

**Universidad de Costa Rica**

Facultad de Derecho

Sede de Occidente

Tesis para optar por el grado de Licenciatura

***Análisis Doctrinario y Jurisprudencial del Secreto de Estado  
como límite al Derecho de Información Pública en el  
Ordenamiento Jurídico Costarricense. Estudio de las iniciativas  
presentadas en la Asamblea Legislativa***

José Alberto Barahona Vargas

A60697

Manuel Antonio Naranjo Madrigal

A64065

Junio, 2019



06 de junio de 2019  
**FD-1586-2019**

*Dr. Alfredo Chirino Sánchez*  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

*Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de los estudiantes José Alberto Barahona Vargas, carné A60697 y Manuel Antonio Naranjo Madrigal, carné A64065 denominado: "Análisis doctrinario jurisprudencial del secreto de estado como límite al derecho de información pública en el ordenamiento jurídico costarricense. Estudio de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.*

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA"**.

**Tribunal Examinador**

<b>Informante</b>	<i>Dr. Jorge Córdoba Ortega</i>
<b>Presidente</b>	<i>MSc. Luis Mariano Argüello Rojas</i>
<b>Secretaria</b>	<i>Licda. Ruth Mayela Morera Barboza</i>
<b>Miembro</b>	<i>Dr. Andrés González Porras</i>
<b>Miembro</b>	<i>Dra. Isabel Montero Mora</i>

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **27 de junio del 2019**, a las 7:00 p.m. en la sede San Ramón.

Atentamente,

*Dr. Andrei Cambronero Torres*  
Director a.i.

ACT/lcv  
Cc: arch. Expediente



16 de mayo del 2019.

Doctor  
Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
S.D.

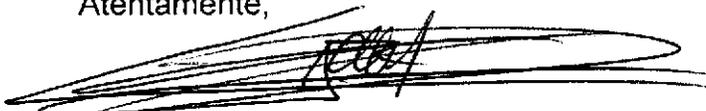
Estimable señor:

El suscrito, Jorge Córdoba Ortega, Profesor Catedrático de Derecho de la Sede de Occidente y en mi condición de Director de la tesis: "Análisis doctrinario y jurisprudencial del secreto de Estado como límite al derecho de información pública en el ordenamiento jurídico costarricense. Estudio de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa", elaborada por los estudiantes: José Alberto Barahona Vargas, Carné A60697 y Manuel Antonio Naranjo Madrigal, Carné A64065, manifiesto que he leído la tesis y la misma cumple con los requerimientos de forma y fondo que se exigen para este tipo de investigaciones.

El secreto de Estado se constituye en un límite al derecho de acceso a la información pública que se encuentra regulado en la Constitución Política costarricense y en otras normas del ordenamiento jurídico. El desarrollo doctrinal, jurisprudencia y legislativo es analizado en esta tesis, brindando un estudio actual de la materia y abordando diversas iniciativas que se han presentado en los últimos años en la Asamblea Legislativa. Los estudiantes logran abordar con seriedad y responsabilidad la temática del secreto de Estado, siguiendo un marco metodológico sistemático y ordenado.

Por las anteriores razones, es que apruebo la tesis y doy el visto bueno para que se lleve a cabo la respectiva defensa.

Atentamente,



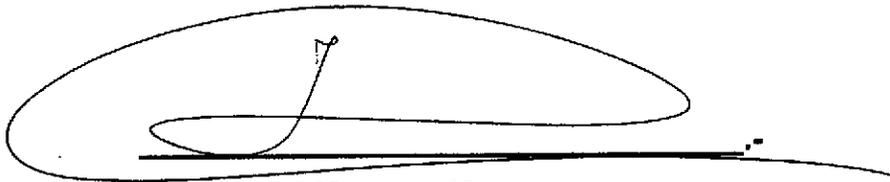
Dr. Jorge Córdoba Ortega  
Profesor Catedrático de Derecho  
Sede de Occidente.

Naranjo, Alajuela, 31 de mayo del 2019.

Dr. Ricardo Salas Porras,  
Director,  
Área de Investigación, Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
S.D:  
Estimable señor.

La suscrita, Doctora Isabel Montero Mora, Profesora de la carrera de Derecho, Sede de Occidente, en mí condición de Lectora de la Tesis denominada: *"Análisis Doctrinario y Jurisprudencial del Secreto de Estado como límite al Derecho de Información Pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense. Estudio de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa"* de los estudiantes José Alberto Barahona Vargas, cédula 2-627-806, carné universitario A60697 y Manuel Antonio Naranjo Madrigal, cédula 1-1310-072, carné universitario A64065, hago de su conocimiento que una vez leída y revisada la Tesis elaborada por los estudiantes anteriormente indicados, manifiesto que la misma cumple con los requisitos de forma y de fondo que se exige para este tipo de Investigaciones, por lo que doy mi aprobación y visto bueno para su debida defensa.-

Atentamente:

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop that starts with a small hook, followed by a horizontal line that ends in a small flourish.

**Dra. Isabel Montero Mora.-**  
**Profesora Facultad de Derecho.-**  
**Lectora.-**

22 de mayo del 2019.

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado Dr. D. Ricardo Salas:

Por medio de la presente suscribo a efectos de informar que, en mi condición de lector del trabajo final de graduación denominado *"Análisis Doctrinario y Jurisprudencial del Secreto de Estado como límite al Derecho de Información Pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense. Estudio de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa"* realizado por los estudiantes José Alberto Barahona Vargas, cédula 2-0627-0806, carné universitario A60697 y Manuel Antonio Naranjo Madrigal, cédula 1-1310-0072, carné universitario A64065, he revisado dicha investigación y considero que cumple con los requisitos de forma y de fondo requeridos por esta casa de estudios.

Asimismo, debe resaltarse que se trata de una investigación seria y profunda sobre el secreto de estado como límite del derecho de acceso a la información.

Expuesto lo anterior, extendiendo la presente carta de aprobación y, de forma respetuosa, solicito se autorice la defensa pública del Trabajo Final de Graduación de los sustentantes. Sin otro particular y, agradeciendo la atención a la presente, quien suscribe.

Atentamente,

  
Dr. Andrés González Porras  
Lector de Tesis

ANDRES  
JOSE  
GONZALEZ  
PORRAS  
(FIRMA)

Firmado  
digitalmente por  
ANDRES JOSE  
GONZALEZ  
PORRAS (FIRMA)  
Fecha: 2019.06.06  
01:29:07 -06'00'

## CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

Naranjo, Alajuela, 03 de junio de 2019

Señores  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimados señores:

Por este medio yo, Karla Valverde Jiménez, mayor, casada, Bachiller en Filología Clásica, incorporada a la Asociación Costarricense de Filólogos, con el número de carné 0133, vecina de Naranjo, Alajuela, portadora de la cédula de identidad 1 1248 0179, hago constar:

1. Que he revisado el Proyecto de Graduación para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho, denominado *Análisis Doctrinario y Jurisprudencial del Secreto de Estado como límite al Derecho de Información Pública en el Ordenamiento Jurídico Costarricense. Estudio de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa.*
2. Que el trabajo final de graduación es sustentado por los estudiantes José Alberto Barahona Vargas, carné A60697 y Manuel Antonio Naranjo Madrigal, carné A64065.
3. Que se le han hecho las correcciones pertinentes en acentuación, ortografía, puntuación, concordancia gramatical y otras del campo filológico.

En espera de que mi participación satisfaga los requerimientos de la Universidad de Costa Rica, se suscribe atentamente,



---

Karla Valverde Jiménez  
Bachiller en Filología Clásica  
Carné No. 0133

***Dedicatoria.-***

**José Alberto Barahona Vargas.**

A mis padres, quienes guiaron mis pasos hasta el día de hoy, con paciencia, amor, dedicación y humildad, a ellos les debo todo.-

A mis hermanos y hermanas, ejemplo de esfuerzo y amor incondicional.-

A Evelyn y Vale, no concibo mi vida sin ellas.-

**Manuel Antonio Naranjo Madrigal.**

A mi madre Leticia en el cielo y a mi padre Manuel, por siempre enseñarme a no rendirme, a mis hermanas por su valioso apoyo.

A mi esposa Paola por ser mi soporte y a mi princesa Irina que está por nacer que desde ya es el motor que me impulsa.

A don William, doña Kattia, don Pito y doña Jenny, sin ellos, no hubiera sido posible.

## **AGRADECIMIENTOS:**

A nuestras familias, por su apoyo incondicional a lo largo de nuestras vidas.-

A los profesores Jorge Córdoba Ortega y Mariano Argüello Rojas, por su sabio consejo y crítica constructiva en el presente trabajo.-

A los miembros del Tribunal examinador, Andrés González Porras, Isabel Montero Mora y Ruth Mayela Morera Barboza, cuya dedicación y ayuda es invaluable.-

## ÍNDICE

Introducción: .....	1
Problema: .....	4
Hipótesis: .....	4
Objetivo General: .....	5
Metodología .....	6
Capítulo I – El Derecho a la Información Pública y sus Límites .....	9
Sección I: Aspectos Generales sobre el Derecho a la Información Pública .....	9
A. Antecedentes Históricos.....	9
B. Aproximación Terminológica y Concepto18Sección II. Principios que rigen al Derecho a la Información Pública .....	25
A. Principio de Legalidad .....	25
B. Principio de Transparencia Administrativa .....	29
C. Principio de Publicidad.....	31
D. Principio de Rendición de Cuentas.....	34
E. Principio Democrático .....	36
Sección III: Límites al Derecho a la Información Pública .....	38
A. Límites intrínsecos .....	40
A.1. Información sobre asuntos de interés público .....	41
A.2. Secretos de Estado .....	43
B. Límites extrínsecos .....	43
B.1. Artículo 24 de la Constitución Política.....	44
B.2. Artículo 28 de la Constitución Política.....	47
B.3. Las investigaciones criminales.....	49
Sección IV. Fundamento en la Normativa Costarricense.....	53
A. Marco Constitucional.....	53
B. Legislación Nacional .....	57
B.1. Ley General de Administración Pública .....	58
B.2. Ley de la Jurisdicción Constitucional .....	60
B.3. Ley del Sistema Nacional de Archivos.....	62
C. Jurisprudencia Relevante .....	63
Capítulo II – El Secreto de Estado en Costa Rica.....	66

Sección I: Aspectos Generales .....	72
A. Antecedentes Históricos.....	72
B. Concepto .....	75
C. Doble dimensión del Secreto de Estado .....	78
C.1. Mecanismo de Poder Político .....	78
B.2. Instrumento Constitucional de protección de bienes y valores jurídicamente relevantes .....	83
D. Contenido del Secreto de Estado (contenido y presupuestos de las actividades sobre las que cabe el secreto de Estado) .....	87
D.1. Defensa Nacional .....	88
D.2. Relaciones Internacionales .....	93
D.3. Seguridad Nacional .....	97
E. Excepción al Derecho a la Información .....	102
F. Autoridad para clasificar información .....	105
G. Responsabilidad de los funcionarios públicos por divulgar información clasificada	111
G.1. Administrativa .....	111
G.2. Civil .....	113
G.3. Penal.....	116
Sección II. Control de los Secretos de Estado .....	121
A. Control Democrático de los secretos de Estado .....	122
B) El Principio de División de Poderes y el Control de los Secretos de Estado .....	124
C. Control de Legalidad de los Secretos de Estado .....	128
C.1. Concepto de Control de Legalidad .....	129
C.2. Control Sobre los Actos Discrecionales.....	134
C.3. Los Conceptos Jurídicos Indeterminados.....	141
D. Control Judicial de los Secretos de Estado .....	149
D.1. La protección del derecho de acceso a la información vía Recurso de Amparo .....	149
D.2. La Acción de Inconstitucionalidad como vía contralora de los secretos de Estado .....	152
E. Control Político los Secretos de Estado .....	157
E.1. Concepto de Control Político.....	161
F. Controlar los Secretos de Estado mediante las Comisiones Especiales de Investigación Legislativas .....	165

Sección III. Fundamento en la Normativa Costarricense .....	178
A. Normativa Costarricense.....	178
A.1. Marco Constitucional .....	179
A.2. Leyes.....	183
A.3. Reglamentos.....	190
Sección IV: Criterios y Pronunciamientos referentes al Secreto de Estado .....	193
A. Procuraduría General de la República .....	193
B. Contraloría General de la República.....	207
Capítulo III – Análisis del Secreto de Estado en el Derecho Comparado.....	212
Sección I: El Secreto de Estado en los Tratados de Derecho Internacional .....	212
A. Declaración Universal de Derechos Humanos .....	216
B. Convenio Europeo de Derechos Humanos .....	217
C. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .....	218
D. Convención Americana sobre Derechos Humanos .....	219
E. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña .....	220
Sección II: El Secreto de Estado en países europeos .....	224
A. España: Ley de Secretos Oficiales, de 1968.....	224
B. Inglaterra: Ley Británica de Secretos Oficiales, de 1989 .....	234
C. Italia: Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, Ley 124/2007 .....	244
Sección III. El Secreto de Estado en países americanos.....	251
A. Chile: Ley número 20.285: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado .....	251
B. México: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2015 y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2016 .....	260
C. Guatemala: Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública de 2008 ....	270
Capítulo IV - El Estado Costarricense y el Secreto de Estado.....	280
Sección I. Declaratorias de Secreto de Estado en Costa Rica .....	280
A. Secreto de Estado emitido por el expresidente Luis Alberto Monge Araya sobre informe emitido por el MIDEPLAN, en relación con la crisis del sector agropecuario, 1983 .....	281
B. Secreto de Estado emitido por el expresidente José María Figueres Olsen y el exministro de Seguridad Pública Juan Diego Castro Fernández, sobre la compra del	

armamento a la Industria Militar de Israel (TAAS). Emitido bajo los decretos Ejecutivos: DE 25127-SP, DE 25180-SP y DE 25363-SP, 1996 .....	287
C. Secreto de Estado emitido por el expresidente Luis Guillermo Solís Rivera y el exministro de Relaciones Exteriores, Manuel González Sanz, sobre reserva de los informes políticos presentados por el Jefe de la Misión Diplomática destacada en la República Federativa del Brasil. Emitido bajo el decreto Ejecutivo: DE 39944-RREE, 2016 .....	297
Sección II. Casos relacionados con la transparencia en la Administración Pública y el Secreto de Estado .....	306
A. Caso de la construcción de la ruta Fronteriza 1856, «La Trocha» .....	307
B. Caso del conflicto entre el diputado Rolando González y Poder Ejecutivo por la no entrega del registro de entradas y salidas de Casa Presidencial.....	311
Sección III. Proyectos de ley sobre secreto de Estado: Iniciativas resentadas ante la Asamblea Legislativa.....	316
A. Proyecto de Ley de reforma del artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Expediente N° 18475.....	316
B. Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente N° 15079 .....	318
C. Proyecto de Ley sobre el Derecho a la Información. Expediente N° 12946.....	319
D. Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública y 8 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para la eliminación del secretismo y efectiva publicidad de las sesiones del Consejo de Gobierno y de la Sala Constitucional. Expediente N° 16.283 .....	320
E. Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Expediente N° 14.778 .....	321
F. Proyecto de Ley Reguladora de los Secretos de Estado. Expediente N° 18.639 ....	323
G. Proyecto de Ley Transparencia y Acceso a la información Pública. Expediente N° 19.113 .....	324
Conclusiones .....	328
Recomendaciones:.....	333
Bibliografía:.....	335

## **RESUMEN**

### **JUSTIFICACIÓN Y PERTINENCIA**

En nuestro país, nuestra Constitución Política establece en su artículo 30, el derecho de acceso a la información sobre asuntos de interés público, como un derecho y garantía individual de los ciudadanos de nuestra República, pues es un derecho inherente a nuestro sistema democrático que garantiza la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

No obstante lo anterior, dicho derecho no es irrestricto, y es la propia constitución en la norma *ibídem*, la que establece los límites al ejercicio de ese derecho, los cuales son, que la información a la cual se pretende tener acceso deba ser de interés público, y que la misma no constituya Secreto de Estado.

Sin embargo, a setenta años de la promulgación de nuestra actual Constitución Política, no existe en Costa Rica una Ley que regule la figura del Secreto de Estado, y defina sus alcances y límites, de modo que se evite que dicha figura utilizarse de forma abusiva y arbitraria.

Es en virtud de dicha ausencia normativa, que resulta necesario estudiar la evolución que ha tenido la figura del Secreto de Estado en nuestro ordenamiento jurídico, y que permita comprender y vislumbrar las posibles soluciones a dicha problemática.

### **HIPÓTESIS**

En virtud que en nuestro ordenamiento la restricción de los derechos constitucionales es materia de reserva de ley, tal como lo estipula el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública; consideramos que el Instituto del Secreto de Estado, como limite a un derecho fundamental, debe regularse mediante ley ordinaria, y que no se deje su aplicación, tal y como sucede en la práctica actual, bajo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar el Instituto del Secreto de Estado como límite constitucional del derecho de acceso a la Información, mediante el estudio de doctrina, dictámenes de la Procuraduría General de la República, legislación, proyectos de ley, jurisprudencia, derecho comparado, y el estudio de casos prácticos de declaratorias de Secreto de Estado en nuestro país; para así determinar cómo funciona esta figura jurídica y verificar finalmente, si en la práctica costarricense se da una correcta aplicación del mismo (pese al vacío legal que existe actualmente), y determinar si es necesario emitir una normativa que regule dicho límite a la Información Pública, partiendo del criterio de que en nuestro ordenamiento la restricción de los derechos fundamentales es materia de reserva de ley.

## **CONCLUSIONES MÁS IMPORTANTES**

Tras desarrollar y estudiar los temas planteados se arribó a las siguientes conclusiones:

- .- El secreto de Estado es un límite intrínseco al derecho a la Información Pública.
- .- El secreto de estado es una excepción a los principios o valores constitucionales de transparencia y publicidad.
- .- Se logró demostrar que la declaratoria del secreto de estado en Costa Rica es un acto político discrecional, cuya determinación corresponde exclusivamente al Presidente de la República y al Ministro de Ramo.
- .- La Asamblea Legislativa, al no emitir una ley específica que regule el Secreto de Estado, incumple sus deberes constitucionales, pues ha delegado de forma tácita en la Sala Constitucional, la delimitación indirecta de la figura del Secreto de Estado, en contra posición al derecho de acceso a la información.
- .- Existe gran coincidencia en la doctrina tanto nacional como extranjera, que el Secreto de estado se limite a asuntos de Seguridad Nacional, Defensa Nacional y Relaciones Internacionales.

### **Ficha bibliográfica**

Barahona Vargas, José Alberto y Naranjo Madrigal, Manuel Antonio. **ANÁLISIS DOCTRINARIO Y JURISPRUDENCIAL DEL SECRETO DE ESTADO COMO LÍMITE AL DERECHO DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE. ESTUDIO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.** Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica. San Ramón, Costa Rica. 2019. ix y 367.

Director: Dr. Jorge Córdoba Ortega.

Palabras clave: Secreto de Estado, Acceso a la Información, Transparencia Administrativa, Concepto Jurídico Indeterminado, Control de Legalidad, Discrecionalidad Administrativa.

## **Introducción:**

La presente investigación tiene como objeto de estudio la figura del Secreto de Estado en la legislación costarricense. La Constitución Política, en su artículo primero, establece que Costa Rica es una «República democrática, libre e independiente»<sup>1</sup>; el constituyente en dicho artículo rescató el valor democrático de la nación, la cual, a lo largo de la historia, ha escogido la democracia como su forma de gobernarse.

Así las cosas, la Constitución Política establece que los funcionarios públicos son simples depositarios de la ley, quienes no pueden arrogarse facultades que la ley no les otorga; así mismo, deben prestar juramento, cumplir la constitución y las leyes de la República.<sup>2</sup>

No es posible concebir la idea de libertad democrática cuando los ciudadanos de una nación no pueden participar en la toma de decisiones, cuando no existe un aporte ciudadano en la definición del rumbo de la nación, a través de sus instituciones democráticas y, sobre todo, es impensable que exista democracia, cuando los funcionarios públicos no tienen el deber de rendir cuentas ante los ciudadanos que los han elegido, para tomar las riendas de las instituciones que velan por el bienestar de la nación.

Pero ¿cómo poder ejercer una participación ciudadana responsable y una vigilancia ciudadana, en cuanto a la consecución de los fines de la Administración Pública, los cuales deben ser la satisfacción del interés público<sup>3</sup>, en procura del bienestar común de la nación?

La respuesta a la anterior interrogante encuentra su base en la libertad informativa, es decir, el ciudadano debe tener la posibilidad de contar con información veraz, que le permita un ejercicio democrático pleno y sin limitaciones

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 1).

<sup>2</sup> Ibídem, art 11.

<sup>3</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 113.

de ningún tipo; por lo tanto, es por medio del acceso a la información que el ciudadano puede ejercer su libertad democrática, en virtud de que, con base en los datos que logre recopilar, pueda determinar si la actuación de la Administración Pública (entendida esta última como el Estado y todo su conglomerado de instituciones), a través de sus funcionarios, cumple o no con los fines determinados para cada una de sus instituciones, por el ordenamiento jurídico.

Es en el derecho de acceso a la información que se encuentra en cada una de las instituciones del Estado, donde radica la posibilidad de los ciudadanos de confrontar y tamizar, de acuerdo con el ordenamiento jurídico imperante, si un funcionario o una institución como tal, cumple con los fines que informan y justifican su existencia, de modo que, una vez realizado dicho examen, si el resultado es negativo, la ciudadanía cuenta con el criterio suficiente para reclamar la corrección inmediata de tal contrariedad.

La Carta Magna eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información en los departamentos administrativos, y así en su artículo 30, establece una garantía al libre acceso a la información sobre asuntos de interés público, lo cual contribuye a la democratización, en cuanto al quehacer y vigilancia en el ejercicio de las potestades de la Administración Pública. Por lo que, podríamos afirmar, que en la medida en la que exista mayor acceso a la información en las dependencias estatales, mayor es la garantía de la libertad democrática del ciudadano y su posibilidad de ejercer una intervención plena y eficaz, en el desarrollo del destino de la nación, pues lo anterior conlleva que exista mayor «transparencia administrativa en las actuaciones del Estado».<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Durante muchos años se estableció como regla general dentro del funcionamiento de la Administración Pública y sus servidores, la reserva, la confidencialidad y el secreto en muchas de las gestiones que realizaban los particulares al solicitar información sobre asuntos, hechos o informes de naturaleza pública. Esto dio lugar a grandes críticas contra el aparato burocrático y administrativo, cuya labor se centralizaba más bien en limitar el acceso a la información, basándose en las potestades de imperio que cobijan la función del Estado. En la actualidad esto ha ido cambiando en la mayoría de países en que imperan sistemas democráticos y representativos y cuyo régimen jurídico ha posibilitado la incorporación de una serie de figuras jurídicas que

Sin embargo, al mismo tiempo en que el constituyente consideró necesario proteger en la constitución el derecho de acceso a la información, vislumbró que dicho derecho no puede ser irrestricto, y que, en el quehacer del Estado, por las circunstancias particulares en las que los funcionarios se desenvuelven, existen situaciones cuyo derecho de acceso a la información debe ser restringido, y es así como el propio artículo 30 de la constitución, establece un límite a dicho derecho, al crear la figura del Secreto de Estado.<sup>5</sup>

Sin embargo, a la fecha en la que esta investigación dio inicio, no existe en Costa Rica una ley marco o específica que regule el derecho de acceso a la información ni el instituto del Secreto de Estado como un límite legítimo a dicho derecho; desde la promulgación de la Constitución en 1949, hasta el presente, no ha sido posible en el país, contra una legislación referente a dicho tema, la cual es necesaria, pues al tratarse de un derecho fundamental, es materia de reserva de ley.

Es por lo anterior que en los autores de la presente investigación surge la inquietud de desarrollar el tema del secreto de Estado en la legislación costarricense, el cual lleva más de 20 años sin ser tratado en trabajos finales de graduación, pues la última investigación sobre este tema data del año 1990.

Lo anterior se suma a los múltiples intentos fallidos en el país, por parte del Poder Ejecutivo, de pretender ocultar información sobre asuntos de suma relevancia para el país pero con graves repercusiones políticas para las diferentes agrupaciones representadas en el Poder Ejecutivo a lo largo de la historia, en la que el Secreto de Estado se convierte para dichos funcionarios en la excusa perfecta para mantener lejos del escrutinio político el quehacer ineficiente y, en ocasiones,

---

*garantizan el ejercicio pleno de los derechos individuales frente a las potestades públicas. Esto a nivel de doctrina ha dado lugar al desarrollo de la teoría de la transparencia administrativa en las actuaciones del Estado.* Córdoba Ortega, Jorge, El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado. San José, Costa Rica: Revista Ivstitia, N°114-115, año 10. 1996), 28.

<sup>5</sup> *Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. **Quedan a salvo los Secretos de Estado.*** (La negrita no es del original). Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 30.

incluso casos de corrupción política en el ejercicio de sus potestades públicas. Por lo tanto, esto ha generado en los autores la inquietud de la imperiosa necesidad de investigar el Secreto de Estado en Costa Rica.

### **Problema:**

Para el desarrollo de la presente investigación, se planteó como problema la siguiente situación:

*Actualmente no existe en Costa Rica una ley concreta que regule debidamente el instituto del Secreto de Estado, por lo que su conceptualización, determinación y aplicación se realiza de forma discrecional por parte del Poder Ejecutivo.*

### **Hipótesis:**

La anterior problemática, indefectiblemente, llevó a plantear la siguiente hipótesis:

*La Constitución Política costarricense garantiza en su artículo 30 el Derecho a la Información Pública y establece, a su vez, como uno de sus límites al ejercicio de este Derecho, la figura del Secreto de Estado; teniendo en cuenta lo anterior y en virtud de que en el ordenamiento la restricción de los derechos constitucionales es materia de reserva de ley<sup>6</sup>, -tal como lo estipula el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública-, consideramos que el Instituto del Secreto de Estado, como límite a un derecho fundamental, debe regularse mediante ley ordinaria y que no se deje su aplicación –como sucede en la práctica actual- bajo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.*

Una vez definido el problema y su respectiva hipótesis, resultó necesario delimitar la presente investigación, de modo que se pudiera disponer de una línea clara de investigación, que le permitiera al lector contar con información clara, detallada, verificable y veraz, que le permita no solo conocer cuál es el criterio de los

---

<sup>6</sup> Al respecto la Procuraduría General de la República de Costa Rica ha indicado lo siguiente: *la regulación de los derechos fundamentales y de libertades públicas es materia reservada al legislador*. Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-239-95.

autores, sino que le permita también arribar a conclusiones propias, con base en la información recabada y suministrada en el presente estudio.

### **Objetivo General:**

Con el fin de cumplir con lo anterior, se planteó el siguiente objetivo general para el desarrollo de la investigación:

*Analizar el Instituto del Secreto de Estado como límite constitucional del Derecho a la Información, mediante el estudio de doctrina, dictámenes de la Procuraduría General de la República, legislación, proyectos de ley, jurisprudencia, derecho comparado y el estudio de casos prácticos de decretos de secretos de Estado en Costa Rica, para así determinar cómo funciona esta figura jurídica y verificar, finalmente, si en la práctica costarricense se da una correcta aplicación de este (pese al vacío legal que existe actualmente), o si es necesario emitir una normativa que regule dicho límite a la información pública, partiendo del criterio de que en el ordenamiento costarricense la restricción de los derechos fundamentales es materia de reserva de ley.*

### **Objetivos Específicos:**

Una vez definido el objetivo general de la presente investigación, resultó necesaria la fijación de objetivos específicos, en procura de alcanzar el fin de la presente investigación, para lo cual se plantearon los siguientes:

- 1) *Estudiar brevemente el contenido del Derecho a la Información y sus límites.*
- 2) *Analizar el secreto de Estado como límite constitucional al Derecho de Información, para demostrar la ausencia de una ley concreta que regule el Instituto del Secreto de Estado en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.*
- 3) *Analizar el tratamiento normativo del secreto de Estado en el Derecho Comparado, específicamente en España, Inglaterra, Italia, Chile, México y Guatemala.*

- 4) *Observar el ejercicio práctico del secreto de Estado en la realidad costarricense, mediante el análisis de casos reales y actuales.*
- 5) *Analizar las iniciativas presentadas ante la Asamblea Legislativa para, finalmente, demostrar la necesidad manifiesta de emitir una ley que regule el secreto de Estado en Costa Rica.*

## **Metodología**

Una vez definido el rumbo de la investigación, el lector podrá visualizar que esta, por la naturaleza del tema tratado, no puede circunscribirse a un solo método de investigación, pues al plantearse como objetivo el análisis de la figura del secreto de Estado en el Derecho costarricense, es necesario recurrir, como se hizo, al método deductivo, puesto que con el estado actual de dicha figura en la legislación costarricense y la imposibilidad que ha existido por diferentes motivos para la promulgación de una ley que regule dicho tema, es necesario este método para llegar a conclusiones concretas y determinadas en cuanto al tema. Así mismo, al analizar la figura del secreto de Estado en otras legislaciones diferentes a la costarricense, es inevitable recurrir al método comparativo.

La investigación comprende, también, un repaso histórico de la figura del secreto de Estado en la legislación costarricense, tanto antes de la promulgación de la Constitución Política de 1949, como en la legislación anterior, donde este encuentra su génesis en el ordenamiento jurídico, por lo que también se recurrió al método histórico. Por último, el método analítico es de suma importancia para el desarrollo de la presente investigación, por cuanto se pretende abordar de manera crítica la figura del secreto de Estado en Costa Rica, como un límite al acceso a la información, sus implicaciones y el manejo de este a lo largo de la historia del ordenamiento jurídico costarricense y, en especial, a partir de la Constitución de 1949.

Es de profundo interés de los autores que el presente estudio contribuya con el desarrollo y defensa del derecho al acceso a la información en los departamentos

administrativos, para obtener información concerniente a asuntos de interés público, de modo que el ejercicio democrático sea cada vez más efectivo. Se pretende, con la presente investigación, contribuir a eliminar las barreras y los obstáculos que pudieran significar la limitación discrecional al acceso a la información, para el ejercicio del control político, tanto el ejercido por el ciudadano directamente, como el ejercido por las instituciones establecidas en la constitución para tales efectos, de modo que cada día, sea posible seguir soñando con una sociedad más justa y democrática en Costa Rica.

Con respecto a la sistematización de la investigación, esta se estructuró de la siguiente manera:

Un primer capítulo titulado **El Derecho a la Información Pública y sus Límites**, en el cual se estudia el derecho de acceso a la información y sus límites. Dicho capítulo se subdivide en cuatro secciones, la primera aborda el tema **Aspectos Generales sobre el Derecho a la Información Pública**; una segunda sección analiza los **Principios que Rigen al Derecho a la Información Pública**; una tercera sección desarrolló el tema **Límites al Derecho a la Información Pública** y una última sección abarca el tema del **Fundamento en la Normativa Costarricense**.

Una vez desarrollados los temas, los cuales, según consideración de los autores, eran introductorios y necesarios para el abordaje del tema central, el segundo capítulo desarrolla a profundidad el tema, por lo que se tituló **El Secreto de Estado**. Dicho capítulo se dividió en cuatro secciones, la primera de ellas se titula **Aspectos Generales**, en la cual se desarrollan los aspectos más generales de la figura del secreto de Estado. La segunda sección titulada **Control de los Secretos de Estado** trata el tema del control de los secretos de Estado, en las diferentes vías e instituciones. Una tercera sección, cuyo título es **Fundamento en la Normativa Costarricense**, aborda el tema de la situación actual de la figura del secreto de Estado en el ordenamiento jurídico costarricense. La cuarta y última sección de este capítulo titulada **Criterios y Pronunciamientos Referentes al**

**Secreto de Estado**, recopila y estudia los diferentes pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República, referentes al secreto de Estado.

El tercer capítulo de la investigación se titula **Análisis del Secreto de Estado en el Derecho Comparado**. Tal y como su título lo indica, estudia la figura del secreto de Estado en el Derecho de otras latitudes. Dicho capítulo se dividió en tres secciones, la primera, **El Secreto de Estado en los Tratados de Derecho Internacional**, analiza el derecho de acceso a la información y de libertad de expresión, frente a los límites que se les pueda imponer como lo es el secreto de Estado. La segunda sección, **El secreto de Estado en Países Europeos**, estudia el desarrollo de la figura del Secreto de Estado en España, Inglaterra e Italia. La tercera sección, **El Secreto de Estado en Países Americanos**, aborda la figura del secreto de Estado en la normativa de Chile, México y Guatemala.

La investigación finaliza con un cuarto capítulo titulado **El Secreto de Estado Costarricense y el Secreto de Estado**, dividido en tres secciones; la primera sección se titula **Declaratorias de Secreto de Estado en Costa Rica**, en la que se repasan tres declaratorias de Estado en el país. La segunda sección, **Casos Relacionados con Transparencia en la Administrativa y Secreto de Estado**, estudia casos en los que, bajo la excusa del secreto de Estado, se pretendió ocultar información sobre asuntos de transparencia. La tercera sección, **Proyectos de Ley Sobre Secretos de Estado: Iniciativas Presentadas ante la Asamblea Legislativa**, hace un recuento y análisis sobre los diferentes proyectos presentados ante la Asamblea Legislativa, con el fin de contar con un marco jurídico que regule el derecho de acceso a la información y el secreto de Estado en Costa Rica.

## **Capítulo I – El Derecho a la Información Pública y sus Límites**

En el presente capítulo se abordará el tema del Derecho a la Información Pública y su acceso, lo cual es de vital importancia, pues como se analizará en el presente estudio, el secreto de Estado implica un límite al derecho de acceso a la información pública, por lo que resulta imperante comprender el derecho a la información sobre asuntos de interés público, sus alcances y sus límites.

### **Sección I: Aspectos Generales sobre el Derecho a la Información Pública**

Esta sección tiene por objeto precisar algunos de los aspectos generales del derecho de acceso a la información pública. Para lograr este cometido, se realizará una reseña histórica sobre los antecedentes de este derecho en general, su nacimiento en el ordenamiento jurídico costarricense, así como su conceptualización y aproximación terminológica, todo esto con el fin de que el lector cuente con una idea general básica, lo cual resulta fundamental al tener esta una relación directa con el tema de fondo de la presente investigación: el secreto de Estado.

#### **A. Antecedentes Históricos**

El Derecho a la Información Pública es una de las garantías fundamentales de un Sistema Político Democrático<sup>7</sup> de tendencia Republicana (partiendo del concepto de democracia representativa y de la puesta en práctica de los mecanismos de participación ciudadana y control democrático<sup>8</sup>), donde prevalece el Estado de Derecho y, en cuyo sistema, la ocultación y el secretismo de las actuaciones de la

---

<sup>7</sup> Al respecto, señala Montenegro: *La democracia presupone la igualdad de los hombres y su derecho igualitario tanto a ejercer la soberanía popular como a alcanzar los fines que, de acuerdo con los conceptos esenciales de la filosofía liberal, tiene el hombre.* Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político económicas.* (México: Fondo de Cultura Económica, 1980), 34.

<sup>8</sup> Cabe mencionar que el Gobierno de Costa Rica es: *popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (...)* Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. *El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.* Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José, Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 9).

Administración Pública son la excepción<sup>9</sup>. En cuanto a la relación existente entre el Derecho a la Información Pública y un Estado de corte democrático, el doctrinario José Bermejo dice lo siguiente:

«Desde el punto de vista sociopolítico, nadie se atrevería, probablemente, a negar las profundas vinculaciones sustantivas que existen entre el principio de publicidad de las decisiones gubernamentales –entendido este último término en su más amplia acepción- y los propios fundamentos de la democracia, pues es esta una forma de gobierno que excluye, por principio, la ocultación y el secreto de las medidas y decisiones que se producen para favorecer los intereses generales a que aquella sirve prioritariamente. Se trata, en efecto, de un valor entendido que, solo excepcionalmente y con fundadas razones, cabe marginar».<sup>10</sup>

De lo citado *supra*, es necesario indicarle al lector que entre el «Principio de Publicidad» que menciona el autor y el Derecho a la Información Pública, existe una profunda relación, a la cual se hará referencia de forma amplia más adelante, en el aparte de principios.

Volviendo a los antecedentes, el Derecho a la Información tiene reconocimiento y desarrollo lento pero progresivo -como se verá- en el llamado «Siglo de las Luces» que abarca los siglos XIX y XX; Suecia es el primer país en reconocer este

---

<sup>9</sup> Norberto Bobbio afirma que: *uno de los principios fundamentales del Estado Constitucional: la publicidad es la regla; el secreto, la excepción (...)*. Bobbio, Norberto. *La democracia y el poder invisible*, <http://www.omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/la-democracia-y-el-poder-invisible.pdf>. (Consultado el 03 de octubre de 2018).

<sup>10</sup> Bermejo Vera, José, *El secreto en las Administraciones públicas: Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español*, (España: Revista Española de Derecho Administrativo n° 57, 1988), 17.

Instituto en la Ley Constitucional sobre Libertad de Prensa de 1766<sup>11</sup>, donde se establece una serie de normas fundamentales sobre el acceso a los documentos oficiales.

Posteriormente, con la Revolución Francesa, específicamente con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, se estipula en el artículo 15 lo siguiente:

«La sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración».<sup>12</sup>

Este hecho viene a marcar un hito, y establece el derecho de acceso a la información como un derecho que tienen los ciudadanos de pedir cuentas o informes a quienes tienen la potestad administrativa, potestad que es delegada por los mismos ciudadanos; sin embargo, autores especialistas en la materia como Efraín Pérez y Jessica Makowiak, dicen que este Derecho al Acceso se circunscribía únicamente a documentos que tuvieran relación con materia tributaria y el destino o gasto de estos tributos. Al respecto se indica:

«La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa sí consideraba la posibilidad de acceder a la información pública, pero solamente para conocer el destino de los gastos de los tributos. (...) La perspectiva original del concepto de acceso a la información se origina con los artículos 14 y 15<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Canavaggio, Perrine. *El acceso a la información pública en el mundo: un derecho emergente*, (Trabajo presentado en el Séptimo Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, Rio de Janeiro, Brasil, 27 de junio-1 de julio de 2011).

<sup>12</sup> FMM Educación. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, <https://www.fmmeducacion.com.ar/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano/>(Consultado el 01 de octubre de 2018).

<sup>13</sup> Dichos artículos establecen: *Artículo 14. Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su*

de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y se vincula directamente con la tributación, con antecedentes en el *Bill of Rights* de 1688». <sup>14</sup>

Es por ello que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, si bien es cierto, viene a establecer un precedente de este importante Derecho, su aplicación generalizada (no solo enfocada en materia tributaria) se viene a establecer hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la cual se amplía el margen de aplicación del derecho de acceso a la información. Al respecto el artículo 19 de dicha declaración reza lo siguiente:

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». <sup>15</sup>

Como se observa, dicho artículo viene a otorgarle al individuo la potestad de recibir informaciones, pero no se reduce solamente a una potestad pasiva, es decir, el ser un individuo que está a la espera de recibir información: un simple receptor; la normativa va más allá y faculta al sujeto a investigar las informaciones que considere pertinentes y difundirlas utilizando cualquier medio de expresión,

---

*duración. Artículo 15. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.* FMM Educación. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, <https://www.fmmeducacion.com.ar/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano/> (Consultado el 01 de octubre de 2018).

<sup>14</sup> Pérez, Efraín y Makowiak, Jessica, *El Derecho de Acceso a la Información en Europa y América Latina: Un enfoque constitucional*, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, No. 10 (2004), <http://huespedes.cica.es/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

<sup>15</sup> Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

revistiéndolo con un carácter activo que posteriormente viene a recaer en lo que hoy entendemos como participación ciudadana activa<sup>16</sup> y control democrático.<sup>17</sup>

En el caso costarricense, el doctor Romero Pérez afirma que el derecho a la información ciertamente contempla tres facultades esenciales, indicadas supra:

«Las facultades de recibir, de investigar y de difundir informaciones. La facultad de recibir información se refiere principalmente a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones, los cuales deben referirse a hechos con trascendencia pública y ser conformes con la realidad (...) La segunda facultad, investigar, se refiere a la posibilidad de investigación, es decir, al libre y directo acceso a las fuentes de información. Por último está la facultad de difundir, que se trata

---

<sup>16</sup> *La palabra participación casi siempre se entiende como participación electoral. Es decir, la participación de cada uno de los miembros de un país, una región o un municipio en la elección de autoridades o en las decisiones de gobierno. (...) Sin embargo, la participación ciudadana es algo más amplio, que abarca y supera la participación electoral, así como la participación política. (...) La participación ciudadana va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Es más abarcadora que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia así como en la construcción de la igualdad real para todas las personas que integran la sociedad.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Participación ciudadana. (San José, Costa Rica: Serie Módulos Educativos, Módulo 3, 2002), 13.

<sup>17</sup> *El control democrático debe abarcar la totalidad de las esferas de la actuación administrativa, es decir, debe abarcar tanto los objetivos como los instrumentos y los resultados de las políticas públicas. Por otra parte, y para asegurar su efectividad, es preciso asegurar: la disponibilidad de una información adecuada para la toma de decisiones, la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión, y la participación social en los procesos de evaluación y revisión de prioridades.* Loscos Fernández, Javier, *Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas.* (Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002).

del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones (...).<sup>18</sup>

Posterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se dan cuatro «olas» importantes de legislaciones a nivel mundial que vienen a contemplar y reforzar lo dicho en el artículo 19 anteriormente citado:

«La primera ola es la de los diez países pioneros: después de Suecia (1766) y Finlandia (1951), los Estados Unidos han adoptado el Freedom of Information Act (FOIA) en 1966, seguidos por Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982) y Canadá (1983). La segunda ola es la de los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990-2000, con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas. La tercera es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa. Desde hace unos diez años, asistimos a una auténtica explosión mundial de las leyes sobre el acceso a la información, incluso en países en desarrollo que no han tenido transición democrática. Trece países tenían una ley de este tipo en 1990, y son 87 en 2011 los que la han adoptado. Latinoamérica es un buen ejemplo, ya que en diez años, once países del área han votado una ley: Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala

---

<sup>18</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique, *El Derecho a la Información Estatal, El caso de Costa Rica*. (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica n° 112, 2007), 134-135.

(2008), Uruguay (2008), Chile (2008), y más recientemente, El Salvador, en Marzo de 2011». <sup>19</sup>

Se concluye, de lo citado *supra*, que posterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Segunda Guerra Mundial (hecho principal que motivó dicha declaración), muchos países del orbe (quizá con la intención de prevenir nuevos regímenes dictatoriales) tomaron conciencia de la importancia de crear una ley marco que regulara el Acceso a la Información, y que lejos de caer este derecho en desuso, su presencia se ha visto robustecida con el paso del tiempo<sup>20</sup>, contribuyendo con ello en la utilización de nuevas tecnologías, sobre todo de los medios informáticos, que facilitan el acceso rápido a diversas informaciones desde casi cualquier parte del mundo; además con lo anterior, se vincula la reciente<sup>21</sup> concientización generalizada de la potestad que los administrados tienen sobre el derecho y la obligación de participar activamente en la toma de decisiones estatales, así como actuar de forma diligente como supervisores o vigilantes de la cosa pública, y esto solo se logra con una adecuada facilitación de la información pública.

---

<sup>19</sup> Canavaggio, Perrine, *El acceso a la información pública en el mundo: un derecho emergente*, (Trabajo presentado en el Séptimo Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, Río de Janeiro, Brasil, 27 de junio-1 de julio de 2011).

<sup>20</sup> Inclusive hoy en día y desde el año 2002 se conmemora cada 08 de setiembre el Día Internacional del Acceso a la Información. En dicho año activistas de diversas partes del mundo se reunieron en Bulgaria para definir estrategias para la defensa y difusión de este instituto fundamental.

<sup>21</sup> Al respecto manifiesta el Doctor Córdoba: (...) *En la actualidad esto ha ido cambiando en la mayoría de los países en que imperan sistemas democráticos, representativos y participativos; cuyo régimen jurídico ha posibilitado la incorporación de una serie de figuras jurídicas que garantizan el ejercicio pleno de los derechos individuales frente a las potestades públicas. Esto a nivel de la doctrina, ha dado lugar al desarrollo del principio de transparencia administrativa. Es indudable que el Siglo XXI nos da otra visión de la Administración, más pública, más transparente.* Córdoba Ortega, Jorge, *El acceso a la Información en el marco Constitucional y sus límites*. (San José, Costa Rica: Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, n° 2, 2009) 198.

Cabe destacar que Costa Rica no forma parte en esa tendencia internacional de creación de normativa reguladora y garantizadora del Acceso a la Información Pública, ya que al día de hoy no existe una ley específica que regule dicho estatuto<sup>22</sup>.

Luego de observar brevemente los antecedentes históricos del derecho al acceso a la información en el Derecho Comparado, se hará un enfoque en el desarrollo de dicho instituto en el marco jurídico costarricense.

En el periodo anterior a la Constitución Política de 1949, el derecho al acceso a la información en el ordenamiento jurídico costarricense no era concebido como hoy, de hecho, en la normativa anterior a 1949 no se hacía referencia a un «acceso», sino que solamente se le otorgaba al administrado un derecho de petición<sup>23</sup>. El doctrinario costarricense Córdoba afirma que este derecho de petición ha tenido en el marco nacional el siguiente desarrollo histórico:

«Se encuentra establecido por primera vez el derecho de petición en la Constitución Política del año de 1825, denominada “Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica” (...). Posteriormente debemos citar la Constitución de 1859, en la cual se establece el artículo 30, señalando: “El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente”. Los artículos 34 y 35 de la Constitución Política de Costa Rica de 1871 señalaban: “Art. 34.- Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer

---

<sup>22</sup> *La garantía de acceso a las dependencias públicas se consagra en el artículo 30 de la Constitución Política (...). Sin embargo, el desarrollo positivo de este precepto no existe en Costa Rica.* González Rodicio, Armando Manuel, *Limitaciones Jurídicas al Acceso a la Información en Costa Rica*, (Tesis de grado para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1988), 171.

<sup>23</sup> *El derecho de petición planteado, igualmente, ante un funcionario público tiene como contenido necesario el planteamiento de una petición, por una parte, y el derecho a obtener una respuesta respecto de lo solicitado. (...) Empero, el derecho a pedir no implica derecho a obtener lo solicitado.* Procuraduría General de la República, Dictamen C-309-06, del 1 de agosto del 2006.

peticiones a su nombre. La infracción de este artículo es sedición. Art. 35.- El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente.” En la Constitución Política de 1917, se regula con mayor precisión y amplitud el derecho de petición en el artículo 37, afirmando: “El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. Pero ninguna persona o reunión de personas puede tomar la representación del pueblo, arrogarse sus derechos o hacer peticiones en su nombre. El que lo hiciere será reo de sedición.” En forma breve, este es el historial que encontramos en las diferentes constituciones en nuestro país, hasta llegar a la de 1949 (...).<sup>24</sup>

Posterior a la normativa indicada en la cita anterior, con la Constitución Política de Costa Rica de 1949, se introduce el artículo 30 que establece el derecho al acceso a la información tal como lo conocemos hoy en día, dicho artículo reza lo siguiente:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los Secretos de Estado».<sup>25</sup>

Si nos remitimos a las discusiones de dicho artículo, preservadas en las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949, específicamente en el Acta N° 108, observaremos que el acceso a la información representaba un concepto y una garantía constitucional novedosa con la que no contaba<sup>26</sup> el ciudadano antes de 1949. En dicha acta, el diputado constituyente Vargas Fernández denunciaba la dificultad de obtener información en las fuentes oficiales, respecto de las

---

<sup>24</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El Derecho de Petición como Garantía Fundamental*. (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición, 1997), 66-67.

<sup>25</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 30).

<sup>26</sup> Recordemos que lo que existía era un derecho de petición, el cual no garantizaba a plenitud el acceso a la información pública.

actuaciones gubernamentales, específicamente en los gobiernos de Calderón y Picado (1940-1948), en detrimento de una sana democracia costarricense y, en especial, en contra de la función informativa de los medios de comunicación del momento, por esto la importancia de contar con una garantía que no permitiera que esto se volviera a repetir a futuro:

«El diputado Vargas Fernández expresó que en la moción retirada había un concepto que, a su juicio, debería mantenerse: el que garantiza el libre acceso a las fuentes oficiales de información. Agregó que algunos de los gobiernos inescrupulosos habían cerrado a determinados periódicos el libre acceso a esas fuentes. Eso no debe repetirse en el futuro. Tales fuentes oficiales de información deben estar abiertas para todos los ciudadanos. Por otra parte, la prensa cumple mejor su misión si tiene esta garantía. El diputado Gómez calificó la idea anterior de muy saludable, no solo para la prensa sino para todos los ciudadanos, que de este modo tendrán libre acceso a las fuentes oficiales de información».<sup>27</sup>

Posteriormente, con la creación de la Sala Constitucional, este instituto se ve reforzado por la jurisprudencia emanada de este importante órgano judicial, el cual, mediante los votos de los respectivos recursos de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad, ha venido desarrollado su contenido y sus aportes han sido en favor de crear una interpretación constante y armónica de lo que por derecho al acceso a la información pública se debe entender.

## **B. Aproximación Terminológica y Concepto**

En el presente apartado se tratará de dar una definición del instituto del derecho al acceso a la información pública, a partir de las diferentes conceptualizaciones

---

<sup>27</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. *Acta No. 108*, <http://www.cesdepu.com/actas/ANC49.pdf> (Consultado el 12 octubre de 2018).

encontradas en doctrina y jurisprudencia y se tomará como punto de referencia lo estipulado por el artículo 30 de la Constitución Política Costarricense.

El artículo 30 Constitucional expresamente reza lo siguiente:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>28</sup>

Para obtener una aproximación terminológica, es importante observar las «palabras o frases claves» que se sustraen de dicho artículo e indicar cómo la doctrina y la jurisprudencia las han desarrollado, para luego concluir con una posible definición personal basada en la información recopilada.

«Se garantiza el libre acceso (...)», cuando se hace alusión a la garantía del libre acceso, este puede ser comprendido por medio de las siguientes citas:

«El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, a la vez, es un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación».<sup>29</sup>

«El acceso a los Departamentos Administrativos es concebido como aquel Derecho Fundamental que tienen los ciudadanos de

---

<sup>28</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 30).

<sup>29</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Sentencia Voto No. 3074-2002, de las 15:24 horas del 02 de abril de 2002.

acudir a la Administración Pública para obtener información sobre asuntos de interés público. Se constituye como una garantía esencial de todo Estado de Derecho, pues forma parte de la democratización de las instituciones públicas».<sup>30</sup>

«El primer punto del marco teórico, relacionado con el reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano protegido por el derecho internacional (...) el reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano protegido por el derecho internacional, tiene un fuerte impulso con la emisión de la sentencia en el caso Claude Reyes y otros. Por primera vez un tribunal internacional señala que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión. Esta evolución jurisprudencial se realiza a partir de un análisis comparado de los antecedentes regionales e internacionales en la materia».<sup>31</sup>

Este «libre acceso» a la información, tal como se desprende de las citas anteriores, es un derecho humano que comprende una libertad pública individual (o colectiva), de acceder a los despachos administrativos, propiciado por el mismo Estado<sup>32</sup> para obtener información con carácter de interés público, por lo que dicho acceso es un derecho inalienable e indispensable, en la medida en que este contribuye a la participación ciudadana en la toma de decisiones

---

<sup>30</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_cr\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf) (Consultado el 18 de octubre del 2018).

<sup>31</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre el derecho de Acceso a la Información*, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre del 2018).

<sup>32</sup> *Entre las funciones del Estado moderno está contemplado el deber de informar a la ciudadanía sobre el manejo de la cosa pública. Esta obligación no se queda solo en un deber ser, sino que las constituciones y las leyes garantizan el acceso a la información sobre asuntos de interés público; lo cual significa que si el Estado no cumple su función de informar, al menos debe garantizar el acceso a la información y no poner trabas a los ciudadanos para que la obtengan.* Villalobos Quirós, Enrique, *El Derecho a la Información*. (San José, Costa Rica: Editorial EUNED, primera reimpresión de la primera edición, 2000), 45.

gubernamentales, lo que corresponde a un elemento básico e indispensable en un estado democrático.

Dicho acceso debe entenderse, ampliamente, de la siguiente manera:

«Su contenido es amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados, bases de datos, ficheros; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos. Mediante este derecho, se procura una función administrativa transparente, que permita a los sujetos acceder a la información de naturaleza pública que se encuentre en poder de los respectivos entes u órganos públicos».<sup>33</sup>

En cuanto a la frase: « (...) a los departamentos administrativos», se comprenderá de esta forma:

«Una interpretación literal del artículo 30 constitucional nos conduciría a afirmar que el derecho de acceso a la información se ejerce frente a la Administración Pública. Lo que dejaría por fuera los demás organismos públicos que no constituyen Administración Pública, tanto en sentido formal como material. Sin embargo, del análisis de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente y de una interpretación armónica del resto del articulado

---

<sup>33</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3123-2013, de las 09:20 horas del 08 de marzo de 2013.

constitucional, es posible concluir que el término “dependencia administrativa” fue utilizado como sinónimo de “oficina pública”. De modo que el derecho constitucional es a obtener información de interés público de todo organismo público». <sup>34</sup>

Tal como se desprende del dictamen de la Procuraduría, se debe entender como departamentos administrativos tanto a las instituciones que constituyen la Administración Pública Central, como aquellos organismos públicos que no pertenezcan necesariamente a dicha Administración Central, con el único requisito de que posean documentos o informaciones que sean del interés general de los ciudadanos.

Por otra parte, respecto a los asuntos de interés público, contenidos en la frase: «(...) con propósitos de información sobre asuntos de interés público (...)», la Procuraduría General de la República ha dicho:

«En relación con el derecho de acceso a las oficinas públicas, se ha planteado el tema del conocimiento de hechos, actuaciones y documentos que estando en posesión de una dependencia administrativa podrían ser de interés privado. Es decir, no todos los asuntos que conocen las oficinas administrativas son de claro interés público, por una parte, y no siempre existe un interés público en informarse sobre asuntos administrativos de competencia de las citadas oficinas (...) El asunto de interés privado es el que no concierne a la colectividad y solo es de conveniencia individual». <sup>35</sup>

« (...) la información de interés público es aquella que interesa y es útil a la colectividad y no solo a un individuo o individuos determinados o que es de conveniencia particular. No basta, entonces, que exista un interés particular en el conocimiento de

---

<sup>34</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-246-1995, del 29 de noviembre de 1995.

<sup>35</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen No. C-126-1993, del 17 de setiembre de 1993.

determinados asuntos, sino que es necesario que haya un interés colectivo en ese conocimiento. Y es que no puede desconocerse que no todos los documentos o informes que están en posesión de una oficina pública son de interés público».<sup>36</sup>

«Información de interés público: debe entenderse aquella que sea de interés y utilidad para la comunidad, de modo que la información que solo interesa y es útil para un particular no entra en los supuestos del artículo 30 constitucional».<sup>37</sup>

Como se puede observar de los anteriores dictámenes de la Procuraduría, los asuntos de interés público deben cumplir con los caracteres de ser útiles y de interés para la colectividad o la comunidad, y no únicamente para un individuo determinado; además, cabe destacar que no todos los documentos o informes que están en posesión de una oficina de la Administración Pública son de interés público, ya que pueden haber documentos que sean de carácter privado<sup>38</sup>, confidenciales<sup>39</sup> o bien, secretos de Estado, pero este tema se tratará en la Sección III de este capítulo, dedicado a los límites al acceso a la información pública.

De todo lo anteriormente dicho, podemos definir o conceptualizar finalmente el derecho al acceso a la información pública como aquella libertad pública revestida de derecho humano, regulada y garantizada tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como por la Constitución Política costarricense de 1949, que tiene como fin ejercer un mecanismo de control sobre la función administrativa, garantizando la solicitud y obtención de aquella información

---

<sup>36</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen No. C-246-1995, del 29 de noviembre de 1995.

<sup>37</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen No. C-094-1997, del 12 de junio de 1997.

<sup>38</sup> (...) *el carácter privado de la información actúa como una excepción al derecho de informarse* (...). Procuraduría General de la República, Dictamen C-130-1993, del 28 de setiembre de 1993.

<sup>39</sup> *Dicha confidencialidad significa, efectivamente, una prohibición de acceso a esos documentos, salvo los casos de excepción previstos en el texto constitucional.* Procuraduría General de la República, Dictamen C-130-1993, del 28 de setiembre de 1993.

revestida de interés público, útil a la colectividad, y que debe ser propiciada por el mismo Estado o que, en su defecto, debe facilitar sin objeción y bajo el propio peculio del administrado el acceso libre por parte de los interesados a los archivos, registros, soportes materiales o virtuales que se encuentren en manos de las oficinas o departamentos administrativos.

## **Sección II. Principios que rigen al Derecho a la Información Pública**

En esta sección, realizaremos una breve descripción conceptual sobre los principios que rigen el derecho a la información pública. Es así como, dentro de este marco jurídico, se hará referencia a los principios de legalidad, transparencia administrativa, publicidad, rendición de cuentas y democrático.

Debemos indicar que existen muchos otros principios relacionados con este derecho en estudio como el Principio de Reserva de Ley, Máxima Divulgación, Publicidad de los Actos de Gobierno, Participación Política, Legitimidad Democrática, Derecho de Petición, entre otros, que no serán desarrollados en esta sección por el enfoque en el tratamiento del tema, pero que revisten gran importancia para el estudio de este derecho.

### **A. Principio de Legalidad**

Este principio es de fundamental importancia para el Derecho en general y, específicamente, en el Derecho Público, ya que cuando se trata de regular los actos de la Administración Pública, reviste una gran trascendencia. Dicho principio consiste en que todos los actos o conductas de la Administración Pública deben estar permitidos previamente por una norma o ley, en su sentido más amplio, y que viene a facultar a la Administración Pública para ejecutarlo.

El maestro del Derecho Administrativo costarricense, don Eduardo Ortiz Ortiz, definió este principio de la siguiente forma:

«El principio de legalidad dispone que todo acto o comportamiento de la Administración que incida sobre los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico (...) es una garantía típica del Estado Liberal de Derecho y un freno para la actividad estatal».<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. *Tesis de Derecho Administrativo*. Tomo I. (San José, Costa Rica: Editorial Stradmann, 1998), p. 41.

Respaldando la definición de Ortiz Ortiz, el doctor Jorge Córdoba Ortega indica en una definición propia, que el principio de legalidad se establece:

« (...) como marco jurídico esencial de las actuaciones de la Administración Pública, debemos de considerarlo como aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido. De esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación de la Administración frente a los ciudadanos». <sup>41</sup>

Este principio se encuentra en el ordenamiento jurídico costarricense, tanto en la Constitución Política como en la Ley General de Administración Pública. La norma constitucional que incorpora este principio es el numeral 11, el cual establece que:

«Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y

---

<sup>41</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*. (San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica 2004), 7.

rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas». <sup>42</sup>

Así mismo, dentro de la Ley General de la Administración Pública, se regula el principio de legalidad en los artículos 11 y 13, el primero de ellos dispone:

«Artículo 11. 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa». <sup>43</sup>

Y el artículo 13 de dicha ley establece:

«1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que estos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente». <sup>44</sup>

Al realizar un análisis de las normas anteriores, vemos que son presupuestos de gran importancia en el Derecho Público, ya que se consagran obligaciones de todos los funcionarios públicos de ajustarse al derecho en cada una de sus

---

<sup>42</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo. 11.

<sup>43</sup> Ley General de Administración Pública. Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo. 11, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

<sup>44</sup> *Ibíd.*, artículo 13,

actuaciones, y que en su forma de proceder se evidencia el cumplimiento del juramento constitucional de observar y cumplir con la Constitución Política y las leyes.

Por otra parte, la aplicación de este principio es de gran importancia dentro de un Estado de Derecho, ya que este es la llave para que la Administración Pública pueda validar cada uno de los actos y conductas que se dispone a ejecutar. Así las cosas, si la Administración Pública emite actos administrativos y adopta conductas, sin que exista una normativa que la faculte para emanarlos y dotarlos de contenido, deben ser considerados ilegales, en virtud de la ausencia de dicha normativa.

Dentro de lo que es el derecho a la información pública, el principio de legalidad y el principio de reserva de ley revisten de gran trascendencia el tema en estudio, ya que estos, en combinación, son los principios que informan la norma constitucional contenida en el artículo 30 que consagra el derecho y la libertad individual de «libre acceso a los departamentos administrativos», puesto que solo cuando se encuentre con normas expresas que limiten el acceso a la información pública, esta se podrá reservar o limitar<sup>45</sup> ante el administrado por un periodo de tiempo determinado.

---

<sup>45</sup> En principio, las libertades públicas solo pueden ser restringidas por ley, tal como se establece en el artículo 19.1 de la Ley General de la Administración Pública: *Artículo 19.- 1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes (...).* Ley General de Administración Pública. Ley No. 6227, del 2 de mayo de 1978, art. 19.1, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Podemos concluir que el acceso a la información pública debe de ser amplio (solo limitado excepcionalmente por ley), pues solo así se podrá lograr tener funcionarios informados, concedores de la gestión administrativa, partícipes de una sana democracia del pueblo:

«Un gobierno del pueblo, en la ausencia de toda información del pueblo o de los medios que le permiten acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, es decir, de una tragicomedia. El conocimiento le llevará siempre por encima de la ignorancia. Un pueblo que quiere ser su propio soberano debe procurarse el poder que le facilita el conocimiento».<sup>46</sup>

## **B. Principio de Transparencia Administrativa**

La transparencia administrativa es una de las exigencias más comunes e importantes que los ciudadanos (en un sistema democrático) demandan a sus gobernantes (presidentes, ministros, diputados, alcaldes, etc.) y demás funcionarios públicos en general, puesto que la prevalencia de esta en el desarrollo de las actuaciones administrativas fortalece la democracia, la legitimidad y debilita la corrupción.

« (...) no hay control donde no hay transparencia, y sin control eficaz del poder no cabe la democracia».<sup>47</sup>

El exmagistrado de la Sala Constitucional, Ernesto Jinesta Lobo, define este principio de la siguiente manera:

«La transparencia busca crear un aparato administrativo que dialogue y transforme a los viejos súbditos en administrados interlocutores y no en meros destinatarios de actos desfavorables o de gravamen. La Transparencia constituye,

---

<sup>46</sup> Madison, citado por Javier de Lucas Martín, *Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142180.pdf>, (Consultado el 18 de octubre del 2018).

<sup>47</sup> Ídem.

entonces, un elemento esencial para el logro de un grado más desarrollado de democracia y un indicador importante de la posibilidad de cambios radicales en las relaciones entre los administrados y la Administración Pública».<sup>48</sup>

En el mismo sentido, el doctor Jorge Córdoba indica que este principio encuentra asidero en la Constitución Política, por lo que aporta la siguiente interpretación:

«Este principio lo vemos sustentado en el Artículo 11 párrafo segundo de la Carta Magna costarricense, en donde se indica que la Administración Pública estará sometida a “un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas”, aspecto que responde a las nuevas tendencias de transparencia en el Derecho Comparado.

La transparencia va dirigida básicamente a que toda actuación de las administraciones públicas debe ser de conocimiento de los ciudadanos porque éstos son parte activa en la fiscalización y control de las autoridades que detentan el poder público».<sup>49</sup>

La Sala Constitucional desarrolla este principio en el Voto N° 2120-2003 dentro del cual dispone lo siguiente:

«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

---

<sup>48</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la información Administrativa*. (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro 2006), 20.

<sup>49</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Gestión Administrativa*, (ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012), 361.

cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes». <sup>50</sup>

La Administración Pública cuenta con muchas y muy diversas formas para alcanzar altos niveles de transparencia administrativa, pero la principal forma se da, indudablemente, al facilitar información al administrado mediante el derecho al acceso a la información pública. Algunas de las informaciones más relevantes que podrían interesar al ciudadano en general son la justificación y el uso de los fondos públicos, la elección de sus funcionarios, la motivación de los actos administrativos, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, los procedimientos de contratación administrativa, entre otros. Por lo que se considera que dichas informaciones deben estar siempre al alcance del administrado.

El principio de transparencia tiene una amplia relación con el derecho a la información pública, ya que es mediante el libre acceso a la información contenida en los departamentos administrativos que se puede tener una administración transparente en la gestión de los asuntos públicos.

### **C. Principio de Publicidad**

La publicidad como principio jurídico nace producto de la transparencia administrativa y se desarrolla como uno de los fundamentos elementales de todo Estado de Derecho. Toda Administración Pública debe, en sus actuaciones, buscar satisfacer el interés común de sus habitantes; una de las formas más básicas para cumplir con ello, consiste en que cada uno de los servidores públicos

---

<sup>50</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Voto N° 2120-2003 de las 13:40 horas del 14 de marzo de 2003.

realice sus actos sin el temor de que estos sean objeto del escrutinio y la sana crítica pública.

El principio de publicidad busca que cada acto o comportamiento de un servidor público pueda ser objeto de conocimiento de todos los interesados. El doctor Jorge Córdoba Ortega define este principio de la siguiente forma:

«El principio de publicidad constituye uno de los pilares básicos en todo sistema democrático y de derecho pues se plasma como regla general en las actuaciones de la Administración Pública. Este principio es consecuencia de la transparencia que debe imperar en el funcionamiento público, sobre todo, en razón de las gestiones que realizan sus servidores para cumplir con el bloque de legalidad y el interés general».<sup>51</sup>

En el mismo sentido, se ha señalado en el derecho comparado, específicamente por el Derecho Constitucional Español, que el principio de publicidad es:

« (...) uno de los elementos característicos del Estado de Derecho. Desde la aparición de esta forma de Estado, se concibe como un instrumento para erradicar la arbitrariedad, ya que permite conocer a los ciudadanos el motivo, la forma y el contenido de la actuación de los poderes públicos».<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El Derecho de Petición como Garantía Fundamental*. (Primera edición. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997), 81.

<sup>52</sup> Biglino Campos, P. *Publicidad de las normas*. (Madrid, España: Editorial Civitas, Enciclopedia Jurídica Básica, volumen IV, 1994), 5392.

El principio de publicidad lo encontramos desarrollado en la Carta Política en distintas normas, pero es en el numeral 129 constitucional, en donde encontramos su importancia para el proceso de elaboración y vigencia de las normas jurídicas. Dicho texto establece lo siguiente:

«Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial (...)»<sup>53</sup>

A partir de este último enunciado constitucional, podemos concluir que la publicación de una norma por medio del diario oficial *La Gaceta* es un requisito indispensable para que una ley tenga validez dentro del ordenamiento jurídico nacional y, por consiguiente, pueda surtir efectos correspondientes.

Otra forma por medio de la cual podemos ver manifiesto el principio de publicidad es en cuanto al acceso de las partes al expediente, dentro de un procedimiento administrativo:

« (...) procedimiento administrativo público el cual consagra la exigencia de que ambas partes puedan tomar conocimiento de la totalidad del material de hecho que fundamenta sus respectivas pretensiones».<sup>54</sup>

Lo anterior se encuentra relacionado con lo que dispone la Ley General de Administración Pública, en su numeral 272, el cual textualmente indica:

«1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como

---

<sup>53</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art 129).

<sup>54</sup> Chaves Vargas, Cynthia y Rojas Durán, Fabiola. *El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Un análisis comparado jurisprudencial*. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007), 45.

a pedir certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente.

2. El costo de las copias y certificaciones será de cuenta del patente». <sup>55</sup>

#### **D. Principio de Rendición de Cuentas**

Los sistemas democráticos en general encuentran su equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos existente entre los diversos poderes del Estado. Las actuaciones de estos son vigiladas y verificadas entre ellos mismos.

Al igual que en otras democracias del orbe, el sistema democrático costarricense se basa en dicho sistema de frenos y contrapesos; la Asamblea Legislativa es el principal ente político contralor por excelencia<sup>56</sup>, ya que la Constitución le otorga, entre otras funciones, la potestad de exigir, fiscalizar y enmendar las actuaciones de los otros poderes del Estado, especialmente del ejecutivo.<sup>57</sup> El principio de rendición de cuentas sobreviene del juego democrático entre los entes del Estado, los partidos políticos, sectores sociales y económicos y la sociedad civil, que por motivos de sus actividades se interesan por conocer las acciones y actividades de quienes participan en la Administración Pública y del mismo Gobierno.

Si bien se conoce, producto de esta investigación, que existen autores que consideran que el principio de rendición de cuentas es una obligación moral y ética, antes que una legal, se considera que la Carta Política, al hacer referencia

---

<sup>55</sup> Ley General de Administración Pública. Ley No. 6227, del 2 de mayo de 1978, art. 272, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

<sup>56</sup> (...) *aparentemente la primordial es el Parlamento, donde se adviera la conexión entre participación y control como núcleo de la democracia representativa.* Javier de Lucas Martín, *Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad.* <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142180.pdf>, (Consultado el 18 de octubre del 2018).

<sup>57</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art 121).

en el artículo 11<sup>58</sup> a este principio, le da fundamento constitucional y, por lo tanto, legal.

La rendición de cuentas es una obligación ética y jurídica, que recae sobre todo gobernante y administrador de la cosa pública, quien deberá informar sobre su quehacer y cómo utiliza, por ejemplo, el dinero y todos los demás recursos que en virtud de su posición le fueron entregados por el pueblo, entre otras cosas.

Con el intento de acercarse a un concepto jurídico de este principio, se puede citar el criterio emitido por el excontralor de la República, Luis Fernando Vargas Benavides, quien indica lo siguiente:

«Se trata no únicamente de informar lo que los gobernantes hicieron o no a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático. Se trata, además, de informar en términos que permitan conocer y verificar cómo se administraron y gastaron los recursos que tuvo a su disposición para cumplir con los fines y objetivos que dice haber cumplido. Las cuentas que se rinden deben ser no solo claras, sino también verificables, en lo político y en lo financiero».<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> (...) *La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.* Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art 11).

<sup>59</sup> Vargas Benavides, Luis Fernando. *Democracia, Derecho y Transparencia, Las riendas del desarrollo: la transformación de la Hacienda Pública en Centroamérica y República Dominicana.* (Heredia, Costa Rica: Editores. Fernando Herrero; Marvin Taylor; Gladys González. EFUNA. 2001), 17.

Otra definición que es importante destacar es la que expone en un estudio Antonio Sánchez de Lozana, quien indica sobre este principio:

«El concepto de rendición de cuentas de la Administración Pública implica que aquellas personas elegidas popularmente o nominadas por autoridad con mandato electoral, deben responder ante la sociedad por las decisiones de políticas públicas, su justificación y el cómo se están implementando dichas medidas».<sup>60</sup>

Dentro del tema en estudio de esta investigación, se considera importante hacer especial referencia a este principio, puesto que la democracia costarricense tristemente carece de métodos claros y accesibles al ciudadano para la rendición de cuentas, más grave aun es cuando quienes ostentan altos cargos públicos intentan limitar el acceso a las distintas informaciones al pretender decretar que estas configuran una información clasificada o incluso secreto de Estado.

### **E. Principio Democrático**

Este principio, según el criterio del doctor Jorge Córdoba Ortega, deriva de la relación entre los artículos 1 y 9 de la Constitución Política. El primero de ellos indica lo siguiente:

«Costa Rica es una República democrática, libre e independiente».<sup>61</sup>

Por su parte, el artículo 9 establece que:

«El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y

---

<sup>60</sup> Sánchez de Lozana, Antonio. *Viabilidad Democrática y Control de la Corrupción*. Citado por Obando León, Francisco José. *La Rendición de Cuentas de la Administración Pública Costarricense*. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002), 8.

<sup>61</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art 1).

tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...)».<sup>62</sup>

El destacado jurista costarricense, Jorge Córdoba Ortega, considera que:

« (...) mientras se garantice en mejor forma el acceso a la información pública y se estimule la creación de herramientas que garanticen la transparencia en la gestión pública, mayor será el nivel democrático del país; procurando eso sí una mayor participación de los ciudadanos en el quehacer público».<sup>63</sup>

Por su parte, la Sala Constitucional desarrolla de forma clara este principio en la Sentencia 9197-2006, dentro de la cual dispone lo siguiente:

«El principio democrático tiene una triple connotación constitucional: en primer lugar, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, que implica, una especial forma de elección de nuestros gobernantes, que se traduce en el sistema de democracia representativa, participativa y pluralista, como el ejercicio indirecto del Poder a través de los diversos puestos de elección popular; en segundo lugar, como fuente o parámetro de interpretación, en tanto se constituye en la fuente y norte del régimen jurídico, al permear todo el ordenamiento y formas jurídicas, de modo que se impone como principio rector en la organización política del Estado y de todas las formas de organización colectiva (como sucede con la integración de los órganos colegiados de los entes corporativos, tanto de las municipalidades, como los colegios profesionales y corporaciones de producción) y, la representatividad en su instrumento pragmático de realización;

---

<sup>62</sup> *Ibíd*em, art. 9.

<sup>63</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Gestión Administrativa*. (ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012): 363.

y en tercer lugar, como verdadero derecho, y en esa condición, justiciable ante instancias administrativas y jurisdiccionales». <sup>64</sup>

Por lo tanto, se concluye que el principio democrático es un soporte fundamental para el ejercicio del derecho a la información pública, ya que el progreso de este viene a garantizar que todos los administrados van a contar con iguales oportunidades de obtener acceso a los departamentos públicos cuando busquen información de interés público.

Se ha pretendido demostrar los principios de legalidad, transparencia administrativa, publicidad, rendición de cuentas y democrático, ya que son esenciales para comprender el alcance que tiene el ejercicio de un derecho al acceso a la información administrativa y en ese sentido se ha procurado desarrollar brevemente su sustento constitucional en Costa Rica.

### **Sección III: Límites al Derecho a la Información Pública**

Esta sección tiene como fin señalar los límites al derecho a la información pública, dentro del ordenamiento jurídico costarricense.

A modo de introducción, hay que destacar que en principio, las libertades públicas<sup>65</sup>, específicamente los derechos y garantías individuales, contenidos en los artículos que van de los numerales 20 al 49, inclusive, de la Constitución

---

<sup>64</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia Voto No. 9197-2006 de las 14:55 horas del 4 de julio de 2006.

<sup>65</sup> (...) *las libertades públicas pueden ser definidas como los poderes de autodeterminación reconocidos y organizados por el estado, por medio de los cuales el hombre, en los diversos dominios de la vida social, escoge el mismo su comportamiento.* Hernández, Rubén. *Las Libertades Públicas en Costa Rica*. (Primera edición. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro 1980), 13.

Política costarricense, solo pueden ser restringidos o regulados por Ley Ordinaria<sup>66</sup>.

El artículo 30 constitucional consagra el derecho y garantía individual de acceso a la información pública, al igual que el Derecho Internacional, empero no existe una ley marco<sup>67</sup> que regule este derecho en Costa Rica:

«El Derecho Internacional reconoce el derecho de los individuos a recibir información, en especial aquella relativa a actos de la Administración Pública. Si bien el derecho al acceso a la información no es absoluto, toda restricción que se le imponga debe estar claramente establecida en la ley y responder a una situación excepcional».<sup>68</sup>

Sin hacer un estudio profundo del problema de la regularización del derecho a la información en Costa Rica, se podría decir, a grandes rasgos, que los únicos límites<sup>69</sup> o restricciones para acceder a los departamentos administrativos con el fin de obtener información de interés público, son los establecidos por la misma Constitución Política, la cual es el límite por excelencia a este derecho, el contenido en el mismo artículo 30, es decir, los secretos de Estado.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Artículo 19.- 1. *El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes (...).* Ley General de Administración Pública. Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978, art. 19, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre del 2018).

<sup>67</sup> La regularización de dicho instituto se encuentra dispersa en varias normativas no unificadas, tal como se verá en la Sección IV, b) de este capítulo.

<sup>68</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, Sentencia de 24 de noviembre de 2009. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf), (Consultado del 15 de octubre del 2018).

<sup>69</sup> *El constituyente puso un límite al derecho de los particulares de obtener información: El secreto de Estado.* Procuraduría General de la República. Dictamen No. C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

<sup>70</sup> *La negativa a proporcionar información será constitucional cuando se esté en presencia de un secreto de Estado. Es decir, si el asunto pone en peligro la seguridad, la defensa nacional o las relaciones exteriores.* Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

Ahora bien, en relación con lo anterior, cabe destacar que en Costa Rica, el ejercicio de las libertades públicas acordadas por la Constitución no es absoluto, y pueden ser objeto de restricciones cuando se encuentren de por medio intereses superiores, así ha sido establecido por la Sala Constitucional de Costa Rica en el Voto 1115-94<sup>71</sup>; por lo que no resulta extraño que el derecho a la información establecido en el artículo 30 constitucional posea ciertos límites (pese a que no ha sido regulado por ley ordinaria).

En el año 2003, la Sala Constitucional de la República de Costa Rica, en su voto 2120-03<sup>72</sup>, vino a establecer que el derecho de acceso a la información pública posee dos tipos de límites: intrínsecos y extrínsecos. Dichos límites serán estudiados a continuación.

### **A. Límites intrínsecos**

Los límites intrínsecos, en palabras del doctrinario Jinesta Lobo, son:

« (...) son aquellos que sirven para definir el contenido esencial de un derecho, son impuestos por la Constitución al definirlo y regularlo».<sup>73</sup>

En cuanto a los límites intrínsecos, la Sala Constitucional, en el voto indicado *supra*, estipula lo siguiente:

«En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos los siguientes: 1) El fin del derecho es la “información sobre asuntos de interés público”, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve

---

<sup>71</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Sentencia Voto: 1115-94 de las 09:21 horas del 25 de febrero de 1994.

<sup>72</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Sentencia Voto: 2120-03 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

<sup>73</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa*. (San José: Editorial Juricentro, 2006), 181.

enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse “Quedan a salvo los secretos de Estado».

Como se desprende de lo anterior, la información sobre asuntos de interés público y el secreto de Estado son concebidos jurisprudencialmente como límites intrínsecos al derecho a la información.

### **A.1. Información sobre asuntos de interés público**

En cuanto a este primer límite, es importante observar cómo es definido dentro del ordenamiento jurídico un asunto de interés general o interés público; al respecto, la Procuraduría General de la República, desde larga data, ha establecido lo siguiente:

«Ahora bien, el propio artículo constitucional al referirse a asuntos de interés público, permite el reconocimiento de la existencia de asuntos que bien podrían ser denominados “de carácter privado” o bien “no públicos” y cuya existencia carece de interés o valor para el común de los agentes. Consideramos que este tipo de asuntos está fuera de los límites de la norma constitucional transcrita supra, de tal manera que su conocimiento está reservado únicamente a aquellas personas que en relación con él, demuestren tener un interés legítimo».<sup>74</sup>

« (...) la información de interés público es aquella que interesa y es útil a la colectividad y no solo a un individuo o individuos determinados o que es de conveniencia particular. No basta, entonces, que exista un interés particular en el conocimiento de determinados asuntos, sino que es necesario que haya un interés colectivo en ese conocimiento. Y es

---

<sup>74</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-164-1979, del 13 de agosto de 1979.

que no puede desconocerse que no todos los documentos o informes que están en posesión de una oficina pública son de interés público».<sup>75</sup>

«Se considera, al efecto, que si la información es de carácter privada no existe un interés público en su comunicación a terceras personas, por lo que nadie tiene derecho al acceso a dicha información y la Administración está obligada a mantenerla en secreto. Existe interés público en la información cuando esta interesa a la colectividad y si ese interés no existe, la Administración está obligada a mantener la confidencialidad de la información reunida».<sup>76</sup>

«Información de interés público: debe entenderse aquella que sea de interés y utilidad para la comunidad, de modo que la información que solo interesa y es útil para un particular no entra en los supuestos del artículo 30 constitucional».<sup>77</sup>

Se desprende, de los dictámenes de la Procuraduría, que no toda información contenida dentro de los diversos departamentos de la Administración Pública cumple con el carácter de ser información que sea de interés y de utilidad para los administrados o para el público en general; es decir, existe información sensible que solo interesa a ciertos particulares como, por ejemplo, el expediente médico de un usuario de la Caja Costarricense del Seguro Social o alguna de las piezas de un determinado expediente administrativo, es decir, información no pública o carente de interés general.

Es por lo anterior, que aquella información que no contenga la característica de ser de interés general o de interés público, está fuera del alcance del derecho a la

---

<sup>75</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-246-1995, del 29 de noviembre de 1995.

<sup>76</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-123-1996, del 29 de julio de 1996.

<sup>77</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-094-1997, del 12 de junio de 1997.

información pública, esto por disposición del artículo 30 de la Constitución Política costarricense, el cual es claro al establecer que:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público (...).».<sup>78</sup>

## **A.2. Secretos de Estado**

En cuanto a este límite, no se profundizará en esta sección, ya que será analizado ampliamente en el capítulo segundo de esta investigación. Únicamente adelantaremos que este límite se encuentra contemplado en el párrafo segundo del artículo 30 de la Constitución Política de Costa Rica:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>79</sup>

## **B. Límites extrínsecos**

Con respecto a los límites extrínsecos, el voto de la Sala Constitucional en mención, establece que dichos límites son los siguientes:

«En lo concerniente a las limitaciones o límites extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa tenemos los siguientes: 1) El artículo 28 de la Constitución Política establece como límite extrínseco de cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal

---

<sup>78</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, artículo 30) El subrayado no pertenece al original.

<sup>79</sup> Ídem.

forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. (...) 3) La averiguación de los delitos, cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas».

Según lo indicado *supra*, constituyen límites extrínsecos al derecho a la información pública los siguientes: la moral y el orden público (artículo 28 de la Constitución Política), el derecho a la intimidad (artículo 24 de la Constitución Política) y las investigaciones criminales. Estos se analizarán a continuación.

### **B.1. Artículo 24 de la Constitución Política**

Este importante artículo constitucional protege una esfera del individuo que es fundamental en la vida de toda persona: el derecho a la intimidad.

La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 24, en lo que interesa, establece:

«Artículo 24: Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. Son inviolables los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República. Sin embargo, la ley, cuya aprobación y reforma requerirá los votos de dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa, fijará en qué casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente

indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento (...).»<sup>80</sup>

Como se puede observar, si bien es cierto, este ordenamiento garantiza el derecho a la intimidad, la inviolabilidad de los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República; por otro lado, también establece posibilidad de que, mediante ley<sup>81</sup>, se pueda ordenar excepcionalmente el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos penales sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia patrios.

Respecto a lo anterior, la doctrina establece:

«Es innegable que la dificultad que existe para definir la noción del respeto a la vida privada viene sobre todo del hecho de que varios factores antagónicos se encuentran en juego, entre los cuales se tiene que destacar en forma principal el derecho del individuo al secreto de su vida, por un lado, y el derecho de la colectividad a la información, por otro».<sup>82</sup>

Pese a lo anterior, es innegable el interés del Estado de proteger el derecho a la intimidad, frente a la intromisión de terceros, en la esfera de la intimidad de sus ciudadanos. Esto se puede ver reflejado tanto en los votos de la Sala Constitucional, de la Sala Tercera, así como por los dictámenes de la Procuraduría General de la República:

«La libertad de la vida privada es el reconocimiento de una zona de actividad que es propia de cada uno, y el derecho a la

---

<sup>80</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, artículo 24).

<sup>81</sup> En Costa Rica existe una ley que permite el secuestro, registro o examen de los documentos privados denominada Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, N° 7425 del 09 de agosto de 1994.

<sup>82</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco. *El Derecho a la Intimidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, Derechos Humanos Fundamentales*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1840/17.pdf>, (Consultado el 19 de octubre de 2018).

intimidad limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la vida privada de la persona; esta limitación puede manifestarse tanto en la observación y captación de la imagen y documentos en general, como en las escuchas o grabaciones de las conversaciones privadas y en la difusión o divulgación posterior de lo captado u obtenido sin el consentimiento de la persona afectada».<sup>83</sup>

«En un Estado Democrático, la libertad de expresión y de información constituyen dos principios fundamentales que lo caracterizan, pero un Estado Democrático de Derecho implica también que estos dos principios esenciales encuentren su límite en otros derechos igualmente trascendentes como el honor y la intimidad de las personas».<sup>84</sup>

«El derecho a la intimidad consiste en un derecho de defensa frente a inmisiones de terceros en el ámbito definido constitucionalmente como íntimo, que no se reduce solo a impedir que los terceros accedan a ese ámbito, también puede extenderse a su publicidad. El individuo puede impedir que un tercero se entremeta en su intimidad y oponerse también a que la haga pública o le dé publicidad haciéndola accesible a cualquiera (...) La intimidad delimita qué parte de su esfera puede convertirse en información y quién puede acceder a ella. Esto implica, pues, que el individuo debe poder conocer en todo momento qué información disponen los terceros sobre su intimidad, esto es, no solo puede impedir el acceso a la información relativa a la intimidad, sino acceder a la información que un tercero tenga sobre ella, habida cuenta del potencial

---

<sup>83</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto 6776-94, de las 14:57 horas del 22 de noviembre de 1994.

<sup>84</sup> Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución N° 2010-00103 de las 16:10 horas del 12 de febrero de 2010.

lesivo que la posesión incontrolada de esta información por un tercero puede conllevar (con los debidos matices según se trata del Estado o de un particular)». <sup>85</sup>

La intimidad, dada la importancia que tiene para el desarrollo del individuo y para el ordenamiento jurídico, es un factor que delimita la esfera de aquella información que puede convertirse en accesible a la colectividad, y también delimita quién, eventualmente, puede tener acceso a ella. Es por esto que la intimidad sirve de límite para el derecho a la información, ya que su contenido es solo de interés para el individuo en sí mismo y no para la colectividad.

Es por lo anterior que el derecho a la información cede ante el derecho a la intimidad de las personas.

## **B.2. Artículo 28 de la Constitución Política**

El artículo 28 de la Constitución Política costarricense establece:

«Artículo 28.- Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley. Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley. No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas». <sup>86</sup>

Al respecto de este límite, la Procuraduría General de la República ha dicho lo siguiente:

«Por el contrario, el derecho de acceso a la información de interés público puede ser restringido por el legislador cuando se

---

<sup>85</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-221-1995, del 10 de octubre de 1995.

<sup>86</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, artículo 28).

presenten los supuestos previstos en el artículo 28 de la Constitución Política. Es decir, cuando esté de por medio el orden o la moral públicos o los derechos de un tercero. De modo que al regularse y suministrar esa información debe establecerse si están de por medio alguno de esos factores que actúan como justificantes de restricciones al ejercicio de los derechos (...).<sup>87</sup>

Como se puede observar, el derecho a la información cede cuando están de por medio la moral, el orden público o los derechos de un tercero, esto en razón de las circunstancias expuestas de forma acertada por el doctrinario costarricense Córdoba Ortega, quien manifiesta:

«Resulta propio de la lógica, certeza y seguridad que exista un límite a aquella información que sea contraria a la moral o al orden público, pues la misma podría ser causante de afectación de derechos subjetivos o de intereses públicos, no siendo procedente el acceso por aquellos que no tienen legitimación frente a este tipo de información».<sup>88</sup>

Respecto al tema del orden público, cabe señalar que este guarda íntima relación con el límite al derecho a la información denominado secreto de Estado, ya dicho límite se justifica en razón de proteger el orden público, tal como señala la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica:

« (...) cuando esté de por medio el orden público (...) habrá motivo legítimo para impedir el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información, pues la revelación o divulgación del asunto puede alterar gravemente el funcionamiento de los órganos públicos o producir consecuencias dañosas para la paz de la Nación y el bienestar general. El

---

<sup>87</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-248-1999, del 21 de diciembre de 1999.

<sup>88</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El acceso a la Información en el marco Constitucional y sus límites*. (San José, Costa Rica: Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, n° 2.2009).

Secreto de Estado se protege precisamente por razones de Orden Público; y es indudable que la misma protección tendría que existir aunque el artículo 30 de la Constitución no dejara a salvo esos secretos, por regla expresa de su párrafo segundo».<sup>89</sup>

### **B.3. Las investigaciones criminales**

En cuanto a la averiguación de los delitos o investigaciones criminales, el voto 2120-03 en rito establece lo siguiente:

« (...) cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas».

Por su parte, y en relación con lo anterior, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público indica:

«Artículo 5.- Publicidad. El Ministerio Público no podrá dar información que atente contra el secreto de las investigaciones o que, innecesariamente, pueda lesionar los derechos de la personalidad. Sin embargo, sus funcionarios podrán, extrajudicialmente, dar opiniones de carácter general y doctrinario acerca de los asuntos en que intervengan».<sup>90</sup>

Se desprende, tanto de la normativa como del voto constitucional, que la negativa de la administración de justicia de la nación, al denegar este tipo de información, se debe a dos razones principales: 1) garantizar el acierto y éxito de la investigación y 2) respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de

---

<sup>89</sup> Sala Primera de Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución N° 115 de las 17:00horas del 4 de octubre de 1983.

<sup>90</sup> Ley Orgánica del Ministerio Público, N° 7442 del 25 de octubre de 1994.

las personas involucradas; este último tiene gran relación con el Artículo 24 de la Constitución Política, el cual fue comentado con anterioridad.

En primer lugar, lo que se pretende es no entorpecer la investigación de la comisión de un delito, porque, tal como indica el voto 1026-94 de la Sala Constitucional, adelantar la identidad o información de los presuntos implicados puede conllevar que se desestime la causa. Al respecto se establece:

« (...) no puede ser el Estado quien proporcione los datos de quien sea acusado, para que se publique con su nombre o con condiciones que aludan directamente a su identificación. (...) cuando se informa de una investigación preliminar si se dan los nombres de los presuntos acusados, pues puede resultar como en el presente caso, que se desestime la causa».<sup>91</sup>

Es por dicha razón, que la revelación de este tipo de datos cede ante el derecho a la información, situación que muchas veces no es comprendida por el ciudadano común, que exige que se revele la identidad de los sospechosos de cometer algún delito, tal como se puede ver a diario en los periódicos nacionales, así como en los noticieros televisivos y, sobre todo, en redes sociales.

También, con este límite, se busca proteger el principio de presunción de inocencia de los presuntos responsables, ya que como es sabido, existe en el Derecho Penal, propio del sistema acusatorio que rige, aquella máxima que dice: «nadie es culpable hasta que se demuestre lo contrario»; además, se pretende con este límite salvaguardar el honor y la intimidad de las personas involucradas, como se verá a continuación:

«El derecho a la información al igual que la función de policía del Estado, tienen su límite en la vida privada de los ciudadanos, y los interrelacionados derechos fundamentales del honor y prestigio y de la imagen. De esta forma vemos que, por ejemplo, los

---

<sup>91</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1026-94, de las 10:54 horas del 18 de febrero de 1994.

expedientes judiciales penales sobre delitos son de acceso restringido combinando la tutela a la defensa con la protección de la reputación y el honor. Por ende, es menester que se plantee razonablemente un criterio de información de dependencias policiales y judiciales sobre asuntos en etapa de investigación. La Convención Americana sobre Derechos Humanos pone como límite de la libertad de información, el respeto a los derechos o la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Estima la Sala que en investigaciones preliminares en procesos en que no se ha intimado ni indagado a los presuntos responsables, y en los que los tribunales no han decidido sobre el futuro de la investigación y del inculcado, la publicación de un informe policial en la prensa, atenta contra el principio de información veraz, de posibilidad de rectificación o respuesta, y contra la honra del indiciado».<sup>92</sup>

«Queda claro entonces que el ordenamiento constitucional vigente reconoce que el honor y la imagen de las personas son límites al ejercicio de la libertad de prensa y el disfrute del derecho a la información. Lo mismo puede decirse del derecho de las personas sometidas a un proceso penal a gozar de un estado de inocencia mientras una sentencia firme dictada por un tribunal ordinario mediante un proceso respetuoso de su derecho de defensa no declare lo contrario, de conformidad con lo que dispone el artículo 39 de la Constitución Política. En ese sentido, salvo casos excepcionales todas aquellas personas sometidas a un proceso penal tienen derecho a que sea preservada su

---

<sup>92</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. *El Derecho a la Información Estatal, El caso de Costa Rica*. (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica n° 112. 2007), 138.

identidad, al menos hasta que exista una sentencia condenatoria firme». <sup>93</sup>

De lo observado en esta sección, se concluye que el ejercicio de derecho a la información no es un derecho irrestricto, y que este se encuentra limitado por una serie de supuestos que es fundamental respetar dentro de una democracia, tales como los artículos constitucionales analizados. Cualquier otro límite que pretenda coartar una libertad pública individual, tal como lo es el derecho a la información pública, deberá estar contenido en una ley ordinaria:

«1. El derecho de acceso a la información tiene como límite la información de carácter privado, el orden y moral públicos, los derechos de terceros, así como la existencia de secretos de Estado. 2. La regulación del acceso a la información y de los límites al ejercicio de este derecho fundamental está reservada a la ley. 3. Por consiguiente, para determinar que una información es confidencial o en su caso, que configura un secreto de Estado, así como las restricciones fundadas en el orden público, se requiere una ley que regule el punto (...)». <sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 17947-06 de las 16:49 horas del 12 de diciembre de 2006.

<sup>94</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-239-95, del 21 de noviembre de 1995.

## **Sección IV. Fundamento en la Normativa Costarricense**

En esta sección, se analizará el primer párrafo del artículo 30 Constitucional donde se consagra el Derecho a la Información Pública en Costa Rica. Para lograr dicho cometido, se hará referencia a la jurisprudencia relevante sobre el tema, emitida por la Sala Constitucional, así como también a la normativa vigente que alude a este derecho.

### **A. Marco Constitucional**

El aspecto más importante en la normativa relativa al derecho de acceso a la información, lo encontramos en el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; dicha norma establece:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>95</sup>

Como vemos, este artículo es el que consagra el derecho a la información pública, garantizando al administrado el libre acceso a los departamentos administrativos, con el propósito de obtener información revestida de interés público.

Ahora bien, a modo explicativo, se debe mencionar que además de esta norma constitucional, existen otros derechos constitucionales que se relacionan íntimamente con el derecho a la información, como lo son aquellos consagrados en el artículo 24<sup>96</sup>, que regula el Derecho a la Intimidad; el 27<sup>97</sup>, que regula

---

<sup>95</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 30).

<sup>96</sup> *Artículo 24.- Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. Son inviolables los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República. Sin embargo, la ley, cuya aprobación y reforma requerirá los votos de dos tercios de los Diputados de la Asamblea Legislativa, fijará en qué casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento.*

Derecho de Petición; el 29<sup>98</sup>, el cual corresponde al Derecho de Rectificación y Respuesta y la norma 41<sup>99</sup>, que dispone el Derecho al Honor, todos de la Constitución Política. Estas normas tienen una relación directa con la disposición en estudio. Este conglomerado de normas constituye una base importante para la defensa de las garantías de los administrados, lo cual limita, en algunos casos, el derecho a la información, tal como se indica en la sección III del presente capítulo.

Es necesario destacar que el derecho a la información es a la vez un derecho fundamental y facultativo del ciudadano para acudir a la Administración Pública con el fin de obtener información que sea de interés público; pero también es una garantía esencial dentro del Estado de Derecho y de un país de corte democrático.

---

*Igualmente, la ley determinará en cuáles casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar que se intervenga cualquier tipo de comunicación e indicará los delitos en cuya investigación podrá autorizarse el uso de esta potestad excepcional y durante cuánto tiempo. Asimismo, señalará las responsabilidades y sanciones en que incurrirán los funcionarios que apliquen ilegalmente esta excepción. Las resoluciones judiciales amparadas a esta norma deberán ser razonadas y podrán ejecutarse de inmediato. Su aplicación y control serán responsabilidad indelegable de la autoridad judicial.*

*La ley fijará los casos en que los funcionarios competentes del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República podrán revisar los libros de contabilidad y sus anexos para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos.*

*Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los Diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión.*

*No producirán efectos legales, la correspondencia que fuere sustraída ni la información obtenida como resultado de la intervención ilegal de cualquier comunicación. Ibid., art 24.*

<sup>97</sup> Artículo 27.- *Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución. Ibid., art 27.*

<sup>98</sup> Artículo 29.- *Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca. Ibid., art 29.*

<sup>99</sup> Artículo 41.- *Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. Ibid., art 41.*

Lo anterior se encuentra ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional<sup>100</sup>, órgano supremo que ha mantenido una línea clara y constante respecto a esclarecer que mediante el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer documentos y actos de los funcionarios, siempre y cuando estos estén revestidos de interés público.

La Sala Constitucional, en el voto 6240-1993, establece el fundamento jurídico del derecho de acceso a la información, de la siguiente manera:

« (...) este derecho tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos. Es por esto que la naturaleza pública de la información es el elemento cardinal para definir el derecho a solicitarla al órgano o ente público». <sup>101</sup>

El voto indicado, pese a ser del año 1993, no ha perdido vigencia en el transcurso de los años, inclusive se ha convertido en un punto de referencia jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información.

El derecho a la información pública, como dijimos, ha tenido un amplio tratamiento por parte de los magistrados de la Sala Constitucional, y ha sido objeto de críticas constructivas por parte de estos; tal es el caso del exmagistrado Ernesto Jinesta Lobo, quien al respecto indica que el mayor problema que se enfrenta a la hora del tratamiento del tema objeto de estudio, es la ausencia de una ley marco que regule el derecho a la información pública (y su límite por excelencia: el secreto de Estado). El magistrado refuerza la tesis seguida por la Procuraduría General de la

---

<sup>100</sup> Se pueden observar los votos de la Sala Constitucional: 880-1990, 5958-1998, 2120-2003, 3386-2004, 774-2005, 9918-2009, 3729-2015, etc., en todos estos casos se aprecia que la jurisprudencia de la Sala es constante; en el sentido de que los actos y documentos públicos son de libre acceso y el secreto de los mismos es la excepción a la regla.

<sup>101</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Voto No. 6240-1993, de las 14 H del 27 de noviembre de 1993.

República, al señalar que existe la necesidad de que se emita una Ley sobre Secretos de Estado. Ese es el Voto 2120-2003, que indica:

«El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos” (...) Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y sectorial (...).»<sup>102</sup>

Por otra parte, en el desarrollo jurisprudencial del artículo 30 Constitucional, la Sala ha destacado la evolución que ha tenido el derecho a la información pública a través del tiempo, el cual se concibe actualmente como un derecho prestacional del ciudadano frente a la Administración Pública, superando su concepción originaria como mero instrumento jurídico defensivo contra acciones u omisiones lesivas por parte del Estado en contra de los administrados. Indica la jurisprudencia que:

«El ordinal 30 de la Constitución Política regula el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado. Esta garantía responde a una concepción más avanzada de los derechos constitucionales. Originalmente, estos eran concebidos como instrumentos jurídicos de naturaleza defensiva en contra de las intervenciones arbitrarias y lesivas del Estado en la esfera privada de los administrados y contra su integridad. Con el tiempo, tales garantías se convirtieron en verdaderos derechos prestacionales del ciudadano frente a la Administración Pública, a quien se le puede exigir el cumplimiento de determinados

---

<sup>102</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2120-03, de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

comportamientos y acciones, sin cuya ejecución el disfrute de ciertas garantías constitucionales deviene ilusorio, vaciado de todo contenido real». <sup>103</sup>

Por consiguiente, se puede concluir de los votos observados que el derecho de acceso a la información tiene como propósito difundir y facilitar la información de interés público a los administrados. El constituyente veló por proteger y garantizar al ciudadano un instrumento para que este pueda formarse una opinión de los acontecimientos, participe activamente en los asuntos públicos y, en lógica consecuencia, obligue al Estado a propiciar e instrumentar políticas y sistemas administrativos que faciliten el acceso de todas las personas a los registros, a bases de datos, archivos, expedientes administrativos <sup>104</sup>, etc., garantizando de alguna forma la transparencia administrativa.

Se podría considerar que el artículo 30 constituye la piedra angular del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico costarricense, pero no debe omitirse la necesidad de emitir una ley marco que sustente la norma constitucional, tal como lo han manifestado en reiteradas ocasiones tanto magistrados, como procuradores y académicos, tal como se pudo observar *supra*.

## **B. Legislación Nacional**

En razón de que el análisis normativo del derecho a la información pública no es el tema central del presente trabajo, no se profundizará en el análisis de todas las normas dispersas en los diferentes cuerpos legales que hacen mención a este

---

<sup>103</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto No. 3407-04, de las 16:13 horas del 31 de marzo de 2004.

<sup>104</sup> *El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2120-03, de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

derecho, únicamente se centrará en estudiar las leyes que se consideran más importantes y que sustentan de alguna forma la norma contenida en el artículo 30 constitucional.

### **B.1. Ley General de Administración Pública**

Dicha ley establece, en el capítulo sexto denominado «Del acceso al expediente y sus piezas», la regulación referente a los documentos que forman parte de los despachos administrativos, la cual indica en el artículo 272.1 la norma general, con la salvedad de los casos establecidos en el artículo 273 y 274. Al respecto, los artículos mencionados señalan:

«Artículo 272.1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente».<sup>105</sup>

El primer caso de salvedad lo señala el numeral 273:

«1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o 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.

2. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos

---

<sup>105</sup> Ley General de Administración Pública. N° 6227 del 2 de mayo de 1978, art. 271.1, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

consultivos y los dictámenes de estos antes de que hayan sido rendidos». <sup>106</sup>

El artículo 274 contiene la segunda salvedad, que dice:

«La decisión que negare el conocimiento y acceso a una pieza deberá ser suficientemente motivada. Cabrán contra la misma los recursos ordinarios de esta ley». <sup>107</sup>

Con respecto a las limitaciones, el artículo 217 señala:

«Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley». <sup>108</sup>

Para el desarrollo del presente estudio, es importante destacar que la Ley General de la Administración Pública hace referencia a la figura secreto de Estado, y lo establece como una de las limitaciones por excelencia al derecho a la información, en armonía con lo estipulado por el artículo 30 de la Constitución Política, pero únicamente en cuanto al acceso al expediente y sus piezas, en sede administrativa. Por lo tanto, la limitación establecida en la ley General de la Administración Pública no podría ser extensiva a otro tipo de documentos o informaciones contenidas en los departamentos administrativos, diferentes de un expediente administrativo, de ahí la necesidad de su desarrollo normativo, tal como indica Córdoba Ortega:

« (...) su contenido no es definido por la norma, y sería más bien el operador jurídico y el caso concreto, los que definirían sus alcances, debido al vacío legal existente». <sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Ídem, art 273.

<sup>107</sup> Ídem, art 274.

<sup>108</sup> Ídem, art 217.

<sup>109</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*. (San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, 2004), 28.

## **B.2. Ley de la Jurisdicción Constitucional**

Si bien es cierto, la Ley de la Jurisdicción Constitucional no hace referencia específicamente al derecho a la información pública, sí establece el importantísimo derecho conexo de petición que tienen los administrados frente a la Administración.

El artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional brinda la posibilidad de interponer el recurso de amparo, en contra de una determinada oficina o departamento administrativo, en caso de que previa petición de información y transcurridos los diez días hábiles de ley, esta no manifieste respuesta alguna.

Esta norma establece que:

«Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto».<sup>110</sup>

Para fines académicos, es importante indicar que el derecho de petición tiene connotaciones diferentes al derecho de acceso a la información, y para señalar

---

<sup>110</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 de 11 de octubre de 1989, art. 32.[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_cri\\_constitucional.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_cri_constitucional.pdf), (Consultado el 15 de octubre de 2018).

dichas diferencias, se hará alusión al Dictamen C-309-2006 de la Procuraduría General de la República:

Respecto al derecho a la información indica:

«Para ejercer el derecho de información, el interesado debe hacer una solicitud a la Administración. Solicitud que tiene como objeto el pedir la información correspondiente. Se sigue de lo anterior que el derecho se satisface con la entrega debida de la información solicitada. (...) el derecho de acceso a la información en tanto dirigido a obtener información de interés público puede ser ejercido por cualquier medio, incluido el verbal y en relación con cualquiera información, independientemente del soporte en que se encuentre».<sup>111</sup>

En cuanto al derecho de petición, establece que:

«El derecho de petición planteado, igualmente, ante un funcionario público tiene como contenido necesario el planteamiento de una petición, por una parte, y el derecho a obtener una respuesta respecto de lo solicitado. La petición es “pura y simple”, es decir, no requiere la interposición de un procedimiento administrativo tendiente a verificar la procedencia de lo solicitado. Por otra parte, la resolución que puede esperarse es en los términos de la petición. Implica, entonces, la respuesta administrativa a la petición planteada. Empero, el derecho a pedir no implica derecho a obtener lo solicitado. La decisión que se dicte debe guardar congruencia con lo solicitado, por lo que no puede constituirse en un acuse de recibo. El derecho de petición se ejerce por escrito».<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-309-2006, del 1 de agosto de 2006.

<sup>112</sup> Ídem.

### **B.3. Ley del Sistema Nacional de Archivos**

En el artículo 10 de esta ley se establece lo siguiente:

«Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2o. de esta Ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado, o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico - cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales». (El subrayado no es del original).<sup>113</sup>

En cuanto al análisis de esta norma, específicamente sobre del plazo de 30 años establecidos para la limitación de acceso a los documentos que se declaren como secreto de Estado, el profesor Córdoba Ortega indica:

«Esta disposición hace especial mención tanto al derecho de acceso a la información, pero también al secreto de Estado, perdiendo dicha categoría los documentos cuando transcurran treinta años de haber sido producidos, siempre y cuando, su utilización no irrespete otras garantías fundamentales. Consideramos que el plazo que se establece para la pérdida de confidencialidad de los documentos declarados con esa característica es muy extensa. Pese a ello, vemos positivo que esos documentos sean accesibles después de que expira dicho

---

<sup>113</sup> Ley del Sistema Nacional de Archivos, N°. 7202 de 24 de octubre de 1990, art. 10. [www.archivonacional.go.cr/pdf/ley\\_7202.doc](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/ley_7202.doc) (Consultado el 18 de octubre de 2018).

plazo, en razón de la transparencia que debe regir en el funcionamiento público». <sup>114</sup>

Sobre el artículo 10 contenido en esta ley, se hará referencia con mayor detenimiento en la Sección III, A. b) del Capítulo II del presente trabajo.

### **C. Jurisprudencia Relevante**

A continuación, se brindará un repaso de algunos votos del Tribunal Constitucional costarricense, por medio del cual se pueden determinar criterios jurisprudenciales que definen y enmarcan el derecho a la información pública.

Desde ya bastantes años atrás, la Sala ha definido con claridad el concepto del derecho que estamos estudiando, así lo vemos en la sentencia 6240-1993, la cual establece al respecto:

«Este derecho tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos. Es por esto que la naturaleza pública de la información es el elemento cardinal para definir el derecho a solicitarla al órgano o ente público». <sup>115</sup>

Se puede apreciar que los magistrados de la Sala (en este caso el exmagistrado Rodolfo Piza Escalante), establecen que la razón de ser del derecho a la información pública es que el ciudadano pueda conocer el accionar de los funcionarios públicos, lo cual colabora, como lo hemos dicho antes, con el

---

<sup>114</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*. (San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica 2004), 26.

<sup>115</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993.

principio democrático, y esto encamina a una Administración Pública transparente.

En jurisprudencia más reciente, como lo es el voto N° 2120-2003 de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003, se puede apreciar el desarrollo de este derecho. En dicho voto, la Sala viene a otorgarle una mayor amplitud al derecho a la información, es decir, ya no solo permite que el administrado examine el actuar de un determinado funcionario público, sino que también le otorga la potestad de acceder a cualquier tipo de información en poder de los órganos públicos, siempre y cuando se trate de información de interés general. Con base en el artículo 30 de la Constitución Política, la Sala indica que:

«El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos”, siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos, audiovisual, magnetofónico, etc».<sup>116</sup>

Resulta importante destacar que además de estar inmediatamente relacionado con el principio democrático, el acceso a la información pública lo está con los principios de eficiencia y eficacia, así lo estableció la jurisprudencia de la Sala en

---

<sup>116</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2120-03, de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

el voto N. 4460-2008, de las diecisiete horas y catorce minutos del veinticinco de marzo del dos mil ocho. Esta sentencia establece que:

«El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a estos, 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 esta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes».<sup>117</sup>

En conclusión, podemos decir que el derecho de acceso a la información contenida en las oficinas de la Administración Pública es prioritario y fundamental en un estado democrático. Mediante la protección y el cumplimiento de este derecho, se puede garantizar al ciudadano la disposición de una herramienta que le permita ejercitar su poder soberano en contra de posibles arbitrariedades por parte de quien ostente la administración de la cosa pública; así lo explica Ernesto Jinesta Lobo al indicar que:

«La configuración, defensa y potenciación del derecho de acceso a la información en poder de la administración pública constituye uno de los varios instrumentos de la lucha contra las inmunidades del poder, es decir, contra el secretismo y el hermetismo

---

<sup>117</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto N. 4460-2008, de las 17:14 horas del 25 de marzo de 2008.

impuestos por un modelo de organización burocrático y autoritario, con sus nefastas consecuencias». <sup>118</sup>

## **Capítulo II – El Secreto de Estado en Costa Rica**

En el Capítulo I de la presente investigación, se pudo observar que el derecho a la información no es un derecho irrestricto y que, al contrario, este posee una serie de límites impuestos por la misma Constitución Política, que impiden el libre acceso a cierta información.

En este Capítulo II, se analizará con detenimiento el contenido de uno de los límites impuestos por el Constituyente al Derecho a la Información Pública en el ordenamiento jurídico costarricense, denominado: Secreto de Estado.

Este límite se encuentra previsto en el párrafo segundo del artículo 30 de la Constitución Política, el cual establece:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado». <sup>119</sup>

Se debe tomar en consideración que pese a que este límite no se encuentra regulado por una Ley ordinaria, tanto los criterios sostenidos por la Procuraduría General de la República, así como la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la doctrina nacional, establecen que este límite intrínseco se encuentra integrado por tres «materias» o tres grupos específicos de temas que lo conforman, los cuales son todos aquellos documentos, hechos o informaciones, cuya revelación pública

---

<sup>118</sup> Jinesta, Ernesto. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*, [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/TRANSPARENCIA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20ADMINISTRATIVA%20-%202004.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/TRANSPARENCIA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20ADMINISTRATIVA%20-%202004.PDF), (Consultado el 19 de octubre de 2018)

<sup>119</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 30).

pongan en peligro: A) Relaciones Internacionales, B) Seguridad Nacional y C) Seguridad Interna y Externa de la Nación. Al respecto se señala:

«El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse. “Quedan a salvo los secretos de Estado”. (...)Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional (...)».<sup>120</sup>

Por su parte, bajo la misma línea de pensamiento, la Procuraduría General de la República indica:

« (...) debe tomarse en cuenta que nuestra Constitución Política ha señalado que determinadas materias constituyen secreto de Estado; lo relativo a la seguridad, defensa nacionales y las relaciones exteriores de la República».<sup>121</sup>

« (...) se concluye que se estaría ante un secreto de Estado únicamente cuando existan hechos, informes o documentos que, por su naturaleza y especial gravedad, su revelación podría poner en peligro la seguridad y defensa interna y externa de la nación, así como perjudicar las relaciones internacionales de Costa Rica. De ahí que, dado que la protección de estos valores por el secreto de Estado, constituye un límite al ejercicio del derecho a la información, corresponde al legislador establecer bajo qué supuestos se está ante un secreto de Estado, en aplicación del

---

<sup>120</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 0136-03, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

<sup>121</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

principio de que las libertades públicas solo pueden ser reglamentadas por ley».<sup>122</sup>

Por otra parte, es preciso indicar que si bien es cierto el secreto de Estado se encuentra conformado por las «materias» señaladas *supra*, y pese a que la Procuraduría General de la República, desde el año 1983, y el Voto 0136-03 citado establecen criterios «pacíficos» en la aceptación de dichas materias como integradoras del Secreto de Estado, el concepto propio de dicho límite y lo que verdaderamente lo conforma, sigue siendo en Costa Rica, hoy en día, un concepto jurídico indeterminado, cuya interpretación y aplicación debe efectuarse de forma restrictiva, tal como lo indican los doctrinarios costarricenses Córdoba Ortega, Jinesta Lobo y la propia Procuraduría General de la República:

«Sobre este tema se ha planteado más polémica, sobre todo en razón de la diversidad de elementos que rodean el contenido propio del secreto de Estado y su categorización por algunos autores como un concepto jurídico indeterminado (...)».<sup>123</sup>

«No toda documentación puede ser encuadrada en los parámetros de este límite, pues habrá que ponderar la idoneidad de la misma para afectar de modo cierto e inminente la seguridad y defensa del Estado (...). Consecuentemente, esos conceptos jurídicos indeterminados deben ser objeto de una interpretación y aplicación restrictiva».<sup>124</sup>

«El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado (...). En todo caso, la definición del concepto “secreto de Estado” está reservada a normas jurídicas superiores,

---

<sup>122</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El Acceso a la Información en el marco constitucional y sus límites*, (San José, Costa Rica: Revista Parlamentaria. Asamblea Legislativa, Vol. 17 No.2, Agosto, 2009), 219.

<sup>123</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*, (San José, Costa Rica: Revista Iustitia, N°114-115, año 10, 1996), 34.

<sup>124</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. *Debido Proceso en Sede Administrativa*, web: [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

nunca a un reglamento, por cuanto dicho concepto implica una restricción a los derechos constitucionales consagrados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política». <sup>125</sup>

Sumado a lo anterior, tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría han indicado que la determinación del secreto de Estado es materia de reserva de ley:

«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 (...).» <sup>126</sup>

«En aplicación del principio de que las libertades públicas solo pueden ser reglamentadas por ley, cabe afirmar que sólo la ley puede establecer en qué campos o materias puede establecerse que un hecho, informe o documento constituyan secreto de Estado (...) el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto». <sup>127</sup>

«Dado el carácter de fundamental que ostentan tanto el derecho como su límite, debe concluirse en la necesaria aplicación del

---

<sup>125</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

<sup>126</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 0136-03, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

<sup>127</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

régimen jurídico propio de los Derechos Fundamentales. Régimen jurídico que está informado por el principio de reserva de ley. De conformidad con dicho principio, la regulación de los derechos fundamentales y de libertades públicas es materia reservada al legislador. De forma que el Poder Ejecutivo solo puede intervenir en dicha materia mediante reglamentos ejecutivos de la ley». <sup>128</sup>

En la misma línea de pensamiento, el doctrinario Javier de Lucas Martín manifiesta:

« (...) lo que resulta incompatible con la democracia no es que haya secretos, sino que estos escapen a la ley, que no estén regulados jurídicamente». <sup>129</sup>

Como se puede observar, se deja en clara evidencia la discusión que existe (desde larga data y en las diversas instancias del ordenamiento jurídico) sobre la conceptualización del secreto de Estado y lo que verdaderamente protege.

También se puede determinar de lo anterior que este límite y su contenido son materia de reserva de ley, y que hoy en día no se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico, lo cual trae como consecuencia (y las desavenencias que ello conlleva) que continuemos con una importante figura jurídica vista como una laguna legal o bien, como un término jurídico indeterminado. Al respecto, Jinesta Lobo indica:

«Desde 1949 el artículo 30, párrafo 2º, de la Constitución Política estableció claramente este límite al indicar que “Quedan a salvo los secretos de Estado”. Sin embargo, después de más de cincuenta años de vigencia de la norma constitucional, el legislador costarricense ha omitido, inexplicable e inverosímilmente, su obligación elemental de desarrollar legalmente el tema mediante una ley general. Existe, por

---

<sup>128</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-239-95, del 21 de noviembre de 1995.

<sup>129</sup> Javier de Lucas Martín. *Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142180.pdf>, (Consultado el 18 de octubre de 2018).

consiguiente, una clara laguna legislativa sobre el secreto de Estado, pese a que el constituyente se ocupa expresamente del t3pico. Tal vac3o legislativo constituye un serio problema, puesto que, como se encuentra un3nanimemente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, el r3gimen de los derechos fundamentales es una materia reservada a la ley, siendo que los l3mites y limitaciones que moldean o modulan su contenido esencial solamente pueden estar establecidos en una ley en sentido formal y no en un acto administrativo». <sup>130</sup>

Ahora bien, reiteramos que el secreto de Estado, pese a no estar regulado por una ley marco, contiene tres materias espec3ficas aceptadas tanto por la doctrina, as3 como por la jurisprudencia costarricense y los dict3menes de la Procuradur3a General de la Rep3blica, los cuales ser3n analizados en la secci3n I. punto D. del presente cap3tulo.

---

<sup>130</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. *Debido Proceso en Sede Administrativa*, web: [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

## **Sección I: Aspectos Generales**

En esta sección se analizarán los aspectos generales de la figura del secreto de Estado en la legislación costarricense, mediante un abordaje sistemático de dicha figura; primero, se hará un repaso de sus antecedentes históricos para comprender su evolución y estado actual en la normativa, luego se concretará el concepto con el cual se ha dotado a dicha figura en el ordenamiento jurídico de acuerdo con las diferentes fuentes que lo informan, para, posteriormente, analizar su dimensionamiento y contenido.

### **A. Antecedentes Históricos**

En cuanto a los antecedentes históricos del secreto de Estado en Costa Rica, se debe indicar al estimado lector que las fuentes bibliográficas de consulta son escasas o bien, podría decirse, casi nulas.

Para investigar sobre los antecedentes de esta figura, resulta preciso revisar la normativa, especialmente la normativa penal y militar, anterior a la Constitución Política de 1949, ya que es en esta carta política donde se recoge por primera vez el término «secreto de Estado», instituyéndose hasta el día de hoy como uno de los límites intrínsecos por excelencia al derecho de información. Antes de 1949, el término empleado era «secretos políticos o militares», como se verá a continuación.

El Código Penal<sup>131</sup> derogado del año 1941, en su artículo 335<sup>132</sup>, imponía una pena de nueve meses a cinco años al que revelare secretos políticos o militares:

«Artículo 335.-Se infligirá prisión de nueve meses a cinco años al que revele secretos políticos o militares concernientes a la

---

<sup>131</sup> Código Penal, Ley N° 368 del 21 de agosto de 1941.

<sup>132</sup> Dicho artículo es una transcripción casi idéntica del artículo 434 del Código Penal del 27 de junio de 1924, el cual establecía: *Revelación de secretos políticos y militares. Se infligirá prisión en sus grados primero a tercero al que revele secretos políticos o militares concernientes a la seguridad, los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación. En la misma pena incurrirá el que se hubiere procurado u obtuviere la revelación del secreto.* Código Penal, N°11 del 27 de junio de 1924, art. 434.

seguridad, los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación.

En la misma pena incurrirá el que se hubiere procurado u obtuviere la revelación del secreto».

Resulta interesante observar que si bien es cierto en el Código Penal no se hacía referencia al término secreto de Estado propiamente, sí se hacía alusión a las mismas materias que lo conforman hoy en día y que se señalaron en la introducción de este capítulo. Es importante recordar que las materias que conforman el secreto de Estado son la seguridad, los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación:

« (...)Tocante al ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional (...)).<sup>133</sup>».

Por otra parte, existe un mandato legal aun más antiguo que sancionaba el delito de traición a la patria con la pena de muerte, y era aplicable para quien revelara secretos militares que atentaran contra la «Seguridad de la República, del Ejército y del Orden Constitucional»:

«De los delitos contra la seguridad de la República i del Ejército i contra el órden Constitucional. (...) Art. 35. Especialmente son reos de traición: 1° Los que con la intención de favorecer al enemigo le suministraren directa, o indirectamente, verbalmente, o por escrito, avisos, noticias o informes acerca del estado del Ejército, del de las fortificaciones, puertos, posiciones i almacenes de guerra; o le

---

<sup>133</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Voto 0136-03, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

comunicaren plan, proyectos de expediciones, consignas i señas de campo: 2° Los que con la misma intención comunicaren órdenes, o secretos militares, a cualquiera persona que no deba tener conocimiento de ellos, i con cuya comunicación corra peligro la independencia de la República, o la seguridad del Ejército (...) Art. 37 La pena de traición será la de muerte, con degradación militar». <sup>134</sup>

Si bien es cierto, el código Militar de 1871 no hace alusión a los términos de seguridad, los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación, sí sancionaba la revelación de secretos militares que atentaran contra la independencia de la República. Se considera que para que la independencia de una República prevalezca, es necesario velar por la protección y el buen funcionamiento de la seguridad, los medios de defensa y las relaciones exteriores, aunque sea por los medios y normativas militares (como actualmente sucede en países como Estados Unidos de Norteamérica, Italia, España, entre otros); por lo tanto, es factible que dicho artículo sea el antecedente más antiguo en Costa Rica, de las materias que conforman el límite denominado secreto de Estado.

Para respaldar la postura en cuanto a la semejanza de los secretos de Estado con los secretos militares, es preciso apoyarse en las palabras del doctrinario Soler, quien al respecto indica:

«No basta cualquier calidad de secreto. La Ley la limita a secretos políticos o militares, y aun dentro de estos, exige que sean concernientes a la seguridad, a los medios de defensa o a las relaciones exteriores». <sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Código Militar de la República de Costa Rica de 1871. El subrayado no pertenece al original.

<sup>135</sup> Soler, Sebastián, *Derecho Penal Argentino*, (Argentina, Buenos Aires: Editora Tipográfica, Tomo V, 1976), 45, 49.

## B. Concepto

Como se indicó en la introducción de este Capítulo II, el secreto de Estado no está regulado mediante una ley marco dentro la normativa positiva costarricense, lo único que se puede hallar es una serie de artículos dispersos en diversas leyes que hacen una mención vaga de este límite; por lo tanto, y tal como se mencionó en párrafos anteriores, el concepto de esta figura jurídica es concebido como un término jurídico indeterminado<sup>136</sup>, por lo que la conceptualización del mismo -antes de una disposición legal que lo establezca definitivamente- debe resultar del análisis jurisprudencial de la Sala Constitucional, de los dictámenes de la Procuraduría General de la República y de la doctrina.

A continuación, se citará, de cada una de las fuentes dichas, las posturas que se consideran (por los autores de esta investigación) más relevantes y que han prevalecido a través del tiempo, para finalmente aventurarse en la difícil y atrevida tarea de elaborar una definición de este límite constitucional, sin pretender, claro está, que esta sea perfecta y mucho menos imperante.

Es necesario advertir al lector que es posible que se haga referencia, nuevamente, a citas ya utilizadas anteriormente en esta sección, ya que se consideran de especial importancia, para lograr el cometido: conceptualizar de una forma unificada el término secreto de Estado:

«Dos únicas limitaciones contempla el artículo 30 de la Constitución Política en cuanto a obtener información de los departamentos administrativos: a) que el asunto sobre el cual se requiere información sea de interés público y b) que no se trate de secretos de Estado. El secreto de Estado solo se refiere a asuntos

---

<sup>136</sup> *Sobre este tema se ha planteado más polémica, sobre todo en razón de la diversidad de elementos que rodean el contenido propio del secreto de Estado y su categorización por algunos autores como un concepto jurídico indeterminado (...), Córdoba Ortega, Jorge, El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado. (San José, Costa Rica: Revista Ivstitia, N°114-115, año 10. 1996), 34.*

de seguridad, de defensa o de relaciones exteriores de la Nación». <sup>137</sup>

« (...) límite (secreto de estado) está constituido por lo establecido en el párrafo 2 del ordinal 30 constitucional al estipularse: “Quedan a salvo los secretos de Estado”. El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1, de la Ley General de la Administración Pública) (...)». <sup>138</sup>

«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 (...)». <sup>139</sup>

«El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado. No obstante, podemos afirmar que se refiere a la seguridad interna y externa del Estado, la defensa nacional, así como a las relaciones internacionales de la República (...) En todo caso, la definición del concepto “secreto de Estado” está reservada a normas jurídicas superiores, nunca a un reglamento, por cuanto dicho concepto implica una restricción a los derechos constitucionales consagrados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. (...) el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto. Pero, una vez definido dicho concepto, corresponde al

---

<sup>137</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 880-90, de las 14:25 horas del 01 de agosto de 1990.

<sup>138</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 12202-06, de las 14:40 horas del 22 de agosto de 2006.

<sup>139</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-80, del 30 de octubre de 1980.

Poder Ejecutivo declarar en un caso concreto la existencia de dicho secreto».<sup>140</sup>

«El derecho constitucional a la información sobre asuntos de interés público cede cuando se trate de secretos de Estado. Secretos Estado que han sido identificados como los asuntos concernientes a la seguridad, los medios de defensa y las relaciones diplomáticas. La circunstancia de que un hecho, informe o documento constituya un secreto de Estado, por concernir esas materias, actúa como una restricción a los derechos constitucionales de petición y de libre acceso a las dependencias públicas en búsqueda de información. Es de advertir que la definición del concepto “secreto de Estado” y las materias que lo abarcan está reservada a normas jurídicas superiores, pero la declaratoria de determinada información sobre esas materias como secreto de Estado corresponde al PODER ejecutivo. Es este quien debe valorar si se justifica la declaratoria de secreto de Estado respecto a una concreta información».<sup>141</sup>

«El secreto de Estado obedece a decisiones que necesariamente toman los órganos del Estado ante situaciones patológicas, presentes o futuras, bien para remediarlas o con la finalidad de prevenirlas».<sup>142</sup>

Tomando en consideración la información contenida en los párrafos precedentes, se puede concebir el secreto de Estado de la siguiente manera:

El secreto de Estado es aquel límite constitucional que debe ser regulado por ley, en razón de que restringe la libertad pública individual, otorgada por la Constitución Política, de pedir y obtener información de interés general contenida

---

<sup>140</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

<sup>141</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica: OJ-111-99, del 16 de setiembre de 1999.

<sup>142</sup> Batalla, Elvira, *El secreto de estado en el derecho constitucional costarricense*, (Revista de Ciencias Jurídicas N° 52, de enero-abril, 1985), 50-51.

en alguna dependencia pública y cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. El secreto de Estado será decretado por el Poder Ejecutivo, a través del presidente y su ministro de ramo, y tiene como fin extraer, temporalmente del conocimiento público, ciertos hechos, informes o documentos, que pongan en riesgo o perjudiquen la seguridad, la defensa interna o externa o las relaciones exteriores de la República de Costa Rica. Incurrirán en responsabilidad tanto penal como administrativa, quienes en el ejercicio de sus funciones revelen dichos secretos.

### **C. Doble dimensión del Secreto de Estado**

El secreto de Estado, al ser una figura que autoriza a un órgano estatal específico para limitar el derecho fundamental del libre acceso a la información, puede ser utilizado para perseguir un fin ideal, es decir, como un instrumento constitucional de protección de bienes y valores jurídicamente relevantes, al resguardar elementos o intereses fundamentales de un estado democrático e independiente, a saber: seguridad, defensa nacional y las relaciones exteriores. O bien, puede ser utilizado, eventualmente, como un mecanismo de poder político del gobierno de turno, al poder extraer del conocimiento público y, por ende, del escrutinio de los ciudadanos, ciertos hechos, documentos o informaciones que no tienen relación con las materias que se buscan proteger con la aplicación del secreto de Estado.

A continuación, se observarán, brevemente, ambos extremos.

#### **C.1. Mecanismo de Poder Político**

Para el autor Álvarez Rico, los secretos estatales en manos de una élite gobernante son un mecanismo de poder, de control; esto en razón de que la información es la fuente misma de dicho poder:

«La información es, se dice, poder y, a veces, el núcleo del mismo. Esta es la razón por la que los grupos de élite se proponen como uno de sus objetivos monopolizar la información,

situándose en los puntos estratégicos de la organización, atrincherándose tras ellos como muros blindados de silencio».<sup>143</sup>

O bien, como sostiene Revenga Sánchez:

«El secreto de Estado rara vez abandona su medio natural de existencia, el de los viejos arcanos del poder, sin que aparezca rodeado de sospechas, más o menos fundadas, acerca de su recto uso. (...) no hay conflicto en torno al secreto de Estado que no tienda a convertirse en un episodio más de la larga batalla contra las inmunidades del poder».<sup>144</sup>

En Costa Rica, se ha interpretado que el órgano estatal autorizado para decretar secretos de Estado es el Poder Ejecutivo<sup>145</sup>, tal como se verá con mayor profundidad en el punto F. de esta sección.

Por Poder Ejecutivo se hace referencia al presidente y a su ministro de ramo, quienes son los delegados de la potestad constitucional de declarar el secreto de Estado, utilizando para ello la figura de la discrecionalidad:

«La constitución define, en principio, el ámbito de aplicación del concepto secreto de Estado. Dichas materias competen al Poder Ejecutivo (...) Por Poder ejecutivo debemos entender el Presidente y el Ministerio del ramo. En consecuencia, un órgano o funcionario de rango inferior no podría declarar la existencia de un

---

<sup>143</sup> Álvarez Rico, Manuel e Isabel, *Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17250.pdf>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

<sup>144</sup> Revenga Sánchez, Miguel, *Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79605.pdf>, (Consultado el 21 de octubre del 2018).

<sup>145</sup> (...) *el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto. Pero, una vez definido dicho concepto, corresponde al Poder Ejecutivo declarar en un caso concreto la existencia de dicho secreto*. Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983. El subrayado no pertenece al original.

secreto. (...) Obviamente, dicha determinación constituye un acto discrecional». <sup>146</sup>

Se considera que, dependiendo del gobierno de turno y de sus intereses particulares (los cuales, eventualmente, puede que no coincidan con los intereses de la mayoría), este podría llegar a abusar de la potestad otorgada por la Constitución Política, para ocultar del escrutinio del pueblo, documentos, hechos o informes investidos de interés público, tal como se intentó hacer en el caso de la ruta Fronteriza 1856 «La Trocha»<sup>147</sup>, por parte de algunos funcionarios de menor jerarquía para negar información de interés público. Al respecto, se indica:

«Los encargados se negaron reiteradamente a entregar información que solicitaba la auditoría, y Miguel Ramírez quien trabajaba con Serrano en la fiscalización de la trocha adujo que no se podía dar porque era “secreto de Estado”. (...) Debemos tomar nota de que, según algunos, al amparo de un secreto de Estado se pueden vaciar las arcas del Estado y no hay problema, cuando se tiene el amparo de ciertas autoridades políticas superiores que avalan y respaldan este actuar, y aquí el problema es que hubo unos funcionarios inescrupulosos que asaltaron al Estado costarricense». <sup>148</sup>

« (...) nunca hubo una declaratoria formal, aunque los jefes del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) aseguran que se pidió confidencialidad sobre los detalles de la trocha, pues el Gobierno argumentó que se trataba de un proyecto clave para la seguridad nacional, ante una supuesta invasión de Nicaragua a isla Calero. Aunque uno de los ingenieros ahora cuestionados, Miguel

---

<sup>146</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

<sup>147</sup> Este y otros casos serán analizados en la Sección 2) del Capítulo IV de la presente investigación.

<sup>148</sup> Semanario Universidad, *Estructura paralela alegó secreto de Estado para no dar información sobre la trocha*, <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/estructura-paralela-aleg-secreto-de-estado-para-no-dar-informacin-sobre-la-trocha/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Ramírez, aseguró que hubo un “secreto de Estado” sobre la trocha, ningún documento oficial muestra semejante declaratoria». <sup>149</sup>

Este caso sirve para ilustrar lo que puede suceder si se da una utilización abusiva e injustificada del secreto de Estado (pese a que en este caso en particular no hubo declaratoria formal por parte del Poder Ejecutivo), en detrimento del derecho a la información pública.

Casos como el anterior dejan en evidencia el desacierto legislativo de continuar manteniendo al secreto de Estado como figura o concepto jurídico indeterminado. Anudado a ello, debemos recordar que el Poder Ejecutivo puede decretar secretos de forma discrecional, por lo que queda demostrada la necesidad <sup>150</sup> de la promulgación de una ley marco que regule este Instituto y delimite o restrinja, en lo posible, el uso de este.

Para sustentar lo anterior, es necesario traer a colación lo dicho por Odio Benito, citada por Córdoba, quien manifiesta lo siguiente:

«Sin entrar en análisis ideológicos, tradicionalmente el concepto de “Seguridad del Estado” o “seguridad nacional” se ha limitado a lo que quienes gobiernan un país en un momento histórico determinado estiman que afectan la estabilidad o legitimidad de su régimen y del orden jurídico-institucional que lo sustenta. En otros términos, seguridad del Estado ha sido sinónimo de “seguridad de gobierno” y contra esta –lo sabemos- puede

---

<sup>149</sup> Álvaro Murillo. Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/> (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>150</sup> *Queda de manifiesto, entonces, la necesidad impostergable de dictar una ley que regule lo concerniente a los secretos de Estado donde se establezcan cuáles materias son reservadas o clasificadas, puesto que, ese tema supone regular y restringir tanto el derecho de acceso a la información (...)*, Jinesta Lobo, Ernesto. *Debido Proceso en Sede Administrativa*, web:[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

atentarse internamente (la insurrección, por ejemplo) y desde el exterior (la guerra)». <sup>151</sup>

En conclusión, no se está en contra de que existan secretos de Estado decretados por el Poder Ejecutivo en el sano ejercicio de sus funciones; se considera que existe cierta información que debe ser extraída de forma justificada del conocimiento temporal de los ciudadanos, únicamente por razones de Seguridad Nacional, Defensa o Relaciones Exteriores, cuya revelación podría poner en serio peligro al Estado mismo y, por ende, al sistema democrático.

En lo que se insiste es en que la figura del secreto de Estado sea regulada por ley y, de paso, que se brinden o fortalezcan los medios para poder controlar democráticamente este límite al derecho a la información, esto para evitar que se abuse de dicha potestad por parte de las autoridades competentes, tal como se pudo observar *supra*, cuando se hace referencia al caso de la ruta Fronteriza 1856, «La Trocha». Con respecto a esto, coincide el punto de vista de esta investigación con el de los autores Pablo Santolaya y Javier de Lucas Martín:

«El problema no es tanto ese reconocimiento (secretos estatales), sino determinar si nuestro ordenamiento ha procedido a un balance adecuado de esa necesidad con el imprescindible sometimiento de la administración a los controles característicos del Estado democrático y con el pleno sometimiento de la administración a la Ley y al derecho». <sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Córdoba Ortega, Jorge. *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. San José, Costa Rica: Revista Iustitia, N°114-115, año 10.1996), 36.-

<sup>152</sup> Santolaya Machetti, Pablo. *El control de los secretos de estado; la experiencia el derecho comparado*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801919>.(Consultado el 20 de octubre de 2018).

« (...) lo que resulta incompatible con la democracia no es que haya secretos, sino que estos escapen a la ley, que no estén regulados jurídicamente».<sup>153</sup>

## **B.2. Instrumento Constitucional de protección de bienes y valores jurídicamente relevantes**

En cuanto a este otro extremo, se parte de un plano ideal, donde limitar el derecho a la información (cuando se está en presencia de secretos de Estado), responde a intereses supremos, es decir, de protección de valores y bienes superiores, que merecen ser resguardados para la «supervivencia» del Estado independiente y, por ende, del ordenamiento democrático del cual todos se benefician.

Se parte de que limitar excepcionalmente el acceso a cierta información, a un individuo o grupo de individuos, es un pequeño sacrificio, si se compara con la importancia de preservar materias tan delicadas e importantes para una nación independiente, como lo son la defensa nacional, la seguridad y las relaciones exteriores; es decir, el secreto de Estado se justifica cuando se trata de preservar estas tres materias<sup>154</sup>. En relación con esto, la Sala Constitucional, en su voto 136-2003, indica:

« (...) el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes».<sup>155</sup>

Para profundizar más en este tema, resulta de interés observar las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, para así determinar la motivación que tuvieron

---

<sup>153</sup> Javier de Lucas Martín. *Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142180.pdf>, (Consultado el 18 de octubre de 2018).

<sup>154</sup> (...) debe tomarse en cuenta que nuestra Constitución Política ha señalado que determinadas materias constituyen secreto de Estado; lo relativo a la seguridad, defensa nacionales y las relaciones exteriores de la República. Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

<sup>155</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 0136-2003, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

los constituyentes de 1949, a la hora de limitar el derecho a la información pública, con el secreto de Estado.

En el Acta de la sesión centésima octava, celebrada a las 15:00 horas del 13 de julio de 1949 por la Asamblea Nacional Constituyente, se manifestó, por parte de algunos constituyentes, lo siguiente:

« (...) El Diputado Vargas Fernández expresó que en la moción retirada había un concepto que, a su juicio, debería mantenerse: el que garantiza el libre acceso a las fuentes oficiales de información. Agregó que algunos gobiernos inescrupulosos habían cerrado a determinados periódicos el libre acceso a esas fuentes. Eso no debe repetirse en el futuro. Tales fuentes oficiales de información deben estar abiertas para todos los ciudadanos, por otra parte, la prensa cumple mejor su misión si tiene esa garantía.

El señor Baudrit González manifestó que aun cuando estaba de acuerdo con el agregado propuesto, existían ciertos documentos como los del Ministerio de Relaciones Exteriores -que no pueden ponerse al alcance de todos cuantos lo soliciten. De ahí que estima prudente que se haga la salvedad en lo que se refiere a los secretos de Estado. El Diputado Vargas Fernández accedió a modificar su moción en el sentido indicado. Puesta a votación la moción de éste para incluir un nuevo artículo que diga: “Queda garantizado el libre acceso a las fuentes oficiales de información; quedan a salvo los secretos de Estado”, fue aprobada». <sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. Acta No. 108, <http://www.cesdepu.com/actas/ANC49.pdf> (Consultado el 12 de octubre de 2018).

De igual forma, en el Acta centésima sexagésima novena, correspondiente a la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente, a las 15:00 horas del 18 de octubre de 1949, interesa lo siguiente:

« (...) El Diputado Desanti León presentó moción para que el artículo 30 se lea del modo siguiente: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado". El proponente explicó que el artículo 30, tal y como fue aprobado en otra ocasión, no era lo suficientemente claro y explícito. De mantenerse esa redacción, el derecho consagrado bien podría resultar platónico, inoperante en la realidad.

El señor Chacón Jinesta indicó que era corriente en algunos regímenes el establecimiento de un departamento oficial de información. En el país podría presentarse en el futuro la creación de un departamento de esa naturaleza. Cualquiera que se apersonara en una oficina en busca de información de interés público, sería enviado al Departamento oficial de información. El derecho que viene a consagrar el artículo 30 quedaría en el aire. Por esas razones votará la nueva fórmula que propone el señor Desanti, que es más clara y resume el propósito que tuvo la Asamblea al acordar la inclusión de un nuevo derecho para los costarricenses en la nueva Constitución.

Sometida a votación la moción del señor Desanti, fue aprobada. En consecuencia el artículo 30 se leerá en la forma indicada».<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Ibíd. Acta No. 109.

Finalmente, en el Acta centésima septuagésima novena, de la sesión celebrada a las 15:00 horas del primero de noviembre de 1949, se aprobó en definitiva el artículo 30 constitucional, el cual se estableció de la siguiente manera:

«Artículo 30: Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>158</sup>

Los constituyentes, de forma acertada, observaron que el derecho a la información pública es fundamental en un Estado de Derecho, inclusive, se adelantaron a su tiempo y visualizaron la creación de un departamento oficial de información al alcance de la ciudadanía; sin embargo, también pudieron determinar que existen informaciones que «no pueden ponerse al alcance de todos cuantos lo soliciten», estableciendo finalmente, en la norma constitucional, la necesidad de que hiciera la salvedad al derecho a la información en lo que se refiere a los secretos de Estado.

En relación con lo dicho, resulta de interés observar lo expuesto por el doctrinario Revenga Sánchez:

«Bien entendido que no se trata de descalificar el secreto en la esfera de lo público como algo incompatible con la razón democrática. Lo que afirmamos es que, como tantas veces se ha dicho, el secreto de Estado solo es tolerable cuando se presenta en términos rigurosamente excepcionales y vinculados a la defensa de un manifiesto interés público (...) Que ello exige un acabado régimen legal sobre el secreto, así como un concienzudo sistema de control, es corolario de tal afirmación».<sup>159</sup>

Es decir, el secreto de Estado se justifica en razones de defensa de asuntos de manifiesto interés nacional, lo cual es razonable. El problema radica en la falta de

---

<sup>158</sup> Ibíd. Acta No. 179.

<sup>159</sup> Revenga Sánchez, Miguel, *Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79605.pdf>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

regulación de este límite en el ordenamiento positivo, regulación que no permita que esta importante herramienta constitucional de defensa de intereses legítimos del Estado (defensa, seguridad y relaciones exteriores) se convierta en un instrumento a manos del gobierno de turno para ocultar hechos o documentos que no tengan relación con dicho interés superior:

«A falta de adecuados controles preventivos, el desplazamiento del secreto hacia el centro del debate político suele ir precedido, acompañado o seguido de iniciativas para dilucidar responsabilidades, ya sean de carácter político, de naturaleza penal, o de los dos tipos al mismo tiempo. El secreto no solo pierde así indefectiblemente su carácter de tal, sino que acaba por atraer en torno a sí el conflicto al que, en último extremo, es reconducible el ideal de cualquier constitucionalismo: el del Derecho como límite del poder».<sup>160</sup>

#### **D. Contenido del Secreto de Estado (contenido y presupuestos de las actividades sobre las que cabe el secreto de Estado)**

Tal como pudimos ver en los párrafos precedentes de este capítulo, en Costa Rica, tanto la normativa penal y militar anterior a la Constitución de 1949, así como la jurisprudencia constitucional actual, los criterios de la Procuraduría General de la República y la doctrina, son pacíficas en aceptar que el secreto de Estado se encuentra contenido o integrado desde larga data, por tres materias, a saber: a) Defensa Nacional, b) Relaciones Internacionales y c) Seguridad Nacional.

«El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse. “Quedan a salvo los secretos de Estado”. (...)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

---

<sup>160</sup> Ídem.

contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional (...)).<sup>161</sup>

«Existe secreto de Estado, en términos generales, en materia de seguridad nacional, defensa nacional y relaciones exteriores, no solo con otros Estados, sino con los demás sujetos de Derecho Internacional Público».<sup>162</sup>

En esta sección se hará referencia a dichas materias, por ser estas las piedras angulares justificantes de la existencia del secreto de Estado en el ordenamiento jurídico nacional.

### **D.1. Defensa Nacional**

Para preservar la Soberanía e Independencia de la Nación, que son baluartes de un Estado, se recurre a la Defensa Interna y Externa de la Nación. Con respecto a lo anterior, la Sala Constitucional establece:

« (...) la defensa nacional se ejerce frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado».<sup>163</sup>

Desde 1949, con la promulgación de la Constitución Política que rige la Nación, Costa Rica abolió el ejército, por lo que a partir de ese año, ha recurrido a la diplomacia para preservar la defensa nacional, ante conflictos diplomáticos o bien, ante los organismos suscritos de Derecho Internacional Público, es decir, ante políticas civilistas:

«Al no contar con fuerzas armadas, Costa Rica está verdaderamente impedida de repeler la fuerza con la fuerza. Este

---

<sup>161</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto 0136-03, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

<sup>162</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 16359-2016, de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>163</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto 2120-03, de las 13:30 horas. del 14 de marzo de 2003. Lo subrayado no pertenece al original.

aspecto del carácter del costarricense ha permitido vivir en paz y ha distinguido a Costa Rica como nación, pero también significa que ante la agresión de otros Estados, la política de defensa nacional descansa en gran parte en la acción diplomática y jurídica. En ambos ejes la Cancillería desempeña un papel fundamental, lo cual significa un monumental desafío dadas las limitaciones que como nación pequeña frecuentemente encontramos. (...) Cuando una disputa emerge, siempre hemos preferido el diálogo directo, (...) con frecuencia invitamos a naciones amigas para que acompañen y faciliten el diálogo. Cuando este camino es también minado, el país recurre a los foros de los organismos multilaterales (...)).<sup>164</sup>

Ahora bien, pese a que Costa Rica no cuenta con un ejército y se prefiere el diálogo antes que el conflicto armado, la Constitución Política prevé la posibilidad de que, mediante Consejo de Gobierno, se le pueda solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria de estado de defensa nacional, con el fin de reclutar, excepcionalmente, fuerza militar. Al respecto, el artículo 147 inciso 1 de la Constitución Política establece:

«Artículo 147.- El Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones:

1) Solicitar de la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz. (...)).<sup>165</sup>

Es importante indicar que Costa Rica nunca ha necesitado recurrir a este recurso constitucional para salvaguardar la defensa nacional, y no porque no han surgido

---

<sup>164</sup> Carlos Roverssi, excanciller, *Protegiendo a Costa Rica*. Periódico La Nación, <https://www.nacion.com/archivo/protegiendo-a-costa-rica/K6KNEA25JBF6NDGFR3D6RTNZAY/story/>, (Consultado el 22 de octubre del 2018).

<sup>165</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 147, inciso 1.

conflictos desde el año 1949, sino porque Costa Rica deposita su confianza en la diplomacia para la resolución de estos, así como también en el Derecho Internacional.

La defensa nacional tiene relación con la seguridad nacional, inclusive podemos decir que la primera es un instrumento previo para salvaguardar la seguridad nacional en caso de un conflicto armado por parte de una fuerza extranjera. La seguridad nacional, tal como se verá, corresponde al Poder Ejecutivo, y este utiliza a la Fuerza Pública principalmente, entre los diversos recursos puestos a su disposición.

El artículo 140 inciso 16 de la Constitución Política costarricense establece que el Poder Ejecutivo, dentro de sus deberes, dispondrá de la Fuerza Pública, para preservar tanto la defensa como la seguridad del país:

«Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país (...).»<sup>166</sup>

Sobre la Fuerza Pública, el Poder Ejecutivo tiene control supremo, por disposición Constitucional y Legal:

«Artículo 139.- Son deberes y atribuciones exclusivos de quien ejerce la Presidencia de la República: (...) 3) Ejercer el mando supremo de la Fuerza Pública».<sup>167</sup>

«Artículo 2.- El mando supremo de la Fuerza Pública lo ejerce el Presidente de la República».<sup>168</sup>

«Artículo 1.—Competencia (...) Al Presidente de la República y al ministro del ramo, les corresponde tomar las medidas necesarias

---

<sup>166</sup> Ibíd. Artículo 140, inciso 16.

<sup>167</sup> Ibíd. Artículo 139, inciso 3.

<sup>168</sup> Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, N° 5482 del 24 de diciembre de 1973, artículo 2.

para garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país, así como las que aseguren la tranquilidad y el libre disfrute de las libertades públicas». <sup>169</sup>

En julio del año 2010, durante el mandato de la expresidenta Laura Chinchilla, se dio el último conflicto diplomático costarricense registrado, entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua. Este hecho surgió cuando se solicitó al gobierno de Nicaragua detener unos trabajos de dragado que se estaban llevando a cabo al norte del territorio costarricense, cerca del límite fronterizo, hasta que se comprobara que no habría daños en Costa Rica; todo esto ocurrió con presencia de fuerza militar nicaragüense.

Posterior a este hecho, surgió la inquietud por parte de algunos costarricenses de instituir fuerzas militares en Costa Rica o fortalecer la Fuerza Pública, mediante adiestramiento militar, bajo el argumento de salvaguardar la defensa nacional, esto como una especie de instrumento de defensa previo al establecido en el artículo 147 inciso 1 (reclutamiento militar), citado *supra*. Al respecto se indica:

«Algunos costarricenses critican la decisión de “confiar” únicamente en el derecho internacional, y consideran un error permitir que, mientras nuestros adversarios más inmediatos fortalecen su capacidad militar, en nuestro país sigamos pensando que “otros” vendrán a defender nuestro territorio y nuestro honor. Ello hace que nos preguntemos: ¿está bien que otra nación haga por nosotros lo que no estamos dispuestos a hacer por nosotros mismos? (...) ¿Debe Costa Rica tener un ejército? Un ejército no es una decisión pequeña. Para la mayoría de los costarricenses, la respuesta es sencilla: no. Pero la firme negativa a la incorporación de fuerzas armadas no resuelve el tema de una política de seguridad nacional. Contrariamente a lo que algunos piensan, incluso un alto tribunal costarricense, Costa Rica no está bañada

---

<sup>169</sup> Ley General de Policía, N° 7410 del 26 de mayo de 1994, artículo 1.

en paz, y, aun cuando exista, esa paz, por sí misma, no es una protección material del país. Entonces, la estrategia de seguridad requiere un extenso análisis de las amenazas que se enfrentan y de las necesidades de defensa nacional. Por ello, debe examinarse el tema del ejército, su costo y su objetivo. (...) ¿El objetivo? El objetivo sería tener unas fuerzas militares pequeñas para proteger al país de amenazas externas, pero fundamentalmente las tendría con el propósito de disuadir agresiones de terceros Estados a nivel regional. Es esta, la defensa mediante la disuasión, la única razón de ser de unas fuerzas armadas costarricenses, pues, en mi criterio, para enfrentar otras amenazas, como el crimen organizado y el terrorismo, basta una policía profesional debidamente equipada (...).<sup>170</sup>

« (...) Lo que Costa Rica requiere, porque ha carecido de ello, es formular e implementar una política de defensa, que garantice la integridad del Estado (territorio, población, gobierno y los distintos ámbitos del quehacer propio de toda comunidad política) frente a las amenazas reales y potenciales que tienen lugar en un sistema internacional que se caracteriza por una nueva arquitectura sistémica.

Hoy, los ejércitos de otros países continúan siendo una amenaza, pero más lo es el crimen transnacional organizado (narcotráfico, mafias, grupos guerrilleros, terroristas, maras, contrabandistas y otros) y los “ciberataques”. Esto hace indispensable que se adopte una estrategia de seguridad y defensa, de la cual se derive una estrategia de defensa, que sirva como base para la formulación de la correspondiente política pública.

---

<sup>170</sup> Foro, Periódico La Nación, *Fuerzas armadas en Costa Rica*, [http://www.nacion.com/opinion/foros/Fuerzas-armadas-Costa-Rica\\_0\\_1391260880.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Fuerzas-armadas-Costa-Rica_0_1391260880.html), (Consultado el 20 de octubre de 2018).

Reitero: ello no requiere de fuerzas armadas, sino de cuerpos policiales preparados para implementar acciones de defensa frente a esas amenazas. Tales instancias son distintas de las fuerzas policiales destinadas a la protección de la población y de los bienes públicos y privados. Por supuesto que se requieren conocimientos militares; pero no por esto se convierte en un ejército (...).<sup>171</sup>

Tal como se puede observar, existe una cierta inquietud respecto a las políticas de defensa nacional en el país. Pese a ello, no se considera necesario que se militarice la Fuerza Pública, sino que se fortalezca el sistema jurídico positivo costarricense, mediante la promulgación de una ley que regule los secretos de Estado, en la cual, inclusive, se puedan integrar algunas normas que vengán a guiar al Poder Ejecutivo, en la toma de decisiones para preservar la defensa de la Nación, ante posibles ataques externos, que no necesariamente corresponderían a intervenciones militares, sino a temas como narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado, entre otros.

## **D.2. Relaciones Internacionales**

Las Relaciones Internacionales en Costa Rica son competencia del Poder Ejecutivo, así lo establece el artículo 140, inciso 12 de la Constitución Política:

«Artículo 140: Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República».<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Foro, Periódico La Nación, *Política de defensa de Costa Rica*, [http://www.nacion.com/opinion/foros/Politica-defensa-Costa-Rica\\_0\\_1393860619.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Politica-defensa-Costa-Rica_0_1393860619.html), (Consultado el 20 de octubre de 2018).

<sup>172</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), Artículo 140, inciso 12.-

La dirección de dichas relaciones será ejercida, en conjunto, entre el presidente de la República y el ministro de ramo:

« (...) la Constitución Política establece en su artículo 140 que al Presidente de la República y al respectivo Ministro le corresponde dirigir las relaciones exteriores de la República; celebrar tratados, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa, y recibir a los Jefes de Estado y los representantes diplomáticos de otras naciones y admitir a sus cónsules». <sup>173</sup>

Ahora bien, la institución designada mediante la cual el Estado costarricense ejerce las Relaciones Internacionales es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

«Artículo 1º.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, tiene por función colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras». <sup>174</sup>

Como se observa, los objetivos primordiales de este ministerio son orientar las relaciones internacionales de Costa Rica y salvaguardar la soberanía nacional. Para la consecución de estos objetivos, el Servicio Exterior cuenta con personal designado para tal efecto:

«Artículo 10.- El Servicio Exterior de Costa Rica comprende indistintamente el Servicio Diplomático y el Servicio Consular

---

<sup>173</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica  
<http://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca>, (Consultado el 20 de octubre de 2018).

<sup>174</sup> Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ley N° 3008 de 18 de julio de 1962

integrado por Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios, enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios, Ministros Residentes, Consejeros, Encargados de Negocios, Secretarios y Agregados; así como por Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules, Agentes Consulares y Cancilleres. Dichos cargos son prestados en las Misiones Diplomáticas y Consulares del país. Los demás empleados de dichas oficinas no pertenecen al Servicio Exterior». <sup>175</sup>

La normativa patria <sup>176</sup> establece que los funcionarios del Servicio Exterior, indicados en el artículo *supra*, deben guardar secreto sobre las gestiones o negociaciones de su misión:

«Artículo 35.- Queda prohibido a los funcionarios del Servicio Exterior: (...) d) Revelar detalles secretos sobre gestiones o negociaciones que a su Misión o Consulado le hubieren sido confiados». <sup>177</sup>

Dicho artículo lo que busca es evitar que la revelación de algún secreto por parte de algún funcionario del Servicio Exterior pueda perjudicar las relaciones internacionales de Costa Rica y que, por ende, se pueda poner en peligro la diplomacia; por ejemplo, la revelación de alguna posible cláusula de un contrato bilateral comercial que está en negociación entre algún país y el Estado costarricense o la negociación para obtener de información que pueda ser de vital importancia para el mantenimiento de la soberanía de Costa Rica, entre otros.

Es por lo anterior y por lo delicada que resulta la diplomacia de un país (que por lo general siempre va orientada hacia los altos intereses de una nación), que el secreto de Estado se justifica en razón de la protección que se trata de dar al ordenamiento a la hora de extraer del conocimiento público documentos, hechos o

---

<sup>175</sup> Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 3008 de 18 de julio de 1962, artículo 10.

<sup>176</sup> Específicamente el Estatuto del Servicio Exterior de la República, N° 3530, del 05 de agosto de 1965, Capítulo I: Del Servicio Exterior.

<sup>177</sup> *Ibíd*, artículo 35, inciso d.

informaciones que contengan (bajo el criterio y discrecionalidad del Poder Ejecutivo y su ministro de ramo) datos que pudieren afectar las relaciones internacionales con un determinado país, tal como sucedió el 03 de octubre del 2016, cuando el expresidente de la República de Costa Rica, Luis Guillermo Solís y el ministro de Relaciones Exteriores, Manuel González, emitieron un decreto en el que se declaró como «reserva» (término mal empleado para referirse a un secreto de Estado) doce informes enviados por el embajador de Costa Rica en Brasil, Jairo Gabel Bermúdez<sup>178</sup>. Dicha declaratoria se hizo bajo el decreto N° 39944-RREE del 03 de octubre de 2016 y, posteriormente, fue «avalado» por unanimidad por la Sala Constitucional mediante el Voto N° 2016-16359<sup>179</sup>, ante un recurso de amparo presentado por el diputado liberacionista Rolando González<sup>180</sup>, que tenía como propósito que la autoridad judicial obligara al Poder Ejecutivo a revelar dichos informes.

Sobre este caso en particular y con respecto a la resolución de la Sala Constitucional se hará referencia con mayor amplitud en el Capítulo IV del presente trabajo de investigación, dedicado a las declaraciones de secretos de Estado efectuados en Costa Rica.

En conclusión, tal como se pudo observar, uno de los objetivos principales del establecimiento y mantenimiento de las relaciones diplomáticas y la designación de funcionarios del Servicio Exterior<sup>181</sup>, es «la salvaguardia de la soberanía nacional».<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Para ampliar sobre este hecho se puede leer la publicación realizada por Madrigal, Luis Manuel, en El Mundo.Cr, *Gobierno de Costa Rica declara «secreto de Estado» doce informes sobre situación en Brasil*. <https://www.elmundo.cr/gobierno-de-costa-rica-declara-secreto-de-estado-doce-informes-sobre-situacion-en-brasil/> (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>179</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>180</sup> Para ampliar sobre este hecho se puede leer la publicación realizada por Aarón Sequeira, Gerardo Ruiz, en el Periódico La Nación, *Sala IV válida secreto de Estado sobre informes de embajador en Brasil*, <https://www.nacion.com/el-pais/sala-iv-valida-secreto-de-estado-sobre-informes-de-embajador-en-brasil/A3FSJSPKV5D7PPMII7WJLXBNEY/story/> (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>181</sup> (...) *el servicio exterior costarricense a través de las misiones diplomáticas y consulares tiene por función proteger los intereses del Estado y los de sus nacionales, así como fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas. Decimonoveno informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible,*

### D.3. Seguridad Nacional

El tercer y último elemento integrador del secreto de Estado es la Seguridad Nacional. Al respecto, la costarricense Odio Benito indica lo siguiente:

« (...) el concepto de seguridad nacional del Estado o seguridad Nacional se ha limitado a que los que gobiernen un país en un momento histórico determinado estimen que afecta la estabilidad o legitimidad de su régimen y del orden jurídico institucional que lo sustenta. (...) la seguridad de un Estado debe medirse en función de su capacidad para conservar la integridad de su territorio, la estabilidad de su gobierno y la intangibilidad, sea el respeto de los derechos humanos de sus habitantes».<sup>183</sup>

Por otra parte, Cabanellas señala que la Seguridad Nacional se puede observar desde dos perspectivas: seguridad exterior y seguridad interior:

En cuanto a la primera perspectiva, indica que:

« (...) garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos en el plano de igualdad como los demás integrantes de la comunidad de naciones, siempre que ofrezca iguales normas de tranquilidad para con los demás (...)».<sup>184</sup>

En cuanto a la Seguridad Interior del Estado, puede entenderse como:

« (...) la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas en las cuales

---

[http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/019/chacon\\_y\\_corrales\\_2013.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/chacon_y_corrales_2013.pdf), (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>182</sup> Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 3008 de 18 de julio de 1962, artículo 1.

<sup>183</sup> Odio Benito, Elizabeth. *Seguridad del Estado: detención, condiciones materiales*. (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas, N°28, marzo de 1984), 29-30.

<sup>184</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. (Buenos Aires, Argentina: Editorial Helíata, 1967), 328.

encarnen, con la adecuada defensa del régimen de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad por parte de las autoridades y súbditos». <sup>185</sup>

Según los conceptos indicados, se podría comprender que la Seguridad Nacional Exterior se circunscribe a la confianza que tienen los estados, incluyendo el costarricense, en el Derecho Internacional, bajo el respeto que deben guardarse de forma mutua, para preservar la soberanía, seguridad, integridad y paz de las naciones. Por su parte, la Seguridad Nacional Interior corresponde al sistema u ordenamiento jurídico propio de cada país, y la elección de las formas o medios para salvaguardar la seguridad propia del Estado y el respectivo mantenimiento de la paz y el orden público a lo interno del país, bajo el debido respeto de las instituciones y los derechos de los administrados.

En Costa Rica, la elección de esas formas o medios «idóneos» para velar por la seguridad está regulado por ley positiva, ley que también determina a quien le corresponde elegir dichos medios de seguridad. Al respecto, el Ordenamiento Jurídico Costarricense establece que la Seguridad Nacional, tanto interna como externa, corresponde al Poder Ejecutivo:

«Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (... ) 16) Disponer de la Fuerza Pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país». <sup>186</sup>

En cuanto al orden, defensa y seguridad del país, la Sala Constitucional ha dicho lo siguiente:

«El mantenimiento del orden, la seguridad y la tranquilidad de la Nación se refieren a las acciones que se realicen al interno del país y que puedan ponerlo en peligro y, por esa vía, conculcar las libertades públicas o poner en peligro sus instituciones. En otros

---

<sup>185</sup> *Ibíd.*, 328.

<sup>186</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 140, inciso 16.

términos, el Poder Ejecutivo tiene la obligación constitucional de mantener el orden interno en salvaguardia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y sus instituciones. Esto es lo que técnicamente se conoce como el poder de policía del Estado. Para ejercer esa función, el Poder Ejecutivo dispone de la Fuerza Pública, la cual ha sido definida por la jurisprudencia de esa Sala como el conjunto de cuerpos de seguridad –y sus agentes- que bajo la dependencia del Poder Ejecutivo tiene como finalidad mantener el orden público y velar por la seguridad de los habitantes con funciones fundamentales preventivas y ocasionalmente represivas». <sup>187</sup>

Ahora bien, con respecto a los entes u organismos encargados de la Seguridad de Costa Rica, tenemos, en primer lugar, que el encargado de velar por la Seguridad Externa del país o por lo menos recabar información externa que sirva al Estado costarricense para mantener su seguridad, es la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), adscrita al Poder Ejecutivo de la República, entre cuyas atribuciones se encuentra:

«Artículo 18.- Atribuciones. La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional tendrá además de las atribuciones que establece el artículo 14 de la Ley General de Policía, las siguientes: (...) b) Coordinar con gobiernos amigos los asuntos de Seguridad Externa, para un efectivo cambio de información». <sup>188</sup>

Y en segundo lugar, el órgano que vela por la Seguridad Interna de la Nación es la Fuerza Pública, cuya función primordial consiste en velar por la seguridad pública y el ejercicio de los derechos y libertades de las personas. La administración de

---

<sup>187</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto 2261-11 de las 17:26 horas del 23 de febrero de 2011.

<sup>188</sup> Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (Reglamenta la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional indicada en el artículo 13 de la Ley N° 7410) Decreto Ejecutivo N° 32522 del 27 de julio de 2005.

dicho órgano corresponde de igual forma al Poder Ejecutivo por mandato constitucional:

«Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la Fuerza Pública (...).».<sup>189</sup>

Reza el artículo 2 de la Ley General de Policía, n° 7410:

«Artículo 2. Fuerzas de policía y carácter de sus miembros: Para la vigilancia y la conservación de la seguridad pública, existirán las fuerzas de policía necesarias. Sus miembros son funcionarios públicos, simples depositarios de la autoridad. Deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes».<sup>190</sup>

Resulta de gran importancia indicar que esta ley establece que los miembros de la Fuerza Pública están obligados a guardar absoluta confidencialidad cuando tengan conocimiento de algún secreto de Estado, pues resalta la importancia que el ordenamiento les da a los documentos o asuntos con carácter de secreto:

«Artículo 10- Principios fundamentales En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar las siguientes normas: (...) f) Guardar absoluta confidencialidad sobre todos los documentos o los asuntos que constituyan secreto de Estado».<sup>191</sup>

El problema fundamental (en parte por la carencia de una ley marco que regule la materia referente al secreto de Estado) es determinar la forma en que ciertos documentos o asuntos puedan ser declarados mediante decreto como secretos,

---

<sup>189</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 140, inciso 1.

<sup>190</sup> Ley General de Policía, N° 7410 del 26 de mayo de 1994, artículo 2.

<sup>191</sup> *Ibíd.*, artículo 10.

para que una vez pronunciados, los miembros de la fuerza de policía guarden<sup>192</sup> la confidencialidad respecto al conocimiento que tengan de dichos documentos o hechos; pero se reitera que ese es un problema que puede y debe ser solucionado con la creación de una ley.

Finalmente, es importante señalar que el Código Penal Costarricense, en su Título XI, Sección I, viene a sancionar los Delitos contra la Seguridad de la Nación, al establecer lo siguiente:

«Artículo 284: Traición.- Será reprimido con prisión de cinco a diez años, todo costarricense que tomare armas contra la nación o se uniere a sus enemigos prestándoles ayuda o socorro.

Artículo 285: Traición agravada.- Se impondrá de diez a veinticinco años de prisión, cuando en el hecho previsto en el artículo anterior mediare alguna de las siguientes circunstancias: 1) Cuando fuere dirigido a someter total o parcialmente la nación al dominio extranjero o a menoscabar su independencia o integridad; y 2) Cuando el autor hubiere inducido o decidido a una potencia extranjera a hacer la guerra contra la nación.

Artículo 286: Actos contra una potencia aliada.- Las penas establecidas en los artículos anteriores se aplicarán también, cuando los hechos previstos en ellos fueren cometidos contra un Estado aliado de Costa Rica en guerra contra un enemigo común.

Artículo 287: Traición cometida por extranjeros.- Las disposiciones precedentes son aplicables a los extranjeros residentes en territorio costarricense, salvo lo establecido por los tratados ratificados por Costa Rica o por el derecho internacional acerca de los

---

<sup>192</sup> Máxime que el Código Penal costarricense vigente, en su artículo 293, sanciona con prisión a quien revele secretos: *Artículo 293: Revelación de secretos. 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 exteriores de la República.*

funcionarios diplomáticos y de los nacionales de los países en conflicto. Las penas respectivas podrán ser, en todo caso, prudencialmente rebajadas por el Juez.

Artículo 288: Conspiración para traición.- Será reprimido con prisión de dos a ocho años el que tomare parte en una conspiración de tres o más personas para cometer el delito de traición».<sup>193</sup>

Como se puede observar, la seguridad de la Nación es un bien jurídico tutelado, y es de vital importancia en una nación, a tal punto que los delitos cometidos contra dicha seguridad son sancionados mediante la pena de prisión, lo que consiste en una pena privativa de libertad, y que es concebida, a nivel costarricense, como la corrección más gravosa con la que se puede sancionar a una persona.

### **E. Excepción al Derecho a la Información**

Como se ha podido observar a través de diversas secciones de este trabajo de investigación, el secreto de Estado es una excepción al derecho a la información pública. Este límite intrínseco consiste en una restricción al derecho de solicitar y obtener información con carácter de interés público; en fin, es una «anormalidad» necesaria, dentro de un sistema democrático transparente y participativo moderno:

«El secreto de Estado obedece a decisiones que necesariamente toman los órganos del Estado ante situaciones patológicas, presentes o futuras, bien para remediarlas o con la finalidad de prevenirlas. Ellas son de muy diversos grados, sin que puedan, en ningún caso, calificarse de normales. La normalidad del funcionamiento del país no da lugar a la aparición del Secreto de Estado, aunque en estos períodos generalmente es cuando surgen medidas preventivas que requieren mantenerse en secreto, pero

---

<sup>193</sup> Código Penal de Costa Rica, N° 4573, del 04 de mayo de 1970, artículos 284 al 288 inclusive.

cuando así sucede es debido a que se espera la posible aparición de situaciones de alguna gravedad». <sup>194</sup>

Ahora bien, el derecho a la información no es un derecho irrestricto. En la Sección Tercera, del Capítulo primero, se hizo referencia a que este derecho se ve limitado ante ciertas circunstancias, como lo serían los límites intrínsecos y extrínsecos, establecidos por la Sala Constitucional, bajo la interpretación de las normas constitucionales:

« (...) siendo un ejemplo el propio artículo 30 constitucional cuando establece que la libertad de información no comprende el acceso a los secretos de Estado. Por su parte, tiene también los límites implícitos que aunque no están previstos en la Constitución Política se derivan de una manera indirecta de esta o bien de instrumentos internacionales, y que se justifican en la necesidad de proteger o preservar otros derechos, así como bienes y valores constitucionalmente protegidos, como pueden ser el orden público, la seguridad nacional, la defensa del territorio, entre otros (...). » <sup>195</sup>

El secreto de Estado, como límite intrínseco, inhibe, por una parte, al administrado de obtener información decretada como secreto, tal como lo establece el artículo 30 constitucional y, por otra parte, autoriza y obliga al Poder Ejecutivo y a los funcionarios que tengan conocimiento de ciertos hechos, informaciones o documentos declarados secretos de Estado, de que no den información respecto a ellos, que conserven el secreto, bajo pena de prisión <sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Batalla, Elvira, *El secreto de estado en el derecho constitucional costarricense*.(Revista de Ciencias Jurídicas N° 52, de enero-abril, 1985), 51.

<sup>195</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 07938-2014, de las 09:40 horas del 06 de junio de 2014.

<sup>196</sup> *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 exteriores de la República.* Código Penal de Costa Rica, N° 4573, del 04 de mayo de 1970, artículo 293.

Así ha sido sostenido tanto por la Sala Constitucional costarricense como por la Procuraduría General de la República:

«Conlleva pues, lo expuesto, el derecho que tiene todo administrado de obtener información (...) con la única salvedad de que se trate de un secreto de Estado o de información suministrada a la administración por particulares, para gestiones determinadas, que conservarán siempre su confidencialidad siempre y cuando esta esté constitucional o legalmente protegida».<sup>197</sup>

« (...) el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información de asuntos de interés público, no da derecho a cualquier persona a obtener información confidencial o de importancia vital para el Estado y privada de otras. Los artículos 272, 273, 274 de la Ley General de la Administración Pública que desarrollan esos principios constitucionales, claramente excluyen los secretos de Estado y la información confidencial o privada de las partes de un expediente administrativo (...)».<sup>198</sup>

«El secreto de Estado constituye un límite al derecho de obtener información previsto en el artículo 30 de la Constitución Política. En consecuencia, si el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones ha declarado que un hecho, informe o documento constituye un secreto de Estado, está facultado constitucionalmente para negarse a proporcionar información sobre aquellos o bien, en un procedimiento administrativo negar el acceso a las piezas del expediente administrativo que podrían comprometer ese secreto de Estado».<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 880-90, de las 14:25 horas. del 01 de agosto de 1990.

<sup>198</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2450-92 de las 11:04 horas del 21 de agosto de 1992.

<sup>199</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen 175-1983 del 31 de mayo de 1983.

Por lo anterior, se puede concluir que la publicidad es la norma y el secreto, lo excepcional:

« (...) La confidencialidad y el secreto, que en ciertos casos deben preservarse por razones prevalentes de interés público o para proteger derechos de terceros, constituyen la excepción».<sup>200</sup>

#### **F. Autoridad para clasificar información**

La figura del secreto de Estado, al no estar regulado por una ley marco, tiene como uno de sus problemas primordiales el hecho de que no se establece a quién o a cuál autoridad le corresponde determinar o decretar cuando se está en presencia de un secreto de Estado.

En Costa Rica, se ha discutido si cualquier dependencia administrativa de los supremos poderes, donde se custodie información pública, puede extraer del conocimiento público, mediante la declaratoria de secreto de Estado, ciertos hechos, informes o documentos que puedan afectar la seguridad, la defensa y las relaciones exteriores de la Nación.

En cuanto a ello, la doctrinaria Batalla, citada por Córdoba, indica al respecto:

« (...) resulta que la prohibición para conocer lo que es materia de secreto de Estado, queda reducido al ámbito de lo que cualesquiera de los órganos supremos del Estado declaren como secretos de Estado (...). Corresponde a estos órganos la facultad de dictar tales decretos, precisamente por ser secretos estatales (...).».<sup>201</sup>

Según la postura de Batalla, en un criterio amplio, el secreto de Estado podía ser decretado por cualquiera de los órganos de los supremos poderes. Sin embargo,

---

<sup>200</sup> Sánchez, Morón, Miguel, *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17269.pdf>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>201</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. (San José, Costa Rica: Revista Ivstitia, N°114-115, año 10, 1996), 37.

luego de un análisis que realiza la autora de los artículos 30 y 121, inciso 7, de la Constitución Política, desde una perspectiva restringida, determina que le correspondería a la Asamblea Legislativa decretar un secreto de Estado, ante situaciones de evidente necesidad pública, por lo que se niega la posibilidad de otros poderes de efectuar dicha declaratoria. Al respecto se declara:

«Con el propósito de establecer claramente el sujeto o sujetos a cuyo cargo está la calificación del secreto de Estado, es conveniente revisar toda otra posible determinación en ese sentido. Si se interpretan en una forma aún más restringida las disposiciones que contienen los artículos 30 y 121 inciso 7, se puede afirmar que el secreto de Estado es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, pero se negaría así la admisión de esa facultad en sede de los otros Poderes del Estado que también realizan actos administrativos».<sup>202</sup>

Por su parte, la Procuraduría General de la República, desde larga data, concluyó que, con base en las potestades otorgadas por los artículos 139 inciso 3), y 140 incisos 1), 6), 12) y 16), todos estos pertenecientes a la Constitución Política costarricense, la declaratoria del secreto de Estado, como un acto discrecional, le corresponde de forma exclusiva al Poder Ejecutivo: presidente de turno y el ministro de ramo. Esta postura, dicho sea de paso, prevalece hoy en día:

« (...) 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. (...). De este modo, concluye este Despacho que el alcance del "Secreto de

---

<sup>202</sup> Ídem.

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». <sup>203</sup>

« (...) el secreto de Estado se refiere a aspectos relacionados con la seguridad interna y externa del Estado, la defensa nacional, así como las relaciones exteriores, aspectos que competen al Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 140 de la Constitución Política (...) Dichas atribuciones son de competencia exclusiva del Poder ejecutivo y respecto de ellas, la Asamblea Legislativa ve restringida su potestad de control político. En efecto, dispone el artículo 121, inciso 24, segundo párrafo (...)». <sup>204</sup>

Continúa indicando el dictamen C-175-83:

«Compete al Poder Ejecutivo declarar que determinados hechos, informaciones o documentos son atinentes a la seguridad externa e interna de la República, la defensa nacional o las relaciones exteriores y que por ello su revelación perjudicaría los intereses estatales y el orden público. Por Poder ejecutivo debemos entender el Presidente y el Ministerio del ramo. En consecuencia, un órgano o funcionario de rango inferior no podría declarar la existencia de un secreto. Al efecto, no puede olvidarse que la materia en que cabe afirmar la existencia de un secreto constituye parte de una política estatal cuya definición corresponde al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo. (...) De allí que, en criterio de esta Procuraduría, el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello

---

<sup>203</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-90 del 30 de octubre de 1980.

<sup>204</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83 del 31 de mayo de 1983.

sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto. Pero, una vez definido dicho concepto, corresponde al Poder Ejecutivo declarar en un caso concreto la existencia de dicho secreto. Es decir, determinar que la comunicación de determinados hechos, informaciones o documentos ponen en peligro la seguridad estatal, las relaciones internacionales y la defensa nacional. Obviamente, dicha determinación constituye un acto discrecional».<sup>205</sup>

«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».<sup>206</sup>

Se concluye de lo expuesto, que en el ordenamiento jurídico costarricense, el Poder Ejecutivo es el órgano competente para decretar secretos de Estado, es decir, que le corresponde a esta autoridad establecer de forma discrecional<sup>207</sup> que un determinado hecho, informe o documento deba ser extraído temporalmente del conocimiento público, por poner en riesgo la defensa, la seguridad y las relaciones exteriores.

Pese a lo anterior, resulta de gran importancia resaltar que la Procuraduría hace la salvedad en el Dictamen 175-1983, indicado párrafos arriba, que bajo los principios de división de poderes, de frenos y contrapesos que deben existir en

---

<sup>205</sup> Ídem.

<sup>206</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-172-90 de 16 de octubre de 1990.

<sup>207</sup> (...) *corresponde al Poder Ejecutivo declarar en un caso concreto la existencia de dicho secreto. Es decir, determinar que la comunicación de determinados hechos, informaciones o documentos ponen en peligro la seguridad estatal, las relaciones internacionales y la defensa nacional. Obviamente, dicha determinación constituye un acto discrecional.* Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83 del 31 de mayo de 1983.

una democracia, corresponde en primer lugar a la Asamblea Legislativa definir mediante legislación en qué consiste el secreto de Estado y cuál es el ámbito de aplicación de este, lo cual es compartido por los investigadores.

Por otro lado, se cree que el secreto de Estado debe ser regulado por ley, ya que si bien es cierto el Poder Ejecutivo es el órgano competente constitucional para decretar dichos secretos de forma discrecional, este poder de la República podría abusar de este derecho, y extraer del conocimiento público cuestiones de interés público que no tienen relación con la seguridad, la defensa ni las relaciones internacionales de la Nación.

Se considera, por tanto, que para que no exista en un futuro alguna discusión doctrinaria o jurisprudencial, respecto de cuál es el órgano competente para efectuar la declaratoria de un secreto de Estado, ni se vaya a abusar de esta figura por parte del órgano autorizado, lo procedente es emitir una ley marco, que regule el secreto de Estado en Costa Rica.

Para finalizar este apartado, se comparte la conclusión a la que llegó de forma acertada el doctor Córdoba, el cual manifiesta:

«En cuanto a la participación del Poder Ejecutivo, considero que esta puede presentarse cuando exista una ley que sustente su actuar, estableciendo qué casos concretos pueden ser considerados secretos de Estado. (...) De ahí, que veamos la necesidad de que se promulgue una ley marco que le dé fundamento a las actuaciones del Poder Ejecutivo en esta materia. Ahora bien, esta calificación que podría realizar el Poder Ejecutivo es de naturaleza discrecional cuyos límites internos y externos encontramos regulados en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley General de la Administración Pública. No encontramos, por lo tanto, dentro del ordenamiento jurídico costarricense una ley general o ley marco que desarrolle el secreto de Estado. De esta forma, no podría el Ejecutivo venir a regular por medio de decreto

esta materia, en razón de que estamos frente a una limitación a una garantía fundamental, de ahí, que únicamente por ley se puede dar». <sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*, (San José, Costa Rica: Revista Iustitia, No.114-115, año 10, 1996), 46.

## **G. Responsabilidad de los funcionarios públicos por divulgar información clasificada**

En Costa Rica, como dijimos, pese a no existir una ley marco que regule el secreto de Estado, sí existe una serie de artículos dispersos en diversas leyes positivas, que entre las pocas cosas que normativizan, se encuentran la obligatoriedad de no revelar información decretada como secreto de Estado y las eventuales sanciones en las que puede incurrir un funcionario público, por no guardar el secreto.

A continuación, se observarán las diferentes responsabilidades de los funcionarios públicos que existen en el ordenamiento jurídico, relacionadas con el límite establecido en el artículo 30 de la Constitución Política.

### **G.1. Administrativa**

El concepto de funcionario público se va a comprender bajo los términos del artículo 111, inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública:

«Artículo 111.- 1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. (...)».<sup>209</sup>

La Ley General de la Administración Pública establece responsabilidad disciplinaria de los servidores Públicos por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento. Al respecto, el artículo 211 establece:

«Artículo 211. 1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes. 2. El superior responderá también disciplinariamente

---

<sup>209</sup> Ley General de Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 111 inciso 1.

por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave. 3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia».

Un acto u acción contrario al ordenamiento jurídico sería el delito de revelación de secretos de Estado, tipificado por el Código Penal:

«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 exteriores de la República».<sup>210</sup>

El presidente de la República y los ministros de ramo son funcionarios públicos, y además son los delegados constitucionales para emitir los decretos de secreto de Estado, por lo que en consecuencia, son estos los principales funcionarios llamados a guardar los secretos estatales, caso contrario incurrirán en responsabilidad Penal, Civil y Administrativa.

Otro ejemplo, con respecto a la responsabilidad administrativa por la divulgación de secretos de Estados por parte de funcionarios o servidores públicos (en este caso los miembros de las fuerzas de policía), lo encontramos en la Ley General de Policía, la cual establece:

«Artículo 10- Principios fundamentales. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar las siguientes normas: (...) f) Guardar absoluta confidencialidad sobre todos los documentos o los asuntos que constituyan secreto de Estado (...)».

---

<sup>210</sup> Código Penal de Costa Rica, N° 4573 del 04 de mayo de 1970, artículo 293.

Las faltas graves son sancionadas con la suspensión, sin goce de salario, de uno a treinta días o bien, el despido sin responsabilidad patronal:

«Artículo 81°—Faltas graves Para los efectos de este régimen, se considerarán faltas graves: a) La violación del juramento de lealtad a la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes de la República. (...) f) La violación de la discreción debida y del secreto profesional en asuntos confidenciales».

Como se puede observar, una falta grave sería la violación de las leyes de la República, por lo que no guardar absoluta confidencialidad sobre los documentos o los asuntos que constituyan secreto de Estado, tal como lo dispone el artículo 10 de la ley en mención, incurriría en falta grave con la correspondiente sanción.

En conclusión, no solo el presidente y sus ministros o los miembros de la Fuerza Pública están obligados a no divulgar secretos de Estado, bajo pena de incurrir en responsabilidad, es necesario recordar que la Ley General de la Administración Pública aplica para todos los funcionarios públicos que integran el aparato Estatal, por lo que también estos deberán guardar confidencialidad de los secretos que lleguen a su conocimiento.

## **G.2. Civil**

La responsabilidad civil es la obligación de resarcir lo que surge como consecuencia del daño provocado, entendiendo a este último como una lesión a un interés jurídicamente relevante y merecedor de tutela.

En caso de que un funcionario público, por dolo o culpa, revele un secreto de Estado, cometerá delito en contra del bien jurídico tutelado en el Título XI: Delitos contra la Seguridad de la Nación, del Código Penal vigente.

Sobre la comisión de este tipo de delitos, la Procuraduría General de la República ha indicado:

«Tratándose de hechos, informes o documentos, que por su naturaleza y gravedad especial -de índole político o de seguridad, concernientes a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación-, su revelación (por parte de un funcionario público o de quien de dichos hechos o informes tenga conocimiento) es calificada como delito en contra de la Seguridad de la Nación por nuestro Código represivo, debiéndose sancionar al infractor con prisión de uno a seis años, según quedó expuesto (...)».<sup>211</sup>

El artículo 210, inciso 1, de la Ley General de la Administración Pública, establece la responsabilidad civil del funcionario público en general, ante la Administración por los daños causados por sus actos:

«Artículo 210.- 1. El servidor público será responsable ante la Administración por todos los daños que cause a esta por dolo o culpa grave, aunque no se haya producido un daño a tercero (...)».<sup>212</sup>

La Ley General de la Administración Pública establece la responsabilidad civil de los funcionarios públicos sobre los daños causados a la administración. En el caso en particular, se considera que la revelación de un secreto de Estado daña principalmente a la Administración; por lo tanto, en aplicación de la normativa precedente, podemos sostener que en caso de violación de un secreto de Estado por parte de un funcionario público, este deberá responder económicamente por los daños causados a la Administración.

Ahora bien, en el caso de que sea el presidente de la República o un ministro quienes cometan el daño por la comisión de un acto doloso o culposo, la

---

<sup>211</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-80, del 30 de octubre de 1980.

<sup>212</sup> Ley General de Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 210 inciso 1.

competencia para el reclamo de la responsabilidad civil corresponde a la Contraloría General de la República. Al respecto se establece:

«Artículo 209.- (...) 2. Si los responsables fuesen el Presidente de la República y el Ministro, incumbirá a la Contraloría General de la República velar por el cumplimiento de los artículos anteriores, también bajo responsabilidad civil de sus titulares».<sup>213</sup>

«Artículo 74.- Responsabilidad civil del servidor.- El régimen de responsabilidad civil del servidor, por daños causados a los sujetos pasivos o a terceros, será el establecido en el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en la presente Ley y en la Ley General de la Administración Pública».<sup>214</sup>

Sobre la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, la Procuraduría ha dicho lo siguiente:

« (...) la responsabilidad del funcionario no es objetiva, sino subjetiva, de conformidad con la regulación que contiene la Ley General de la Administración Pública. Esto es, el funcionario público es personalmente responsable, cuando haya actuado con culpa grave o dolo (arts. 199 y 210 de la Ley General de la Administración Pública). (...) Si el servidor produjo un daño que solo afectó a la Administración esta se encuentra obligada a seguir un procedimiento administrativo a efecto de determinar la responsabilidad del funcionario y, eventualmente, proceder al cobro de la suma correspondiente, sirviendo como título ejecutivo la certificación expedida por el jerarca del ente respectivo. (...) Por lo tanto, de conformidad con nuestra Ley General de la Administración Pública habrá responsabilidad civil del funcionario

---

<sup>213</sup> Ibid., artículo 209 inciso 2.

<sup>214</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, del 07 de setiembre de 1994, artículo 74.

cuando actúe con dolo o culpa grave en el ejercicio de sus atribuciones (...)).<sup>215</sup>

En Costa Rica, no existen precedentes de revelación de secretos de Estado por parte de funcionarios públicos, por lo que en consecuencia, al día de hoy no se ha dado una sanción de este tipo; sin embargo, tal como se pudo observar, la normativa es clara en establecer responsabilidad civil por el daño causado en el caso de violación a normas vigentes.

### **G.3. Penal**

En el ordenamiento jurídico costarricense, se establece la obligación por parte de los funcionarios públicos (y de los particulares en general), de abstenerse de develar secretos de Estado de los cuales tengan conocimiento. En caso de incumplimiento de este deber de abstinencia, además de incurrir en las responsabilidades indicadas *supra*, el funcionario tendrá responsabilidad penal. Al respecto, la Procuraduría, desde la larga data hasta la fecha, ha sostenido lo siguiente:

«Tratándose de hechos, informes o documentos, que por su naturaleza y gravedad especial -de índole político o de seguridad, concernientes a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación-, su revelación (por parte de un funcionario público o de quien de dichos hechos o informes tenga conocimiento) es calificada como delito en contra de la Seguridad de la Nación por nuestro Código represivo, debiéndose sancionar al infractor con prisión de uno a seis años, según quedó expuesto (...)).<sup>216</sup>

«En el ejercicio de la función pública los empleados públicos están en el deber de informar de todas sus actividades, de rendir cuenta de su gestión y deben someterse al control que ejercen sobre ellos los administrados, la sociedad civil y los medios de comunicación

---

<sup>215</sup> Procuraduría General de la República, OJ-056-2000, del 30 de mayo de 2000.

<sup>216</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-80, del 30 de octubre de 1980.

colectiva. Solo pueden retener aquella información que el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) considera como asuntos de interés privado y, por ende, no media un interés general, y aquella que ha sido calificada como secreto de Estado o confidencial».<sup>217</sup>

« (...) 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 (...).<sup>218</sup>

Se observa de lo anterior, la obligatoriedad de los funcionarios públicos de no divulgar información decretada secreto de Estado, bajo apercibimiento de ser sancionados penalmente. Al respecto, el Código Procesal Penal establece este deber de abstinencia en los siguientes términos:

«Artículo 206: “Deber de abstención. Deberán abstenerse de declarar sobre los hechos secretos que hayan llegado a su conocimiento en razón del propio estado, oficio o profesión, (...) los funcionarios públicos sobre secretos de Estado (...).<sup>219</sup>

Dicha abstención está prevista inclusive en el Código Procesal Civil de Costa Rica que entró en vigencia en el año 2018 y que en relación con lo que interesa, indica:

«Artículo 45.7 Informes y expedientes. El tribunal, a petición de parte o de oficio, podrá solicitar informes de cualquier persona física o jurídica, institución u oficina pública o privada, en relación

---

<sup>217</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-217-00, del 13 de setiembre de 2000.

<sup>218</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 11562-2013 del 30 de agosto de 2013

<sup>219</sup> Código Procesal Penal, N° 7594 de 10 de abril de 1996.

con los hechos o actos de interés para el proceso (...) la entidad requerida podrá negarse a rendir el informe únicamente cuando se trate de información declarada como secreto de Estado (...).<sup>220</sup>

Ahora bien, respecto al bien jurídico tutelado por el ordenamiento penal costarricense, por la revelación de secretos de Estado, el doctor Córdoba Ortega sostiene:

«Un estudio general de este tipo penal nos lleva a definirlo como aquella acción de poner en conocimiento de personas no autorizadas informaciones o documentos categorizados como secreto. El bien jurídico que se tutela en esta figura, es la paz y la seguridad de la nación, en cuanto se pretende evitar la divulgación de asuntos de interés político o de seguridad. En esta figura delictiva es de gran importancia determinar la calidad del secreto que se divulga, de ahí, que se refiere a todos aquellos relacionados con seguridad, medios de defensa o relativos a las relaciones internacionales».<sup>221</sup>

En el ordenamiento costarricense, la violación de este bien jurídico tutelado conlleva sanción penal, tal como indica el Código Penal:

«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 exteriores de la República».

Artículo 294.- Revelación por culpa: Será reprimido con prisión de un mes a un año al que, por culpa, revelare hechos o datos o diere

---

<sup>220</sup> Código Procesal Civil, N° 9342 del 03 de febrero de 2016.

<sup>221</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. (San José, Costa Rica: Revista Ivstitia, N°114-115, año 10.1996), 73.

a conocer los secretos mencionados en el artículo precedente, de los que se hallare en posesión en virtud de su empleo, oficio o de un contrato oficial.

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 exteriores de Costa Rica.

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». <sup>222</sup>

Como se puede observar, el secreto de Estado en el ordenamiento jurídico se encuentra protegido por la normativa penal, y es tal la protección que se le otorga, que su transgresión tiene como consecuencia la aplicación de la sanción más gravosa que existe hoy en día en Costa Rica: la pena de cárcel.

Debemos recordar que en el régimen sancionatorio costarricense, la aplicación de una sanción penal es autónoma de la sanción Administrativa, por lo que un funcionario público puede ser sancionado en ambas sedes en caso de revelar un secreto Estatal, sin trasgredir el principio *non bis in idem*:

« (...) las sedes penal y administrativa son autónomas una de la otra, por lo que en cada una de ellas se puede investigar a un sujeto y hasta llegar a conclusiones diferentes, sin que ello pueda ser interpretado como una doble imposición de sanción o violación

---

<sup>222</sup> Código Penal de Costa Rica, N° 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, artículos 293, 294 y 295.

al principio del *Non Bis In Idem*, pues la naturaleza de cada instancia es diferente». <sup>223</sup>

«En primer término, la Sala Constitucional hace una clara diferenciación entre la sede administrativa y la penal; y partiendo de lo anterior, concluye que existe una independencia entre ambas instancias, de modo que la Administración ostenta una competencia para sancionar a una persona que por los mismos hechos, hubiere sufrido una condena penal, sin que ello sea violatorio del principio del *non bis in idem*». <sup>224</sup>

Sin embargo, en caso de haber absolutoria penal, en consecuencia, no puede haber sanción administrativa:

« (...) si bien la Administración conserva su facultad sancionatoria, existe una subordinación de la sede administrativa en relación con lo que en definitiva se resuelva en la jurisdicción penal». <sup>225</sup>

«Si se trata de un mismo hecho y recae absolutoria en vía penal no, puede imponerse una sanción administrativa por los mismos hechos». <sup>226</sup>

Se concluye de lo expuesto anteriormente que el régimen sancionatorio por la develación de secretos de Estado en Costa Rica se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico, y que si bien es cierto no existe una ley marco para esta figura jurídica, el legislador se ha ocupado de imponer sanciones legales a quienes traten de hacer públicos este tipo de secretos, máxime en el caso de funcionarios públicos que por ley están obligados al deber de abstención impuesto por el artículo 206 del Código Procesal Penal.

---

<sup>223</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1569-93 de las 15:42 horas del 31 de marzo de 1993.

<sup>224</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-057-99 del 11 de mayo de 1999.

<sup>225</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-057-99 del 11 de mayo de 1999.

<sup>226</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3484-94 de 12:08 horas del 07 de julio de 1994.

## **Sección II. Control de los Secretos de Estado**

La presente sección tiene como fin analizar una serie de tipos o medios de control, que si bien ya existen, deberían implementarse o fortalecerse para que los diferentes actores sociales en un Estado Democrático, puedan ejercer plenamente el derecho fundamental a la información pública, frente al límite constitucional y excepcional<sup>227</sup> denominado secreto de Estado, específicamente frente a la decisión discrecional del Poder Ejecutivo de decretar un determinado documento, hecho o información (relacionado con las relaciones internacionales, seguridad nacional y seguridad interna y externa de la Nación) como secreto de Estado.

La pretensión fundamental es realizar una búsqueda armoniosa, para hallar la forma de conciliar<sup>228</sup> la existencia de secretos de Estado con un efectivo control democrático por parte de los actores políticos y sociales dentro de la sociedad, a saber, control horizontal: Poder Legislativo, Poder Judicial u otras instituciones estatales, y control vertical: control ciudadano:

«1. Control horizontal: es la vigilancia que realizan algunas instituciones estatales sobre otras instancias públicas, para velar por el cumplimiento de las responsabilidades que las leyes o la Constitución les han asignado (...) 2. Control vertical: Es el control que ejerce la ciudadanía hacia las instituciones y funcionarios públicos, con el fin de monitorear, vigilar y exigir que cumplan efectivamente sus funciones (...).»<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Tal como indica Revenga: *En el constitucionalismo, la publicidad es la norma; el secreto, lo excepcional*. Revenga Sánchez, Miguel, *El imperio de la política: seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2005529>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

<sup>228</sup> Afirma Santolaya: *Partiendo por tanto de la necesidad de conciliar la existencia y el mantenimiento de algún tipo limitado de secretos de Estado, el problema es cómo hacerlo compatible con su control democrático (...) la solución no puede venir sino de la conciliación entre ambos elementos*. Santolaya Machetti, Pablo. *El control de los secretos de estado; la experiencia el derecho comparado*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801919>. (Consultado el 20 de octubre de 2018).

<sup>229</sup> Control político-democrático, [http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/anexos/anexo\\_16.pdf](http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/anexos/anexo_16.pdf) (Consultado el 23 de octubre de 2018).

## A. Control Democrático de los secretos de Estado

Como se ha observado a lo largo del presente trabajo, el Poder Ejecutivo de turno es quien tiene la potestad de determinar qué es un secreto de Estado, puede decidir discrecionalmente qué documentos, hechos o informes lo constituyen y, finalmente, decretar cuando se está en presencia de una materia que debe ser clasificada como secreta y, por ende, fuera del escrutinio público.

Este límite constitucional es una «anormalidad» dentro del sistema democrático transparente, participativo, en el cual la norma es la publicidad y la rendición de cuentas:

« (...) 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 (...).<sup>230</sup>»

Se debe partir de que el control democrático requiere que los interesados cuenten con información suficiente, oportuna y fidedigna acerca de la actividad gubernamental o administrativa, y el secreto de Estado es un obstáculo. De ahí la necesidad de que exista un control al poder discrecional del Ejecutivo a la hora de decretar secretos de Estado:

« (...) el principio de publicidad está en la penumbra del principio del Estado de Derecho y democrático (...) del Estado de Derecho porque conocer las decisiones tomadas por los agentes del poder público es indispensable para eliminar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público, del Estado democrático, porque sin información ciudadana, estos no pueden tomar decisiones y, por tanto, no pueden ejercitar su soberanía. Donde hay secreto no hay control. Y sin control no hay democracia». <sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N°1403-2007 del 31 de enero de 2007.

<sup>231</sup> Rey Martínez, Fernando, *Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento Español*, [www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-9814201700010001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-9814201700010001), (Consultado el 26 de octubre de 2018).

«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 (...)».<sup>232</sup>

Al constituir el secreto de Estado un límite a los ciudadanos sobre derecho a la información pública, se podría obstaculizar en cualquier momento el acceso a determinada información, con base en una decisión discrecional del Poder Ejecutivo. Al respecto, Elizabeth Odio, citada por Córdoba Ortega, ha dicho que temas como seguridad de estado o seguridad nacional, justificantes de los secretos estatales, son concebidos según lo que determinado gobierno estime:

« (...) sin entrar en análisis ideológicos, tradicionalmente el concepto de seguridad de estado o seguridad nacional se ha limitado a lo que quienes gobiernan estiman que afecta la estabilidad o legitimidad de su régimen y del orden jurídico institucional que lo sustenta. En otros términos, seguridad del estado ha sido sinónimo “de seguridad de gobierno” y contra esta -lo sabemos- pueda atentarse internamente (la insurrección, por ejemplo) y desde el exterior (la guerra)».<sup>233</sup>

Se reitera que no se está en contra, en esta investigación, de que existan secretos de Estado decretados por el Poder Ejecutivo, pero somos conscientes de las posibles consecuencias antidemocráticas de la aplicación indiscriminada de este instituto.

Se considera que, efectivamente, hay informaciones que deben ser extraídas temporalmente del conocimiento de los ciudadanos por razones de seguridad nacional, defensa o relaciones exteriores, cuya revelación podría, eventualmente, poner en peligro el sistema democrático; pero también se cree que la figura del secreto de Estado debe ser, en primer lugar, regulada por ley y, además, que se brinden o fortalezcan los medios para controlar democráticamente este límite al

---

<sup>232</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 136-2003, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

<sup>233</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*, (San José, Costa Rica: Revista Ivstitia, No.114-115, año 10.1996), 36.

derecho a la información, y así no sea utilizado (o por lo menos prevenir) como un mecanismo de Poder Político, tal como se observó en la Sección I. C del Capítulo II del presente trabajo de investigación.

En cuanto a esto, coincide este punto de vista con el de los autores Santolaya y Córdoba:

«El problema no es tanto ese reconocimiento (secretos estatales), sino determinar si nuestro ordenamiento ha procedido a un balance adecuado de esa necesidad con el imprescindible sometimiento de la administración a los controles característicos del Estado democrático y con el pleno sometimiento de la administración a la Ley y al derecho».<sup>234</sup>

« (...) mientras se garantice en mejor forma el acceso a la información pública y se estimule la creación de herramientas que garanticen la transparencia en la gestión pública, mayor será el nivel democrático del país; procurando eso sí una mayor participación de los ciudadanos en el quehacer público».<sup>235</sup>

## **B) El Principio de División de Poderes y el Control de los Secretos de Estado**

En Costa Rica, este principio se encuentra en el artículo 9 de la Constitución Política, el cual estipula:

«El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo<sup>236</sup>, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes

---

<sup>234</sup> Santolaya Machetti, Pablo. *El control de los secretos de estado; la experiencia el derecho comparado*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801919>. (Consultado el 20 de octubre de 2018).

<sup>235</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Gestión Administrativa*. (ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012), 363.

<sup>236</sup> Con la reforma del artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica, mediante la Ley No. 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en La Gaceta No. 146, de 31 de julio de 2003, se da participación política a los ciudadanos costarricenses, al respecto: *“la apertura en toda ley de la República o política pública de Estado a la participación del ciudadano como pilar de la preparación*

distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias». <sup>237</sup>

Este principio fundamental en un sistema democrático parte de un principio básico de frenos y contrapesos necesario, donde los diferentes poderes que lo integran, distribuyen entre sí funciones que les son propias, las cuales deben ser ejercidas con independencia, imparcialidad y autonomía; pero que a su vez, sirven para controlar el poder distribuido entre ellos.

Este sistema, siguiendo los postulados de Montesquieu, busca que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute. Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado:

«La división de los poderes públicos, principio capital del Estado Democrático de Derecho, tiene en este, desde su consagración a partir de las grandes revoluciones del siglo XVIII -la norteamericana y la francesa– un específico sentido de garantía de la libertad, en favor, por lo tanto, de los súbditos, y no de mera eficacia o distribución del poder entre gobernantes. De conformidad con ese principio total, los órganos del Estado capacitados para dictar actos subjetivos concretos que incidan en la esfera de la libertad, no pueden ser al mismo tiempo los llamados a regularla normativamente. (...) Con otras palabras, el Poder Ejecutivo no puede regular normativamente -

---

*del plan, de la decisión final y del control de la administración en la ejecución de sus actos. Igualmente esa expresión se puede dar en lo que se conoce como e-government o gobierno digital de acceso y participación ciudadana. En nuestro criterio, con la introducción del concepto «gobierno participativo» le otorga al ciudadano una ventana para ingresar en cualquier campo, no por concesión de las autoridades de turno, sino como pleno derecho ciudadano de estar informado, coadyuvar con el asunto, coparticipar y también tener voz y, por qué no, en algunos casos influir en la decisión final. Arias Ramírez, Bernal, Duodécimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible* [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/012/Institutos\\_democracia.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/012/Institutos_democracia.pdf), (Consulta 23 de octubre de 2018).

<sup>237</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013.) artículo 9.

reglamentariamente– las libertades o derechos fundamentales, porque puede y debe fiscalizar u ordenar en concreto la conducta de sus titulares; a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar de concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularle normativamente; y en este contexto en el que debe enmarcarse la función legislativa de fiscalización política, la cual, en consecuencia, solo puede ejercerse respecto de los entes, órganos y funcionarios públicos como tales (...).<sup>238</sup>

« (...) El sustrato ideológico del principio de la separación de funciones lo constituye la preservación de las libertades de los administrados frente a los privilegios y prerrogativas de la Administración Pública, entendida en un sentido amplio. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional, ha insistido en que el principio de separación de funciones no es un simple mecanismo de distribución de las competencias sino una garantía a favor de los administrados». <sup>239</sup>

De lo resuelto por la Sala Constitucional, se puede ver que el Sistema de División de Poderes, más que un mecanismo de división de funciones, es un sistema complejo y efectivo de frenos y contrapesos que sirve para regular el poder de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a favor de los administrados. Parte de ese control, en relación con la figura del secreto de Estado, radica en la posibilidad de que los órganos Legislativo y Judicial supervisen las declaratorias discrecionales del Poder Ejecutivo, tendientes a extraer informaciones del conocimiento público, es decir, ciertos documentos, hechos o informaciones decretadas como secretos de Estado.

Esta supervisión no significa que dichos poderes se inmiscuyan en funciones propias del Ejecutivo, violentando el principio de división de poderes, sino que estos puedan determinar que dichas declaratorias efectivamente correspondan a

---

<sup>238</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1618-91 de las 14:16 horas del 21 de agosto de 1991.

<sup>239</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 7965-06 de las 16:58 horas de 31 de mayo de 2006.

un hecho, informe o documento relacionado con las relaciones internacionales, seguridad nacional y seguridad interna y externa de la Nación y que, eventualmente, con su develación, se afecte el sistema democrático costarricense. Dicha potestad inclusive fue incluida en el artículo 41 del Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública, expediente número 15079, el cual expresamente indicaba:

«Artículo 41: “Efectos de la declaratoria del secreto de Estado. La declaración de materias clasificadas como secreto de Estado no afectará a la Asamblea Legislativa ni a la Corte Suprema de Justicia, que tendrán acceso a cuanta información reclamen siempre que la misma sea conocida en sesiones secretas y se garantice el carácter restringido de la misma no dejando constancia alguna de su conocimiento». <sup>240</sup>

Por otra parte, si se observa el artículo 30 de la Constitución Política costarricense, se determina en principio que la restricción del derecho a la información corresponde únicamente a los administrados, y no a los otros poderes de la República, tal como señala Córdoba, parafraseando a Batalla:

«En todo caso cuando la Asamblea decida conocer cuáles asuntos son secretos de Estado, independientemente que ellos se hayan decretado por determinación de cualesquiera de los otros Poderes de Estado, no es posible aplicarle a ella la norma del artículo 30 porque la limitación de acceso a la información de interés público rige únicamente para los administrados». <sup>241</sup>

Bajo el razonamiento expuesto, se concluye que en principio la limitación al derecho a la información como derecho y garantía individual, es únicamente

---

<sup>240</sup> Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente número 15079, artículo 41.

<sup>241</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El acceso a la Información en el marco Constitucional y sus límites*. (San José, Costa Rica: Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Vol. 17, n° 2. 2009), 226.

aplicable a los sujetos a los que hace referencia el artículo 30 de la Constitución Política costarricense, es decir, los administrados en general, y no así a los poderes Legislativo y Judicial; por lo tanto, desde una perspectiva sumamente estricta de la norma, las declaratorias de dichos secretos pueden ser objeto de «supervisión» por parte de los otros poderes del Estado, en el ejercicio del control democrático.

### **C. Control de Legalidad de los Secretos de Estado**

En el presente apartado, se analizará cómo se ha desarrollado en Costa Rica el control de legalidad sobre las declaratorias de secreto de Estado, y cómo los tribunales han regulado dicha figura en el ordenamiento jurídico costarricense.

Es necesario tener claro que al analizar el tema del control de legalidad del secreto de Estado en el país, se debe tomar en cuenta, tal y como ha sido explicado con anterioridad, que la figura del secreto de Estado en Costa Rica es un concepto jurídico indeterminado, el cual, si bien se encuentra establecido en la Constitución Política, no cuenta en la actualidad con una ley marco que lo defina de forma específica y delimite sus alcances, lo que ha provocado que en el ordenamiento, se haya trazado su concepto y alcances, vía interpretación en la Jurisdicción Constitucional, y a través de dictámenes de la Procuraduría General de la República y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, así como tratadistas nacionales que han generado doctrina respecto a este tema.

Es por lo anterior que para poder abordar el tema del control de legalidad del secreto de Estado, el control sobre los actos discrecionales y los conceptos jurídicos indeterminados, necesariamente se tendrá que recurrir al estudio de los principios generales del derecho y su papel protagónico en cuanto a la defensa de los derechos del ciudadano, frente a una limitación a sus derechos fundamentales, la cual, como es el caso del correspondiente ordenamiento jurídico, no se encuentra delimitada por ley, como lo es el secreto de Estado.

### **C.1. Concepto de Control de Legalidad**

Para tratar el tema del control de legalidad, tal y como se expuso anteriormente, es necesario remitirse al principio de legalidad, el cual es un principio general del derecho que reviste suma importancia cuando se analiza el secreto de Estado en el ordenamiento jurídico, pues los principios generales, como fuente de derecho, permiten resolver de manera adecuada aquellos casos en los que la norma no establece de forma clara la solución para un caso concreto o, como en el caso de la presente investigación, en ausencia total de norma expresa.

Con respecto a los principios generales del derecho y su definición, se podría inferir que son aquellas normas o reglas de grado supremo o superior, que informan o constituyen los pilares del ordenamiento jurídico, estableciendo reglas generales y supremas, con base en las cuales, el ordenamiento jurídico se construye y armoniza.

«El tema de los principios generales, máxime cuando se proyectan al Derecho administrativo o se gestan en el ámbito de esta disciplina, no puede prescindir del fundamento último del Derecho que preside las relaciones que se enhebran entre los ciudadanos y el Estado. Ese fundamento último no es otro que la dignidad humana, a partir del cual se llega “a unos principios inmutables, superiores a todo ordenamiento positivo”».<sup>242</sup>

De lo anterior, podemos inferir que los principios generales del derecho tienen una naturaleza superior e inmutable a aquellos preceptos jurídicos integrados a las normas positivas, y que su principal razón de ser es que el ordenamiento jurídico siempre se adecúe y persiga su fin primordial, que es el resguardo y respeto por la

---

<sup>242</sup> González Pérez Jesús, citado por Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 19.

dignidad humana, sobre los principios generales del derecho. El Tribunal Contencioso Administrativo ha establecido:

«V) DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO COMO INTEGRADORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: Sabido es, que los jueces no pueden alegar para excusarse de fallar un asunto, la falta de norma jurídica aplicable al caso concreto (artículos 6 Código Civil y 5 Ley Orgánica del Poder Judicial) por cuanto el dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico le permiten en aplicación integradora recurrir a las fuentes escritas y no escritas en aras de resolver la controversia sometida a su consideración. En tal sentido, el ordenamiento jurídico administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo (artículo 8 Ley General de Administración Pública, en adelante LGAP). De allí que en caso de ausencia de norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplique el derecho privado y sus principios. Por lo que en caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, deba aplicarse, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre, el derecho privado y sus principios (artículo 9 LGAP), lo que es conteste a su vez, con lo preceptuado en el artículo 4 del Código Civil, que dispone que los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de norma escrita, uso o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico. La preponderancia que las normas citadas dan a los principios generales del Derecho, no es más que el reconocimiento que tales principios constituyen en sentido ontológico, la causa y la base del ordenamiento porque son los soportes centrales de todo el sistema al cual prestan su sentido. Por ese motivo, no puede concebirse que una norma legal los

contravenga pues ellos existen con independencia de su reconocimiento legal o jurisprudencial, no obstante, ser la jurisprudencia una de las fuentes más importantes de su manifestación externa. A su vez funcionan como orientadores e informadores del ordenamiento permitiendo, a través de su interpretación, realizar una labor correctiva o extensiva de las normas (artículo 7 LGAP)». <sup>243</sup>

Es en el ordenamiento jurídico que los principios generales del derecho adquieren una notoria relevancia, pues se constituyen en fuentes del derecho y normas no escritas, que integran este ordenamiento, en caso de lagunas o ausencia total de norma específica.

Es así como la Ley General de la Administración Pública establece en su artículo 7 lo siguiente:

«**Artículo 7°-** 1 Las normas no escritas – como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho – servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan». <sup>244</sup>

Así mismo, el inciso 2 de dicha norma establece que en los casos en los que sea necesario suplir la ausencia de una norma, los principios generales del derecho tendrán el rango de ley.

«2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley». <sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Sentencia N° 00021-2012 de las 16:00 horas del 27 de febrero de 2012.

<sup>244</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 7 inciso 1. El subrayado no es del original.

<sup>245</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 7 inciso 2.

Todo lo anterior es necesario en el presente apartado, pues como ha sido tratado anteriormente, en Costa Rica el secreto de Estado, actualmente, es un concepto jurídico indeterminado, pues no existe normativa expresa que lo regule, por lo que su aplicación y delimitación ha sido posible en el país, mediante la aplicación e integración de principios generales del derecho, que regulan diferentes materias y que han sido integrados de forma armónica, para poder defender de manera simbiótica el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, en contraposición con la necesidad de aplicar los límites en el ejercicio de dicho derecho, que resulten necesarios para garantizar la seguridad, la defensa y las relaciones internacionales de la Nación.

Así las cosas, al hacer referencia al control de legalidad, es imposible no mencionar el **Principio de legalidad**, que fue tratado en la sección II del capítulo I de la presente investigación, el cual podemos definir como aquel principio que establece que todas las actuaciones de la Administración Pública – entendida esta como realizada a través de sus funcionarios – deben estar autorizadas previamente por el ordenamiento jurídico; dicho principio se recoge en el artículo 11 de la Constitución Política,<sup>246</sup> así como en los artículos 11<sup>247</sup>, 13<sup>248</sup> y 128<sup>249</sup> de la Ley General de la Administración Pública, principio que en caso de ser necesario, el lector puede repasar en la sección II del Capítulo I.

---

<sup>246</sup> *Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.* Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, art. 11).

<sup>247</sup> 1. *La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.* 2. *Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.* Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 11.

<sup>248</sup> *La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.* *Ibidem*, art. 13.

<sup>249</sup> *Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.* *Ibidem*, art. 128.

Por consiguiente, es necesario entender que el control de legalidad de los actos de la Administración Pública, entendida esta como el Estado<sup>250</sup>, se refiere al escrutinio que debe superar una determinada actuación cuando es confrontada de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico, de modo que dicha actuación se encuentre apegada de forma ritual al ordenamiento jurídico que la regula. El control de legalidad es el examen o tamizaje por medio del cual se analiza si una actuación de la Administración Pública se ajusta a derecho.

«Es evidente que el control a que está sujeta la Administración Pública en sentido amplio, se confronta con el Ordenamiento Jurídico en su plenitud, concepto que integra tanto las fuentes escritas como las fuentes no escritas que lo componen. En esta inteligencia, la legalidad administrativa supone una armonía de las actuaciones y omisiones de los órganos y entes públicos, con el Ordenamiento Jurídico que delimita su régimen de competencias, conforme lo dispone el numeral 11 de la misma Constitución en relación a los preceptos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, el numeral 128 de esta última normativa, asocia dicha concordia al concepto de validez, término que debe entenderse como la conformidad de la manifestación administrativa (actuación, función u omisión) con el Ordenamiento Jurídico, entendiéndose por este último, como se ha dicho, todas aquellas fuentes escritas y no escritas que regulan el acto y configuran su esquema legal. La validez, analizada desde esta arista, se constituye como un efecto del principio de legalidad, en tanto toda actuación o función administrativa debe sustentarse en una norma jurídica válida que la autorice, ajustando todos sus elementos a la finalidad misma de la potestad y competencia pública, lo que también implica, desde luego, el respeto a la

---

<sup>250</sup> *La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado. Ibídem, art. 1.*

razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia (artículos 11 y 13 de la ley de referencia)».<sup>251</sup>

Del anterior extracto jurisprudencial, podemos concluir entonces que el control de legalidad implica, en todo momento, observar que las actuaciones de la Administración Pública, así como sus omisiones intencionadas o no, se ajusten en un todo al ordenamiento jurídico que la regula.

Ahora bien, tal y como se ha venido argumentando anteriormente, en el caso del secreto de Estado en Costa Rica, dicha materia no se encuentra debidamente regulada por una norma específica, que establezca las reglas claras y precisas, en cuanto a la forma en la que el Estado pueda establecer los límites al derecho de acceso a la información, por la vía de excepción que admite la necesidad de la declaratoria de secreto de Estado.

Lo anterior plantea el problema actual del ordenamiento jurídico costarricense en cuanto a la figura del secreto de Estado; y es que su declaratoria, por ser una posibilidad prevista en la Constitución Política, pero en las condiciones actuales, es **un acto discrecional de la Administración Pública**. En este caso, de acuerdo con lo ya analizado, es un acto discrecional del presidente de la Republica y el ministro del ramo.

## **C.2. Control Sobre los Actos Discrecionales**

Para tener la noción de lo que implica el control de legalidad sobre los actos discrecionales, es necesario hacer referencia en qué consiste la discrecionalidad administrativa, para poder conceptuar qué son los actos discrecionales y cuáles son las reglas aplicables para poder definir si un acto discrecional es o no legal.

Es preciso entender que el ordenamiento jurídico, en su mayoría, no puede prever la infinita cantidad de situaciones fácticas que se pueden presentar en la cotidiana

---

<sup>251</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 523-2005 de las dieciséis horas treinta minutos del 20 de julio de 2005.

actividad de la Administración Pública, en el ejercicio de sus potestades para lograr los fines por los cuales esta existe. Por consiguiente, hay una gran probabilidad de que en situaciones determinadas, la administración, a través de sus funcionarios, deba actuar en formas no expresamente previstas en el ordenamiento; lo anterior, en principio, con el objetivo de alcanzar sus fines.

Se puede entender la discrecionalidad administrativa de la siguiente manera:

«Se ha dicho que las potestades discrecionales constituyen una exigencia insoslayable del gobierno humano, habida cuenta que este no puede reducirse a una aplicación automática, objetiva y neutral de las normas».<sup>252</sup>

Es patente que para que la Administración Pública pueda cumplir sus fines, no se puede pensar que el ordenamiento jurídico pueda significar un obstáculo que haga nugatoria la actividad administrativa, claro está sin que el ejercicio de dicha discrecionalidad implique la transgresión de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

«La discrecionalidad se configura cuando la norma atribuye un poder o facultad al órgano administrativo sin estatuir el criterio que debe orientar y servir de base a la respectiva decisión <sup>253</sup> pudiendo referirse tanto a la emisión del acto administrativo como a sus elementos».<sup>254</sup>

«En realidad, más que un margen privativo y excluyente de la libertad o arbitrio – como postulaba la doctrina clásica –, implica un

---

<sup>252</sup> García de Enterría Eduardo y Fernández Rodríguez Tomás Ramón, citado por Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 49.

<sup>253</sup> Bielsa Rafael, citado por Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 49.

<sup>254</sup> Sainz Moreno Fernando, citado por Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 49.

supuesto de remisión legal<sup>255</sup> que habilita a la Administración a escoger una solución entre varias soluciones igualmente justas».<sup>256</sup>

En el ordenamiento jurídico, los actos discrecionales se encuentran regulados en el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública, que al respecto establece:

«Artículo 15.- 1. La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable.

2. El Juez ejercerá contralor de legalidad sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de sus límites».<sup>257</sup>

Se puede ver en el inciso uno, del citado artículo, que la discrecionalidad administrativa fue visualizada por el legislador, como esa posibilidad de que la Administración Pública contara con un margen de acción, inclusive en ausencia de norma para el caso concreto, que le permita lograr un ejercicio eficiente y razonable de sus funciones. Sin embargo, pese a lo anterior, el legislador tomó la previsión de establecer límites a dicha discrecionalidad administrativa, pues, como se evidencia en la norma citada, estableció que los actos discrecionales deben, en todo momento, estar sometidos a los límites que le impone el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, si la discrecionalidad administrativa puede incluso darse en ausencia de norma para el caso concreto, los límites de dicha discrecionalidad serán

---

<sup>255</sup> García de Enterría Eduardo y Fernández Rodríguez Tomás Ramón, citado por Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 49.

<sup>256</sup> Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 49 – 50.

<sup>257</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 15.

dictados por los derechos del particular, según lo establece el artículo 17 de la Ley General de la Administración Pública, que al efecto establece:

«**Artículo 17.-** La discrecionalidad estará limitada por los derechos del particular frente a ella, salvo texto legal en contrario».<sup>258</sup>

Así mismo, la discrecionalidad administrativa estará delimitada por los principios generales del derecho, entre ellos el más relevante para tales efectos es el principio de legalidad ya tratado en el apartado anterior.

«Pero la discrecionalidad no implica un arbitrio ilimitado ni absoluto. Antes bien, se encuentra circunscripta tanto por los límites sustanciales y formales del ordenamiento positivo, tales como las reglas que prescriben la competencia de los órganos o entes y, fundamentalmente, por los principios generales del Derecho.

Es así como los principios generales del Derecho operan como garantías que impiden el abuso de las potestades discrecionales por parte de la Administración, pues si aquellos son la causa o base del ordenamiento jurídico no puede concebirse que el ejercicio de los poderes discrecionales pudiera controvertirlos. Por este motivo, los jueces o funcionarios públicos deben siempre confrontar la norma que habilita la potestad discrecional y su desencadenamiento con los principios generales del derecho».<sup>259</sup>

El anterior extracto es acorde con la realidad jurídica del país en cuanto a la regulación de la discrecionalidad administrativa, pues la Ley General de la Administración Pública establece en su artículo 14 que los principios generales del Derecho forman parte del ordenamiento jurídico<sup>260</sup>; al mismo tiempo establece que

---

<sup>258</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 17.

<sup>259</sup> Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, (Primera edición, Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons Argentina, 2009), 50.

<sup>260</sup> **Artículo 14.-** 1.- Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales

los jueces competentes ejercerán el control de legalidad sobre las actuaciones de la Administración Pública, lo cual se establece en el inciso 3)<sup>261</sup> del artículo 14, inciso 2)<sup>262</sup> del artículo 15 e inciso 2)<sup>263</sup> del artículo 16, todos de la Ley General de la Administración Pública, así como el inciso f)<sup>264</sup> del artículo 42 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Al respecto del control de legalidad de las potestades discrecionales de la Administración Pública, los tribunales han establecido lo siguiente:

«II. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA. Tradicionalmente, se ha entendido la conducta administrativa discrecional, aquella en la cual el órgano competente tiene la posibilidad de optar entre diversos cursos de acción ante un caso concreto, pero donde todas las alternativas resultan igualmente válidas y donde por consiguiente, imperan criterios de oportunidad, mérito y conveniencia a efectos de que la Administración adopte una determinada decisión. Se dice también que este tipo de conducta administrativa al igual que el resto, se encuentra sujeto al control jurisdiccional pleno que es atribución de este Tribunal, según mandato y reserva constitucional derivada del

---

*creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.* Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 14.

<sup>261</sup> **Artículo 14.-** (...) 3.- *El Juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.* Ibidem, artículo 14.

<sup>262</sup> **Artículo 15.-** 1. *La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable.* 2. *El Juez ejercerá contralor de legalidad sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de sus límites.* Ibidem, artículo 15.

<sup>263</sup> **Artículo 16.-** 1. *En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.* 2. *El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.* Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 16.

<sup>264</sup> **Artículo 42.- Pretensiones posibles de la demanda.** (...) f) *La fijación de los límites y las reglas impuestos por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa.* Código Procesal Contencioso Administrativo, N°8508 del 28 de abril de 2006, artículo 42.

artículo 49 de la Constitución Política. Ahora, para efectos de lo que aquí interesa, lo fundamental radica precisamente en establecer cuál es el alcance o intensidad de ese control, así como la carga procesal que al respecto ostenta la parte que impugna una decisión discrecional de la Administración. A nivel jurisprudencial, académica y de *lege lata*, esta discusión ha tenido una serie de pormenores importantes, que se reflejan por ejemplo en textos legales vigentes, específicamente el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública, respecto de los numerales 127 y 128 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Valga decir en primer lugar, que es pacífico el reconocimiento de que toda conducta denominada “discrecional”, no lo es en puridad, ya que en atención al principio de legalidad y sus diversas ramificaciones, la actividad administrativa está reglada en su mayor parte, esto quiere decir, que ante una determinada circunstancia fáctica, la voluntad administrativa está ceñida a la previsión regular y coherente que ha sido desarrollada a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico administrativo, de manera que la posibilidad de diversas alternativas de acción, igualmente válidas y eficaces, está dispuesta para supuestos particulares y en relación con elementos concretos de la actividad administrativa; tratándose del acto administrativo, por ejemplo, la discusión se ha centrado en un tema del contenido y eventualmente del motivo del acto, siendo aceptado ampliamente respecto de lo primero, no así respecto de lo segundo. Dicho esto, el control de legalidad sobre esos elementos reglados no está en duda, sino sobre el o los elementos discrecionales y cómo podría el Juzgador verter criterio sobre esta parte, y si con ello está sustituyendo o no la labor propia de la Administración y por ahí, si estamos en presencia o no del ejercicio ilegítimo de la función administrativa, por vaciamiento del principio constitucional de división de funciones. Véase así, la sentencia de la sección tercera

de este Tribunal número 595-2014 de las 11:45 horas del 28 de noviembre de 2014: "...el "ordenamiento" jurídico no regula *la existencia de conductas administrativas discrecionales, sino que como en derecho corresponde -en aplicación del Principio de Legalidad-, únicamente existen conductas administrativas con elementos discrecionales, por ejemplo, según el caso de que se trate* y que el bloque de legalidad lo permita, puede existir discrecionalidad en los elementos, contenido, procedimiento, motivo, fin, etc. Si el "ordenamiento" jurídico lo permite, la capacidad en algunos casos de elegir cuándo o dónde se emite una conducta, es lo que comúnmente se conoce como "oportunidad" o si esta es requerida, "Necesidad", son áreas de discrecionalidad en el elemento motivo de ciertas conductas administrativas. Por su parte, la valoración de la existencia de un beneficio con la adopción de una conducta administrativa se denomina "conveniencia" y es un área de discrecionalidad en el elemento voluntad..." (El resaltado no es del original) En el presente caso, toda esta discusión es de suma relevancia en tanto se pide al Tribunal que determine por la Administración, si el otorgamiento del crédito objeto de proceso fue adecuado o no, en atención a la apreciación de riesgos financieros propios de este tipo de decisiones y luego, que se ordene a la Administración no formalizar una relación de crédito, ni su ejecución a través del correspondiente giro de dinero. Por consiguiente, lo que se pretende es que esta Cámara ejerza un control jurisdiccional sobre un ámbito propio de la discrecionalidad administrativa, concretamente sobre la conveniencia o no de esta operación crediticia. Bajo esta perspectiva, el cuestionamiento radica precisamente sobre los aspectos álgidos de la discrecionalidad, tal y como hemos indicado anteriormente: Puede o no el Juez entrar a conocer un pedimento de esta naturaleza y con qué alcance o intensidad. Por ejemplo, en la sentencia número 84 -2002 de las 11

horas del 05 de abril de 2002, la sección segunda de este Despacho, dispuso que la posibilidad de admitir algún tipo de inimpugnabilidad de la conducta discrecional (...) choca abiertamente con lo preceptuado por el artículo 49 constitucional, que con su reforma de 1963, dejó claramente plasmado el posible y debido control de TODA función administrativa, sin exclusión alguna, suprimiendo la restricción que hasta ese momento existía en cuanto a las potestades regladas. Lo contrario, implicaría una creación antijurídica de una zona de inmunidad administrativa, violatoria de los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, sometimiento del Estado al Derecho y control universal de la Administración Pública, sin dejar de lado el desconocimiento de las reglas contenidas a nivel legal, en los artículos 15, 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, promulgada desde 1978. En consecuencia, puede afirmarse como tesis general, sujeta a ciertas matizaciones, el posible y debido control judicial de la discrecionalidad administrativa (...).<sup>265</sup>».

### **C.3. Los Conceptos Jurídicos Indeterminados**

Es necesario, en este apartado, poder desarrollar aunque sea de manera general, el significado de «los conceptos jurídicos indeterminados», pues resulta de importancia para comprender cómo ha sido aplicada la figura del secreto de Estado en el ordenamiento jurídico, dada la inexistencia de una ley marco que regule dicha figura de manera específica, sus alcances y límites, y cómo puede o no ser alegada por la Administración Pública.

Como punto de partida, es necesario tener en cuenta que el ordenamiento jurídico contempla situaciones fácticas en las que, de manera específica, ofrece una

---

<sup>265</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII, resolución 24-2016-VIII de las quince horas del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

solución concreta para esa determinada situación, como lo pueden ser, por ejemplo, las multas o las penas para determinada conducta. Pero también existe en el ejercicio cotidiano de la función administrativa, una serie de situaciones que no es posible prever de forma taxativa y específica, y que hace latente la existencia de los *conceptos jurídicos indeterminados*, para que los distintos operadores jurídicos puedan encontrar la solución más adecuada a las situaciones fácticas que necesitan resolver.

Así las cosas, los *conceptos jurídicos indeterminados* han sido definidos en la jurisprudencia de la siguiente manera:

«Al respecto se ha dicho, por la más calificada doctrina administrativista: “Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las Leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo, la mayoría de edad se produce a los dieciocho años; el plazo para interponer los recursos de reposición de alzada es de un mes; la jubilación se declarará al cumplir el funcionario sesenta y cinco o setenta años. El número de años o el número de días así precisados, están perfectamente determinados y la aplicación de tales conceptos en los casos concretos se limita a la pura constatación, sin que se suscite (una vez precisado por la Ley el modo del cómputo y efectuada la prueba correspondiente) duda alguna en cuanto al ámbito material a que tales conceptos se refieren. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. Así, procederá también la jubilación cuando el funcionario padezca incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones; buena fe; falta de probidad. La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos

que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La Ley utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay; o el precio es justo o no lo es; o se ha faltado a la probidad o no se ha faltado. *Tertium non datur*. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales solo permiten una "unidad de solución justa" en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición". (García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, Décima Edición, p. 457 del II Tomo)». <sup>266</sup>

De lo anterior se desprende que es claro que los conceptos jurídicos indeterminados contribuyen a resolver situaciones concretas, aunque su naturaleza (la del concepto) no esté determinada de manera específica, pues como se observaba en el anterior extracto, un concepto como el de la *buena fe*, ayuda a resolver situaciones específicas de manera muy puntual, sin que dicho concepto pueda ser determinado de una forma restrictiva, pues su aplicación es sumamente amplia.

---

<sup>266</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección X, resolución 38-2008-S.X de las diez horas y veinticinco minutos del dieciocho de noviembre de dos mil ocho.

La relación que tienen los conceptos jurídicos indeterminados en materia administrativa es de suma relevancia, pues a través de ellos, la Administración Pública puede resolver situaciones concretas en las que no exista legislación específica.

En la legislación costarricense, la posibilidad de recurrir a conceptos jurídicos indeterminados se encuentra establecida en el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública, que al respecto establece:

«**Artículo 133.-** 1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.

2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado de forma imprecisa deberá ser razonable conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento».<sup>267</sup>

Con lo anterior, queda claro que en la actividad de la Administración Pública, esta puede recurrir a la implementación de conceptos jurídicos indeterminados, para dotar de motivo a los actos administrativos, cuando este no esté regulado de manera específica.

Lo anterior reviste una notoria importancia, pues retrata la realidad de cómo ha sido aplicada la figura del secreto de Estado en el país, debido a que en ausencia de ley específica, se ha recurrido a la implementación de conceptos jurídicos indeterminados, los cuales ya han sido expuestos con anterioridad, como lo son las relaciones internacionales, la seguridad nacional y la defensa nacional, de las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado; por consiguiente, se puede comprender que los anteriores son conceptos jurídicos indeterminados, los cuales deben ser aplicados a cada situación fáctica en la que un funcionario público, en el caso de la legislación, el presidente de la República y el ministro del ramo respectivo, enfrente en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>267</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 133.

No es posible que el ordenamiento jurídico pueda prever, de manera taxativa, las eventuales situaciones futuras en las que el presidente de la República y su ministro correspondiente deban o no calificar, si la información relacionada podría, en la eventualidad de ser publicada, provocar lesiones o poner en peligro las relaciones internacionales, vulnerar la seguridad de la nación, impedir o debilitar la defensa nacional. Siempre dependerá, en última instancia, de la interpretación y la aplicación de los principios generales del derecho y de los conceptos jurídicos indeterminados, para realizar la correcta y conveniente calificación de si una información es susceptible de ser calificada como secreto de Estado.

En cuanto a la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, el tratadista costarricense Jorge Córdoba Ortega ha expuesto:

«La imprecisión legislativa en el motivo y contenido trae consigo la necesaria aplicación de una serie de conceptos indeterminados para precisar elementos esenciales del acto administrativo y el necesario cumplimiento del interés público.

Para determinar el ejercicio o aplicación de un concepto jurídico indeterminado dentro de los elementos del acto administrativo se requiere de un análisis de varios aspectos como son: el momento histórico, social y cultural en que se va a aplicar; el lugar en donde se va a aplicar; un estudio o análisis de lo que se va a producir (efectos del acto), entre otros».<sup>268</sup>

Es claro que al no tener la Administración Pública fines en sí misma, debe privar en cada una de sus actuaciones el interés público, de modo que, tal y como lo expone el autor Córdoba Ortega, es necesario siempre ponderar de manera equilibrada y razonada el momento histórico y el contexto social, así como los efectos que producirá la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, pues es claro que, al ser estos un margen amplio de acción, con el que cuenta la

---

<sup>268</sup> Córdoba Ortega, Jorge, 2000, ¿Son los conceptos jurídicos indeterminados fuente de discrecionalidad administrativa?, *Ivstitia*, 160, página 12.

Administración Pública en situaciones donde el ordenamiento jurídico no prevé solución específica, la interpretación y calificación discrecional de los funcionarios puede tener serias repercusiones, en caso de que la decisión no sea lo robustamente razonada y fundamentada.

Es claro, tal y como se ha expuesto con anterioridad, que el secreto de Estado implica una limitación al derecho fundamental del acceso a la información, por lo cual, dicha limitación no puede ser arbitraria y debe ser razonada, pero en dicho razonamiento, la Administración Pública, en la persona de sus funcionarios competentes, enfrenta el reto de justificar, de forma veraz, por qué la información pretendida sobre una situación específica debe ser ocultada del escrutinio público, y debe ser lo moralmente contundente dicho razonamiento, el cual permita una relativa conformidad, a pesar de la suspicacia y cuestionamientos que la negativa del acceso a la información pueda generar en los administrados.

Al respecto de la discrecionalidad que implica la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados por parte de la Administración Pública, el ya citado autor Córdoba Ortega expone lo siguiente:

«Pese a que un sector de la doctrina española y alemana, consideran que los conceptos jurídicos indeterminados no son fuente de discrecionalidad, nuestro criterio es que estos sí constituyen fuente de discrecionalidad, pues amerita para su aplicación de un juicio, valoración o margen de apreciación de parte de la Administración para su respectiva aplicación al caso concreto, aspecto que hemos observado presentando las diversas tesis sobre la materia. Igualmente debemos recalcar que esta discrecionalidad derivada de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser analizada caso por caso, pues consideramos que no es tan radical la posición de si estos constituyen fuente o no, pues en algunos conceptos se da

claramente esta discrecionalidad pero en otros pareciera que no es tan evidente». <sup>269</sup>

Con lo anterior, resulta evidente que la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados reviste una gran importancia en cuanto a los actos administrativos, por cuanto inciden de forma directa sobre su validez, pues su aplicación recae sobre el motivo del acto administrativo. Si se parte de lo analizado líneas atrás, la declaratoria de una determinada información como secreto de Estado es un acto administrativo del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones. Es preciso recordar que la seguridad, la defensa de la nación y las relaciones internacionales son funciones que constitucionalmente le han sido conferidas al presidente de la República y a su ministro respectivo; dicha declaratoria, por consiguiente, es un acto administrativo que repercute en la esfera de los derechos de los administrados, en cuanto constituye una limitante al acceso a la información. De acuerdo con esto, el inciso 1 punto a) del artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública, dispone lo siguiente:

«**Artículo 136.-** 1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:

a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos». <sup>270</sup>

Así las cosas, cuando la Administración recurra a aplicar los conceptos jurídicos indeterminados que han sido considerados en la jurisprudencia y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, como lo son la seguridad de la nación, la defensa de la nación y las relaciones internacionales, debe existir la debida fundamentación, como se comentó en este punto líneas atrás.

---

<sup>269</sup> Córdoba Ortega, Jorge, 2000, ¿Son los conceptos jurídicos indeterminados fuente de discrecionalidad administrativa?, *Ivstitia*, 160, página 12.

<sup>270</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 136.

Con respecto a la motivación mediante los conceptos jurídicos indeterminados, los Tribunales han resuelto:

«Al respecto, conviene indicar que el ordenamiento jurídico exige que todo acto administrativo esté integrado por sus elementos esenciales, dentro de los cuales destaca “el motivo” que es un elemento sustancial. El motivo es fundamental para la existencia y validez del acto, en tanto constituye la “razón de ser” de esa voluntad administrativa, es el presupuesto integrado por los elementos de hecho y de derecho que posibilitan su nacimiento. Para el administrado esto es sumamente relevante, pues a través del conocimiento del motivo puede determinar la licitud o ilicitud del acto que interfiere en su esfera de derechos, sin embargo, muchas veces el motivo no será reglado sino discrecional, y ello sucederá en todos aquellos casos en que su regulación sea imprecisa. En relación con este último supuesto, el artículo 133.2 de la Ley General de la Administración Pública, exige que cuando el motivo esté regulado en forma imprecisa, “deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.” De acuerdo con esta norma, aun cuando el motivo sea impreciso en su regulación, la Administración está en la obligación de otorgarle un contenido razonable, tomando como parámetro el concepto indeterminado establecido en la norma que lo regula, mecanismo este que ha sido impuesto por el ordenamiento -entre otros- como límite a la arbitrariedad del poder público, lo cual es propio de un modelo de Estado Social y Democrático de Derecho».<sup>271</sup>

Así las cosas, con el anterior extracto, se refuerza que la declaratoria de secreto de Estado, por su naturaleza, es un acto que debe ser motivado necesariamente recurriendo a conceptos jurídicos indeterminados, sin embargo, siempre existe la

---

<sup>271</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IX, resolución 65-2009 de las dieciséis horas quince minutos del treinta y uno de julio de dos mil nueve.

restricción para la Administración de fundamentar y dotar de contenido el motivo de dicho acto, atendiendo no solo al ordenamiento jurídico, sino también a los principios generales del derecho; todo lo anterior siempre en procura de la defensa del fin primordial de la Administración: el interés público.

#### **D. Control Judicial de los Secretos de Estado**

En el presente apartado, se analizará cómo, a pesar de que no existe regulación expresa en la legislación, la figura del secreto de Estado ha sido regulada de forma indirecta, mediante la protección del derecho de acceso a la información, pues como ya ha sido analizado, el secreto de Estado implica un límite a este derecho fundamental.

##### **D.1. La protección del derecho de acceso a la información vía Recurso de Amparo**

Tal y como ha sido desarrollado anteriormente, Costa Rica no cuenta con una norma marco que regule el secreto de Estado, aunque la constitución costarricense lo establece como una prerrogativa del Estado en su concepto amplio que implica todos sus poderes.

Es entendido ya que el secreto de Estado es la figura mediante la cual se establece un límite al derecho de acceso a la información que consta en los departamentos administrativos de las diferentes dependencias del Estado, con fines de obtener información de interés público, y entendemos esta información como toda aquella que se refiere al quehacer de la Administración Pública como tal; lo anterior por cuanto el Estado no tiene fines en sí mismo, sino que su misión es satisfacer el interés público. Por lo tanto, el acceso a la información es la herramienta democrática que permite a los Administrados ejercer el control sobre la actuación de los funcionarios públicos y el desempeño de los fines de la Administración Pública, es decir, entre mayor sea el acceso a la información en las

dependencias del Estado, mayor es la transparencia y, por ende, existe mayor democracia.

Al respecto, el tratadista nacional Córdoba Ortega ha mencionado:

«En este contexto, se puede afirmar que mientras la Administración Pública posibilite el acceso a los despachos administrativos, garantiza de esta forma, el libre ejercicio de los derechos ciudadanos frente al poder público y la utilización de los mecanismos necesarios para su protección y conservación. De manera que, entre mayor sea la apertura del Estado con la sociedad, mayor será el ámbito de goce de los derechos fundamentales y el sometimiento de la Administración al principio de legalidad». <sup>272</sup>

La Constitución Política, en su artículo 10, establece la Jurisdicción Constitucional y le atribuye su competencia de la siguiente manera:

«Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las **normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público**». <sup>273</sup> (El resaltado no pertenece al original)

De la anterior norma constitucional, podemos rescatar que, si bien pareciera que solo se refiere a la constitucionalidad de las normas, también establece que le corresponde hacer el examen de constitucionalidad de los **actos sujetos al derecho público**, los cuales se deben entender como aquellos actos emanados de la Administración Pública, como incluso de aquellos sujetos de derecho privado, que en su actuación realicen actos que estén sujetos al derecho público.

---

<sup>272</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. San José, Costa Rica: Revista Iustitia, N°114-115, año 10. 1996), 28.

<sup>273</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 10.

Dicha función de corroborar el apego constitucional de las actuaciones sujetas al derecho público, implica la defensa de los derechos y libertades constitucionales garantizadas a los ciudadanos, así como el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico (Principio de Legalidad).

Es así como la Ley de la Jurisdicción Constitucional define, de manera expresa, que la defensa de los derechos y libertades consagrados en la Constitución puede ser reclamada ante dicha jurisdicción mediante la vía del Recurso de Amparo. Dicha norma los establece de la siguiente manera:

«**ARTÍCULO 2.-** Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

a) Garantizar, mediante los recursos de habeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica». <sup>274</sup>

De esta manera, mediante la vía del recurso de amparo, se garantiza la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, dentro de los cuales se encuentra garantizado el derecho de acceso a los departamentos administrativos para obtener información de interés público. Por consiguiente, tal y como ha sido desarrollado, al considerarse el secreto de Estado un límite a este derecho, ha sido, a través del recurso de amparo, regulada de forma indirecta dicha figura, pues cuando ha sido sometido a conocimiento de la Sala Constitucional una declaratoria de este tipo, dicha cámara constitucional, ha confrontado la declaratoria conforme a los supuestos en los que ha habido uniformidad en la doctrina, los cuales son **la seguridad nacional, la defensa nacional y las relaciones internacionales.**

---

<sup>274</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989, artículo 2.

De forma específica, la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece el procedimiento para formalizar el reclamo de la violación al derecho de acceso a la información ante dicha jurisdicción, así lo establece esta norma en su artículo 32:

«**ARTÍCULO 32.-** Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto».<sup>275</sup>

De esta forma, al no existir una legislación que regule el secreto de Estado y material clasificado, de forma indirecta, mediante la protección del derecho de acceso a la información a nivel jurisprudencial, a través de la interposición de recursos de amparo, es por lo que la Sala Constitucional ha emanado jurisprudencia, la cual, armonizada con los dictámenes de la Procuraduría General de la República y el Departamento de Servicios Técnicos, ha permitido, de una forma indirecta, regular o por lo menos establecer los parámetros más básicos del secreto de Estado en Costa Rica y su aplicación.

## **D.2. La Acción de Inconstitucionalidad como vía contralora de los secretos de Estado**

En el presente apartado, se analizará de forma general si es viable establecer control jurisdiccional del secreto de Estado en la legislación costarricense, a través de la acción de inconstitucionalidad, en el estado actual de dicha figura en la normativa vigente o, en su defecto, cuál sería el panorama necesario para, a través de la acción de inconstitucionalidad, establecer la contraloría de la figura del secreto de Estado.

---

<sup>275</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989, artículo 32.

Como punto de partida, es necesario analizar, aunque sea de manera superficial, los presupuestos básicos que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para la procedencia, admisibilidad y tramitación de la interposición de una acción de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad se encuentra regulada en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a partir del artículo 73. De momento, por la naturaleza de este apartado, se analizarán sus dos primeros incisos, por cuanto son los que recogen, en el estado actual de la figura del secreto de Estado, las situaciones en las que se podría interponer un recurso de inconstitucionalidad, referente a dicha materia.

Al respecto, dicha norma establece:

«**ARTÍCULO 73.-** Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.
- b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de habeas corpus o de amparo».<sup>276</sup>

De la anterior norma se puede deducir que un decreto en el que se declare secreto de Estado determinada información y, por lo tanto, se limite su acceso, se enmarca dentro de lo establecido en el inciso a) de la norma *supra* citada, o la simple negativa de alguna dependencia administrativa de otorgar una determinada información, bajo la justificación de ser secreto de Estado, encuadraría en lo contemplado en el inciso b) *supra* citado.

---

<sup>276</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989, artículo 73.

Pese a lo anterior, y a pesar de que no resulta difícil plantear dichos escenarios, se debe tomar en cuenta lo ampliamente tratado, en cuanto a la situación actual de la figura del secreto de Estado en la legislación, y es nada más y nada menos que la inexistencia de una norma que regule el derecho de acceso a la información y, consecuentemente, el secreto de Estado como uno de sus límites, en cuanto a información sobre asuntos de interés público.

Dicha ausencia de norma específica en cuanto a la figura del secreto de Estado ha provocado que esta sea analizada no desde la figura misma del secreto de Estado, sino mediante el análisis del derecho fundamental de acceso a la información sobre asuntos de interés público en las dependencias administrativas.

Así las cosas, a lo largo de la historia de la actual constitución, las declaratorias de reserva o secreto de Estado, han sido dilucidadas en la vía del recurso de amparo, pues no hay norma específica en la cual se base la Administración Pública (entiéndase el presidente y el ministro del ramo) para justificar la declaratoria, más que la propia Carta Magna, por lo que la impugnación de dicha determinación, se enfoca en la violación del derecho fundamental de acceso a la información.

A lo anterior, debe sumarse lo establecido en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual establece los presupuestos de legitimación para la interposición del recurso, que al respecto establece:

**«ARTÍCULO 75.-** Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de habeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado».<sup>277</sup>

Debido a la naturaleza de la figura del secreto de Estado y, tal como ha sido analizado, una declaratoria de secreto de Estado es un acto muy específico, en el

---

<sup>277</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989, artículo 75.

cual se establece un límite al derecho constitucional de acceso a la información sobre asuntos de interés público, basado en los tres supuestos fundamentales para establecer tal denegatoria (la seguridad nacional, la defensa de la Nación y las relaciones internacionales); por lo que, una vez analizada dicha denegatoria de acceso a la información, en la vía del recurso de amparo, y en caso de que el Tribunal Constitucional le diera la razón al recurrente, en cuanto a que no se cumplen los requisitos necesarios para establecer tal limitación al derecho constitucional antes mencionado, el decreto que establezca la reserva no podría seguir surtiendo sus efectos, por lo que no sería necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad, mediante la vía de la acción de esta.

Muy diferente sería el panorama si existiera una norma marco que regule tanto el derecho de acceso a la información como la figura del secreto de Estado, de la cual derivaran reglamentaciones y normativa que, eventualmente, pudieran contravenir el texto de la constitución y sus principios, en cuanto a los derechos fundamentales de transparencia administrativa y acceso a la información, y que resultare necesario su impugnación en la vía de la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En conclusión, hasta tanto no exista una ley específica que regule la figura del secreto de Estado en la legislación costarricense, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al ser el derecho de acceso a la información y derecho reclamable mediante el recurso de amparo, la Jurisdicción Constitucional continuará regulando dicha figura a nivel jurisprudencial, mediante sentencias emanadas a través de los procesos de amparo común. En dicho estado de las cosas es muy difícil, pero no imposible, que se pueda presentar alguna situación en la que resulte necesaria la interposición de una acción de inconstitucionalidad, que involucre la figura del secreto de Estado. Podría pensarse, a modo de ejemplo con respecto a esta última situación, la emisión de un decreto que pretenda regular dicha figura, sin que se respete la respectiva reserva de ley, en la regulación y

limitación de un derecho fundamental, como lo es el consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política costarricense.

## E. Control Político los Secretos de Estado

Es este apartado, se observará la potestad constitucional de los poderes del Estado, (imperante en un sistema democrático como el costarricense) de controlarse entre sí, sin que dicho control conlleve, necesariamente, a una intromisión en las funciones propias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es decir, sin violentar el principio de Independencia y División de Funciones<sup>278</sup>, consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica. A tenor del ejercicio del control del poder en una democracia, se ha dicho lo siguiente:

«En una democracia pluralista y constitucional como la costarricense, el control es un elemento inseparable del concepto Constitución. En otras palabras, no se puede concebir un sistema constitucional, si al mismo tiempo no se le concibe como un sistema de limitaciones y controles al ejercicio del poder (...) Por lo tanto, no es posible pensar en una constitución, si no descansa en la existencia de controles rígidos a fiscalizar el ejercicio del poder para evitar abusos».<sup>279</sup>

Bajo dicha premisa, surge la posibilidad de que, por ejemplo, el Poder Legislativo, mediante Comisiones Especiales Investigativas, ejerza control político-subjetivo de las declaratorias de secretos de Estado, limitando el eventual ejercicio abusivo del poder que estos pudieran contener, y sin que ello entorpezca, por otra parte, el control judicial-objetivo sobre el análisis de la legalidad de dichos secretos como,

---

<sup>278</sup> Respecto a la división de funciones, el doctrinario costarricense Rubén Hernández, indica que esta no está exenta de controles y limitaciones, al respecto: (...) *se apoya en una compleja red de limitaciones y en la existencia de una pluralidad de controles a través de los cuales se articulan aquellas*. Hernández Valle, Rubén. *Derecho Procesal Constitucional*. (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1995), 26.

<sup>279</sup> Solís Fallas, Alex. *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*, (Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996), 39.

por ejemplo, mediante el Recurso de Amparo<sup>280</sup>, sin que conlleve un menoscabo de las funciones propias del Poder Ejecutivo:

«Cuando el Congreso de los Diputados controla un decreto-ley, está controlando, en realidad, al Gobierno que lo produce; a diferencia de lo que ocurre en el control jurídico, que nunca puede ser entendido como control sobre el órgano: cuando el Tribunal Constitucional (o un Tribunal ordinario) controla una ley, o un decreto-ley o un decreto, no está controlando al Parlamento o al Gobierno, sino simplemente al derecho, desligado de cualquier significación o personalización orgánica».<sup>281</sup>

El poder legislativo es, por excelencia, el órgano que ejerce el control político en un sistema democrático como el costarricense:

«El control político se puede definir como la actividad formal e informal que lleva a cabo el Poder Legislativo, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órgano y entes públicos, así como de sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular. (...) El primer responsable de ejercer la función de control político es el Parlamento, como órgano o Poder de la República (...) se puede afirmar que la Asamblea Legislativa, ejerce la función de control político cuando, como órgano o Poder, le corresponde, formalmente, tomar alguna decisión o cumplir con algún

---

<sup>280</sup> (...) *corresponde al jerarca del órgano público decidir sobre el secreto, a través de una prudente valoración del caso y de aquellas consecuencias. Pero nada de ello impide que la decisión pueda revisarse en la vía del Amparo.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 5825-94, del 05 de octubre de 1994.

<sup>281</sup> Aragón Reyes, Manuel, *El control parlamentario como control político*, [http:// espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF](http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF), (Consultado el 28 de octubre de 2018).

acto constitucional tendiente a la supervisión, control y fiscalización de otros poderes, entes y órganos públicos, así como a sus titulares».<sup>282</sup>

«La participación del parlamento va más allá de las tareas legislativas y financieras, supone el examen en su conjunto de la acción política y administrativa del Gobierno. Para realizar esta labor, debe contar con instrumentos, recursos técnicos y jurídicos adecuados, con procedimientos especiales previstos para llevar a cabo el control y resolver los conflictos suscitados por su ejercicio. Diseñar y desarrollar las tareas derivadas de la fiscalización parlamentaria resulta ser extremadamente complejo, al plantear problemas, incluso, de relaciones entre los poderes públicos».<sup>283</sup>

En la sección I. C de este capítulo II, se hizo mención a la doble dimensión del secreto de Estado, donde se observó que esta figura puede ser utilizada, eventualmente, como un mecanismo de control político en manos del Poder Ejecutivo; para ejemplificar esto se utilizó el caso de «La Trocha», por medio del cual se pudo ver la negativa de ciertos funcionarios de entregar información pública a algunos medios de comunicación costarricenses, alegando (de forma errónea, ya que no hubo declaratoria formal) la presencia de un secreto de Estado.

Es por casos como el anterior que se evidencia la necesidad de crear mecanismos de control sobre el secreto de Estado, mecanismos que podrían quedar establecidos en una ley marco que regule este límite al derecho a la información pública, sin obviar los mecanismos de control político ya existentes constitucionalmente, y que podrían ser fortalecidos para regular los secretos de Estado, para que no se den fácilmente evasiones por parte de funcionarios inescrupulosos en los gobiernos de turno, tal como quedó reflejado en el caso

---

<sup>282</sup> Solís Fallas, Alex. *Control político y jurisprudencia constitucional*, (San José: CONAMAJ, 2000), 94, 95.

<sup>283</sup> Muñoz, Hugo Alfonso, *El Control Político*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/\\$FILE/87.CONTROL\\_POLITICO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/$FILE/87.CONTROL_POLITICO.pdf), (Consultado el 26 de octubre de 2018).

práctico, indicado *supra*. A la vez, que también el Poder Ejecutivo, apegado a la ley marco, se sienta tranquilo de poder actuar conforme a derecho, es decir, que pueda emitir decretos de secreto de Estado cuando así lo considere necesario, con el fin supremo de salvaguardar la defensa, seguridad y relaciones internacionales de la Nación, conforme a la ley.

Se reitera que dichos mecanismos de control no deben verse como una intromisión en las potestades exclusivas del Poder Ejecutivo, tal como señalan los costarricenses Alex Solís y José Miguel Corrales, respectivamente:

« (...) el control político no menoscaba la separación de poderes y no afecta la independencia (...).<sup>284</sup>»

«Independencia y autonomía absoluta de los Poderes, pero controlándose a sí mismos». <sup>285</sup>

Se considera, finalmente, que un mecanismo<sup>286</sup> de control político idóneo para los secretos de Estado es mediante Comisiones Especiales de Investigación de la Asamblea Legislativa, tal como se verá más adelante, con base en los efectos que pueden producir dichas investigaciones:

«Por ello, el control del Parlamento permite que se den efectos como: la prevención, la fiscalización, la corrección, la obstaculización, la anulación del acto o la remoción del funcionario». <sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Solís Fallas, Alex. *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*, (Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996), 48.

<sup>285</sup> Corrales, José Miguel, *De las comisiones especiales*, <http://www.uescuelalibre.ac.cr/revistas/Revista2.pdf>, (Consultado el 28 de octubre del 2018).

<sup>286</sup> Al respecto: *El sistema de frenos y contrapesos para el ejercicio de los Poderes Públicos tiene como fin dar unidad a la organización del Estado y uno de los mecanismos dispuestos para tales propósitos es la fiscalización de la actividad pública a cargo de alguno de los Poderes*. Batalla, Elvira, *La Potestad de Investigación del Poder Legislativo*, (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, número 39, setiembre 1979), 71.

<sup>287</sup>

[https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs\\_juds/revista\\_115/pdfs/08elejercicio.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/revista_115/pdfs/08elejercicio.pdf), (Consultado el 24 de octubre de 2018).

## E.1. Concepto de Control Político

Este apartado tiene como objetivo fundamental indicar brevemente en qué consiste la figura del control político dentro del ordenamiento costarricense, para tener una idea general de este y determinar su funcionalidad como medio de control de los secretos de Estado.

Con respecto a la figura del control político, este se concibe como:

« (...) una especie de control constitucional, género este al que pertenecen variados mecanismos de control, cuya característica *generalmente admitida es que se produce entre órganos constitucionales*, es decir, entre órganos que no están jerárquicamente subordinados entre sí, sino que se encuentran en el mismo nivel de separación». <sup>288</sup>

El primer elemento fundamental de lo que se concibe como control político es su carácter constitucional, el cual se relaciona con otros tipos de controles constitucionales, como lo son el veto por parte del Poder Ejecutivo o las declaratorias de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial.

Por otra parte, este tipo de control se da entre órganos constitucionales del mismo «rango», es decir, que no se encuentran subordinados entre sí.

El control político, en Costa Rica, tradicionalmente ha sido delegado a la Asamblea Legislativa <sup>289</sup>—sin que con ello se pretenda prescindir de otro tipo de

---

<sup>288</sup> Primera Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1986, recuperado del sitio web:

[http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones\\_T\\_C/EI%20control%20pol%C3%ADtico%20y%20el%20control%20jurisdiccional.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/EI%20control%20pol%C3%ADtico%20y%20el%20control%20jurisdiccional.pdf), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

<sup>289</sup> Es importante indicar que no son propiamente las Comisiones Especiales las que ejercen el control político, sino la Asamblea Legislativa, las comisiones son un medio, un instrumento: (...) *no son las Comisiones Investigadoras las que cumplen la función de control político, ya que esto es competencia propia de la Asamblea Legislativa. La labor de las Comisiones Investigadoras se inscribe dentro de un procedimiento de control político, en una fase preparatoria de los actos que competen al Plenario, es decir, que realizan actos preparatorios para alcanzar un acto final, como lo es, precisamente, el ejercer el control político cuando, en su oportunidad, la Asamblea Legislativa conozca, debata y se pronuncie sobre los informes -pueden ser varios- rendidos por la Comisión, ya que es el Plenario Legislativo quien debe responder sobre los informes que dé*

controles, como lo sería, por ejemplo, la opinión pública<sup>290</sup>, quien, en el ejercicio de sus funciones, puede investigar de oficio y ampliamente cómo se observará a través de las denominadas comisiones especiales de investigación:

«(...) el agente encargado de llevar a cabo el control político del Gobierno y demás entes y órganos públicos, es el Parlamento como poder y en su seno las fracciones políticas y los diputados».<sup>291</sup>

«Corresponde a la Asamblea Legislativa la función fiscalizadora mediante las comisiones de Investigación».<sup>292</sup>

«Corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa (...) nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente (...)».<sup>293</sup>

Este control político, en manos de la Asamblea Legislativa, parte del principio de Soberanía Popular<sup>294</sup>, que busca fiscalizar (sin sancionar judicial, administrativa o civilmente<sup>295</sup>) el correcto actuar de los gobernantes<sup>296</sup> y de los funcionarios

---

*aquella*. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 6054-02 de las 14:39 horas del 19 de junio de 2002.

<sup>290</sup> (...) *debemos resaltar esta función de control político que tenemos todos los ciudadanos, no solo la prensa ni las comisiones especiales*. Corrales, José Miguel, De las comisiones especiales, <http://www.uescuelalibre.ac.cr/revistas/Revista2.pdf>, (Consultado el 28 de octubre de 2018).

<sup>291</sup> Solís Fallas, Alex. *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*, (Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996), 51.

<sup>292</sup> Batalla, Elvira, *La Potestad de Investigación del Poder Legislativo*, (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, número 39, setiembre, 1979), 72.

<sup>293</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 121, inciso 23.

<sup>294</sup> Al respecto: *La Asamblea legislativa encarna, como todo parlamento democrático constitucional, la más amplia y genuina representación popular ordinaria entre los poderes derivados de la Constitución. En tal sentido, sus potestades son genéricas y de principio, sin otras limitaciones o condiciones que las impuestas por el Derecho de la Constitución*.

Consulta Legislativa N° 1618-91 del 21 de agosto de 1991, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Resoluciones%20Sala/1618-91.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Resoluciones%20Sala/1618-91.pdf), (Consultado el 26 de octubre de 2018).

<sup>295</sup> (...) *se ha aceptado que la medida sancionatoria o correctiva recomendada por una comisión investigadora es de carácter moral, social y política*. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto 3967-98 de las 11:41 horas del 12 de junio de 1998.

<sup>296</sup> (...) *esta labor supervisora de la Asamblea Legislativa dimana de la misma voluntad popular, quien le ha encomendado sentar las responsabilidades en los campos político, moral y social de*

públicos en general, quienes, bajo el Principio de Legalidad, deben adecuar sus actuaciones al ordenamiento jurídico vigente. Es por lo anterior que la función legislativa de fiscalización o control político, en consecuencia, solo puede ejercerse con respecto a los entes, órganos y funcionarios públicos como tales, no contra los administrados en general.

Lo anterior responde a la premisa fundamental que reza:

«(...) el Poder Ejecutivo no puede regular normativamente - reglamentariamente- las libertades o derechos fundamentales, porque puede y debe fiscalizar u ordenar en concreto la conducta de sus titulares: a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar de concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularle normativamente». <sup>297</sup>

Resulta de importancia indicar que el ejercicio del control político se produce de conformidad con criterios de oportunidad política, libremente valorados por la Asamblea Legislativa, ajenos a las consideraciones jurídicas y al principio de legalidad, como sí está sujeto el Poder Judicial<sup>298</sup> a estos, y carecen de efectos vinculantes para los demás órganos del Estado.

« (...) el control político - que en esencia es un control de oportunidad - es subjetivo y por tanto disponible y basado no necesariamente en normas preexistentes. (...) En esta hipótesis, no existe un canon fijo y predeterminado de valoración o contraste, puesto que esta última

---

*aquellos que se han sobrepasado en el uso de sus atribuciones o han utilizado el poder político para su beneficio o en requerimiento personal. Walter Coto Molina, En la defensa de la labor parlamentaria, extraído de la introducción de la obra de Solís Fallas, Alex. Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional, (Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996), 10.*

<sup>297</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 3967-98 de las 11:41 horas del 12 de junio de 1998.

<sup>298</sup> (...) en el trámite de la investigación no es obligatorio observar plenamente la garantías del debido proceso, en sentido estricto, más sí respetarse, en forma absoluta, los derechos fundamentales de los que comparecen ante ella. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 1898-97 de las 13:18 horas del 14 de abril de 1997.

descansa con base en criterios de oportunidad políticamente valorados por el Parlamento, de ahí que el ejercicio de su control no tenga que ajustarse al principio de legalidad».<sup>299</sup>

Cabe resaltar que dicho control no es preventivo, sino posterior al hecho:

«El control no es preventivo es a posteriori, como lo advierte la doctrina. Así se hizo en Costa Rica, en la Comisión que investigó la muerte del niño Wagner Segura, por torpeza policial. Esa investigación trajo como resultado recomendaciones y un proyecto que se convirtió en Ley General de Policía».<sup>300</sup>

Ahora bien, la función primordial del control político, en manos de la Asamblea Legislativa, a través de la Comisiones Especiales de Investigación, ha sido señalada por la Sala Constitucional, al indicar que funcionan:

« (...) para denunciar ante la sociedad o para generar legislación que mejore algunos campos descuidados en la materia objeto de la investigación (...)».<sup>301</sup>

A su vez, como efectos de la investigación se indica:

« (...) los efectos del control parlamentario se dan en el ámbito de la repercusión política, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política».<sup>302</sup>

Es decir, el fin primordial del control político radica en la potestad de los poderes del Estado, sobre todo del Poder Legislativo, de investigar ampliamente y solicitar información sobre algún hecho o asunto llevado a cabo por algún funcionario del

---

<sup>299</sup> Solís Fallas, Alex. Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional, (Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996), 50.

<sup>300</sup> Muñoz, Hugo Alfonso, *El Control Político*, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/\\$FILE/87.CONTROL\\_POLITICO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/$FILE/87.CONTROL_POLITICO.pdf), (Consultado el 26 de octubre del 2018).

<sup>301</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 441-91 de las 16:15 horas del 20 de febrero de 1991.

<sup>302</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 3967-98 de las 11:41 horas del 12 de junio de 1998.

Estado, que esté revestido de evidente interés público, con el fin de exponerlo ante la opinión pública, bajo el Principio de Transparencia y de Publicidad<sup>303</sup>; para poder determinar si, eventualmente, existe algún abuso en el ejercicio del Poder delegado, con las correspondientes responsabilidades del caso -sobre todo, repercusión política y moral- y, eventualmente, si el asunto lo requiere, lograr emanar algún tipo de legislación que regule alguna «materia descuidada», tal como lo indica la Sala Constitucional:

«No cabe duda que los diputados, como miembros de la Asamblea Legislativa, participan del ejercicio del control político, siendo uno de los instrumentos que coloca el ordenamiento jurídico para tal función, el solicitar, en lo personal, los informes que requieran, para el ejercicio de sus funciones, a las instituciones del Estado. El Tribunal Constitucional, en el voto n° 1771 [91], reconoció esta facultad. En efecto, expresó que los parlamentarios gozan de esta atribución, aunque debe ejercerse rectamente para asuntos donde haya interés público de por medio».<sup>304</sup>

#### **F. Controlar los Secretos de Estado mediante las Comisiones Especiales de Investigación Legislativas**

En Costa Rica, tal como se indicó párrafos arriba, el control político recae principalmente sobre la Asamblea Legislativa, quien, en el ejercicio de dicha

---

<sup>303</sup> *En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2120-03 de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003.

<sup>304</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-173-2006, del 03 de mayo de 2006.

función fiscalizadora, hace uso de las denominadas Comisiones Especiales o de Investigación:

« (...) el agente encargado de llevar a cabo el control político del Gobierno y demás entes y órganos públicos, es el Parlamento como poder y en su seno las fracciones políticas y los diputados». <sup>305</sup>

«Corresponde a la Asamblea Legislativa la función fiscalizadora mediante las comisiones de Investigación». <sup>306</sup>

Dentro de los antecedentes de las comisiones legislativas, se observa el interés de los Constituyentes, de otorgar facultades investigativas amplias a la Asamblea Legislativa, con el fin de investigar el actuar de los funcionarios de cualquiera de las esferas gubernativas, en función de la «potestad de control» del ordenamiento democrático costarricense. Al respecto se señala lo siguiente:

«El origen de esta institución, artículo 121, inciso 23) en nuestra Constitución. La Junta Fundadora de la Segunda República designó por Decreto 37, del 25 de mayo de 1948 una comisión redactora del proyecto de constitución política. El artículo 184 del proyecto, inciso 16) en el fondo la redacción es la redacción actual. En la exposición de motivos afirma esa comisión redactora: “Dimos amplios derechos a los miembros de las comisiones parlamentarias para investigar y estudiar en las esferas gubernativas los asuntos que les encomiende la *Asamblea* Legislativa”. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, tomo primero, página 632». <sup>307</sup>

«Es necesario – dice el Diputado Fournier Acuña – que las comisiones parlamentarias se interesen por todos los problemas nacionales, lo

---

<sup>305</sup> Solís Fallas, Alex, *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*. (San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1. Edición, 1996), 51.

<sup>306</sup> Batalla, Elvira, *La Potestad de Investigación del Poder Legislativo*, (San José, Costa Rica: Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, número 39, setiembre 1979), 72.

<sup>307</sup> Corrales, José Miguel, *De las comisiones especiales*, <http://www.uescuelalibre.ac.cr/revistas/Revista2.pdf>, (Consultado el 28 de octubre de 2018).

que dará mayores oportunidades a la democracia costarricense. Fin de la cita. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, tomo segundo, página 131». <sup>308</sup>

La importancia de estas comisiones es destacada tanto por la doctrina costarricense, como por el departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa:

«La tarea del control parlamentario, que permite incluso sentar las responsabilidades de quienes en el uso de sus funciones públicas han violentado las sanas costumbres, desviando recursos de todos los costarricenses o se han valido de su poder político para influencia en las decisiones de la Administración, se ha convertido en un campo de trabajo ineludible.(...) el control parlamentario es una especie de control constitucional tan importante para la supervivencia de la democracia pluralista como los controles jurisdiccionales o sociales, pues tiene como propósito denunciar ante la sociedad y hacer públicas conductas y acciones que de otro modo nunca llegarían a ser de dominio general. Un instrumento, no nos cabe la menor duda, que cabe recordar para continuar con el perfeccionamiento de las instituciones democráticas nacionales». <sup>309</sup>

«La Asamblea Legislativa puede realizar investigaciones en el marco del control político. En ese sentido se recuerda que el control político es el ejercicio legislativo por el cual la Asamblea Legislativa valora la conveniencia, oportunidad y eficiencia de las actuaciones de los entes públicos y de los funcionarios públicos, con el objetivo de establecer la

---

<sup>308</sup> Ídem.

<sup>309</sup> Coto Molina, Walter, *En la defensa de la labor parlamentaria*, extraído de la introducción de la obra de Solís Fallas, Alex, *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*. (San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1. Edición, 1996), 10, 11.

responsabilidad política de esas acciones, sus consecuencias, y eventualmente, proponer medidas». <sup>310</sup>

De las citas indicadas, llama poderosamente la atención la importancia manifiesta de la función del control político constitucional a manos de la Asamblea Legislativa, quien en el ejercicio de sus derechos (y obligaciones), se encuentra el de fiscalizar el abuso (o no) del poder político a manos de la Administración Pública, mediante la previa investigación, la posterior denuncia pública y la eventual responsabilidad política por la comisión de actos irregulares de sus funcionarios; además puede, inclusive, legislar sobre las materias que fueron objeto de investigación y que no se encuentran reguladas, ejemplo de ello podría ser el secreto de Estado.

Las potestades investigativas de las Comisiones Especiales Legislativas se encuentran tanto en la Constitución Política, así como en el Reglamento de la Asamblea Legislativa <sup>311</sup>; por lo tanto, los artículos 90 <sup>312</sup> y 111 de dicho reglamento, son los que interesan para los efectos de la presente sección.

---

<sup>310</sup> Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-019-2010, del 22 de junio de 2010, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf), (Consultado el 28 de octubre de 2018).

<sup>311</sup> Normas aplicables a las comisiones especiales: *El régimen de funcionamiento (...) se encuentra previsto en los numerales 90 al 97 y 120 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. De las normas indicadas se puede inferir que las Comisiones Especiales deben regirse en primer término por la normativa específica, en lo que les sea aplicable por el régimen dispuesto para las Comisiones Permanentes Ordinarias y en última instancia de manera supletoria, operan las disposiciones del Plenario Legislativo.* Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-056-2010, del 27 de setiembre de 2010, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-056-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-056-2010.pdf), (Consultado el 28 de octubre de 2018).

<sup>312</sup> *Artículo 90.- Comisiones Especiales Son Comisiones Especiales: Las referidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, las que actuarán conforme a las disposiciones de la Carta Magna, así como aquellas que nombre la Asamblea para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión.* Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, [http://www.asamblea.go.cr/ca/ral\\_comentado/ral\\_comentado.pdf](http://www.asamblea.go.cr/ca/ral_comentado/ral_comentado.pdf), (Consultado el 27 de octubre del 2018).

Por otra parte, la Constitución Política consagra, en su numeral 121 inciso 23), la atribución de la Asamblea Legislativa de constituir Comisiones Especiales con la finalidad de investigar ampliamente cualquier asunto de interés público:

« (...) Corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa (...) nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla (...).»<sup>313</sup>

Por su parte, el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea Legislativa establece la potestad de los integrantes de la Comisión, de solicitar toda clase de informes a cualquier institución del Estado, sin establecer ningún tipo de límite:

«Solicitud de informes a las instituciones del Estado: Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado. Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos».<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 121, inciso 23.

<sup>314</sup> Artículo 111, Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, [http:// www.asamblea.go.cr/ca/ral\\_comentado/ral\\_comentado.pdf](http://www.asamblea.go.cr/ca/ral_comentado/ral_comentado.pdf), (Consultado del 27 de octubre de 2018).

Dichas potestades investigativas son reconocidas tanto por la Doctrina costarricense como por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, quienes, respectivamente, han afirmado:

«Las comisiones investigadoras se admiten con un amplio alcance que abarca todo el funcionamiento del Estado».<sup>315</sup>

« (...) las Comisiones especiales de investigación tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios (y) podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí cualquier persona con el objeto de interrogarla (...)».<sup>316</sup>

«La facultad investigativa se ejerce ampliamente, debido a que la Comisión puede investigar cualquier asunto que le encomiende el Plenario».<sup>317</sup>

Si se observa con detenimiento la normativa *supra*, así como los diversos criterios indicados, se podría considerar que con base en la amplia potestad investigativa

-tanto constitucional como legal- de las Comisiones Especiales, estas podrían atraer para su conocimiento los secretos de Estado, y así controlar políticamente el posible ocultamiento de información que podría resultar de interés para todos los costarricenses.

Se debe partir del hecho de que la decisión de decretar un secreto de Estado es un acto político, en manos del Ejecutivo, lo cual fue señalado por la Sala Constitucional en el año 2016:

«Si la Constitución ha otorgado a un Poder del Estado diferente al Judicial la adopción de una decisión autónoma sobre determinada

---

<sup>315</sup> Corrales, José Miguel, *De las comisiones especiales*, <http://www.uescuelalibre.ac.cr/revistas/Revista2.pdf>, (Consultado el 28 de octubre de 2018).

<sup>316</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1618-91 de las 14:16 del 21 de agosto de 1991.

<sup>317</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-166-91, del 17 de octubre de 1991.

materia, esta Sala debe abstenerse de revisarla, por tratarse de una cuestión política no justiciable, también denominada zona de reserva política, ejercicio de facultades privativas, facultades reservadas y actos institucionales». <sup>318</sup>

«En efecto, los actos políticos, si bien gozan de una amplia discrecionalidad, no están exentos del control de constitucionalidad, cuando de ellos deriva una violación a un derecho constitucional». <sup>319</sup>

Dicho control político iría orientado a determinar si los secretos de Estado, como acto político, cumplen con los requisitos básicos de ser documentos, hechos o informaciones que tengan relación con las Relaciones Internacionales, Seguridad Nacional y Seguridad Interna y Externa de la Nación, y que su ocultamiento no responda a otros interés, sobre todo políticos, tal como ha sucedido en el país, lo cual se observará en el Capítulo IV de esta investigación.

Para profundizar un poco más, resulta de importancia indicar que el ejercicio de la potestad investigadora, para el ejercicio del control político, responde a un criterio de oportunidad de la Asamblea Legislativa, criterio sumamente amplio, tanto es así que:

« (...) para poner en movimiento este control, basta con que una actuación o conducta del Gobierno de la República, de los otros entes y órganos públicos o de sus responsables, no le parezca oportuna a la Asamblea Legislativa, a las fracciones o a los diputados. Más claramente, el agente controlante es enteramente libre de escoger qué investiga, cuándo investiga, cómo investiga, así como de valorar los hechos investigados. (...) Pero este control no solo se caracteriza porque el agente que controla está en libertad de escoger el qué,

---

<sup>318</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>319</sup> Razones diferentes del Magistrado Rueda Leal, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

cómo y cuándo, sino porque además, en cualquier momento, el agente promotor puede desistir del ejercicio del control político». <sup>320</sup>

Sin embargo, pese a las potestades dichas, la Sala Constitucional, en el año 1991, dejó de lado las amplias potestades constitucionales que ostentan las Comisiones Especiales, por lo que vino a limitar el ejercicio de estas cuando mediaran secretos de Estado, esto pese a no existir una norma que así lo establezca <sup>321</sup>. Al respecto, la Sala indicó:

«Constitucionalmente las Comisiones investigativas tienen -o deben tener- el más amplio acceso a las dependencias oficiales de cualquier poder o institución pública, para recabar información y pruebas que consideren necesarias quedando a salvo los secretos de Estado debidamente declarados, así como los asuntos diplomáticos y militares en trámite». <sup>322</sup>

Esta limitación es acogida en el oficio CON-051-2007, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual establece que existen límites al ejercicio del control político, y que en el caso del accionar de las Comisiones Permanentes Especiales, se pueden equiparar a los establecidos para las Comisiones Especiales, y dentro de estos límites, se encuentra el secreto de Estado:

«7. Estas Comisiones no pueden investigar asuntos relacionados con secretos de Estado, sea diplomáticos, militares y de seguridad nacional pendientes». <sup>323</sup>

---

<sup>320</sup> Solís Fallas, Alex, *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*. (San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1. Edición, 1996), 50 y 57.

<sup>321</sup> Inclusive, la misma Sala cambió de criterio unos meses después, respecto a las limitaciones constitucionales de las Comisiones Especiales en la Sentencia Voto 1618-91, que se comentará párrafos adelante.

<sup>322</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 441-91 de las 16:15 horas del 20 de febrero de 1991.

<sup>323</sup> Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-019-2010 del 22 de junio de 2010.

[http:// www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf) (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Se considera que tanto la Sala Constitucional y el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa pudieron haber basado su criterio en lo estipulado por el párrafo final del inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política, de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, que establece:

«Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...) 24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes».<sup>324</sup>

Sin embargo, dicho artículo no limita las amplias potestades de las comisiones legislativas, y tampoco hace referencia a los secretos de Estado propiamente, solo a asuntos en tramitación de carácter diplomático y operaciones militares, tal como reza el artículo indicado.

Sabemos que el límite de acceso a la información pública, bajo los supuestos del secreto de Estado, está dado por el artículo 30 de la Constitución Política, que al respecto indica:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>325</sup>

---

<sup>324</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 121, inciso 24. El subrayado no pertenece al original.

<sup>325</sup> *Ibíd.*, artículo 30. El subrayado no pertenece al original.

Reiteramos que dichos secretos hoy en día son concebidos como un concepto jurídico indeterminado o bien, una laguna del derecho; le corresponde a la Asamblea Legislativa, por mandato constitucional, su regulación:

«El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado. No obstante, podemos afirmar que se refiere a la seguridad interna y externa del Estado, la defensa nacional, así como a las relaciones internacionales de la República (...) En todo caso, la definición del concepto “secreto de Estado” está reservada a normas jurídicas superiores, nunca a un reglamento, por cuanto dicho concepto implica una restricción a los derechos constitucionales consagrados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. (...) el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto».<sup>326</sup>

Por otra parte, respecto a la potestades legislativas de regular mediante ley el secreto de Estado y de fungir, por mandato constitucional, como controlador político, se considera que la limitación a la libertad individual del artículo 30 constitucional, es para los administrados en general, y no para los otros poderes del Estado, menos aun para el Poder Legislativo, quien, en observancia de sus funciones, cumple con uno de los principios más importantes de una democracia: controlar políticamente a los otros poderes del Estado e, inclusive, a sí mismo. Dicha tesis es sostenida por la doctrinaria costarricense Elvira Batalla, citada en la obra del doctor Córdoba:

«En todo caso cuando la Asamblea decida conocer cuáles asuntos son secretos de Estado, independientemente que ellos se hayan decretado por determinación de cualesquiera de los otros Poderes de Estado, no es posible aplicarle a ella la norma del artículo 30 porque la

---

<sup>326</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, San José, del 31 de mayo de 1983. El subrayado no pertenece al original.

limitación de acceso a la información de interés público rige únicamente para los administrados».<sup>327</sup>

Por lo anterior, se considera que la restricción impuesta por la resolución 441-91 de la Sala Constitucional indicada *supra* y la autolimitación establecida por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en su oficio CON-051-2007, contradice las amplias facultades dadas por los constituyentes a las Comisiones Especiales Investigativas, al no permitirles controlar políticamente los secretos de Estado.

Finalmente, para respaldar la postura de la presente investigación, la misma Sala Constitucional, seis meses después de emitir el voto 441-91 (el cual imponía la limitación a las Comisiones Especiales, de investigar secretos de Estado), emite la resolución 1618-91, la cual, dentro de otras cosas, viene a destacar la función fiscalizadora y contralora de todo el ejercicio del poder político<sup>328</sup> a manos de la Asamblea Legislativa, a través de las Comisiones Especiales, señala que dicha atribución encuentra limitaciones insalvables derivadas únicamente de tres consideraciones constitucionales, dentro de las cuales no se indica el secreto de Estado:

« (...) a) La Asamblea legislativa encarna, como todo parlamento democrático constitucional, la más amplia y genuina representación popular ordinaria entre los poderes derivados de la Constitución. En tal sentido, sus potestades son genéricas y de principio, sin otras limitaciones o condiciones que las impuestas por el Derecho de la Constitución; (...) b) La atribución de nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente (art. 121, inc. 27

---

<sup>327</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *El acceso a la Información en el marco Constitucional y sus límites*. (San José, Costa Rica: Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Vol. 17, n° 2. 2009), 226.

<sup>328</sup> (...) *la naturaleza misma de la función legislativa, sobre todo con su aditamento esencial de fiscalizadora y contralora de todo el ejercicio del poder político, la orientan en un sentido diferente, en el que la discreción se volvería complicitad, y el recato hipocresía (...)*. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 1618-91 de las 14:16 horas del 21 de agosto de 1991.

Const. Pol.) Constituye un instrumento normal indispensable para que pueda la Asamblea, descargar normalmente su función de fiscalización política que le es tan consustancial como la netamente legislativa. De tal manera, pues, que aún si no tuviera aquella atribución expresa, la tendría implícitamente, en cuanto debe entenderse dotada de los medios razonables, razonablemente necesarios para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales. c) No obstante, tal atribución de nombrar comisiones especiales de investigación encuentra limitaciones insalvables derivadas de tres consideraciones constitucionales, a saber: 1) En primer lugar, solo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización. (...)2) (...) no pueden entenderse facultades para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia, ni para contribuir a que otros lo hagan (...) 3) Finalmente el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República, derechos y libertades que les pertenecen por su intrínseca dignidad, por su sola condición de seres humanos, sin discriminación alguna (...).<sup>329</sup>

Como conclusión, se considera que las Comisiones Especiales Legislativas tienen, dentro de su amplia potestad investigadora, la posibilidad de atraer para su estudio los secretos de Estado, pero deben adoptar las precauciones necesarias para que una vez investigado y ejercido el control político sobre estos, se conserve el secreto, en caso de que efectivamente se esté en presencia de documentos, hechos o informaciones que tengan vinculación y atenten contra las relaciones

---

<sup>329</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 1618-91 de las 14:16 horas del 21 de agosto de 1991. El subrayado no pertenece al original.

internacionales, seguridad nacional y la seguridad interna y externa de la Nación; en caso contrario, se debe dar publicidad y dejar sin efecto dicha restricción ante los administrados.

### **Sección III. Fundamento en la Normativa Costarricense**

Esta sección tiene como objetivo señalar la diversa normativa vigente, dentro del ordenamiento jurídico costarricense, que regula superficialmente y de forma desarticulada e imprecisa, el límite constitucional del derecho de acceso a la información contemplado en el artículo 30 de la Constitución Política, es decir, el secreto de Estado, lo cual resulta de interés para efectos de la presente investigación, por ser uno de los puntos medulares de esta.

#### **A. Normativa Costarricense**

Es importante reiterar que si bien es cierto el secreto de Estado no se encuentra regulado expresamente en una ley marco -de ahí que se pretenda con esta investigación demostrar la necesidad de que se promulgue una ley que regule lo pertinente a dichos secretos-, sí existen una serie de artículos dispersos en varias leyes y códigos costarricenses que hacen referencia a dicho límite; sin embargo, dicha normativa<sup>330</sup> carece de una deseada sistematización y uniformidad en sus leyes, por lo que queda muy lejos de una adecuada y deseada regulación<sup>331</sup> que establezca de una vez por todas lo relativo al secreto de Estado. Al respecto, el doctrinario costarricense Jinesta Lobo indica:

«Pese a la carencia de una ley que regule los secretos de Estado, encontramos en nuestra legislación algunos supuestos sectoriales y específicos en los que se establecen habilitaciones legislativas singulares».<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> *El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (...)*. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto 12202-2006, de las 14:41 horas del 22 de agosto del 2006.

<sup>331</sup> Al respecto, el exdiputado costarricense del Partido Liberación Nacional, Rolando González Ulloa, indicó: *no puede haber secreto de Estado sin una legislación expresa que lo regule*. Diario Extra, *Secreto de Estado es impreciso en ley tica. Diputado presentará nueva legislación ante golpes a la prensa*, <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/256946/secreto-de-estado-es--impreciso-en-ley-tica>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>332</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Debido Proceso en Sede Administrativa,

Para analizar el tema de esta sección, se hará referencia al marco constitucional y legal vigentes en el ordenamiento costarricense; por otra parte, para sustentar algunos de los argumentos de esta investigación, se observarán los criterios relevantes emitidos por la Procuraduría General de la República y jurisprudencia emanada por la Sala Constitucional Costarricense en relación con la normativa relacionada con el secreto de Estado.

### **A.1. Marco Constitucional**

La Constitución Política de Costa Rica estipula que el secreto de Estado es el límite intrínseco por excelencia al derecho al libre acceso a la información pública. Al respecto indica el artículo 30<sup>333</sup> constitucional:

«Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>334</sup>

Debemos recordar que dicho secreto no es el único límite al derecho a la información, tal como se observó en la sección III del Capítulo I de esta investigación. En cuanto a esto, la Procuraduría General de la República ha sostenido:

«El principio de publicidad y transparencia es la regla en materia de acceso a la información pública, aunque existen límites al ejercicio de este derecho en aquellos casos en que no exista un interés público, se trate de un secreto de Estado o una afectación a la moral, el orden público o al derecho a la intimidad de terceros».<sup>335</sup>

---

[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

<sup>333</sup> Este artículo se pretendió reformar mediante el Proyecto de Ley de reforma del artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, expediente Legislativo Número 18475.

<sup>334</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 30.

<sup>335</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-2013, del 04 de julio de 2013.

Ahora bien, con respecto al límite que interesa en esta sección: el secreto de Estado, la Procuraduría General de la República sostiene que lo que constituye un secreto de Estado es lo siguiente:

« (...) debe tomarse en cuenta que nuestra Constitución Política ha señalado que determinadas materias constituyen secreto de Estado; lo relativo a la seguridad, defensa nacionales y las relaciones exteriores de la República».<sup>336</sup>

Estamos de acuerdo con que este límite es fundamental en un Estado de Derecho, puesto que existen ciertos documentos, hechos o informaciones que deben ser resguardadas celosamente bajo el carácter de secreto, con el fin de velar por el mantenimiento de la seguridad, la defensa y las relaciones exteriores del Estado, los cuales constituyen los bienes jurídicos protegidos por dicho límite constitucional.

Ahora bien, el problema fundamental que gira en torno a este secreto, radica en que ni los constituyentes de 1949 ni la Asamblea Legislativa, a la fecha de hoy, han precisado claramente la terminología de este límite, es decir, no conceptualizaron ni han logrado conceptualizar aún qué es secreto de Estado, ni tampoco se ha indicado cuál es el medio o hecho que eventualmente lo podría contener ni la forma de extraerlo del conocimiento público, etc. Solo se estableció qué materias lo constituyen (la seguridad, la defensa y las relaciones internacionales) por interpretación jurisprudencial y los dictámenes de la Procuraduría General de la República, basados en la doctrina predominante y en las materias protegidas en la legislación anterior a la constitución de 1949.

Tampoco se sabe con certeza si legalmente solo una autoridad (el Poder Ejecutivo) tiene la competencia exclusiva para decretar dicho secreto, competencia que ha sido otorgada por análisis doctrinarios y jurisprudenciales de la propia Constitución Política. Únicamente se puede estar seguro de que existe

---

<sup>336</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

una obligación de guardar confidencialidad y de las sanciones que acarrea la revelación de un secreto de Estado.

Todo lo anterior genera un vacío jurídico en el ordenamiento costarricense, en cuanto a esta figura constitucional, que al día de hoy es concebida por la jurisprudencia nacional, los criterios de la Procuraduría General de la República y la doctrina patria como un concepto jurídico indeterminado o como una laguna del derecho. A tenor de lo dicho, se establece, por las fuentes indicadas, lo siguiente:

«El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado (...) No obstante, debe tomarse en cuenta que nuestra Constitución Política ha señalado que determinadas materias constituyen secreto de Estado; lo relativo a la seguridad, defensa nacionales y las relaciones exteriores de la República. En todo caso, la definición del concepto “secreto de Estado” está reservada a normas jurídicas superiores, nunca a un reglamento, por cuanto dicho concepto implica una restricción a los derechos constitucionales consagrados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política».<sup>337</sup>

« (...) límite (secreto de Estado) está constituido por lo establecido en el párrafo 2 del ordinal 30 constitucional al estipularse: “Quedan a salvo los secretos de Estado”. El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1, 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

---

<sup>337</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado». <sup>338</sup>

«Desde la sentencia número 880-90 de las 14:25 horas del 1º de agosto de 1990, esta Sala calificó como materia secreto de Estado todo aquello concerniente a la seguridad, defensa o relaciones exteriores de la Nación (...) Lo anterior no atenúa la obligación del legislador de normar esta materia, toda vez que en la legislación comparada, el secreto de Estado, incluso en materias que le son típicas (asuntos de seguridad, defensa o relaciones exteriores de la Nación), está sujeto a determinadas limitaciones (...).» <sup>339</sup>

«Del mismo modo, es de interés señalar que la figura del secreto de Estado es considerada como un concepto jurídico indeterminado, en donde pensamos que el tratamiento que se le ha dado en la especialidad del Derecho Penal ha venido a darle un contenido a algunos de los elementos que rodean este concepto». <sup>340</sup>

Tomando como referencia los criterios mencionados párrafos arriba, se sostiene que existe una necesidad evidente de que la Asamblea Legislativa costarricense emane un cuerpo normativo marco que regule, claramente, la figura del secreto de Estado, en el cual se determine, al menos, qué se va a entender por dicho secreto; el medio o los medios que eventualmente podrían contener los documentos, hechos o informes decretados secretos; su ámbito de aplicación; la autoridad a la cual le correspondería decretarlo; el período de duración de la declaratoria, es decir, el lapso que duraría fuera del conocimiento público una determinada información clasificada como secreto de Estado; así como los medios de control

---

<sup>338</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 12202-06, de las 14:40 horas del 22 de agosto de 2006.

<sup>339</sup> Razones diferentes del Magistrado Rueda Leal, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>340</sup> Córdoba Ortega, Jorge, El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado. San José, Costa Rica: Revista Iustitia, N°114-115, año 10. 1996), 35.

democráticos para supervisar dichas declaratorias y los secretos en específico, entre otras cosas.

En conclusión, se debe recordar que el secreto de Estado es un límite a una libertad pública, es decir, un límite al derecho a la información, por ende, tiene un carácter excepcional, que además, es materia de reserva legal, y cuya declaratoria debe ser restrictiva y no amplia:

«El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (...), 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. (...) 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».<sup>341</sup>

## **A.2. Leyes**

A continuación, se hará un breve análisis de las normas que tienen relación o que regulan de cierto modo lo concerniente al secreto de Estado en Costa Rica, normas que, dicho sea de paso, se encuentran en diversos cuerpos normativos y únicamente hacen referencia de forma superficial a ciertas cuestiones relacionadas con dicha figura constitucional.

### **1. Ley del Sistema Nacional de Archivos (N° 7202 de 24 de octubre de 1990)**

«Artículo 10: Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el

---

<sup>341</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto: N° 14563-2005, de las 12:48 horas del 21 de octubre de 2005.

artículo 2 de esta Ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales». <sup>342</sup>

Esta primera normativa hace referencia a dos supuestos: por una parte, permite el derecho a la información y, por otro lado, establece la limitación a este derecho constitucional, por un plazo establecido, en caso de que la información custodiada por el Sistema Nacional de Archivos contenga algún secreto de Estado.

Resulta de interés indicar que en dicho archivo, hasta antes del Decreto Ejecutivo número 39944-RREE del 03 de octubre de 2016, no se encontraba registrado ningún secreto de Estado a la fecha. Al respecto se indica:

«Para Virginia Chacón directora del Archivo Nacional (AN), no existen en su institución documentos que puedan llevar la etiqueta de Secretos de Estado: “Luego de la promulgación de la Constitución del 49, hasta la fecha no hemos tenido problemas internacionales que comprometan la seguridad nacional de manera expresa. Por eso, no existen ese tipo de documentos en archivo. Ahora bien varios expresidentes de la República, sin mucho acierto han tratado de cubrir información bajo esa figura, pero las diferentes Salas de la Corte Suprema de Justicia han votado en contra de esa medida, producto de acciones de inconstitucionalidad presentadas normalmente por diputados de oposición”, dijo Chacón (...). <sup>343</sup>

Se considera que el plazo de 30 años establecido por el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos es abusivo y antojadizo, pues no justifica la razón

---

<sup>342</sup> Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202 de 24 de octubre de 1990, artículo 10.

<sup>343</sup> Laidley B, Cristian, *Costa Rica no tiene tradición de Secretos de Estado*, Primera Plana, [http://www.primeraplana.or.cr/es/Historico/Costa\\_Rica\\_no\\_tiene\\_tradici%C3%B3n\\_de\\_Secretos\\_de\\_Estado/](http://www.primeraplana.or.cr/es/Historico/Costa_Rica_no_tiene_tradici%C3%B3n_de_Secretos_de_Estado/), (Consultado el 01 de octubre de 2018).

por la que deben extraerse del conocimiento público los documentos, hechos o informes declarados secreto de Estado por el lapso de 3 décadas. En cuanto a esto, se está de acuerdo con lo propuesto en el proyecto Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública; dicho proyecto, presentado bajo el expediente legislativo número 15079, entre otras cosas, proponía modificar el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, el cual disminuiría el plazo de 30 años a 10 años, para poder obtener el contenido de los documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido. Dicho proyecto de ley fue archivado.

En cuanto a este tema, el doctor Córdoba ha dicho lo siguiente:

«Esta disposición hace especial mención tanto al derecho de acceso a la información, pero también al secreto de Estado, perdiendo dicha categoría los documentos cuando transcurran treinta años de haber sido producidos, siempre y cuando, su utilización no irrespete otras garantías fundamentales. Consideramos que el plazo que se establece para la pérdida de confidencialidad de los documentos declarados con esa característica es muy extensa. Pese a ello, vemos positivo que esos documentos sean accesibles después de que expira dicho plazo, en razón de la transparencia que debe regir en el funcionamiento público».<sup>344</sup>

---

<sup>344</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_cr\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf) (Consultado el 18 de octubre de 2018).

## 2. Ley General de Policía (N° 7410 de 26 de mayo de 1994):

El artículo 16<sup>345</sup> de la Ley General de Policía establece lo siguiente:

«Artículo 16: Documentos confidenciales y secretos de Estado. Los informes y los documentos internos de la Dirección de Seguridad del Estado son confidenciales. Podrán declararse secreto de Estado, mediante resolución del Presidente de la República». <sup>346</sup>

Resulta de interés que el artículo 16 *supra* establece que la competencia exclusiva para declarar los documentos internos de la Dirección de Seguridad corresponde al presidente de la República únicamente, excluyendo de dicha posibilidad a los otros poderes del Estado. Se considera que esto se debe por lo establecido en la Constitución Política costarricense, la cual, en su artículo 139 en concordancia con el artículo 140, que al establecer los deberes y atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo, dispuso que es de su competencia exclusiva lo siguiente:

«Artículo 139.- Son deberes y atribuciones exclusivos de quien ejerce la Presidencia de la República: (...)3) Ejercer el mando supremo de la fuerza pública (...).» <sup>347</sup>

Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1: Nombrar y remover libremente a los miembros de la Fuerza Pública. (...) 6: Mantener el orden y la seguridad de la Nación, y tomar las

---

<sup>345</sup> Es importante mencionar que este artículo se pretendió modificar mediante el Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública, bajo el expediente archivado número 15079 de la Asamblea Legislativa, en cuyo artículo 43 establecía: *Artículo 43.— Modificación de la Ley General de Policía. Modifícase el artículo 16 de la Ley General de Policía, Ley N° 7410, de 26 de mayo de 1994, para que en lo sucesivo establezca: Artículo 16. Documentos confidenciales y secretos de Estado. Los informes y los documentos internos de la Dirección de Seguridad del Estado son confidenciales. Podrán declararse secreto de Estado, mediante resolución del Consejo de Gobierno, asumida por las dos terceras partes de sus miembros, previa petición del Presidente de la República suscrita conjuntamente con el ministro del ramo.*

<sup>346</sup> Ley General de Policía, N° 7410 de 26 de mayo de 1994, artículo 16.

<sup>347</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 139.

providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas. (...) 16: Disponer de la Fuerza Pública para preservar el orden y la seguridad del país (...).<sup>348</sup>

### **3. Ley General de la Administración Pública (N° 6227 del 2 de mayo de 1978)**

Dicha normativa, en lo que interesa, establece:

«Artículo 272.1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente (...).<sup>349</sup>

«Artículo 273: 1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o 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. 2. Se presumirán en esta condición, 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». <sup>350</sup>

Establece la Ley General de la Administración Pública que no se podrá conocer las piezas de un expediente, donde existan secretos de Estado, sin embargo, esta denegatoria podría ser arbitraria, ya que, como hemos sostenido, dicho secreto no se encuentra regulado expresamente por ley; por ende, podría quedar bajo una

---

<sup>348</sup> Ibíd., artículo 140.

<sup>349</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 272 inciso 1.

<sup>350</sup> Ibíd., artículo 273 inciso 1.

decisión discrecional de la Administración que custodia el expediente, la denegatoria de un expediente bajo el argumento de que se está en presencia de un secreto protegido por el artículo 30 constitucional, ocultando así, eventualmente, información de interés público.

#### **4. Código Penal de Costa Rica (Ley No. 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas)**

Los artículos 293, 294 y 295 del Código Penal vigente establecen en el Título XI, Delitos contra la seguridad de la Nación, las sanciones penales ante la revelación de secretos de Estado decretados, de la siguiente forma:

«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 exteriores de la República».

Artículo 294.- Revelación por culpa: Será reprimido con prisión de un mes a un año al que, por culpa, revelare hechos o datos o diere a conocer los secretos mencionados en el artículo precedente, de los que se hallare en posesión en virtud de su empleo, oficio o de un contrato oficial.

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 exteriores de Costa Rica.

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».<sup>351</sup>

La normativa indicada viene a sancionar la revelación de los secretos de Estado, además, sanciona con cárcel el espionaje, es decir, a quien procure u obtenga indebidamente secretos de Estado debidamente decretados.

Se considera que antes de sancionar a una persona con pena de cárcel por la revelación de secretos de Estado, debió el legislador haber regulado, mediante ley, lo concerniente a este secreto, determinando, como se expuso *supra*, en qué consiste, qué es, qué protege, a quién le corresponde decretarlo, el tiempo que dura fuera del conocimiento público, entre otros aspectos.

#### **5. Código Procesal Penal, Ley N° 7594 de 10 de abril de 1996:**

El artículo 206 del Código Procesal Penal de Costa Rica establece el deber de abstención de los funcionarios públicos en relación con los secretos de Estado:

«Artículo 206: “Deber de abstención. Deberán abstenerse de declarar sobre los hechos secretos que hayan llegado a su conocimiento en razón del propio estado, oficio o profesión, (...) los funcionarios públicos sobre secretos de Estado (...)».<sup>352</sup>

Respecto al comentario de este artículo, el doctrinario costarricense Córdoba Ortega ha manifestado:

«Esta norma desarrolla el deber de abstención que tienen los funcionarios públicos sobre el secreto de Estado, sin hacer mención del contenido propio de este concepto. Este precepto de orden procesal penal, constituye un parámetro importante para la protección de este tipo de secreto. Se presentó un proyecto de ley de “Reforma del artículo 206 del Código Procesal Penal, Ley No. 7594 del 4 de junio de 1996”, Expediente No. 13195, por medio del

---

<sup>351</sup> Código Penal de Costa Rica, N° 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, artículos 293, 294 y 295.

<sup>352</sup> Código Procesal Penal, Ley N° 7594 de 10 de abril de 1996, artículo 206.

cual se agrega al artículo 206, el deber de abstenerse de declarar sobre hechos secretos que hayan llegado a su conocimiento, a aquellas personas que ejercen el periodismo. Pero en cuanto al concepto de secreto de Estado no hay mayor consideración como límite al derecho de acceso a la información pública».<sup>353</sup>

Tal como se pudo observar, en el ordenamiento jurídico, se establece la obligación por parte de los funcionarios públicos de abstenerse de develar secretos de Estado de los cuales tengan conocimiento. En caso de incumplimiento de este deber de abstinencia, además de incurrir en las responsabilidades indicadas sección I. G, del Capítulo II de este trabajo, el funcionario tendrá responsabilidad penal.

Se debe indicar que dicha abstención está prevista inclusive en el Código Procesal Civil de Costa Rica, que entró en vigencia en el año 2018 y que con respecto a lo que interesa, indica:

«Artículo 45.7 Informes y expedientes. El tribunal, a petición de parte o de oficio, podrá solicitar informes de cualquier persona física o jurídica, institución u oficina pública o privada, en relación con los hechos o actos de interés para el proceso (...) la entidad requerida podrá negarse a rendir el informe únicamente cuando se trate de información declarada como secreto de Estado (...)».<sup>354</sup>

### **A.3. Reglamentos**

Al no existir una ley marco que regule el secreto de Estado, en consecuencia, no existe un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo que venga a regular este límite al derecho a la información.

---

<sup>353</sup> Córdoba Ortega, Jorge, *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_cr\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf) (Consultado el 18 de octubre de 2018).

<sup>354</sup> Código Procesal Civil, N° 9342 del 03 de febrero de 2016.

Pese a lo anterior, existe un reglamento que menciona el secreto de Estado, el cual se citará a continuación:

**1. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Decreto N° 34969-RE. del 2008)**

«Artículo 6º Potestades. Para el cumplimiento de sus funciones el (la) Contralor (a) de Servicios podrá actuar de oficio o a solicitud de parte y tendrá las siguientes potestades: a. Libre acceso en cualquier momento, a todos los libros, archivos y documentos de la entidad, así como a otras fuentes de información relacionadas con la prestación del servicio, excepto los secretos de Estado e informes técnicos que puedan servir para la sustentación de procedimientos administrativos que estén pendientes de ser firmados o de resolución e información personalísima de funcionarios».

Dicho reglamento lo que viene es a establecer un límite al Contralor de Servicios, al libre acceso a la información con el que cuenta.

Se concluye que, si bien es cierto se ha dado un cierto esfuerzo por parte de los legisladores de emitir cierta regulación en cuanto al tema tratado, este no es suficiente. Se considera, por tanto, que el secreto de Estado, por su importancia y por ser un límite a una libertad pública -el derecho a la información- requiere de una normativa propia que lo defina, que lo desarrolle de forma amplia, esto con el fin de prevenir declaratorias de secreto de Estado desmedidas por parte del Poder Ejecutivo, y para que de una vez por todas dicha figura deje de ser concebida como una laguna en el derecho positivo costarricense, tal como lo establece la Sala Constitucional:

«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».<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 14563-2005, de las 12:48 horas del 21 de octubre de 2005.

## **Sección IV: Criterios y Pronunciamientos referentes al Secreto de Estado**

En esta sección se observarán algunos de los criterios que se consideran de mayor relevancia y que han sido emitidos a lo largo del tiempo, tanto por la Procuraduría General de la República como por la Contraloría General de la República, esto con el fin de que el lector tenga una noción de cómo es concebido el secreto de Estado en estas importantes instituciones costarricenses, y determinar si existe un criterio unificado o si existen diferencias interpretativas entre dichas entidades.

### **A. Procuraduría General de la República**

En este apartado, se citarán algunos de los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, en relación con el secreto de Estado, donde se podrán apreciar las diversas interpretaciones que han tenido sobre esta figura. Para dicho estudio se tomarán en cuenta los criterios emitidos en el periodo que abarcan los años que van de 1980 al 2014.

#### **1) Dictamen 249-1980:<sup>356</sup>**

«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».

Este dictamen tiene especial importancia en dos aspectos: en primer lugar la Procuraduría determina que el alcance del secreto de Estado está comprendido por la seguridad nacional, defensa de la Nación y las relaciones exteriores; y en segundo lugar, establece que dichas materias recaen (dentro del ámbito de

---

<sup>356</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-80, del 30 de octubre de 1980.

atribuciones constitucionales) al Poder Ejecutivo. Sin embargo, tal como se verá más adelante, el criterio de la Procuraduría posteriormente se amplía<sup>357</sup> estableciendo que la Asamblea Legislativa es el órgano competente para que mediante ley defina en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación y una vez definido dicho concepto, corresponde al Poder Ejecutivo declarar el secreto, en un caso concreto.

Por otra parte, este mismo dictamen señala lo siguiente:

«Cabe indicar, finalmente que tratándose de hechos, informes o documentos, que por su naturaleza y gravedad especial –de índole político o de seguridad, concernientes a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación-, su revelación (por parte de un funcionario público o de quien de dichos hechos o informes tenga conocimiento) es calificada como delito en contra de la Seguridad de la Nación por nuestro Código represivo, debiéndose sancionar al infractor con prisión de uno a seis años, según quedó expuesto(...)».

La declaratoria de un secreto de Estado versa sobre hechos, informes o documentos que por su revelación podrían poner en peligro la seguridad, defensa o bien, las relaciones internacionales, y cuya comisión está tipificada como delito en contra de la seguridad de la Nación.

## **2) Dictamen 175-1983:**<sup>358</sup>

Este dictamen, redactado por la procuradora adjunta, Licda. Madga Inés Rojas Chaves, establece:

«El término “secreto de Estado” constituye un concepto jurídico indeterminado. No obstante, podemos afirmar que se refiere a la

---

<sup>357</sup> Así es sostenido por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-175-1983 del 31 de mayo de 1983.

<sup>358</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen 175-1983 del 31 de mayo de 1983.

seguridad interna y externa del Estado, la defensa nacional, así como a las relaciones internacionales de la República».

Resulta de interés, para esta investigación, destacar que desde el año 1983, la Procuraduría General de la República ha sostenido que el secreto de Estado es un término jurídico indeterminado, y que de lo único que se puede tener cierta certeza es de las materias que lo conforman y que sirven de base para su declaratoria.

Por otra parte, la Procuraduría, ampliando el criterio que sostenía en el Dictamen 249-1980, viene a establecer que el legislador es el competente para definir en qué consiste el secreto de Estado:

«El secreto de Estado actúa como excepción o restricción al ejercicio de determinados derechos constitucionales (...) El constituyente puso un límite al derecho de los particulares de obtener información: “secreto de Estado”. Por ello, no existe libertad irrestricta de información sobre asuntos que constituyan secretos de Estado y, consecuentemente, no puede pretenderse el acceso a dicha información. En aplicación del principio de que las libertades públicas solo pueden ser reglamentadas por ley, cabe afirmar que solo la ley puede establecer en qué campos o materias puede establecerse que un hecho, informe o documento constituyan secreto de Estado (...) De allí que, en criterio de esta Procuraduría, el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es el ámbito de aplicación, ello sin perjuicio de la regulación constitucional al respecto».

Este criterio es reiterado a través del tiempo, y sigue siendo sostenido por la Procuraduría General de la República:

«Así las cosas, los valores jurídicos protegidos son la defensa, seguridad y relaciones exteriores. Dado que la protección de estos valores por el secreto de Estado constituye un límite al ejercicio del

derecho a la información, corresponde al legislador establecer bajo qué supuestos se está ante un secreto de Estado (...).<sup>359</sup>

Ahora bien, continuando con el dictamen en estudio, establece la Procuraduría que una vez emitida la respectiva regulación de este límite al derecho de información, el competente para declarar cuál caso concreto puede ser objeto de declaratoria de secreto de Estado y, por ende, ser extraído del conocimiento público, es el Poder Ejecutivo; se hace la salvedad de que no se puede determinar de previo el momento específico para realizar dicha declaratoria, y que ello corresponde a un criterio de oportunidad del Ejecutivo:

«Pero, una vez definido dicho concepto, corresponde al Poder Ejecutivo declarar en un caso concreto la existencia de dicho secreto. Es decir, determinar que la comunicación de determinados hechos, informaciones o documentos ponen en peligro la seguridad estatal, las relaciones internacionales y la defensa nacional. Obviamente, dicha determinación constituye un acto discrecional. (...) Las circunstancias en que pueden comprometerse los fines protegidos por el secreto de Estado son diversas, por lo que no puede regularse de antemano el momento en que debe declararse el secreto de Estado. Serán criterios de oportunidad –sujetos a los objetivos y materia del secreto de Estado- los que determinarán el momento en que se declara el secreto».

Por otra parte, también se establece que es competencia del Poder Judicial conocer, mediante los recursos de amparo, si se está en presencia de una transgresión al derecho a la información, por la eventual declaratoria de un hecho, informe o documento como secreto de Estado:

«Corresponderá al Poder Judicial, al conocer de los Recursos de Amparo, resolver si se está en presencia de una violación del derecho establecido en el artículo 30 de la Constitución Política, o

---

<sup>359</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-2013 del 4 de julio de 2013.

bien, si la negativa a proporcionar información está justificada por la presencia de un secreto de Estado».

En este mismo sentido, la Ley de Jurisdicción Constitucional vigente y que fue emitida seis años después de este dictamen, establece el amparo en asuntos relacionados con el derecho de Petición<sup>360</sup>, el cual tiene íntima relación con el derecho a la información. Al respecto establece el artículo 32:

«Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto».<sup>361</sup>

### **3) Dictamen 034-1984:**<sup>362</sup>

Este dictamen reafirma la disposición constitucional establecida en su artículo 30, la cual garantiza el acceso a la información de interés público, haciendo referencia al principio de Publicidad, salvo cuando se está en presencia de un secreto de Estado:

«Nuestro ordenamiento constitucional garantiza a toda persona el libre acceso a las oficinas de la Administración Pública, con la finalidad de requerir información sobre aspectos de interés público salvo, claro está, que se trate de secreto de Estado. Lo anterior

---

<sup>360</sup> Respecto al Derecho de Petición, el artículo 3 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097 Publicada en el Alcance Digital n.º 49 en La Gaceta n.º 52 de 14 de marzo de 2013, establece: *Artículo 3.- Objeto de las peticiones. Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto, materia o información de naturaleza pública. (...).*

<sup>361</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989, artículo 32.

<sup>362</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-034-84, del 19 de enero de 1984.

significa, ni más ni menos, que el desarrollo del principio doctrinario que estatuye que “todo acto público” conlleva intrínsecamente el principio de publicidad, salvo – y por razones obvias – el secreto de Estado».

#### **4) Dictamen 126-1987:**<sup>363</sup>

Este dictamen hace la diferenciación entre documentos privados y documentos públicos (límites intrínsecos y extrínsecos al derecho a la información) para determinar cuándo se hace referencia a un secreto de Estado o bien, un documento confidencial; quedan comprendidos los secretos de Estado dentro de los documentos públicos, y los privados, dentro de los documentos confidenciales:

« (...) se puede decir que en nuestro Ordenamiento Jurídico existen dos tipos diferentes de documentos: los privados y los públicos. El artículo 24 de nuestra Constitución Política consagra el principio de la inviolabilidad de los documentos privados, y establece asimismo los supuestos de excepción para su aplicación. De acuerdo con el artículo 30, cualquier persona puede requerir información sobre asuntos que revistan un interés público, siempre y cuando no se esté en presencia de un secreto de Estado. Entonces se puede decir hasta aquí que, por documento confidencial se entiende a los documentos privados y aquellos públicos catalogados como secretos de Estado».

Aunado a lo anterior, la Ley General de Policía hace una diferenciación entre documentos confidenciales y secretos de Estado, establece que los informes y los documentos internos de la Dirección de Seguridad del Estado son confidenciales, pero que además, podrán ser declarados secreto de Estado, por resolución del presidente de la República.

«Artículo 16: Documentos confidenciales y secretos de Estado.  
Los informes y los documentos internos de la Dirección de

---

<sup>363</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-87, del 17 de junio de 1987.

Seguridad del Estado son confidenciales. Podrán declararse secreto de Estado, mediante resolución del Presidente de la República». <sup>364</sup>

Bajo el carácter de confidencialidad, se puede, eventualmente, sustraer los informes o documentos del conocimiento público, siempre y cuando no sean de interés público y, por su parte, la declaratoria de secreto de Estado vendría a restringir aún más esa confidencialidad, al extraer dicha información del conocimiento público hasta por un plazo de 30 años. <sup>365</sup>

Posteriormente, en el año 1995, en el Dictamen C-137-1995 emitido por esta misma Procuraduría, se establece que el deber de confidencialidad cede ante la presencia de información de interés público, reafirmando su postura en cuanto a la diferenciación existente entre un documento confidencial y un secreto de Estado, por lo que ambas figuras no deben ser confundidas y nunca considerarse como sinónimos:

«En aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta Política, el deber de confidencialidad cede tratándose de información de interés público. Por consiguiente, ese deber no justifica el negarse a suministrar información que tenga esa naturaleza». <sup>366</sup>

#### **5) Dictamen 239-1995:** <sup>367</sup>

Este importante dictamen del año 1995 establece, acertadamente, que la figura del secreto de Estado, al ser un límite a un derecho fundamental, debe ser regulado por ley ordinaria y, una vez hecho esto, el Poder Ejecutivo se limitará a

---

<sup>364</sup> Ley General de Policía, N° 7410 de 26 de mayo de 1994, artículo 16.

<sup>365</sup> La ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202 de 24 de octubre de 1990, establece en su artículo 10: *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 treinta años de haber sido producidos (...).*

<sup>366</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-137-1995, del 14 de junio de 1995.

<sup>367</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-239-95, del 21 de noviembre de 1995.

determinar si dentro de un caso específico, procede o no a decretar el secreto de Estado, siempre dentro de los supuestos de ley:

«Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que: 1-. El derecho de acceso a la información tiene como límites la información de carácter privado, el orden y moral públicos, los derechos de terceros, así como la existencia de secretos de Estado. 2-. La regulación del acceso a la información y de los límites al ejercicio de este derecho fundamental está reservada a la ley. 3-. Por consiguiente, para determinar que una información es confidencial o en su caso, que configura un secreto de Estado, así como las restricciones fundadas en el orden público, se requiere una ley que regule el punto. 4-. La competencia del Poder Ejecutivo debe limitarse a determinar si en un caso concreto, dados los supuestos legalmente establecidos, se está en presencia de un secreto de Estado o si la restricción a la información tiene asidero en los derechos de un tercero o en el orden público, según lo dispuesto por el legislador».

##### **5) Dictamen 246-1995:<sup>368</sup>**

Interesa, de este dictamen, el establecimiento por parte de la Procuraduría, de que el derecho a la información, para poder ejercerse, tiene que tener el carácter de ser una información revestida de interés público, es decir, se estará en presencia de información de interés público cuando esta sea útil a la colectividad:

« (...) la información de interés público es aquella que interesa y es útil a la colectividad y no solo a un individuo o individuos determinados o que es de conveniencia particular. No basta, entonces, que exista un interés particular en el conocimiento de determinados asuntos, sino que es necesario que haya un interés colectivo en ese conocimiento. Y es que no puede desconocerse

---

<sup>368</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-246-95 del 29 de noviembre de 1995.

que no todos los documentos o informes que están en posesión de una oficina pública son de interés público».

Aunado al hecho de que la información debe tener carácter de interés público, es de importancia recordar que el Dictamen C-239-95, indicado, señala que el derecho a la información posee límites. Al respecto se afirma:

« (...) el derecho de acceso a la información tiene como límites la información de carácter privado, el orden y moral públicos, los derechos de terceros, así como la existencia de secretos de Estado».<sup>369</sup>

#### **6) Opinión Jurídica 111-1999:**<sup>370</sup>

Si bien es cierto, una opinión jurídica no tiene relación con un dictamen propiamente dicho, resulta de interés mencionarlo, ya que hace referencia al secreto de Estado en estudio, además de que es emitido por la misma Procuraduría General de la República.

La opinión jurídica tiene que ver con que si la correspondencia de las misiones diplomáticas debe ser de conocimiento público o si, por el contrario, tiene carácter de documento confidencial. Al respecto se señala lo siguiente:

«A nivel constitucional el ejercicio de este derecho por los administrados tiene como límites: a) la información de interés privado, b) los documentos privados, c) el derecho a la intimidad y d) los secretos de Estado. Como en el presente caso, se trata de correspondencia con las misiones diplomáticas, no pareciera que los derechos fundamentales que limitan el ejercicio del derecho a la información estén en entredicho. En consecuencia, el punto debe plantearse a partir del concepto de “información de interés público” y de secreto de Estado».

---

<sup>369</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-239-95 del 21 de noviembre de 1995.

<sup>370</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica: OJ-111-99 del 16 de setiembre de 1999.

Seguidamente, la opinión jurídica analiza el secreto de Estado con el fin de observar si este límite constitucional tiene relación con la correspondencia de las misiones diplomáticas, lo cual hace de la siguiente forma:

«El derecho constitucional a la información sobre asuntos de interés público cede cuando se trate de secretos de Estado. Secretos de Estado que han sido identificados como los asuntos concernientes a la seguridad, los medios de defensa y las relaciones diplomáticas. La circunstancia de que un hecho, informe o documento constituya un secreto de Estado, por concernir esas materias, actúa como una restricción a los derechos constitucionales de petición y de libre acceso a las dependencias públicas en búsqueda de información. Es de advertir que la definición del concepto “secreto de Estado” y las materias que lo abarcan está reservada a normas jurídicas superiores, pero la declaratoria de determinada información sobre esas materias como secreto de Estado corresponde al poder ejecutivo. Es este quien debe valorar si se justifica la declaratoria de secreto de Estado respecto a una concreta información».

Finalmente, concluye que la correspondencia no es un secreto de Estado propiamente, sino que puede ser considerada confidencial con base en la convención de Viena:

«(...) con base en la Convención de Viena sobre los Agentes Diplomáticos, la correspondencia que el Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores recibe, así como las distintas comunicaciones que se establecen entre esa Oficina y las distintas misiones diplomáticas del país en el Exterior, pueden ser consideradas confidenciales en el tanto conciernan directamente las relaciones diplomáticas».

Con respecto al criterio sobre el secreto de Estado, es de interés observar cómo esta opinión jurídica de la Procuraduría General de la República reitera la necesidad de emitir una ley que regule dicho secreto:

«Es de advertir que la definición del concepto "secreto de Estado" y las materias que lo abarcan está reservada a normas jurídicas superiores».

#### **7) Dictamen 217-2000:**<sup>371</sup>

Este dictamen establece el deber que tienen los empleados públicos de informar de sus funciones, pero también el deber de retener la información calificada como secreto de Estado:

«En el ejercicio de la función pública los empleados públicos están en el deber de informar de todas sus actividades, de rendir cuenta de su gestión y deben someterse al control que ejercen sobre ellos los administrados, la sociedad civil y los medios de comunicación colectiva. Solo pueden retener aquella información que el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) considera como asuntos de interés privado y, por ende, no media un interés general, y aquella que ha sido calificada como secreto de Estado o confidencial».

#### **8) Dictamen 090-2004:**<sup>372</sup>

Resulta interesante la evolución que comienzan a dar los criterios de la Procuraduría General de la República a partir del año 2000<sup>373</sup>, aproximadamente,

---

<sup>371</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-217-00, del 13 de setiembre de 2000.

<sup>372</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-090-04, del 15 de marzo de 2004.

<sup>373</sup> Posterior a la Resolución 3771-99 de las 17:51 horas del 19 de mayo de 1999 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, se establece que el principio de publicidad «consiste en una forma de control social de los administrados» sobre la administración y los legisladores.

pues ya no se discute tanto el derecho que tienen los administrados a la información pública ni a ahondar sobre los límites que existen para este derecho.

A partir de ese periodo, la Procuraduría comienza a darle más énfasis al Principio de Publicidad, ya que la administración no tiene que esperar a que sea el administrado quien le solicite información, sino que este, de oficio, tiene el deber de publicar sus actuaciones para los administrados en general:

«El principio de publicidad: La actividad administrativa no puede desarrollarse bajo el secretismo administrativo. Se requiere que la acción administrativa sea determinada por medidas de publicidad o información activa. La Administración debe abrirse a la opinión pública: su accionar está sujeto al principio de publicidad. (...) Publicidad no es sinónimo de publicación. Significa dar a conocer un hecho, acto o actuación a todo el público, de manera tal que este se entere del cómo, para qué y por qué de cada una de las decisiones públicas. Pero la forma tradicional de dar publicidad (...) es la publicación, más específicamente, la publicación escrita».

#### **9) Dictamen 076-2004:**<sup>374</sup>

Este dictamen destaca por establecer el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública, el cual es, sin lugar a dudas, parte de la importante evolución que han tenido los dictámenes de la Procuraduría General, en pro de la transparencia de la Administración Pública:

«El carácter de Derecho Fundamental del acceso a la información pública no puede ser discutido. No solo es consagrado por el artículo 30 constitucional, sino que múltiples resoluciones de la Sala

---

<sup>374</sup> Procuraduría General de la República, DictamenC-076-04, del 04 de marzo de 2004.

Constitucional lo desarrollan y sancionan la negativa a proporcionar información».

**10) Dictamen 285-2012:**<sup>375</sup>

Este dictamen, en lo que interesa, establece:

«Luego, el artículo 30 CP es claro en que los secretos de Estado - así declarados por el procedimiento que establezca la Ley - se encuentran fuera del ámbito del derecho a la información de interés público».

Resulta de interés observar que la Procuraduría establece que los secretos de Estado deben ser declarados por el procedimiento que establezca la Ley. Por la razón anterior -y por las otras que se han venido sosteniendo a lo largo de la presente investigación-, es que se reitera la posición de la necesidad existente de decretar una ley marco que regule este secreto, ya que no existe un artículo que establezca este instituto ni mucho menos una ley ordinaria que determine el procedimiento para decretar un secreto de Estado, tal como lo requiere la misma Procuraduría General de la República.

**11) Dictamen 126-2013:**<sup>376</sup>

Este dictamen del año 2013 hace referencia a los límites intrínsecos establecidos por el artículo 30 constitucional, con respecto al derecho de acceso a la información pública:

«Precisamente sobre el tema de los límites de este derecho, debemos indicar que el artículo 30 constitucional señala que la información que debe garantizarse a los administrados es aquella que verse sobre “asuntos de interés público”, de manera que cuando no se trate de asuntos de tal naturaleza, la información no queda protegida dentro del derecho de acceso. Asimismo, el propio

---

<sup>375</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-285-12, del 27 de noviembre de 2012.

<sup>376</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-13, del 04 de julio de 2013.

artículo 30 constitucional establece en su párrafo 2° que: “Quedan a salvo los secretos de Estado”, con lo cual este también opera como límite al derecho de acceso a la información».

En esta misma línea, la Sala Constitucional ha establecido:

«En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos los siguientes: 1) El fin del derecho es la “información sobre asuntos de interés público”, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza, el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2° del ordinal 30 constitucional al estipularse “Quedan a salvo los secretos de Estado».<sup>377</sup>

La información pública, para poder ser conocida por terceros interesados, no debe estar protegida por el límite intrínseco denominado secreto de Estado ni ser información que carezca del carácter de interés público, es decir, datos que posean las administraciones públicas pero que sean de naturaleza privada y, por ende, protegidos por el derecho a la intimidad.

En cuanto al carácter de interés público, la Sala Constitucional ha dicho:

«La información solicitada por la persona, debe así mismo ser de interés público, entendido como todo asunto relacionado con la marcha de la institución de que se trate, con las salvedades que se dirán. El interés público de la información guardada en una oficina del Estado, evidentemente tiene relación con la actividad ordinaria del ente que de esa actividad se trate, según las definiciones constitucional y legislativa que se hayan hecho, y esto en relación con los aspectos propios de la función administrativa, excluyéndose

---

<sup>377</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2005-00756, de las 9:58 horas del 28 de enero de 2005.

los datos sobre actividades privadas desplegadas en relación con el ente público». <sup>378</sup>

Finalmente, la Procuraduría concluye:

«Del precedente anterior, podemos extraer que si bien el principio de publicidad y transparencia son la regla en materia de acceso a la información pública, existen límites intrínsecos y extrínsecos de este derecho. En la primera categoría podemos incluir los asuntos que no son de interés público y el secreto de Estado, y en la segunda categoría, encontramos la moral, el orden público y el derecho a la intimidad de terceros, como límites al derecho a la información».

## **B. Contraloría General de la República**

Para el análisis de los criterios de la Contraloría General de la República, se tomarán en cuenta, principalmente, aquellos emitidos por su División Jurídica, por ser este departamento el que más observaciones ha hecho respecto al secreto de Estado en los últimos años. Para esta sección, se observarán los criterios emitidos recientemente; se toma como punto de partida el año 2010:

### **1) CGRDJ-3526-2010.**<sup>379</sup>

«Todo ciudadano o administrado tiene derecho a la información administrativa, es decir, contempla la información que siendo de interés público se halle en las oficinas o departamentos administrativos; salvo de la información que legalmente revista un carácter confidencial o que haya sido declarado por el Poder Ejecutivo como secreto de Estado, la cual comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e

---

<sup>378</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 934-1993 del 22 de febrero de 1993.

<sup>379</sup> Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-3526-2010, del 06 de setiembre de 2010.

independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público».

Este primer criterio de la Contraloría destaca, al igual que la Procuraduría, el carácter fundamental del derecho a la información pública, siempre y cuando dicha información tenga el carácter de ser de interés público, y no se encuentre dentro de los límites a este derecho, entre estos el secreto de Estado, que bajo su criterio, será declarado por el Poder Ejecutivo.

**2) CGRDJ-1377-2011:**<sup>380</sup>

«De conformidad con lo expuesto y respecto del planteamiento presentado en la consulta que ahora nos ocupa, se estima que corresponde a la auditoría interna definir si un determinado informe de control interno relacionado con el tema de armas está cobijado bajo el secreto de Estado, partiendo en todo momento de la normativa que rige tal condición, de modo que la decisión que al efecto se establezca en el caso concreto, debe estar debidamente motivada, en vista de que se estaría imposibilitando el acceso público de un informe de auditoría relacionado con la administración de fondos públicos, que en términos generales, es de naturaleza pública».

Llama poderosamente la atención que la División Jurídica de la Contraloría establece que la Auditoría General del Ministerio de Seguridad Pública es el ente competente para definir si un determinado informe de control interno relacionado con armas en posesión del Estado (tema relacionado con fondos públicos), debe ser protegido bajo la figura del secreto de Estado, sin tomar en cuenta que el órgano encargado de realizar dicha determinación es el Poder Ejecutivo (presidente y el ministro de ramo), tal como ha sido establecido por la Sala Constitucional y los diversos criterios de la Procuraduría General de la República.

---

<sup>380</sup> Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-1377-2011, del 19 de diciembre de 2011.

Por otra parte, este criterio establece que se debe partir en todo momento de la normativa que rige el secreto de Estado, para determinar si se está en presencia de un secreto de esta índole, pese a que en Costa Rica no existe, a la fecha de hoy, una ley marco que regule este límite.

### **3) CGRDJ-0251-2012.<sup>381</sup>**

«Asimismo, la norma constitucional limita el libre acceso a la información pública cuando el contenido del documento sea secreto de Estado, condición que además es reserva de ley de acuerdo con el artículo 19, párrafo primero de la Ley General de la Administración Pública por constituir un derecho constitucional. (...) A la luz de lo analizado, la entidad pública y la auditoría interna tienen la responsabilidad de establecer si un informe de auditoría que no corresponda a una relación de hechos, sobre la cual existe un impedimento legalmente establecido, puede ser declarado confidencial en razón de constituir un secreto de Estado legalmente definido, contener información de una persona privada y sobre la cual pueda existir un interés privado, por estar garantizada por los derechos que consagra el artículo 24 constitucional o bien estar protegida por ley especial, como excepciones, caso contrario todo informe de auditoría es público y hay un libre acceso a la información para los administrados».

Se desprende de este criterio que la División Jurídica de la Contraloría General de la República recomienda que un ministerio del Estado (en este caso la auditoría del Ministerio de Obras Públicas y Transportes) tiene la responsabilidad de establecer si un informe de auditoría puede ser declarado «confidencial» en razón de constituir un secreto de Estado legalmente definido.

Tal como se ha podido observar en diferentes secciones de este trabajo de investigación, existe diferencia conceptual y legal entre los documentos

---

<sup>381</sup> Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-0251-2012, del 12 de marzo de 2012.

confidenciales y los secretos de Estado. Por otra parte, también ha quedado demostrado que el secreto de Estado, hoy en día, solo puede ser decretado por el Poder Ejecutivo, entiéndase por este al presidente y ministro de ramo, de forma justificada y por razones relacionadas con seguridad, defensa y relaciones internacionales, y no por una auditoría; y, finalmente, el secreto de Estado no se encuentra definido legalmente.

Se reitera que estas confusiones se podrían evitar regulando el secreto de Estado mediante una ley marco, emitida por la Asamblea Legislativa.

#### **4) CGRDJ-2186-2015.<sup>382</sup>**

«Así las cosas, todo ciudadano tiene derecho a solicitar a cualquiera de los órganos o entes estatales la información que requiera, siempre que aquella revista el carácter de pública. No obstante lo anterior, debemos señalar que el único límite intrínseco al ejercicio de tal derecho son los denominados “secretos de Estado”, concepto jurídico indeterminado que comprende aquellos asuntos referentes a la seguridad, a la defensa o a las relaciones exteriores del Estado costarricense (...). Establece que solo hay un límite intrínseco, y el Voto: 2120-0 establece dos».

Este criterio emitido recientemente se asemeja más al criterio histórico sostenido por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, respecto al secreto de Estado.

Esta figura, efectivamente, es concebida como un concepto jurídico indeterminado y también es un límite intrínseco al derecho a la información, pero no es el único, tal como lo sostiene este criterio, ya que como lo ha señalado la Sala

---

<sup>382</sup> Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-2186-2015, del 19 de noviembre de 2015.

Constitucional en su voto 2120-03, los límites intrínsecos al derecho a la información son dos:

«En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos los siguientes: 1) El fin del derecho es la “información sobre asuntos de interés público”, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza, el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse “Quedan a salvo los secretos de Estado” (...).<sup>383</sup>»

---

<sup>383</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución Voto N° 2120-03 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

### **Capítulo III – Análisis del Secreto de Estado en el Derecho Comparado**

En esta sección, tal y como su título lo indica, se hará un análisis de la figura del Secreto de Estado en el derecho comparado, para determinar cómo se regula esta en otras latitudes.

La importancia del estudio del Derecho Comparado radica en que no se puede limitar el estudio de la ciencia jurídica a las fronteras de un país. Para una correcta comprensión de una determinada figura jurídica, como lo es el secreto de Estado, resulta de gran ayuda el análisis de cómo se estatuye en los Tratados de Derecho Internacional suscritos por Costa Rica y observar su regulación en otros ordenamientos<sup>384</sup>, es decir, estudiar la experiencia en la aplicación del derecho ajeno para comprender y enriquecer o normar el derecho interno, con las características propias del país, utilizando como ejemplo la experiencia ajena:

«Para conocer, apreciar y valorar más certeramente su derecho, esta tarea se verá agilizada con la utilización del método comparativo; constituyendo este un instrumento indispensable para llevar a cabo la renovación de la ciencia jurídica, a la vez que nos permitirá conocer mejor, profundizar y comprender el derecho propio».<sup>385</sup>

#### **Sección I: El Secreto de Estado en los Tratados de Derecho Internacional**

En la presente sección se realizará un compendio sobre la normativa contenida en algunos de los Tratados de Derecho Internacional vigentes en relación con el secreto de Estado, para lo cual se revisarán los que se consideran de mayor trascendencia para el tema en estudio.

---

<sup>384</sup> Resulta de gran importancia, sobre todo, en un ordenamiento jurídico en el que no se encuentra regulado dicho secreto, como el costarricense.

<sup>385</sup> Morineau, Marta, *El Derecho Comparado*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/5.pdf>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Es importante aclarar que los tratados estudiados en la presente sección, si bien es cierto no establecen el secreto de Estado en sí, hacen referencia a las limitaciones excepcionales que eventualmente se podrían establecer por ley a la libertad de opinión y de expresión que contempla a su vez el derecho a la información.

Por otra parte, la justificación de la presente sección parte del hecho de que la Constitución Política costarricense le da un carácter jerárquico superior a los tratados internacionales sobre la ley ordinaria<sup>386</sup>, por ende, su estudio resulta de gran importancia para determinar si los Tratados de Derecho Internacionales contemplan la posibilidad de delimitar el derecho a la información por razón de secreto de Estado y, en consecuencia, la forma en que lo establecen.

No resulta ocioso, antes de iniciar con el tema de fondo, observar cómo la Sala Constitucional se ha referido a la jerarquía de las normas internacionales en Costa Rica:

«El modo en que el Derecho internacional moldea al ordenamiento jurídico nacional lo decidió el constituyente cuando estableció la jerarquía normativa de las normas del Derecho internacional. Aunque pueden haber diferentes soluciones a la forma en que se relaciona el Derecho internacional público con el ordenamiento jurídico nacional, revela mucho la forma en que este es incorporado, más aún el lugar que el constituyente originario como derivado le ubica en la jerarquía normativa del orden jurídico, con la intención de asignarle una determinada potencia y resistencia jurídica, énfasis agregado en algunos casos, para la convivencia del Derecho internacional con la norma nacional, que sería: supra legal donde el operador jurídico se enfrenta a una norma con fuerza y potencia en cascada que desplaza la norma inferior; o de igual rango, donde la autoridad judicial

---

<sup>386</sup> *Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes (...).* Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013), artículo 7.

interpreta a la legislación internacional con una fuerza y potencia equivalente al de las leyes, operando los criterios de vigencia en el tiempo y el espacio, y que, para no generar conflictos innecesarios entre las normas, debe interpretar el Derecho internacional con el Derecho internacional consuetudinario».<sup>387</sup>

El derecho a la información pública, tal como se pudo ver a lo largo del Capítulo I de este trabajo de investigación, es fundamental en un estado democrático, necesario para la sana formación de la opinión y el escrutinio público por parte de la sociedad en general, lo cual es sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

«La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de una opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre».<sup>388</sup>

« (...) el derecho a la información también es “uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas”, puesto que el acceso a la información puede actuar como un “factor coadyuvante” importante para el ejercicio de un abanico de otros derechos humanos (...).»<sup>389</sup>

---

<sup>387</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-6728 de 2016.

<sup>388</sup> Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios N° 26, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85, párrafo. 70, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf), (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>389</sup> Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios N° 26,

Sin embargo, este derecho en el ordenamiento jurídico nacional no es irrestricto, y presenta una serie de límites intrínsecos y extrínsecos constitucionales que fueron analizados.

De igual forma, los diversos órganos de derecho internacional aceptan y consagran una serie de limitantes a este derecho, en los siguientes términos:

« [El] acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos [...que] solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas». <sup>390</sup>

«La sentencia de la Corte en el caso Claude Reyes y otros establece que se pueden imponer restricciones al derecho de acceso a la información en poder del Estado (...). <sup>391</sup>

«El Derecho Internacional reconoce el derecho de los individuos a recibir información, en especial aquella relativa a actos de la administración pública. Si bien el derecho al acceso a la información no es absoluto, toda restricción que se le imponga debe estar claramente establecida en la ley y responder a una situación excepcional». <sup>392</sup>

«No obstante, aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justifica el cumplimiento de la libertad de información, también

---

[https:// www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf), (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>390</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principio N° 4, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>391</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*, párrafo. 88, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>392</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf), (Consultado el 23 de noviembre de 2018).

reconoce el secreto de Estado como un medio para el correcto funcionamiento de las relaciones internacionales y los asuntos diplomáticos, siendo óptima la confidencialidad de determinadas informaciones».<sup>393</sup>

Como se puede observar, con respecto a lo que interesa, el derecho a la información puede ceder excepcionalmente ante situaciones que representen peligro real e inminente que amenacen la seguridad nacional, relaciones internacionales y los asuntos diplomáticos, por lo tanto, son estas materias las que comprenden y justifican las declaratorias de secretos de Estado en los ordenamientos democráticos como el costarricense.

A continuación, se observará el derecho a la información y los límites establecidos a este por algunos tratados de Derecho Internacional.

### **A. Declaración Universal de Derechos Humanos**

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 19 la libertad de expresión y el derecho de investigar y recibir informaciones:

«Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup> Galán Medina, Marta, *El secreto de estado: entre el acceso a la información y la defensa nacional*, [https:// ddd.uab.cat/pub/tfg/2015/133087/TFG\\_mgalanmedina.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2015/133087/TFG_mgalanmedina.pdf), (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>394</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19. [http:// www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/](http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/), (Consultado el 22 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

Establece a su vez, en su artículo 29 inciso 2, lo siguiente:

«Artículo 29. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática».<sup>395</sup>

Si bien dicha normativa no establece específicamente el secreto de Estado (o las materias que lo integran) como un límite al derecho de investigar y de recibir informaciones, el artículo 29 inciso 2 sí permite imponer limitaciones al ejercicio de esta libertad por ley, con el fin de satisfacer el orden público y bienestar general en una sociedad democrática, bienes que, como se pudo observar, pueden ser afectados cuando existan hechos, documentos o informaciones que atenten contra la defensa nacional, la seguridad nacional y las relaciones exteriores, y que son justificantes para decretar un secreto de Estado.

## **B. Convenio Europeo de Derechos Humanos**

Este Convenio adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor en 1953, establece en su artículo 10 inciso 1, entre otras cosas, la libertad de recibir o de comunicar informaciones:

«Artículo 10: Libertad de expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a

---

<sup>395</sup> *Ibíd.*, artículo 29, inciso 2.

las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa (...).<sup>396</sup>

Por su parte, el inciso 2 de este artículo prevé que dicha libertad puede ser sometida a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, cuando constituyan medidas necesarias en una sociedad para preservación de la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública o la defensa del orden, materias que, como sabemos, son las que comprenden el secreto de Estado:

«(...) 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial». <sup>397</sup>

### **C. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, establece en su artículo 19 el derecho a la información e instituye una serie de límites que serán reiterados en términos similares por los convenios que se dirán más adelante; dentro de esos límites se encuentra la restricción en razón de la seguridad de la Nación, la cual debe ser fijada por ley.

---

<sup>396</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 10 inciso 1, [https:// www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf), (Consultado el 22 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

<sup>397</sup> *Ibíd.*, artículo 10, inciso 2.

Indica el artículo 19, con respecto a lo que interesa:

«Artículo 19 (...) 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (...) b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas». <sup>398</sup>

#### **D. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Esta importante convención para la región, suscrita en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969, establece en su artículo 13 inciso 1:

«Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...).» <sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19, [https:// www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx](https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx), (Consultado el 22 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

<sup>399</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13 inciso 1, [https:// www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), (Consultado el 22 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

Establece, en este mismo artículo, límites al derecho a la información:

«2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (...)b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (...).».<sup>400</sup>

En términos similares al Convenio Europeo de Derechos Humanos, se establece que la limitación al derecho a la información, en razón de protección a la seguridad nacional, debe ser fijada por ley.

### **E. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña**

Resulta de interés observar cómo esta Convención Internacional se aleja de la creencia general de que solo los administrados mayores de edad, en el pleno ejercicio de sus facultades cognitivas y volitivas de un determinado país, ostentan el derecho a la información, y otorgan la potestad de recibir y difundir información a los niños y las niñas, sin mayor restricción que los fijados en términos similares por las convenciones indicadas *supra*:

«Artículo 13. 1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, o por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: (...) b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas». <sup>401</sup>

<sup>400</sup> *Ibíd.*, artículo 13, inciso 2. El subrayado no pertenece al original.

<sup>401</sup> Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, artículo 13. [https:// www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_convencion\\_espanol.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf), (Consultado el 22 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

En conclusión, como pudimos apreciar, la diversa normativa que integra los Tratados de Derecho Internacional establece y protege el derecho a la información, libertad que, como se debe recordar, es concebida como derecho humano:

«El primer punto del marco teórico, relacionado con el reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano protegido por el derecho internacional, tiene un fuerte impulso con la emisión de la sentencia en el caso Claude Reyes y otros. Por primera vez un tribunal internacional señala que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión. Esta evolución jurisprudencial se realiza a partir de un análisis comparado de los antecedentes regionales e internacionales en la materia».<sup>402</sup>

La normativa estudiada prevé que dicha libertad pueda ser sometida excepcionalmente a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, nunca por una norma inferior:

«Las causales de restricción que permiten al Estado negarse a suministrar una información que se encuentra bajo su poder deben estar consagradas en una ley (previa, escrita y estricta) que tenga como fundamento el principio de máxima divulgación. Tal como lo ha definido la Corte Interamericana la palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado,

---

<sup>402</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre el derecho de Acceso a la Información*, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas». <sup>403</sup>

«Exigir que las causales que permiten a un Estado negarse a suministrar cierta información se encuentren establecidas en una ley supone un golpe a la discrecionalidad y arbitrariedad con la que los funcionarios suelen clasificar documentos y no suministrarlos cuando se les solicita. Asimismo, se evita la aplicación de carácter de reservado, secreto o confidencial de documentos a través de reglamentos, ordenanzas u otro tipo de decisión estatal que no sean leyes. La existencia de una ley contribuye a la erradicación de la inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y respecto a las facultades del Estado para restringirlo». <sup>404</sup>

Una de esas limitaciones excepcionales, como se pudo ver, se da cuando constituyan medidas legales necesarias para la preservación de la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa y las relaciones exteriores, materias que comprenden el secreto de Estado.

Finalmente, aunque el secreto de Estado se encuentre regulado por la ley y se justifique en razón de las materias indicadas, las autoridades estatales nunca podrán decretar o ampararse en esta restricción al derecho a la información en caso de grave violación a derechos humanos:

«En el caso Mack Chang Vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párrafo 180, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aseveró que “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso

---

<sup>403</sup> Ibíd.

<sup>404</sup> Ibíd.

pendientes”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha referido al “secreto de Estado” como obstáculo al acceso a la información, en particular aquella relativa a esclarecer graves violaciones de derechos humanos». <sup>405</sup>

---

<sup>405</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf), (Consultado el 23 de noviembre de 2018).

## **Sección II: El Secreto de Estado en países europeos**

Esta sección parte del estudio del Derecho Comparado, específicamente del análisis de la normativa positiva, con el objeto de que mediante el método de la comparación, se pueda apreciar cómo es regulado el secreto de Estado en otras latitudes y, finalmente, lograr ampliar el conocimiento respecto al tema. Se prescindirá (para efectos prácticos de la presente sección) de las discusiones filosóficas y doctrinarias que pudiere haber en dichos ordenamientos jurídicos, sobre esta polémica figura, por lo que se remitirá únicamente al texto normativo concerniente y una que otra apreciación doctrinaria o jurisprudencial, en el caso de que resultara necesario ampliar o comprender mejor un tema específico.

Para efectuar esta tarea, se estudiarán las leyes que regulan el secreto de Estado en tres países europeos: España, Inglaterra e Italia, y en tres países de Latinoamérica: Chile, México y Guatemala.

### **A. España: Ley de Secretos Oficiales, de 1968**

El instituto del secreto de Estado en España se encuentra regulado por la Ley de Secretos Oficiales, Ley 9/1968, del 5 de abril 1968, modificada parcialmente por la Ley 4/1978, del 7 de octubre de 1978, y su respectivo reglamento: Decreto 242/1969, del 20 de febrero de 1969.

Dicha normativa establece que si bien es cierto la publicidad es característica del actuar de los órganos del Estado, necesariamente esta debe tener límites, principalmente cuando dicha publicidad afecte la seguridad del Estado:

«Más si la publicidad ha de ser característica de la actuación de los Órganos del Estado, es innegable la necesidad de imponer limitaciones, cuando precisamente de esa publicidad puede derivarse perjuicio para la causa pública, la seguridad del mismo Estado o los intereses de la colectividad nacional. Destacan por su especial importancia aquellas cuestiones cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o ponga en riesgo la seguridad del Estado o

los intereses fundamentales de la Nación y que constituyen los verdaderos “secretos oficiales” (...).<sup>406</sup>

Esta limitación al Derecho a la Información es respaldada por la Constitución Política Española de 1978, la cual, en su artículo 105 inciso b), vino a elevar a carácter constitucional la limitación cuando medien secretos oficiales, impuesta por la ley de Secretos Oficiales, creada 10 años antes de su entrada en vigencia, tal como se indicó *supra*:

«Artículo 105: La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (...).<sup>407</sup>

Con respecto a lo anterior, el autor español, Torres Ventosa, ha indicado:

«Aparece en este artículo el límite de la seguridad y defensa del Estado en relación con el derecho a la información. Es un óbice de carácter constitucional, es decir, excepción impuesta expresamente por nuestra norma fundamental, y que viene a dar continuidad a la Ley de Secretos Oficiales de 1968, modificada por la Ley de 1978. Este límite constitucional garantiza que en determinadas situaciones, (...) el Estado puede negarse a suministrar información tanto al ciudadano como a los poderes públicos si ello repercute negativamente en la defensa y seguridad del país».<sup>408</sup>

De lo anterior, se puede observar que el bien jurídico tutelado (que justifica la limitación a la información) es la protección de la seguridad y defensa del Estado.

---

<sup>406</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, del 5 de abril, *sobre secretos oficiales, Exposición de Motivos*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>407</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Constitución Española, artículo 105, b). [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229), (Consultado el 01 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

<sup>408</sup> Torres Ventosa, Juan José, *La regulación legal de los Secretos Oficiales*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119392>, (Consultado el 29 de octubre de 2018).

Dicha limitación también se observa en la reciente Ley Española, número 19/2013, del 9 de diciembre, denominada De transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo artículo 14 establece dentro de sus límites, los siguientes:

«Artículo 14. Límites al derecho de acceso.1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores (...).»<sup>409</sup>

Ahora bien, los secretos de Estado en España son denominados como secretos Oficiales, su declaratoria se concibe como «materias clasificadas», y son concebidos como aquellos asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, cuyo conocimiento público dañe o ponga en riesgo la seguridad y la defensa del Estado. Lo anterior es establecido por la Ley de Secretos Oficiales en rito, que expresamente indica:

«Artículo segundo. A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas “materias clasificadas” los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado».<sup>410</sup>

Cabe agregar que los secretos también pueden ser declarados directamente por ley, sin necesidad de previa clasificación:

«Artículo primero (...) Dos. Tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley».<sup>411</sup>

---

<sup>409</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 19/2013, del 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, artículo 14, a), b) c). <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>410</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, del 5 de abril, sobre secretos oficiales, Artículo Segundo, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>411</sup> *Ibíd.*, artículo primero inciso dos.

Ahora bien, una vez efectuada la declaratoria de materia clasificada, la ley española concibe como falta muy grave la develación del secreto, al incurrir en responsabilidad disciplinaria (en caso de funcionarios públicos) y la respectiva sanción penal:

«Artículo trece. Las actividades reservadas por declaración de Ley y las “materias clasificadas” no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave». <sup>412</sup>

«Artículo 29. Infracciones disciplinarias. 1. Son infracciones muy graves: (...) e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido (...)». <sup>413</sup>

Es importante agregar que las materias clasificadas como secretos Oficiales se califican en 2 categorías: secreto y reservado.

«Artículo tercero. Las “materias clasificadas” serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que requieran». <sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> *Ibíd.*, artículo trece.

<sup>413</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 19/2013, del 9 de diciembre de 2013, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, artículo 29, e). <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>414</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, del 5 de abril, sobre secretos oficiales, Artículo Segundo, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

La clasificación de una materia como «secreto» o como «reservado», dependerá de la información que se pretenda proteger, teniendo en cuenta cual representa mayor perjuicio a la seguridad y defensa del Estado. En el caso del «secreto», la legislación española prevé una mayor protección. En el caso de la clasificación «reservado», el contenido de la información supone que no afectará de forma tan grave a la seguridad y defensa del Estado, por lo que la protección será menor que en los documentos clasificados «secretos».

Las categorías de «secreto y reservado» son determinadas por el reglamento a la ley de Secretos Oficiales, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, en el que se establece:

«Artículo tercero. Materias clasificadas de “secreto” y de “reservado” I. La clasificación de “secreto” se aplicará a todas las materias referidas en el artículo anterior que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los Intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional. II. La clasificación de “reservado” se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos no comprendidos en el apartado anterior por su menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los referidos intereses fundamentales de la Nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional (...)».<sup>415</sup>

---

<sup>415</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, Disposiciones Generales, Artículo Tercero, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-263>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Las «materias» a las que hace referencia el artículo tercero, inciso I. son los medios materiales que contienen al secreto en sí mismo, y que la normativa española concibe de la siguiente manera:

«Artículo segundo. Definiciones. A efectos de lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley podrá entenderse: Uno. Por asuntos, todos los temas que se refieran a las materias que en el mismo se especifican. Dos. Por acto, cualquier manifestación o acuerdo de la vida político-administrativa tendente a la obtención de fines específicos. Tres. Por documentos, cualquier constancia gráfica o de cualquier otra naturaleza y muy especialmente: a) Los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de los mismos, cualesquiera sean los procedimientos empleados para su reproducción: los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos. b) Las fotografías y sus negativos, las diapositivas, los positivos y negativos de película, impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones. c) Las grabaciones sonoras de todas clases. d) Las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras litográficas, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transitorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos. Cuatro. Por informaciones, los conocimientos de cualquier clase de asuntos o los comprendidos como materias clasificadas en el citado artículo segundo de la Ley. Cinco. Por datos y objetos, los antecedentes necesarios para el conocimiento completo o Incompleto de las materias clasificadas, las patentes, las materias primas y los productos elaborados, el utillaje, cuños, matrices y sellos de todas clases, así como los lugares, obras, edificios e instalaciones de interés para la defensa nacional o la investigación científica. Seis. Se entenderá

también como materias propias de este Decreto, todas aquellas que, sin estar enumeradas en el presente artículo, por su naturaleza, puedan ser calificadas de asunto, acto, documento, información, dato u objeto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo dos de la Ley».<sup>416</sup>

Como dato interesante, dependiendo de si la materia es secreta o reservada, así será la forma en que se archive esta una vez clasificada, por lo que se otorga mayor protección a la materia clasificada como secreto. Lo anterior es establecido por los artículos 13 y 14 del Decreto 242/1969:

«Artículo trece. Custodia del material clasificado como “secreto”. Por lo menos, los documentos, información y material clasificado de “secreto”, estará guardado en una caja fuerte o armario-archivador a prueba de incendios y dotados de cerraduras de combinación de disco, cuyas dimensiones, peso, construcción e instalación hagan mínimas las posibilidades de robo, violación e indiscreciones. De ser ello necesario, por el volumen total del material clasificado, podrán habilitarse salas o sótanos aprobados al efecto por la persona responsable del Servicio de Protección de Materias Clasificadas que impliquen unas condiciones, cuando menos, similares a los sistemas indicados en el apartado anterior. Si no fuere posible disponer de las instalaciones especificadas en los párrafos anteriores, las materias clasificadas de “secreto” deberán estar protegidas por una guardia armada.

Artículo catorce. Custodia del material clasificado como “reservado”. Como mínimo, los documentos, información y material clasificados de “reservado” deberán ser almacenados en la forma especificada para los clasificados de “secreto” o en armarios-archivadores metálicos y equipados con barras de cierre en acero, con candado cambiabile, tipo

---

<sup>416</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, Disposiciones Generales, Artículo Segundo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-263>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

combinación, o en otras instalaciones que garanticen unas condiciones de seguridad semejantes». <sup>417</sup>

Ahora bien, una vez observada la legislación española con respecto al objeto de protección de las materias reservadas, sus calificaciones, los medios de protección, las implicaciones de su develación, entre otras cosas, es importante preguntarse: ¿a quién corresponde la calificación y desclasificación de las materias clasificadas como secretos Oficiales?

En el caso español, las autoridades competentes para dicho cometido son el Consejo de Ministros (órgano colegiado del Gobierno) y la Junta de Jefes de Estado Mayor (órgano colegiado de asesoramiento militar del presidente del Gobierno y del ministro de defensa); es decir, dicha potestad queda a manos de lo que en Costa Rica se concebiría como Poder Ejecutivo. Por su parte, dichos órganos no pueden delegar esa facultad:

«Artículo cuarto. La calificación a que se refiere el artículo anterior corresponderá exclusivamente, en la esfera de su competencia, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Artículo quinto. La facultad de calificación a que se refiere el artículo anterior no podrá ser transferida ni delegada». <sup>418</sup>

Esta potestad calificadora debe cumplir con las formalidades establecidas por el artículo 11 del reglamento indicado:

«Artículo once. Requisitos formales de la clasificación. El acto formal de clasificación habrá de ajustarse a los siguientes requisitos: A) Si se trata de calificación otorgada por autoridades legitimadas para ello por el número uno del artículo cuarto de la Ley, en el documento origen de

---

<sup>417</sup>Ibíd., artículos 13 y 14.

<sup>418</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, del 5 de abril, sobre secretos oficiales, Artículos cuarto y quinto. Recuperado del sitio web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, a las 08:45 horas del 05 de noviembre de 2016.

aquella deberá hacerse constar la autoridad que la atribuya, la declaración constitutiva de materia clasificada, el ámbito a que se refiere según se dispone en el artículo segundo de la Ley, el lugar, fecha, sello y firma entera o abreviada de aquella. Una diligencia se adherirá a la materia clasificada, la cual comprenderá todos los aspectos que dicho documento comprende (...)).<sup>419</sup>

Sobre los efectos de dicha declaratoria, estos están indicados por el artículo octavo de la ley de secretos Oficiales, que dispone:

«Artículo octavo. Las calificaciones de secreto o reservado, hechas con arreglo a los términos de la presente Ley y de las disposiciones que reglamentariamente se dicten para su aplicación, determinarán, entre otros, los siguientes efectos: A) Solamente podrán tener conocimiento de las “materias clasificadas” los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen. B) La prohibición de acceso y las limitaciones de circulación a personas no autorizadas en locales, lugares o zonas en que radiquen las “materias clasificadas”. C) El personal que sirva en la Administración del Estado y en las Fuerzas Armadas estará obligado a cumplir cuantas medidas se hallen previstas para proteger las “materias clasificadas”». <sup>420</sup>

La duración de dichos efectos dependerá por un lado de si una materia es desclasificada por el mismo órgano que lo declaró o bien, surtirá los efectos por todo el plazo que la autoridad defina que debe durar la declaratoria de reserva, sin

---

<sup>419</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, Disposiciones Generales, Artículo Once. Recuperado del sitio web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-263>, a las 10:15 horas del 05 de noviembre de 2016.

<sup>420</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, Artículo Octavo, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

embargo, dicho plazo no es definido por la legislación española, de ahí que se arguya que en dicho país los secretos Oficiales son eternos:

«Artículo tercero. Materias clasificadas de “secreto” y de “reservado” (...) III. Siempre que ello sea posible, la autoridad encargada de la calificación indicará el plazo de duración de esta, con mención de si pudiera ser suprimida o rebajada de grado. Para ello, podrá fijar una fecha o indicar un acontecimiento o hecho límite de dicho plazo. Tal indicación no deberá incluirse en el texto, sino que constará en una anotación, anterior o posterior, al mismo».<sup>421</sup>

Para contrarrestar lo anterior, recientemente se presentó una proposición de reforma de ley, que pretende limitar el plazo a veinticinco años para materias calificadas secretas y de diez años para las calificadas reservadas:

«Segundo. Se modifica el artículo cuarto, que queda redactado como sigue: (...). 2. Toda clasificación de una materia en cualquiera de sus dos categorías fijará el plazo de su vigencia, sin que este pueda exceder de veinticinco años para materias calificadas secretas y de diez años para las calificadas reservadas, salvo que el Consejo de Ministros disponga su prórroga excepcional y motivada, en el exclusivo caso de las materias secretas, por un nuevo período máximo de diez años».<sup>422</sup>

Finalmente, uno de los aspectos que más llamó la atención, respecto de esta legislación española en comparación con la costarricense, es el hecho de que las

---

<sup>421</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, Disposiciones Generales, Artículo Tercero, III), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-263>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

<sup>422</sup> Proposición de Ley 122/000021. Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, el 16 de septiembre de 2016. : [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-32-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-32-1.PDF), (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

materias reservadas no escapan del control del Congreso de los Diputados ni del Senado:

«Artículo diez. (...) Dos. La declaración de “materias clasificadas” no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas». <sup>423</sup>

Esto parece de fundamental importancia, ya que, como se sostuvo en el Capítulo II, Sección II, punto E., de la presente investigación, respecto a la posibilidad de que en el ordenamiento costarricense se controlen los secretos de Estado mediante las Comisiones Legislativas, se considera que en un Estado Democrático como Costa Rica, el Poder Legislativo, como órgano constitucional que ostenta la potestad del control político, puede y debe controlar mediante comisiones especiales, los secretos de Estado en el país.

En conclusión, se considera que en una eventual legislación costarricense que normativice el instituto del secreto de Estado, debe incluir un artículo como en la legislación Española, donde se le dé potestad legal a la Asamblea Legislativa de clasificar y fiscalizar los secretos de Estado. Tal potestad fiscalizadora iría dirigida a determinar si efectivamente con la publicación de una información secreta, se podría poner en peligro la seguridad, la defensa y las relaciones internacionales o si por el contrario, dichos secretos responden a otros intereses políticos, no relacionados con la preservación del Estado.

## **B. Inglaterra: Ley Británica de Secretos Oficiales, de 1989**

Los secretos Oficiales de Inglaterra se encuentran regulados por la Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989, que surgió a la vida jurídica de ese país por la

---

<sup>423</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, Artículo Diez. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

reforma al artículo 2 de la Ley de Secretos Oficiales de 1911, y que tenía como objetivo primordial reducir el amplio elenco de información protegida por la Ley de 1911:

«En 1988 el Gobierno británico desveló sus planes para reformar el artículo 2 de la Ley de Secretos Oficiales de 1911. Los cambios propuestos apenas constituyeron una sorpresa, dada la obsesión del Gobierno por el secreto y la ineffectividad del desacreditado y omnicompreensivo artículo 2. El propósito declarado de la Ley de Secretos Oficiales de 1989 es reducir la cantidad de información protegida mediante sanciones penales a las áreas en las que su revelación constituya un perjuicio para el interés público. (...) La Ley de Secretos Oficiales de 1989 ha aliviado la regulación jurídica de los secretos oficiales, al excluir de la persecución penal la revelación de grandes áreas de información gubernamental».<sup>424</sup>

Al igual que en España, el secreto de Estado en Inglaterra es concebido bajo el término secreto Oficial, y es aquel límite al derecho a la información que viene a proteger -según interpretación normativa de la Ley de Secretos Oficiales de 1989- las materias relacionadas con: 1) asuntos de seguridad e inteligencia; 2) defensa; 3) relaciones internacionales; 4) asuntos relativos a la ejecución de las leyes: potestades de investigación criminal y de investigación, en razón de los siguientes supuestos:

1) En cuanto a los asuntos de seguridad e inteligencia, el artículo 1, inciso 9), de la ley en mención, establece que se entenderá como:

«Artículo 1. Seguridad e inteligencia (...). 9) (...) “seguridad o inteligencia” significa la labor de, o en apoyo de, los servicios de seguridad e inteligencia o de cualquier parte de ellos, y las referencias

---

<sup>424</sup> Palmer, Stephanie, *Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989, (La Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989)*, Traducción: Juan Carlos Da Silva Ochoa, Universidad del País Vasco, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17113.pdf>, (Consultado el 02 de noviembre de 2018).

a la información relativa a la seguridad o inteligencia comprenden la información obtenida o transmitida por tales servicios o por personas que apoyen a estos o a cualquiera de sus partes». <sup>425</sup>

En este mismo artículo, queda establecido que la seguridad e inteligencia se verán afectadas cuando la revelación del secreto, por parte de un miembro de los servicios de seguridad e inteligencia, o una persona en el ejercicio de sus funciones, previa notificación, (emitida mediante escrito otorgado por un ministro de la Corona, donde se le informa que no está autorizada para revelar un determinado secreto), cause daño a la labor de los servicios de seguridad e inteligencia o de cualquier parte de ello:

«Artículo 1. Seguridad e inteligencia. 1) Comete un delito quien, siendo o habiendo sido: a) miembro de los servicios de seguridad e inteligencia, o b) notificado de que está sometido a las disposiciones de este apartado, revele, sin estar legalmente autorizado, cualquier información, documento u otro objeto relativo a la seguridad o inteligencia que esté o haya estado en su poder en virtud de su condición de miembro de uno de aquellos servicios o en el desempeño de su trabajo mientras la notificación esté o estaba en vigor. (...) 4. A los efectos del apartado anterior una revelación es dañina si: a) causa daño a la labor de los servicios de seguridad e inteligencia o de cualquier parte de ellos (...) 6. La notificación de que una persona está sometida al apartado 1 se realizará mediante un escrito dirigido a ella por un Ministro de la Corona (...).» <sup>426</sup>

---

<sup>425</sup> Lavilla Rubira, Juan J. y Ezquerro Díaz María P., *Traducción de la Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989*, Revista de Administración Pública (RAP), número 126, Septiembre/Diciembre 1991, artículo 1, inciso 9) <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=1&IDN=124&IDA=23783>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018).

<sup>426</sup> *Ibíd.*, artículo 1, inciso 1).

2) Respecto a la defensa, el artículo 2 inciso 4), de la ley en rito, define defensa como:

«Artículo 2. Defensa. (...) 4) En este artículo, “defensa” significa: a) el tamaño, forma, organización, logística, orden de batalla, despliegue, operaciones, estado operativo y entrenamiento de las fuerzas armadas de la Corona; b) las armas, pertrechos u otro material de dichas fuerzas, y la invención, desarrollo, producción y funcionamiento de tal material, así como la investigación relacionada con él; c) la política de defensa y la planificación e inteligencia estratégica y militar; d) los planes y medidas para el mantenimiento de los suministros y servicios esenciales que sean o serían necesarios en tiempo de guerra».<sup>427</sup>

A diferencia del supuesto anterior, quienes cometen el perjuicio a la defensa, con la develación del secreto, son sujetos diferentes a los establecidos en el artículo 1, los cuales son, en este caso, los empleados públicos o contratistas del Estado quienes cometerían el delito:

«Artículo 2. Defensa. 1. Comete un delito quien, siendo o habiendo sido empleado público o contratista del Estado, realice, sin estar legalmente autorizado, una revelación dañina de cualquier información, documento u otro objeto relativo a la defensa que esté o haya estado en su poder en virtud de su condición de tal».<sup>428</sup>

Se entiende dañina dicha revelación cuando:

«Artículo 2. Defensa (...) 2). A los efectos del apartado anterior una revelación es dañina si: a) daña la capacidad de las fuerzas armadas de la Corona, o de cualquiera de sus partes, para desempeñar sus funciones, o provoca la muerte o lesiones a miembros de tales fuerzas o serios daños al material o las instalaciones de estas, o b) de forma

---

<sup>427</sup>Ibíd., artículo 2, inciso 4).

<sup>428</sup>Ibíd., artículo 2, inciso 1).

distinta a la descrita en la letra a), pone en peligro los intereses del Reino Unido en el extranjero, obstaculiza seriamente su promoción o protección por el Reino Unido o pone en peligro la seguridad de los ciudadanos británicos en el extranjero, o c) se refiere a una información, un documento o un objeto tal que su revelación no autorizada probablemente produciría cualquiera de dichos efectos».<sup>429</sup>

Resulta de interés que este artículo 2, en su inciso 3), exime de dicho delito a los empleados públicos o contratistas del Estado que no sabían ni tenían motivos razonables para creer que la información, documento u objeto en cuestión se refería a la defensa o que su revelación sería dañina; eximente no prevista para el caso de la revelación de los asuntos relacionados con la seguridad e inteligencia, por parte de las personas llamadas a resguardar el secreto, tal como se observó.

«Artículo 2. Defensa (...) 3) Está exenta de responsabilidad la persona acusada de un delito tipificado por este artículo que pruebe que en el momento del supuesto delito no sabía, ni tenía motivo razonable para creer, que la información, documento u objeto en cuestión se refería a la defensa o que su revelación sería dañina (...)».<sup>430</sup>

3) Relaciones internacionales: este supuesto se encuentra protegido por el artículo 3 de la Ley de secretos Oficiales, y viene a establecer que es aquel asunto que pueda incidir con las relaciones de Inglaterra y otros Estados:

«Artículo 3. Relaciones internacionales. (...) 5. En este artículo, “relaciones internacionales” significa las relaciones entre Estados, entre organizaciones internacionales o entre uno o más Estados y una o más de tales organizaciones, e incluye cualquier asunto relativo a un Estado distinto del Reino Unido o a una organización internacional con

---

<sup>429</sup>Ibíd., artículo 2, inciso 2).

<sup>430</sup>Ibíd., artículo 2, inciso 3).

capacidad para incidir sobre las relaciones del Reino Unido con otro Estado o con una organización internacional». <sup>431</sup>

Los sujetos que deben guardar el debido secreto, bajo pena de cometer delito (al igual que en el artículo 2), son los empleados públicos o contratistas del Estado, quienes efectúen, sin estar legalmente autorizados, una revelación dañina sobre:

«Artículo 3. (...) a) cualquier información, documento u otro objeto relativo a las relaciones internacionales, o b) cualquier información, documento u otro objeto confidencial que haya sido obtenido de un Estado diferente al Reino Unido o de una organización internacional, siempre que la información, documento u objeto esté o haya estado en su poder en virtud de su condición de empleado público o contratista del Estado (...).» <sup>432</sup>

Se entiende como revelación dañina lo siguiente:

«Artículo 3. (...) 2) A los efectos del apartado anterior una revelación es dañina si: a) pone en peligro los intereses del Reino Unido en el extranjero, obstaculiza seriamente su promoción o protección por el Reino Unido, o pone en peligro la seguridad de los ciudadanos británicos en el extranjero, o b) se refiere a una información, un documento o un objeto tal que su revelación no autorizada probablemente produciría cualquiera de dichos efectos». <sup>433</sup>

Al igual que el caso anterior, están exentos de responsabilidad los sujetos que no sabían ni tenían motivos razonables para creer que la información, documento u objeto en cuestión y su eventual revelación sería dañino para el Estado inglés.

4) Los asuntos relativos a la ejecución de las leyes: potestades de investigación criminal y de investigación, son un supuesto particular que no se observa ni en la

---

<sup>431</sup>Ibíd., artículo 3, inciso 5).

<sup>432</sup>Ibíd., artículo 3.

<sup>433</sup>Ibíd., artículo 3, inciso 2).

legislación costarricense ni la española, en relación con los secretos de Estado, que se limitan a la defensa, la seguridad y las relaciones internacionales de la Nación, tal como se indicó.

La ley Británica viene a sancionar en el artículo 4 la revelación de informes, documentos u otros objetos a manos de empleados públicos o contratistas, en el supuesto de que con dicha revelación, tenga como resultado la comisión de un delito, se facilite la elusión o bien, que se dificulte el descubrimiento de un delito o la persecución de presuntos delincuentes:

«Constituye un delito la revelación de información que conduzca a la comisión de un delito, o facilite la huida de una situación de custodia legal, o impida “la prevención o detección de delitos”. Lo anterior se aplica igualmente a la información susceptible de tener cualquiera de estos efectos».<sup>434</sup>

Lo anterior queda estipulado en el artículo 4 de la ley en mención:

«Artículo 4. Delitos y poderes especiales de investigación 1. Comete un delito quien, siendo o habiendo sido empleado público o contratista del Estado, revele, sin estar legalmente autorizado, cualquier información, documento u otro objeto al que sea de aplicación este artículo y que esté o haya estado en su poder en virtud de su condición de tal. 2. Este artículo se aplica a cualquier información, documento u otro objeto a) cuya revelación: i. tenga como resultado la comisión de un delito, o ii. facilite la elusión de una situación de custodia legal o la realización de cualquier acto perjudicial para el mantenimiento de personas en tal situación, o iii. dificulte la prevención o el descubrimiento de delitos o la captura o persecución

---

<sup>434</sup>Palmer, Stephanie, *Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989, (La Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989)*, Traducción: Juan Carlos Da Silva Ochoa, Universidad del País Vasco, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/171113.pdf>, (Consultado el 02 de noviembre de 2018).

de presuntos delincuentes, o b) que sea tal que su revelación no autorizada probablemente produciría cualquiera de dichos efectos».<sup>435</sup>

Resulta de interés indicar que los artículos precedentes son aplicables a funcionarios o personas que no son empleados públicos, pero provean o estén empleados en la provisión de bienes o servicios contratados por el Estado<sup>436</sup>. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿qué sucede con los particulares que tengan acceso, por alguna razón, a un secreto Oficial? Pues bien, el artículo 5 de la ley en mención, viene a establecer lo siguiente:

«Artículo 5. Información resultante de revelaciones no autorizadas o confiadas en secreto (...) 2. (...), comete un delito la persona a cuyo poder ha llegado la información, documento u objeto si lo revela sin estar legalmente autorizada, sabiendo o teniendo motivo razonable para creer, que está protegido contra su revelación por las previsiones precedentes de esta Ley y que ha llegado a su poder (...)».<sup>437</sup>

La forma en que dicha información puede llegar a manos de los particulares, también está dada por este artículo:

«Artículo 5. Información resultante de revelaciones no autorizadas o confiadas en secreto 1. El apartado 2 de este artículo se aplica en el supuesto de que: a) una información, documento u otro objeto protegido contra su revelación por las previsiones precedentes de esta Ley haya llegado al poder de una persona como resultado de haber sido: i. revelado, a ella o a otra persona, por un empleado público o un contratista del Estado sin estar legalmente autorizado, o ii. confiado a

---

<sup>435</sup>Lavilla Rubira, Juan J. y Ezquerro Díaz María P., *Traducción de la Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989*, Revista de Administración Pública (RAP), número 126, Septiembre/Diciembre 1991, Artículo 4, incisos 1) y 2) <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=1&IDN=124&IDA=23783>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018).

<sup>436</sup>Ibíd., Artículo 12 inciso 2): *Empleado público y contratista del Estado (...)* 2. *En esta Ley, «contratista del Estado» significa, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente, toda persona que, no siendo un empleado público, provea o este empleado en la provisión de bienes o servicios (...).*

<sup>437</sup>Ibíd., artículo 5, inciso 1).

ella por un empleado público o un contratista del Estado en términos que requieran mantenerlo en secreto o en circunstancias de las que aquel podría razonablemente esperar que este se mantuviera, o iii. revelado, a ella o a otra persona, sin estar legalmente autorizada, por una persona a quien se le había confiado conforme a lo descrito en el sub apartado a) y b) la revelación sin autorización legal de la información, documento u objeto por la persona a cuyo poder ha llegado no esté tipificada por ninguno de los artículos anteriores».

Resulta de lo anterior que toda persona particular no autorizada que reciba información oficial y la divulgue incurre también en delito de revelación. Ejemplo de lo anterior sería el caso de procesar penalmente a un periodista que obtuvo información oficial, con la misma severidad con que se penaría a su informante.

Ahora bien, las penas en que incurren los sujetos indicados *supra*, por la revelación de los secretos oficiales relacionados con asuntos de seguridad e inteligencia, defensa, relaciones internacionales y asuntos relativos a la ejecución de las leyes, se encuentran establecidas por el ordinario 10, que impone con cárcel la comisión del delito indicado:

«Artículo 10. Penas 1. El culpable de un delito tipificado por cualquiera de las previsiones de esta Ley, salvo los apartados 1, 4 y 5 de su artículo 8, será castigado a) en el procedimiento acusatorio, a prisión por un período no superior a dos años o a una multa o a ambas penas; b) en el procedimiento sumario, a prisión por un período no superior a seis meses o a una multa que no exceda del máximo legal o a ambas penas. 2. El culpable de un delito tipificado por los apartados 1, 4 o 5 del artículo 8 de esta Ley será castigado, en procedimiento sumario, a prisión por un período no superior a tres meses o a una multa no superior al nivel 5 de la escala standard o a ambas penas».<sup>438</sup>

---

<sup>438</sup>Ibíd., artículo 10, incisos 1) y 2).

El órgano encargado de iniciar un proceso penal, por el delito de revelación de secretos Oficiales es el Fiscal del Reino o Fiscal General<sup>439</sup>, quien, dentro de sus potestades, decide si se abre o no un proceso penal:

« (...) La Ley prevé que no podrán abrirse diligencias penales sin el consentimiento del Fiscal del Reino (Attorney-General o, en Escocia, Lord Advocate). Dicho fiscal es el asesor jurídico del Gobierno. No es un funcionario público de plantilla, sino que es nombrado por el Gobierno en ejercicio, y es su responsabilidad decidir el inicio de diligencias penales con un criterio independiente, sin tener en cuenta las conveniencias políticas del partido en el poder (...).»<sup>440</sup>

Finalmente, para concluir este apartado, resulta de interés indicar que la legislación de Inglaterra define claramente los conceptos integradores de los secretos de Estado y los sujetos obligados a guardar secreto (situación que no sucede con la legislación española), esto resulta un punto importante para una eventual legislación costarricense; sin embargo, la Ley de secretos de Estado de 1989 no prevé, como sí lo hace la Ley de Secretos Oficiales de España, que el parlamento inglés supervise o controle políticamente los secretos Oficiales (más bien pareciera que huye de dicho control), lo cual resta mérito al no poder ejercer este órgano un control estricto en materia de secretos de Estado. Al respecto, la doctrina ha sostenido:

«En el Reino Unido, la exigencia del ejecutivo en orden a tener una jurisdicción exclusiva sobre las materias referidas a la seguridad nacional hace en gran medida inefectiva la responsabilidad gubernamental. Las operaciones del Servicio Secreto no se discuten en el Parlamento. (...) Las comisiones de investigación tampoco salen

---

<sup>439</sup> *Ibid.*, artículo 9. «Legitimación para acusar 1. (...) los delitos tipificados por esta Ley no podrán ser perseguidos en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte sino por o con el consentimiento del Fiscal General o, en su caso, del Fiscal General para Irlanda del Norte».

<sup>440</sup> Jaconelli, Joseph, *La información delicada y la libertad de prensa en el Reino Unido*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001349/134948so.pdf>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018).

mejor paradas en cualquier intento de obtener información acerca de las actividades de los servicios de seguridad. (...) El gobierno es el único arbitro de lo que debe ser desvelado y de lo que debe permanecer secreto». <sup>441</sup>

### **C. Italia: Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, Ley 124/2007**

En Italia, los secretos de Estado se regían por la Ley N° 801 del 24 de octubre de 1977, denominada Sobre Institución y Ordenamiento de los servicios para la información y la seguridad y la disciplina del secreto de Estado. Dicha normativa fue sustituida el 13 de agosto 2007 por la Ley 124/2007, Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, la cual, entre otras cosas, vino a regular el secreto de Estado. Posterior a ello, se llevó a cabo una reforma parcial a esta normativa bajo la Ley 133/2012, del 7 de agosto de 2012.

En el artículo 39, inciso 1 de la ley 124/2007, la legislación italiana concibe al secreto de Estado de la siguiente manera:

«Art. 39 Secreto del Estado: 1. Están cubiertos por los actos del secreto de Estado, documentos, información, actividades y todo lo demás, cuya divulgación es probable que dañe la integridad de la República, también en relación con los acuerdos internacionales, a la defensa de las instituciones impuestas por la Constitución como su base, la independencia del estado respecto de otros Estados y las relaciones con ellos, la preparación y la defensa militar del estado (...)». <sup>442</sup>

---

<sup>441</sup>Palmer, Stephanie, *Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989, (La Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989)*, Traducción: Juan Carlos Da Silva Ochoa, Universidad del País Vasco, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17113.pdf>, (Consultado el 02 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

<sup>442</sup>Ley 124/2007, *Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado*, artículo 39, inciso 1.

«El secreto de estado es una restricción impuesta por el Presidente del Consejo de Ministros - por medio, oposición u oposición confirma - de registros, documentos, noticias, actividades, cosas y sitúa el conocimiento no autorizado, puede dañar seriamente los intereses fundamentales del Estado. Es un acto político que puede ser colocado únicamente por el Presidente del Consejo de Ministros en la parte superior de la rama ejecutiva». <sup>443</sup>

Al igual que en las legislaciones estudiadas, el secreto de Estado Italiano busca proteger los supuestos básicos de defensa, relaciones internacionales y seguridad de la Nación. Sin embargo, y a diferencia de las legislaciones estudiadas, el secreto de Estado queda excluido de su protección cuando se está en presencia de actos de terrorismo, subversión y otros crímenes igualmente graves:

«Art. 39 Secreto del Estado: (...) 11. En ningún caso podrá ser objeto de secretos de Estado de noticias, documentos o cosas relacionadas con actos de terrorismo o subversión del orden constitucional o actos que constituyen delitos (...)». <sup>444</sup>

Ahora bien, los artículos 1 inciso 1), 39 inciso 5) de la ley en estudio, y la Corte Constitucional Italiana, establecen que le corresponde al primer ministro italiano la potestad de especificar los criterios para individualizar los casos en que puede declararse un secreto de Estado y su declaratoria:

«Artículo. 1 Atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros 1. El Presidente del Consejo de Ministros se atribuye, en exclusiva: a) la dirección general y las responsabilidades generales de la política de

---

[https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo\\_V](https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo_V), (Consultado el 03 de noviembre del 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

<sup>443</sup> Ilsegreto di Stato, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/cosa-facciamo/tutela-delle-informazioni/segreto-di-stato.html>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

<sup>444</sup> Ley 124/2007, *Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado*, artículo 39, inciso 1. [https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo\\_V](https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo_V), (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

seguridad de la información, en el interés y para la defensa de la República y las instituciones democráticas establecido por la Constitución como su fundamento; b) la colocación y la protección del secreto de Estado (...)).<sup>445</sup>

«Art. 39 Secreto del Estado: (...) 5. El Presidente del Consejo de Ministros, en aplicación de las normas establecidas por esta ley, regulará los criterios para la identificación de la información, documentos, registros, actividades, cosas y lugares en los que ser objeto de secreto Estado (...)).<sup>446</sup>

«(...) la determinación de los actos, informaciones o actuaciones que deben permanecer en secreto por razones de seguridad del Estado es el producto de un juicio ampliamente discrecional que va más allá de la discrecionalidad puramente administrativa puesto que toca la *salus rei publicae* y que el juicio sobre los medios necesarios para garantizar la seguridad del Estado pertenece al Primer Ministro».<sup>447</sup>

Una vez individualizado un determinado caso y declarado el secreto por parte del primer ministro, entre los efectos inmediatos que se establecen, se encuentra la obligación por parte de los funcionarios públicos de negarse a declarar sobre los hechos objeto de secreto:

«Art. 40 (Protección de Secretos de Estado) 1. El artículo 202 del Código de Procedimiento Penal se sustituye por el texto siguiente: “El art. 202. -. (Secreto del Estado). - 1. Los funcionarios públicos y los

---

<sup>445</sup>Ibid., artículo 1, inciso 1).

<sup>446</sup>Ibid., artículo 39, inciso 1).

<sup>447</sup>Sánchez Ferro (Susana), *La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale Italiana en materia de secretos de Estado*, Sentencia de la Corte Costituzionale número 106/2009, de 8 de abril, sobre el secreto de estado y el programa de extraordinary renditions. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/10318/9856>, (Consultado el 04 de noviembre de 2018).

encargados de un servicio público están obligados a negarse a declarar sobre hechos objeto de secreto de Estado».<sup>448</sup>

Es tal la protección, que en caso de que los Tribunales de Justicia italianos comunes consideren que se está frente a un secreto de Estado, no pueden entrar a conocer el fondo del documento objeto de secreto:

«Art. 40 Protección de Secretos de Estado (...) 2. Si el testigo se opone a un secreto de Estado, el tribunal informará al Presidente del Consejo de Ministros, a los efectos de confirmación, la suspensión de cualquier iniciativa para adquirir la noticia del objeto secreto. 3. Si se confirma el secreto y para la definición del proceso demuestra un conocimiento esencial que es protegido por el secreto de Estado, el juez declara no proceder ante la existencia del secreto de Estado. (...) 5. La imposición del secreto de Estado, confirmada por una orden detallada por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la autoridad judicial inhibe la adquisición y utilización, ni siquiera indirecta, de la información amparada por el secreto. 6. No se trata, sin embargo, de que el tribunal esté excluido para proceder sobre la base de elementos autónomos e independientes en los actos, documentos y mercancías cubiertas por el secreto (...)».<sup>449</sup>

Pese a lo anterior, un punto que se considera valioso en la legislación en estudio, es el hecho de que el secreto de Estado no puede ser impuesto al Tribunal Constitucional, ya que es de gran importancia para un correcto control de este:

«Art. 40 Protección de Secretos de Estado (...) 8. En ningún caso el secreto de Estado debe prevalecer sobre el Tribunal Constitucional. El

---

<sup>448</sup> Ley 124/2007, Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, artículo 39, inciso 1. [https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo\\_V](https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo_V), (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

<sup>449</sup> *Ibíd.*, artículo 40, incisos 2), 3) 5) y 6).

Tribunal adoptará las garantías necesarias para el secreto de las actuaciones». <sup>450</sup>

Sin embargo, este tribunal se ha excusado del ejercicio del control de secreto de Estado, argumentado que el órgano competente para ejercer dicho control es el parlamento:

« (...) Debe ser la Comisión parlamentaria competente (el COPASIR actualmente) la que lleve a cabo el control de la motivación del acto de confirmación del secreto, incluido el control de la proporcionalidad de los medios utilizados con respecto al fin perseguido, (...) pues el Parlamento es la sede normal de control sobre el fondo de las decisiones más sensibles y graves tomadas por el Ejecutivo. (...) la Corte se pronunciará únicamente sobre la existencia o inexistencia de los presupuestos necesarios para la subsistencia o insubsistencia del secreto de Estado formalmente opuesto o confirmado y no realizará consideraciones de fondo sobre los motivos de la interposición del secreto (fundamento jurídico 14) (....)». <sup>451</sup>

Aunado a lo anterior, hay que destacar el hecho de que existe un estricto control parlamentario sobre el secreto de Estado, control que debería ser aplicado en Costa Rica. La legislación italiana dedica todo su Capítulo IV al tema del control parlamentario, en el cual establece que este es llevado a cabo por el Comité Parlamentario para la Seguridad de la República (COPASIR), órgano bicameral compuesto por 5 senadores y 5 diputados, nombrados por los Presidentes de

---

<sup>450</sup> *Ibíd.*, artículo 40, inciso 8).

<sup>451</sup> Sánchez Ferro, Susana, *La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale Italiana en materia de secretos de Estado*, Sentencia de la Corte Costituzionale número 106/2009, de 8 de abril, sobre el secreto de estado y el programa de *extraordinary renditions*. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/10318/9856>, (Consultado el 04 de noviembre de 2018).

ambas cámaras. Dicho comité también tiene la obligación de guardar el secreto de Estado:

«Art. 30 COPASIR 1. Se establece el Comité Parlamentario para la Seguridad de la República, que consta de cinco diputados y cinco senadores nombrados dentro de los veinte días siguientes al inicio de cada término por los presidentes de ambas cámaras del Parlamento (...) 2. El Comité de Auditoría, de forma sistemática y continua, verificará que la actividad del sistema de información de seguridad se lleva a cabo de conformidad con la Constitución, las leyes, en el interés exclusivo y por la defensa de la República y de sus instituciones (...).».<sup>452</sup>

«Art. 36 Obligación de confidencialidad 1. Los miembros de la Comisión Parlamentaria para la seguridad de la República, los funcionarios y el personal de los empleados y el nivel para el propio Comité y todas las personas que colaboran con el Comité, o que se dan cuenta, por razón de su cargo o servicio, de la actividad del comité están obligados a guardar secreto respecto de la información adquirida, incluso después de la resolución de la sesión. 2. La violación del secreto se refiere el apartado 1, será castigado, a no ser que el hecho constituya una infracción más grave, de conformidad con el artículo 326 del Código Penal; si la violación es cometida por un miembro de las penas, se aumentarán en un tercio a la mitad (...).».<sup>453</sup>

Finalmente, el tiempo de duración del secreto de Estado en Italia no es «eterno», tal como se argumenta con respecto a la legislación española, sino que este no podrá ser solicitado por un período de 15 años posteriores a la declaratoria, el cual

---

<sup>452</sup> Ley 124/2007, Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, artículo 30, inciso 1. [https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo\\_V](https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-di-riferimento/legge-124-2007.html#Capo_V), (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

<sup>453</sup> *Ibíd.*, artículo 36, incisos 1) y 2).

puede ser ampliado por el presidente del Consejo de Ministros por un plazo que no puede exceder los 30 años:

«Art. 39 Secreto de Estado (...) 7. En cualquier momento después de quince años de la imposición del secreto de Estado (...), cualquier persona interesada podrá solicitar al Presidente del Consejo de Ministros para tener acceso a la información, documentos, escrituras, actividades, cosas y lugares cubiertos por el secreto de estado. 8. Dentro de los treinta días siguientes a la solicitud, el Presidente del Consejo de Ministros no permite el acceso, por razones justificadas, se enviará sin demora a COPASIR, (...). La duración total del estado del secreto no puede contener más de treinta años». <sup>454</sup>

Como conclusión, se puede indicar que en el ordenamiento italiano la potestad que se le otorga al Poder Ejecutivo en materia declarativa de secretos de Estado es exclusiva, a diferencia de las regulaciones positivas americanas como, por ejemplo, la Chilena, en la cual (como se verá) la potestad de determinar las informaciones como secretas pertenece al Poder Legislativo. Por otra parte, pese a que el secreto de Estado en Italia es concebido como un acto político que puede ser impuesto únicamente por el Presidente del Consejo de Ministros, no rehúye al control parlamentario, como el sistema británico, donde operaciones del Servicio Secreto no se discuten en el Parlamento.

---

<sup>454</sup> *Ibíd.*, artículo 39, incisos 7) y 8).

### **Sección III. El Secreto de Estado en países americanos**

En la presente sección se continuará con la misma dinámica establecida para el análisis del Derecho Comparado en Europa, circunscribiéndose, en esta ocasión, en ordenamientos jurídicos americanos.

#### **A. Chile: Ley número 20.285: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado**

El secreto de Estado en el país chileno se encuentra establecido por la Constitución Política Chilena, la cual, en su artículo 8 reformado en 2005<sup>455</sup>, establece:

«Artículo 8. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional».<sup>456</sup>

Antes de la reforma indicada, el secreto de Estado en este país era regulado por el Decreto Supremo N° 26, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del 28 de enero del 2001, denominado *Reglamento sobre el secreto o reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado*.

---

<sup>455</sup> La Ley número 20.050 *Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*, vino a reformar el artículo 8 indicado.

<sup>456</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 8. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

Dicho Decreto Supremo tenía su origen en el artículo 11 bis de la Ley N° 18.575: Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado, que con respecto a lo que interesa, establecía lo siguiente:

« (...) Uno o más reglamentos establecerán los casos de secreto o reserva de la documentación y antecedentes que obren en poder de los órganos de la Administración del Estado». <sup>457</sup>

Con la reforma Constitucional del artículo 8 indicado *supra*, el Decreto Supremo N° 26 pasó a la historia, ya que, como se pudo observar en la norma constitucional, solo una ley de *quorum* calificado podrá establecer la reserva o secreto en Chile, y no un reglamento.

«En el tiempo pasado, el Decreto 26 de 2001 era invocado por muchos organismos del Estado para dar carácter reservado o secreto a determinados actos y documentos. Sin embargo, dicho cuerpo normativo ha sido derogado con la publicación en el Diario Oficial de las nuevas reformas constitucionales y, muy en especial, por la aparición del nuevo artículo 8». <sup>458</sup>

En cumplimiento con el mandato constitucional del artículo 8, se emite una ley formal que vino a sustituir el Decreto Supremo 26 de 2001. Esta ley es la número 20.285, denominada Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual entró a regir en Chile en 2008, y que a la fecha es la ley positiva que establece los supuestos en los que cabe el secreto de Estado es este país:

« (...) en lugar de un simple reglamento, será un cuerpo legal de nivel jerárquico superior, la Ley de Acceso a la Información Pública Número

---

<sup>457</sup> Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado, [http://www.oas.org/juridico/spanish/chi\\_res22.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res22.pdf), (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

<sup>458</sup> Martín Barraza, Alejandro San, *El principio de transparencia y publicidad de los actos de la administración del estado y los secretos de la defensa*, <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/9-san-Mart%C3%ADn.pdf>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

20.285, la encargada de establecer cuándo procede el secreto o reserva como excepción y la transparencia o publicidad como la regla general». <sup>459</sup>

El artículo 21 de la ley en mención establece los únicos supuestos en los que cabe el secreto o reserva; por su parte, son los incisos 3) y 4) los que interesan para efectos de esta investigación:

«Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: (...) 3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública. 4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país. 5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política». <sup>460</sup>

Se puede observar que al igual que en los ordenamientos europeos estudiados, el secreto o reserva de Estado en Chile lo que viene a proteger básicamente es la defensa nacional, la seguridad pública y las relaciones internacionales.

Ahora bien, para saber cuál es el órgano competente para declarar que una determinada información es merecedora de la protección del secreto de Estado, es necesario remitirse nuevamente al artículo 8 de la Constitución Política Chilena, citada párrafos arriba. En ese artículo se establece que solo una ley de *quorum* calificado podrá establecer la reserva o secreto, lo que significa que el encargado

---

<sup>459</sup> *Ibid.*

<sup>460</sup> Ley N° 20.285: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 21. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

de dicha labor es el Órgano Legislativo; lo anterior es consecuente con el mandato legal del inciso 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia:

«Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:(...) 5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política».<sup>461</sup>

Sin embargo, si bien es cierto, corresponde al Poder Legislativo Chileno, por mandato constitucional, declarar mediante ley cuáles informaciones pueden ser protegidas con el secreto de Estado, cabe preguntar lo siguiente: ¿a quién corresponde calificar los secretos de Estado en los casos en que se afecte la defensa nacional, la seguridad pública y las relaciones internacionales, los cuales son bienes jurídicos protegidos y contemplados en los incisos 3 y 4) del artículo 21 de la ley sobre acceso a la información pública, indicado *supra*?

Para dar respuesta a esta pregunta, hay que observar el Reglamento N° 13 de la Ley número 20.285 en mención, el cual, en su artículo 7 indica que corresponde la calificación de secreto o reserva a la Autoridad:

«Artículo 7º.- Causales de secreto o reserva. (...) En la calificación de estas causales la autoridad podrá hacer las consultas necesarias a los demás órganos competentes para determinar su ocurrencia».<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> *Ibid.*, artículo 21, inciso 5.

<sup>462</sup> Reglamento N° 13, del 2 de marzo de 2009, de la Ley N° 20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, artículo 7, párrafo final, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1001095>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018), El subrayado no pertenece al original.

Se concibe este mismo reglamento como autoridad a aquel superior del órgano o servicio de la Administración del Estado:

«Artículo 3°.- Definiciones. Para los efectos del presente reglamento, se entiende por: (...) b) Autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado. Es la autoridad con competencia comunal, provincial, regional o, en su caso, el jefe superior del servicio a nivel nacional (...).»<sup>463</sup>

Por lo anterior, queda establecido que es la autoridad superior de un determinado órgano o servicio de la Administración del Estado, quien determina la calificación del secreto o reserva ante una solicitud de acceso a cierta información, con base en los supuestos de los incisos 3 y 4) del artículo 21 indicado. Sin embargo, y como veremos más adelante, quien finalmente decreta si una calificación emitida por parte de un órgano administrativo cumple con los supuestos legales del secreto o reserva sobre una determinada información y si procede su protección o no, es el Consejo para la Transparencia.

Ante la solicitud por algún interesado de una determinada información a manos de la Administración Pública, esta podrá otorgarla o bien, denegarla en razón del secreto o reserva de los incisos 3) y 4) del artículo 21, especificando la causal legal de su decisión:

«Artículo 16.- La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, estará obligado a proporcionar la información que se le solicite, salvo (...) alguna de las causales de secreto o reserva que establece la ley. En estos casos, su negativa a entregar la información deberá formularse por escrito, por cualquier medio, incluyendo los electrónicos. Además, deberá ser

---

<sup>463</sup> *Ibíd.*, artículo 3, inciso b).

fundada, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión (...)).<sup>464</sup>

En el supuesto de la negativa por parte de la Autoridad de entregar información en razón del secreto o reserva contemplado en los incisos 3) y 4) del artículo 21 de la ley número 20.285 (defensa nacional, la seguridad pública y las relaciones internacionales), el interesado puede reclamar ante el Consejo para la Transparencia o CPTL<sup>465</sup>:

«Artículo 24.- Vencido el plazo previsto (...) para la entrega de la documentación requerida, o denegada la petición, el requirente tendrá derecho a recurrir ante el Consejo (...), solicitando amparo a su derecho de acceso a la información (...)).<sup>466</sup>

«Artículo 26.- Cuando la resolución del Consejo que falle el reclamo declare que la información que lo motivó es secreta o reservada, también tendrán dicho carácter los escritos, documentos y actuaciones que hayan servido de base para su pronunciamiento. En caso contrario, la información y dichos antecedentes y actuaciones serán públicos». <sup>467</sup>

Contra la resolución del Consejo para la Transparencia, cabe reclamo de ilegalidad:

«Artículo 28.- En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante. (...) El reclamo

---

<sup>464</sup> Ley N° 20.285: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 16. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

<sup>465</sup> *Ibíd.*, artículos 31 y 32: *Artículo 31.- Créase el Consejo para la Transparencia, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (...); Artículo 32.- El Consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.*

<sup>466</sup> *Ibíd.*, artículo 24.

<sup>467</sup> *Ibíd.*, artículo 26.

deberá interponerse en el plazo de quince días corridos, contado desde la notificación de la resolución reclamada, deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya y las peticiones concretas que se formulan». <sup>468</sup>

Ahora bien, una vez que la autoridad califica una información como secreto, tiene la obligación de resguardarlo para su correcta protección y preservación por el plazo de 10 años:

«Artículo 22. (...) Los documentos en que consten los actos declarados secretos o reservados por un órgano o servicio, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio, durante el plazo de diez años, sin perjuicio de las normas que regulen su entrega al Archivo Nacional (...).» <sup>469</sup>

En cuanto a los efectos que va a surtir la calificación de secreto, la normativa establece los siguientes:

«Artículo 8º.- Efectos de la declaración. La declaración de secreto o reserva efectuada de conformidad a las normas que establece la ley y el presente reglamento, producirá los siguientes efectos: a) Solo podrán tomar conocimiento de los actos y documentos incluidos en la declaración, los órganos y personas debidamente facultadas para ello. b) Quedará restringido el acceso y circulación de personas no autorizadas en los lugares, locales, recintos o dependencias en que se radiquen o custodien los actos y documentos calificados como secretos o reservados. c) Los funcionarios de la Administración del Estado estarán obligados a cumplir las medidas que fueren impartidas para resguardar los actos y documentos calificados de secretos o reservados. d) El respectivo servicio debe mantener un índice

---

<sup>468</sup> *Ibíd.*, artículo 28.

<sup>469</sup> *Ibíd.*, artículo 22, párrafo antepenúltimo.

actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados, en las oficinas de información o atención del público usuario de la Administración del Estado, establecidas en el decreto supremo N° 680, de 1990, del Ministerio del Interior. El índice incluirá la denominación de los actos, documentos e informaciones que sean calificados como secretos o reservados de conformidad a la ley, y la individualización del acto o resolución en que conste tal calificación.

e) Los documentos en que consten los actos declarados secretos o reservados por un órgano o servicio, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio, durante el plazo de diez años, sin perjuicio de las normas que regulen su entrega al Archivo Nacional». <sup>470</sup>

Una de las particularidades interesantes que se pueden observar del artículo *supra*, en relación con las legislaciones europeas, es el mandato de que los órganos deban tener un índice <sup>471</sup> actualizado de los actos y documentos calificados, que facilitan la potestad fiscalizadora de los ciudadanos y del Consejo para la Transparencia; dicho mandato también queda establecido en el artículo 23 de la Ley 20.285, que señala:

«Artículo 23.- Los órganos de la Administración del Estado deberán mantener un índice actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley (...). El índice incluirá la denominación de los actos, documentos e informaciones que sean calificados como secretos o reservados de conformidad a

---

<sup>470</sup> Reglamento N° 13, del 2 de marzo de 2009, de la Ley N° 20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, artículo 8, párrafo final, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1001095>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

<sup>471</sup> Por ejemplo, en los siguientes sitios web pueden consultarse los índices de actos y documentos calificados como secretos o reservados en los diferentes órganos en Chile: <http://www.superir.gob.cl/transparencia/secretoreserva.html>, [http://transparencia.dirplan.cl/secreto/secreto\\_reserva.html](http://transparencia.dirplan.cl/secreto/secreto_reserva.html), <http://xi.serviu.cl/transparencia/2015/general/secretoreserva.html>, <http://www.siss.gob.cl/transparencia/secretoreserva.html>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

esta ley, y la individualización del acto o resolución en que conste tal calificación». <sup>472</sup>

Finalmente, la duración del secreto de Estado en Chile es de 5 años, prorrogables por 5 años más o bien, sin plazo definido en casos muy determinados:

«Artículo 22.- (...) Transcurridos cinco años contados desde la notificación del acto que declara la calificación, el servicio u órgano que la formuló, de oficio o a petición de cualquier persona y por una sola vez, podrá prorrogarla por otros cinco años, total o parcialmente, evaluando el peligro de daño que pueda irrogar su terminación. Sin embargo, el carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquellos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar: a) La integridad territorial de Chile; b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites; c) La defensa internacional de los derechos de Chile, y d) La política exterior del país de manera grave». <sup>473</sup>

En conclusión, se puede observar que la normativa castrense en materia de secretos de Estado es bastante diferente a la normativa europea, puesto que Chile optó por dejar en manos del Poder Legislativo la determinación *a priori* de los documentos o informes objeto de protección mediante la reserva o secreto, mientras que en España e Inglaterra, y sobre todo Italia, dicha declaratoria está en manos del Poder Ejecutivo. Por otra parte, vale la pena resaltar el esfuerzo que ha hecho Chile en pro de la Transparencia y Acceso a las Informaciones Administrativas, donde incluso prevaleció la creación de una Ley de Transparencia, antes que una ley de secretos de Estado, por lo que inclusive se

---

<sup>472</sup> Ley N° 20.285: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 23. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

<sup>473</sup> *Ibíd.*, artículo 22.

crea un órgano contralor de las informaciones, el cual garantiza un alto grado de transparencia, pues no deja dicha potestad al simple arbitrio de la autoridad superior del ente administrativo.

Finalmente, se cree que no establecer un plazo definido de reserva para los supuestos contenidos en los incisos a), b) c) y d) del artículo 22 de la ley estudiada, es un detrimento en cuanto al tema de transparencia gubernamental; sin embargo, es justificable que se extienda de forma limitada en el tanto que su publicidad ponga en peligro la integridad de la institucionalidad del país.

## **B. México: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2015 y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2016**

El secreto de Estado en México es concebido bajo el término de «Información Clasificada o Reservada»<sup>474</sup> y se encuentra regulada tanto por Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, como por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016, ambas, como se puede apreciar, de reciente data.

Para efectos didácticos, se dirá, a grandes rasgos, que las Leyes Generales son superiores jerárquicos a las Leyes Federales, ya que las primeras vienen a normar supuestos constitucionales, y tienen aplicación sobre las autoridades del orden federal, estatal y municipal, de ahí que se diga que las leyes generales en México podrían considerarse leyes constitucionales; mientras que la Ley Federal debe

---

<sup>474</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Artículo 6. (...) I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes(...). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

emitirse en concordancia con los principios, bases generales y procedimientos de la Ley General.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en los artículos primeros de ambas leyes. En el caso de la Ley General, viene a reglamentar el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos que establece el derecho de acceso a la información pública, mientras que la Ley Federal viene a proveer lo necesario para la Federación en aras de garantizar este derecho. Al respecto se indica:

«Capítulo I. Objeto de la Ley Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información (...).»<sup>475</sup>

«Capítulo I. Objeto de la Ley Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública (...) en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.»<sup>476</sup>

Entrando al tema de fondo, lo primero que se debe observar en relación con lo que interesa para este trabajo de investigación, es ¿cuál es el bien jurídico tutelado y

---

<sup>475</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Artículo 1; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

<sup>476</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016. Artículo 1. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

que se busca proteger con la información reservada en México? El artículo 113 de la Ley General lo establece:

«Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales (...)).<sup>477</sup>»

Las materias o los supuestos que busca proteger esta ley con la clasificación de la reserva, son congruentes con los tutelados por la jurisprudencia costarricense en relación con los secretos de Estado, y por la normativa comparada *supra*, es decir, cuando con la publicación se afecte la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y relaciones internacionales.

La protección de la información clasificada corresponde a los «sujetos obligados», los cuales son los mismos que deben permitir el acceso a documentos no clasificados. Los sujetos obligados son definidos por la Ley General de la siguiente manera:

«Capítulo III. De los Sujetos Obligados. Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal». <sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Artículo 113; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

<sup>478</sup> *Ibíd.*, artículo 23.

Respecto a la labor de clasificación, esta corresponde a los titulares de las áreas de los sujetos obligados, tal como lo establece el artículo 100 de la ley mencionada:

«Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título. (...) Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas».<sup>479</sup>

«Artículo 106. La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que: I. Se reciba una solicitud de acceso a la información; II. Se determine mediante resolución de autoridad competente, o III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta Ley».<sup>480</sup>

Normalmente, la clasificación de la Información en este país se da al momento de la solicitud, donde el titular del área valora si debe reservar la información solicitada o no.

Resulta de gran importancia que las causales de reserva se deben fundar y motivar, probando el daño causado, circunstancia que resulta novedosa respecto a otras legislaciones:

«Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título».<sup>481</sup>

---

<sup>479</sup> Ibid., artículo 100. El subrayado no pertenece al original.

<sup>480</sup> Ibid., artículo 106.

<sup>481</sup> Ibid., artículo 114.

La forma de probar el daño debe ser acorde con lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley General:

«Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio».<sup>482</sup>

Si la clasificación se efectúa sin observar los supuestos indicados, será objeto de sanción:

«Artículo 206. La Ley Federal y de las Entidades Federativas, contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, al menos las siguientes: (...) XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente (...)».<sup>483</sup>

La no desclasificación también es objeto de sanción:

«Artículo 206. (...) XIII. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia (...)».<sup>484</sup>

Otro punto que destaca y es merecedor de reconocimiento en lo que respecta a regulación de secretos de Estado, es el hecho de que en la ley mexicana en

---

<sup>482</sup> *Ibíd.*, artículo 104.

<sup>483</sup> *Ibíd.*, artículo 206 inciso XII.

<sup>484</sup> *Ibíd.*, artículo 206 inciso XIII.

estudio, no se puede declarar una materia como reservada cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos y actos de corrupción:

«Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables».<sup>485</sup>

El ente encargado de confirmar, modificar o revocar las determinaciones en materia de clasificación de reserva de la información que realicen los titulares de las áreas de los sujetos obligados, es el Comité de Transparencia, que es muy similar, en cuanto a sus funciones, al Consejo para la Transparencia Chileno, estudiado en esta sección:

«Artículo 43. En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar. (...) Los integrantes del Comité de Transparencia tendrán acceso a la información para determinar su clasificación, conforme a la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información (...)»<sup>486</sup>

«Artículo 44. Cada Comité de Transparencia tendrá las siguientes funciones: (...) II. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realicen los titulares de las Áreas de los sujetos obligados (...)».<sup>487</sup>

A dicho comité no se le puede denegar la Información Reservada, tal como reza el artículo anterior.

Las resoluciones que clasifiquen la información como reservada tienen Recurso de Inconformidad ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

---

<sup>485</sup> Ibíd., artículo 115.

<sup>486</sup> Ibíd., artículo 43. El subrayado no pertenece al original.

<sup>487</sup> Ibíd., artículo 44. El subrayado no pertenece al original.

Información y Protección de Datos Personales, cuya resolución, a su vez, podrá ser conocida por el Poder Judicial de la Federación, lo que permite observar una amplia labor garantista en cuanto a acceso a la información pública de esta Ley General:

«Artículo 160. El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que: I. Confirman o modifiquen la clasificación de la información, o II. Confirman la inexistencia o negativa de información».<sup>488</sup>

«Artículo 167. En todo caso, el Comisionado ponente del Instituto tendrá acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por el Comisionado ponente del Instituto, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente (...)».<sup>489</sup>

«Artículo 180. La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate. Los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación».<sup>490</sup>

En similitud también con la ley Chilena, se encuentra el hecho de que los titulares de las áreas de los sujetos obligados elaborarán semestralmente un índice de los expedientes clasificados como reservados:

«Artículo 102. Cada Área del sujeto obligado elaborará un índice de los Expedientes clasificados como reservados, por Área responsable de la información y tema. El índice deberá elaborarse semestralmente

---

<sup>488</sup> *Ibíd.*, artículo 160.

<sup>489</sup> *Ibíd.*, artículo 167.

<sup>490</sup> *Ibíd.*, artículo 180.

y publicarse en Formatos Abiertos al día siguiente de su elaboración. Dicho índice deberá indicar el Área que generó la información, el nombre del Documento, si se trata de una reserva completa o parcial, la fecha en que inicia y finaliza la reserva, su justificación, el plazo de reserva y, en su caso, las partes del Documento que se reservan y si se encuentra en prórroga. En ningún caso el índice será considerado como información reservada». <sup>491</sup>

En cuanto a la desclasificación de las informaciones declaradas como reserva, esta procederá cuando: 1) se hubiere cumplido el plazo de 5 años a partir de su declaratoria (prorrogable en casos excepcionales por 5 años más, probando previamente el daño); 2) exista resolución firme que indique que hay un interés público para conocer la información reservada; 3) cuando el Comité de Transparencia así lo considere y, muy importante, 4): cuando la información esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad:

«Artículo 101. Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando: I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación; II. Expire el plazo de clasificación; III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título. La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento. Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y

---

<sup>491</sup> *Ibíd.*, artículo 102.

cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño».<sup>492</sup>

«Artículo 99. Los documentos clasificados como reservados serán desclasificados cuando: (...) V. Se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad».<sup>493</sup>

La información clasificada debe ser debidamente custodiada:

«Artículo 110. Los documentos clasificados serán debidamente custodiados y conservados, conforme a las disposiciones legales aplicables y, en su caso, a los lineamientos que expida el Sistema Nacional».<sup>494</sup>

Finalmente, en materia de seguridad nacional, la Ley General de Transparencia le da un carácter especial a esta materia integradora del secreto de Estado, otorgando la potestad al Consejero Jurídico del Gobierno Federal de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la nación, cuando considere que las resoluciones de Instituto para la Transparencia pongan en peligro la seguridad nacional:

«Artículo 189. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional (...)».<sup>495</sup>

---

<sup>492</sup> *Ibíd.*, artículo 101.

<sup>493</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016. Artículo 99. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

<sup>494</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Artículo 110; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

<sup>495</sup> *Ibíd.*, artículo 189.

«Artículo 190. En el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna, los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios».<sup>496</sup>

«Artículo 191. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el Expediente, salvo en las excepciones previstas en el artículo 120 de la presente Ley».<sup>497</sup>

A modo de conclusión, si bien es cierto la legislación mexicana estudiada es de reciente data (2015 y 2016), este país ya tiene larga trayectoria<sup>498</sup> en lo que respecta a la regulación de acceso a la información. En cuanto al análisis propiamente que se llevó a cabo, se pudo observar que la Ley General de Transparencia tiene similitud con la Ley de Transparencia Chilena, en cuanto a la creación de institutos supervisores de las materias declaradas como reservadas, así como la obligación de publicitar índices que contengan los documentos declarados y la duración de la información reservada: 5 años, prorrogables por 5 años más. Por otra parte, destaca que México da un paso más allá en materia de derechos humanos y transparencia, al establecer que no se podrá declarar una materia como reservada cuando esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad o con actos de corrupción, supuestos que se consideran convenientes en un país que lamentablemente se encuentra afectado por el narcotráfico, corrupción y homicidios en masa.

---

<sup>496</sup> *Ibíd.*, artículo 190.

<sup>497</sup> *Ibíd.*, artículo 191.

<sup>498</sup> La primera Ley de Acceso a la Información en México se remonta al año 2002, con la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

### **C. Guatemala: Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública de 2008**

El país centroamericano de Guatemala, al igual que Costa Rica, establece el derecho de acceso a la información pública en el artículo 30 de la Constitución Política.

En dicho artículo se estipula que todos los actos de la administración son públicos, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional. Dicha limitación es acorde con las materias o los supuestos protegidos o resguardados por los secretos de Estado en otros ordenamientos, estudiados en la presente investigación:

«Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia». <sup>499</sup>

En Guatemala, a partir del año 2008, la garantía del derecho de acceso a la información, contemplada en el artículo constitucional *supra*, pasó a ser regulada por la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, lo cual es un gran avance en la región centroamericana, en cuanto a la garantía de acceso a este importante derecho.

En lo que interesa para efectos de esta sección, se hará referencia a la excepción del derecho a la información contenida en el artículo 30 de la Constitución de Guatemala, y contemplada por la Ley de Acceso a la Información Pública, es

---

<sup>499</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 30. <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>, (Consultado el 07 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

decir, esta sección se ocupará de la «Información Reservada» (sinónimo de lo que se entiende por secreto de Estado).

El artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, en su inciso 7), define lo que se va a entender por Información Reservada:

«Artículo 9. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: (...) 7. Información reservada: Es la información pública cuyo acceso se encuentra temporalmente restringido por disposición expresa de una ley, o haya sido clasificada como tal, siguiendo el procedimiento establecido en la presente ley (...).<sup>500</sup>

Esta información, extraída del conocimiento público temporalmente en razón de una ley o por clasificación, tal como reza el artículo indicado, es aquella que:

«Artículo 23. Información reservada. Para los efectos de esta ley se considera información reservada la siguiente: 1. La información relacionada con asuntos militares clasificados como de seguridad nacional; 2. La información relacionada a asuntos diplomáticos, clasificados como de seguridad nacional (...).<sup>501</sup>

Esta ley establece como seguridad nacional lo siguiente:

«Artículo 9. Definiciones Para los efectos de la presente ley, se entiende por: (...) 9. Seguridad nacional: Son todos aquellos asuntos que son parte de la política del Estado para preservar la integridad física de la nación y de su territorio a fin de proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos extranjeros o nacionales beligerantes, y aquellos que se

---

<sup>500</sup> Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, artículo 9, inciso 7, <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/LeydeAccesoalaInformacionPublica.pdf>, (Consultado el 07 de noviembre de 2018).

<sup>501</sup> Ibíd., artículo 23, incisos 1) y 2).

refieren a la sobrevivencia del Estado-Nación frente a otros Estados». <sup>502</sup>

De los artículos *supra*, resulta necesario hacer las siguientes indicaciones: la información reservada es una restricción temporal a cierta información por disposición expresa de una ley (reserva de ley) o bien, que hubiera sido clasificada como tal, siguiendo el procedimiento establecido por la ley objeto de estudio.

La información reservada, en lo que interesa, es aquella información relacionada con asuntos militares y asuntos diplomáticos clasificados como de seguridad nacional; se entiende a estos últimos como asuntos que son parte de la política del Estado para preservar la integridad física de la nación y de su territorio.

Hay que destacar que la normativa guatemalteca, al igual que la mexicana, exime de la protección de la Información Reservada, la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad (sin incluir los casos de corrupción como excepción, tal como dispone México), lo cual se concibe como un gran logro en ambas legislaciones:

«Artículo 24. Información en derechos humanos. En ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad.» <sup>503</sup>

En cuanto al procedimiento y al ente autorizado para clasificar un asunto como de seguridad nacional y, en consecuencia, reservar la información relacionada con asuntos militares y asuntos diplomáticos temporalmente, el artículo 25 de la referida ley indica lo siguiente:

«Artículo 25. Clasificación de la información. La clasificación de información reservada se hará mediante resolución de la máxima autoridad del sujeto obligado, la que debe ser publicada en el Diario

---

<sup>502</sup> *Ibíd.*, artículo 9, inciso 9).

<sup>503</sup> *Ibíd.*, artículo 24.

Oficial y debe indicar lo siguiente: 1. La fuente de la información; 2. El fundamento por el cual se clasifica; 3. Las partes de los documentos que se reservan; 4. El plazo de reserva que no será mayor de siete años; y, 5. El nombre de la autoridad responsable de su conservación. Son nulas aquellas resoluciones que clasifiquen la información como confidencial o reservada si estas no llenan los requisitos establecidos en la presente ley. Será procedente el recurso de revisión».

Según se observa, la clasificación se efectúa mediante solución emitida por la máxima autoridad del sujeto obligado y debe ser publicada en el Diario Oficial, previa observancia de los requisitos establecidos, cuyo incumplimiento es causal de nulidad de la resolución clasificatoria.

La publicación de una información clasificada como reservada en el Diario Oficial resulta ser una diferencia en lo que respecta a las legislaciones de México y Chile, quienes optaron por el levantamiento y mantenimiento de un índice público (que inclusive se puede consultar vía web, tal como se vio en el caso chileno) de materias clasificadas como reservadas, lo cual se considera más útil y accesible que la publicación en los diarios oficiales.

En cuanto al sujeto obligado (término también utilizado por la legislación mexicana), la ley lo define como:

«Artículo 6. Sujetos Obligados. Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite (...)».<sup>504</sup>

Además de lo anterior, la máxima autoridad del sujeto obligado a la hora de clasificar una información como reservada, debe probar el daño que se podría

---

<sup>504</sup>Ibíd., artículo 6.

causar con la puesta en conocimiento de la información, y que con ello se pueda afectar un interés legítimo conforme el ordenamiento jurídico; es decir, al igual que en México, no es suficiente que la información se encuentre en uno de los supuestos de excepción, sino que es necesario, además, demostrar su eventual daño:

«Artículo 26. Prueba de daño. En caso que la autoridad fundamente la clasificación de reservada o confidencial, la información deberá demostrar cabalmente el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: 1. Que la información encuadre legítimamente en alguno de los casos de excepción previstos en esta ley; 2. Que la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la ley; y 3. Que el perjuicio o daño que pueda producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia».<sup>505</sup>

Una vez clasificada una información como reservada, si hubiere inconformidad de algún interesado en obtener acceso a la información en cuanto a dicha declaratoria, deberá plantear el reclamo pertinente ante la Procuraduría de los Derechos Humanos. Esta institución, de acuerdo con la Constitución Política guatemalteca, tiene la atribución de garante constitucional<sup>506</sup>, del buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental de

---

<sup>505</sup> *Ibíd.*, artículo 26.

<sup>506</sup> Artículo 275 de la Constitución Política de Guatemala: *Atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos. El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones: a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos; b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos; d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales; f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley. El Procurador de los Derechos Humanos, de oficio o a instancia de parte, actuará con la debida diligencia para que, durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles.* Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 275, <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>, (Consultado del 07 noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

Guatemala en materia de Derechos Humanos. Al ser el derecho a la información pública un derecho humano, tiene la atribución de supervisar<sup>507</sup> y promover acciones o recursos judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente, en comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas, como lo podría ser la denegatoria de información bajo el argumento de ser una información declarada como reserva; atribución que debe ser ejercida no solo por gestión de algún interesado, sino también de oficio, cuando se detecte alguna irregularidad.

Es necesario recordar que el artículo 25, indicado párrafos arriba, establece:

«Artículo 25. Clasificación de la información. La clasificación de información reservada se hará mediante resolución de la máxima autoridad del sujeto obligado (...). Será procedente el recurso de revisión».<sup>508</sup>

Dicho recurso se presenta y se resuelve ante la máxima autoridad del sujeto obligado:

«Artículo 54. Recurso de revisión en materia de acceso a la información. El solicitante a quien se le hubiere negado la información o invocado la inexistencia de documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante legal, el recurso de revisión ante la máxima autoridad dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación».<sup>509</sup>

---

<sup>507</sup> Al respecto de dicha supervisión, el Artículo 48 de la ley en estudio establece: *Informe de los sujetos obligados. Los sujetos obligados deberán presentar al Procurador de los Derechos Humanos, un informe por escrito (...). El informe deberá contener: 7. La cantidad de solicitudes no satisfechas por ser información reservada o confidencial: (...) El Procurador de los Derechos Humanos podrá solicitar, en los casos de los numerales (...) y 7, los motivos y el fundamento que originaron esa resolución. (...).* Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, artículo 48, <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/LeydeAccesoalInformacionPublica.pdf>, (Consultado el 07 de noviembre de 2018).El subrayado no pertenece al original.

<sup>508</sup> *Ibíd.*, artículo 25. El subrayado no pertenece al original.

<sup>509</sup> *Ibíd.*, artículo 54.

Este recurso puede confirmar la decisión o bien, revocar o modificar las decisiones:

«Artículo 59. Sentido de la resolución de la máxima autoridad. Las resoluciones de la máxima autoridad podrán: 1. Confirmar la decisión (...); 2. Revocar o modificar las decisiones de la (...) y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada, la entrega de la misma o las modificaciones, correcciones o supresiones a los datos personales sensibles solicitados». <sup>510</sup>

Dicho recurso da por agotada la vía administrativa, por lo que el interesado puede interponer el Amparo Constitucional:

«Artículo 60. Resolución del recurso de revisión. (...). Agotado el procedimiento de revisión se tendrá por concluida la fase administrativa pudiendo el interesado interponer la acción de amparo respectiva a efecto para hacer prevalecer su derecho constitucional, sin perjuicio de las acciones legales de otra índole». <sup>511</sup>

En el supuesto de que una información se declare reservada, cumpliendo con todos los requisitos de ley, y superados los recursos que se pueden presentar en su contra, la protección de la información sería por el plazo máximo de 7 años:

«Artículo 25. Clasificación de la información. (...) 4. El plazo de reserva que no será mayor de siete años (...).» <sup>512</sup>

Transcurrido dicho plazo, al dejar de existir las razones que fundamentaron la clasificación o bien, por resolución del órgano jurisdiccional o autoridad judicial competente, la información perderá el carácter de reservada:

«Artículo 27. Período de reserva. La información pública clasificada como reservada, de acuerdo con esta ley, dejará de tener dicho

---

<sup>510</sup> *Ibíd.*, artículo 59.

<sup>511</sup> *Ibíd.*, artículo 60.

<sup>512</sup> *Ibíd.*, artículo 25, inciso 4.

carácter cuando ocurriere alguna de estas situaciones: 1. Que hubieren transcurrido el plazo de su reserva, que no será mayor de siete años contados a partir de la fecha de su clasificación; 2. Dejen de existir las razones que fundamentaron su clasificación como información pública reservada; o 3. Por resolución del órgano jurisdiccional o autoridad judicial competente».

Dicho plazo podrá ser ampliado, excepcionalmente, por cinco años más:

«Artículo 28. Ampliación del período de reserva. Cuando persistan las causas que hubieren dado origen a la clasificación de información reservada, de conformidad con esta ley, los sujetos obligados podrán hacer la declaración de la ampliación del plazo de reserva hasta por cinco años más sin que pueda exceder de doce años el tiempo total de clasificación. En estos casos será procedente el recurso de revisión».<sup>513</sup>

Finalmente, en cuanto a las sanciones por la revelación de las informaciones reservadas, la ley guatemalteca establece la prisión (la sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles), inhabilitación y multa económica, tanto en el caso de ser funcionarios públicos como en particulares nacionales o extranjeros:

«Artículo 67. Revelación de información confidencial o reservada. El servidor, funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de información de la que tenga conocimiento por razón del cargo y que por disposición de ley o de la Constitución Política de la República de Guatemala sea confidencial o reservada, será sancionado con prisión de cinco a ocho años e inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta y multa de cincuenta mil a cien mil Quetzales. La persona nacional o extranjera que teniendo la

---

<sup>513</sup> Ibid., artículo 28.

obligación de mantener en reserva o confidencialidad datos que por disposición de ley o de la Constitución Política de la República de Guatemala incurra en los hechos del párrafo anterior será sancionado de la misma forma. La sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la revelación de la información confidencial o reservada (...).<sup>514</sup>

Como conclusión, se puede observar que el esfuerzo llevado a cabo por Guatemala en pro de garantizar el derecho de acceso a la información ha sido importante. Se considera que la Ley de Acceso a la Información Pública debió otorgar mayores potestades a la Autoridad Reguladora a cargo del Procurador de los Derechos Humanos, ya que a diferencia de Chile y México, dicho ente no tiene la facultad de revisar, revocar o desclasificar el informe declarado como reservado, lo cual inhibe un importante control en cuanto a la revisión de potestad declarativa. Por otra parte, se considera un logro que Guatemala delimite el tiempo de reserva de las informaciones a 12 años como máximo, sin establecer un «portillo» legal para resguardar las informaciones por tiempo indefinido, como en los casos de Chile y España.

Finalmente, se concluye esta sección con las siguientes observaciones: la regulación en los países de Chile, México y Guatemala, mediante ley positiva del secreto de Estado o información reservada, opta, en teoría, por la prevalencia del acceso a la información por encima de este límite excepcional, ejemplo de ello es que en los tres países mencionados, la restricción emana de legislación creada para garantizar el derecho a la información y no por leyes concebidas para proteger el secreto de Estado, como en los casos de Italia, España e Inglaterra.

Se considera que el establecimiento de las instituciones u órganos permanentes en los países latinoamericanos (sobre todo en Chile y México) son un importante logro en cuanto a control de secretos de Estado, ya que estos surgen con la tarea de velar el acceso a la información y no como entes protectores del secreto.

---

<sup>514</sup> *Ibíd.*, artículo 67. El subrayado no pertenece al original.

Se cree que el establecimiento de una ley de acceso a la información en Costa Rica, tomando como modelo la legislación analizada en esta sección, sería una buena alternativa a la creación de una ley que proteja específicamente los secretos de Estado en el país; de este modo se garantizaría el acceso a la información pública en una ley marco inexistente actualmente en Costa Rica y, por otro lado, se protegería el secreto de Estado en los casos establecidos por ley y no por decretos, como actualmente sucede en el ordenamiento costarricense, y como se verá en los casos prácticos del capítulo siguiente.

## **Capítulo IV - El Estado Costarricense y el Secreto de Estado**

Este capítulo tiene como fin demostrar, al estimable lector, la aplicación práctica del límite constitucional denominado secreto de Estado en la realidad costarricense.

Para lograr este cometido se observarán, en la Sección I, las tres únicas declaraciones de secreto de Estado efectuadas por el Poder en el ordenamiento jurídico nacional, y que conduce a diversas discusiones políticas, doctrinarias y jurisprudenciales, de las cuales se citarán las más relevantes pero sin profundizar en estas, ya que los fines de esta sección son demostrativos.

Por otra parte, la Sección II también partirá del análisis de casos, donde se observarán tres casos de reciente data, todos posteriores al 2010. Dos de esos están relacionados con la disyuntiva que coexiste entre el deber de transparencia en la Administración Pública y la denegación de la información por la supuesta existencia de un secreto de Estado (sin la formal declaración mediante decreto del Poder Ejecutivo), y donde el papel de los medios de comunicación, el ejercicio del control político del Poder Legislativo y la intervención final de la Sala Constitucional, dentro del marco de legalidad, fueron de vital importancia para dirimir las controversias surgidas en torno a esta figura constitucional.

Finalmente, siempre en relación con la aplicación de secreto de Estado en Costa Rica, en la Sección III se analizarán las iniciativas de ley presentadas por diputados de diversos partidos políticos costarricenses, los cuales, a través de diferentes periodos legislativos, pretendieron regular esta polémica figura jurídica.

### **Sección I. Declaratorias de Secreto de Estado en Costa Rica**

En esta sección se hará un repaso cronológico histórico de diferentes declaratorias de secreto de Estado en Costa Rica, a lo largo de la historia de la Constitución Política de 1949, cuáles fueron sus implicaciones, si fueron impugnadas y cuál fue el desenlace de dichas declaratorias.

En Costa Rica, si bien es cierto, el secreto de Estado no se encuentra regulado por una ley marco, tal como quedó demostrado a lo largo de las diversas secciones del presente trabajo, esto no ha sido motivo suficiente para que algunos gobernantes, a lo largo de la historia, no pretendieran utilizar dicho límite constitucional a la información pública.

En los dos primeros casos que se verán, la información que se pretendió limitar con el secreto de Estado no estaba relacionada con la seguridad, defensa y relaciones exteriores, por lo que se tuvo como consecuencia discusiones mediáticas, legales y políticas en torno a los pretendidos secretos, y tuvo como resultado que el Ejecutivo dejara de lado sus pretensiones y entregara la información solicitada. Solamente la tercera declaratoria del año 2016 ha sido avalada por la Sala Constitucional como secreto de Estado, y hoy en día se encuentra bajo dicha protección. A continuación, se exponen los casos.

#### **A. Secreto de Estado emitido por el expresidente Luis Alberto Monge Araya sobre informe emitido por el MIDEPLAN, en relación con la crisis del sector agropecuario, 1983**

El primer caso de secreto de Estado en Costa Rica, decretado por el Poder Ejecutivo, surgió en el año de 1983, durante el gobierno del presidente de ese entonces: Luis Alberto Monge Araya. Dicho mandatario llegó al poder en 1982, quien utilizó como lema o *slogan* de campaña la frase: «Volvamos a la Tierra», lo cual incluía un programa de gobierno enfocado en problemática del desarrollo del sector agropecuario:

«Esos cuatro compromisos, dentro del marco general de Volvamos a la Tierra, son ahora una promesa solemne del Partido Liberación Nacional y constituyen el programa concreto que cumpliremos a partir de 1982. (...) Volvamos a la Tierra, significa una firme decisión política de Liberación Nacional -sin abandonar las áreas urbanas donde viven y trabajan cientos de miles de costarricenses- de canalizar una más

alta proporción de los recursos del Estado hacia las áreas rurales, donde, empresarios, agricultores y trabajadores, en contacto directo con el agro, producen alimentos y materias primas». <sup>515</sup>

En 1983, poco más de un año de haber asumido el cargo, el expresidente Monge solicita un informe a su ministro de Planificación, el señor Claudio Antonio Volio Guardia, sobre la situación agrícola del país. Dicho informe fue elaborado y entregado al expresidente, en el cual se brindaba un panorama de la realidad del sector agrícola de Costa Rica en esa época, que indicaba que la situación agrícola no era favorable.

En ese mismo año, dicho informe es solicitado por el diputado de oposición Óscar Aguilar Bulgarelli, al señor ministro de Planificación, quien después de reiteradas solicitudes, indica que no puede entregar el documento, puesto que este se encuentra en manos del presidente de la República, sin dar mayores justificaciones. Al respecto se indica:

«Acuso recibo de su atento telegrama (...) el informe sobre el sector agropecuario, preparado por MIDEPLAN por encargo del señor Presidente de la República, obra actualmente en poder de este, razón por la cual no me resulta posible acceder a su reiterada petición». <sup>516</sup>

«Sobre el particular, le reitero que el informe que usted solicita, sigue en manos exclusivas del señor Presidente de la República, razón por la cual no puedo acceder a lo solicitado». <sup>517</sup>

Ante la respuesta del señor ministro, el diputado Bulgarelli solicita directamente el informe al presidente de la República, sin embargo, el mandatario Luis Alberto

---

<sup>515</sup> Programa de Gobierno 1982-1986, Partido Liberación Nacional, *Volvamos a la Tierra*, <http://www.asamblea.go.cr/sd/Partidos%20Politic%20Programas%20de%20Gobierno/Programa%20de%20Gobierno%20PLN%201982-1986%20L%20Monge%20Volvamos%20a%20la%20Tierra.pdf>, (Consultado del 15 de noviembre del 2018).

<sup>516</sup> Aguilar Bulgarelli, Oscar, *Secreto de estado y el derecho a la información* (San José, Costa Rica, Progreso Editorial, 1 edición, 1996), 16.

<sup>517</sup> ídem.

Monge, por medio de una carta del 18 de agosto de 1983, dirigida a Bulgarelli, decidió clasificar información sobre la situación del sector agropecuario para denegar y entregar este informe, declarando secreto de Estado:

“(…) He sido yo, quien ha considerado que el informe preparado por el Ministerio de Planificación en torno al sector agropecuario, tiene un carácter confidencial. Estimo que es atributo del Presidente, requerir la información necesaria para el ejercicio de mis funciones y el señalarle a dichos documentos el carácter que les corresponde (…) Si usted estima que ello – sea esa confidencialidad- solo es posible con respecto a los Secretos de Estado, puede usted tener el documento que se menciona con tal carácter, -o sea el carácter de secreto de Estado (…)».<sup>518</sup>

Dicha declaratoria de secreto de Estado no se efectuó mediante decreto por parte del Ejecutivo, es decir, no tuvo ninguna formalidad, y al no haber decreto, tampoco se publicó la decisión del expresidente en el diario oficial.

Por otra parte, no hubo justificación, invocación de normas jurídicas o demostración del daño al orden público, o que el documento no estuviera revestido de interés público (límite intrínseco contenido en el artículo 30 de la Constitución Política).

Además, se extrae de lo dicho que no se permitió ejercer ningún tipo de control político del documento en poder del expresidente Monge, ni aun a manos de un diputado de la República.

Sin ser expertos en el tema, se considera que la publicidad de dicho informe afectaría negativamente la imagen del Gobierno, por no cumplir a cabalidad las promesas de campaña; es esta la razón real de la declaratoria del secreto de Estado.

---

<sup>518</sup>Ibíd., pág. 18.

La discusión política en torno a este secreto quedó evidenciada en las discusiones que se dieron en la Asamblea Legislativa, previo a la decisión judicial que más adelante se dirá, donde se hicieron manifiestas las preocupaciones por parte de los diputados de un uso irresponsable de esta figura en ese gobierno y en gobiernos futuros. Para ilustrar las discusiones dichas, se mencionarán algunos extractos:

Diputado Danilo Chaverri Soto:

«Mucho me ha sorprendido la carta de que usted nos ha dado cuenta esta tarde, por la cual, un mero informe administrativo se instituye en carácter de secreto de Estado con el fin de que el pueblo costarricense y los funcionarios que tenemos responsabilidad con los destinos públicos, no podamos enterarnos en un ramo de la Administración. (...) Pero es que con la declaratoria de secreto de Estado (...) no solamente se está extendiendo un manto de encubrimiento sobre una función muy importante del Estado».<sup>519</sup>

Diputado Marvin Herrera Araya:

«Es realmente inconcebible que el señor Presidente de la República haya declarado secreto de Estado un informe sobre el desarrollo del sector agropecuario de este país».<sup>520</sup>

Diputado Fernando Guzmán Mata:

«Realmente no parece que este documento puede en ninguna forma tener el carácter de un secreto de estado. Bien se dijo aquí ya, en esta Asamblea Legislativa, que los secretos de Estado deben referirse a aspectos de seguridad nacional, o asuntos de tipo diplomático de relaciones internacionales, pero un documento como este, que analiza el sector agropecuario, no creo yo que pueda considerarse, de

---

<sup>519</sup> *Ibíd.*, pág. 62 y 63.

<sup>520</sup> *Ibíd.*, pág. 65.

ninguna manera como un secreto de Estado (...) me preocupa el cambio, que esto pueda –eventualmente- constituir un precedente que no es conveniente en ninguna forma para los intereses del país (...) que pudieran más adelante otros gobiernos, hacer uso de recursos o argumentos similares, para declarar secreto de Estado asuntos que realmente no pueden calificarse como secretos de Estado (...).<sup>521</sup>

Ahora bien, ante la negativa por parte del Ejecutivo de entregar el informe indicado al diputado Bulgarelli, este decide acudir ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la interposición de un recurso de amparo:

«(...) el recurso de amparo que interpuse en el año 1983 contra el entonces presidente Luis Alberto Monge, quien se negaba a entregarme, en mi condición de diputado a la Asamblea Legislativa, un informe sobre el sector agropecuario, y precisamente para ocultar la información, lo declaró secreto de Estado».<sup>522</sup>

Agotadas las instancias políticas -con las que no se logró develar el secreto-, la controversia se resolvió finalmente mediante la resolución número 115 de 1983, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Esta importante resolución vendría a ser un marco jurisprudencial de posteriores resoluciones relacionadas con el secreto de Estado en Costa Rica, la cual ha sido mencionada en diversas secciones de este trabajo, por lo cual solo se retomará lo que el magistrado Coto Alban considera como materias relacionadas al secreto de Estado y su conclusión en cuanto a la procedencia o no de declaratoria del secreto en el informe solicitado:

«Los secretos políticos (y también los de seguridad), solo constituyen secretos de Estado cuando se refieren a los medios de defensa o a las

---

<sup>521</sup> *Ibíd.*, pág. 72 y 73.

<sup>522</sup> Aguilar Bulgarelli, Oscar, Periódico La Nación, *El secreto de Estado, Funcionarios deben leer sentencias de la Sala Primera de la Corte sobre el secreto*, <https://www.nacion.com/opinion/el-secreto-de-estado/G44MWLWX7RAFVDPEL7QWSUAPBE/story/>, (Consultado el 16 de noviembre de 2018).

relaciones exteriores; en consecuencia, el informe del sector agropecuario elaborado por el Ministro de Planificación por encargo del Presidente, no puede calificarse como “secreto de Estado”, pues nada tiene que ver con asuntos de seguridad, defensa o relaciones exteriores (...).<sup>523</sup>»

Como se observa, el magistrado Fernando Coto Alban, luego de realizar un análisis exhaustivo de la figura del secreto de Estado y que se puede apreciar en la resolución N° 115 de 1983, delimita este secreto a materias relacionadas con los medios de defensa, seguridad o a las relaciones exteriores. Es decir, los informes que no tengan relación con los supuestos indicados, no podrán tener dicho carácter, por lo tanto, la declaratoria del informe del ministro de Planificación sobre la situación del agro, no podría ser concebida como secreto de Estado.

Aunado a lo anterior y como criterio personal de los suscritos, la declaratoria mediante una simple carta, tal como lo hizo el expresidente Monge, es a todas luces improcedente, y la forma correcta sería mediante un Decreto Ejecutivo debidamente publicado en el diario oficial, en el que se externen las razones por las cuales se decide decretar el secreto.

---

<sup>523</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia N° 115 del 04 de octubre de 1983.

**B. Secreto de Estado emitido por el expresidente José María Figueres Olsen y el exministro de Seguridad Pública Juan Diego Castro Fernández, sobre la compra del armamento a la Industria Militar de Israel (TAAS). Emitido bajo los decretos Ejecutivos: DE 25127-SP, DE 25180-SP y DE 25363-SP, 1996**

Este segundo caso de secreto de Estado, también emitido por el Poder Ejecutivo, pero esta vez bajo la formalidad de un decreto, debidamente publicado en el Diario Oficial La Gaceta, se remonta al mes de abril del año 1996, bajo la administración del entonces presidente José María Figueres Olsen, quien junto a su ministro de ramo, el exministro de Seguridad Pública Juan Diego Castro Fernández, deciden declarar como secreto de Estado los archivos y registros de trasiegos de drogas y lavado de dinero y -en lo que interesa- los expedientes para la compra de armas y municiones del Estado costarricense a la Industria Militar de Israel (TAAS), para abastecer con dicho arsenal al Ministerio de Seguridad Pública, con el fin de combatir el narcotráfico.

Las motivaciones que llevaron a decretar el secreto de Estado de la información indicada, se da bajo el argumento de que su publicidad podría afectar a los fabricantes y a los distribuidores de armas y municiones, y a la colectividad en general, al revelar información que bajo su consideración estaba relacionada con la lucha contra el narcotráfico en el país, por lo que utilizaron como respaldo legal de los argumentos a favor del secreto, lo estipulado por el artículo 139 inciso 3) de la Constitución Política de Costa Rica.

Lo anterior fue sostenido así por el exministro de Seguridad Juan Diego Castro, de la siguiente manera:

« (...) 6- Juan Diego Castro Fernández, en su condición de Ministro de Seguridad Pública, contesta a folio 69 la audiencia concedida, manifestando en resumen, que: (...) podrían afectar intereses legítimos y derechos subjetivos de personas concretas, tales como aquellas sujetas a una investigación por narcotráfico; fabricantes y

distribuidores de armas y municiones. Más bien, su divulgación afectaría la colectividad en tanto la privaría de una parte importante de la protección que debe recibir por parte del Estado, al revelar informaciones importantes en la lucha contra la narcoactividad (...) el secreto de Estado tiene relación directa con aspectos referidos a cuestiones de política estatal, acápite especial al tema de la seguridad, defensa de la Nación y a las relaciones exteriores de la República. En el ordenamiento jurídico costarricense, precisamente encontramos que dichas materias - seguridad, defensa y relaciones exteriores - sobrevienen al 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 del Presidente de la República, ejercer mando supremo de la Fuerza Pública (...).<sup>524</sup>

Con base en lo anterior, el 30 de abril de 1996 se toma la decisión por parte del expresidente Figueres y el exministro Castro, de emitir el Decreto Ejecutivo 25127-SP, en el que se declara formalmente el secreto de Estado sobre los archivos y registros de trasiegos de drogas, lavado de dinero y los expedientes para la compra de armas y municiones, lo cual parece la forma correcta de declarar un secreto de Estado en Costa Rica, con la debida publicación en el Diario Oficial la Gaceta.

En lo que interesa, el Decreto Ejecutivo 25127-SP sostenía lo siguiente:

«No 25127-SP (...) Considerando: 1º (...) los archivos e inventarios de las armas propiedad del Estado esenciales en la defensa nacional y del régimen democrático son instrumentos que vienen a constituir un medio esencial para la defensa del orden y la paz social de la Nación, deber que la Constitución Política otorga al Poder Ejecutivo. 2.- Que la divulgación o información del contenido de estos archivos por la

---

<sup>524</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 07121-98, de las 16:27 horas del 06 de Octubre de 1998.

naturaleza de su contenido perjudican gravemente la seguridad interna lo que hace oportuno declarar estos registros como secretos de Estado. Por tanto, Decretan: Artículo 1. Se declaran como secreto de Estado los siguientes archivos y registros: a) Los archivos y registros de identificación de trasiego de drogas y lavado de dinero en poder de la policía (...). b) Los registros de los vehículos de uso de la policía encargada del Control de Drogas (...) c) Los registros de armas del Arsenal Nacional (...) d) Los expedientes para la adquisición de armas y municiones del Estado ya sea mediante compra, permuta o donación (...).».<sup>525</sup>

Una vez declarado el secreto de Estado, comenzaron a darse una serie de críticas sobre este, desde el ámbito político (que conllevó la interposición de una Acción de Inconstitucionalidad por parte de dos diputados, como se verá) y sobre todo mediático, a cargo del periódico La Nación.

Si bien es cierto las críticas en torno a la compra del arsenal aumentaron por la declaratoria del secreto en sí mismo, estas se dieron principalmente por el elevado monto destinado por la compra de las armas al Gobierno israelí, sin tener que rendir cuentas con base en el secreto promulgado, y por no acatar las órdenes de la Contraloría General de la República, quien desautorizó dicha compra.

Lo anterior consta en los archivos de las publicaciones del periódico La Nación de esa época:

«El Decreto Ejecutivo surgió en medio de una controversia por un plan del Gobierno para comprar ¢1.076 millones en armas a Israel, de los cuales ¢933 millones se pagarían con un aporte de Aviación Civil y

---

<sup>525</sup> Decreto Ejecutivo N° 25127-SP de las 08:00 horas del 30 de abril de 1996: *Declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39337&nValor3=90632&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39337&nValor3=90632&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

¢143 millones mediante un canje de municiones y equipo policial obsoleto». <sup>526</sup>

« (...) el 30 de abril, la Contraloría no autorizó la negociación por ¢1.076 millones; adujo que Aviación Civil no contaba con los fondos. Solo autorizó una compra por ¢143 millones que se concretó el 9 de julio. Ese mismo día, el Poder Ejecutivo decretó secreto de Estado la compra de armas». <sup>527</sup>

«(...) La Nación envió un cuestionario sobre el caso al ministro de Seguridad Pública, Juan Diego Castro Fernández, pero mediante un fax recibido en la redacción de este diario a las 6 p. m., respondió que el asunto estaba declarado como secreto de Estado». <sup>528</sup>

«La información sobre compra de armas y pertrechos policiales a una industria militar de Israel fue calificada ayer como “secreto de Estado”, por el ministro de Seguridad Pública, Juan Diego Castro Fernández. (...) el ministro Castro no detalla ni los fundamentos que señalan como secreto de Estado tal información, ni refiere el decreto mediante el cual se hubiera hecho la declaración por parte del Poder Ejecutivo». <sup>529</sup>

«La existencia de un decreto, que había declarado como secreto de Estado el tema de las armas, trascendió por primera vez el martes anterior cuando el ministro Castro advirtió a este diario que la información que se iba a publicar al día siguiente sobre la transacción

---

<sup>526</sup> Periódico La Nación, *Detectan millonario faltante de armas* <https://www.nacion.com/archivo/detectan-millonario-faltante-de-armas/6SPKLVBKRBRWJUXSWUDYPLDDA/story/>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>527</sup> Periódico La Nación, *Contraloría indaga uso millonario de fondos*, [http://www.nacion.com/archivo/Contraloria-indaga-uso-millonario-fondos\\_0\\_1416258521.html](http://www.nacion.com/archivo/Contraloria-indaga-uso-millonario-fondos_0_1416258521.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>528</sup> Moya Chacón, Ronald, Periódico La Nación, *País negocia compra de armamento*. [http://www.nacion.com/In\\_ee/1996/mayo/01/pagina04.html#2](http://www.nacion.com/In_ee/1996/mayo/01/pagina04.html#2), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>529</sup> Vizcaíno, Irene, Periódico La Nación, *Ministro alega secreto de Estado*, [http://www.nacion.com/In\\_ee/1996/mayo/01/pagina04.html](http://www.nacion.com/In_ee/1996/mayo/01/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

con Israel era secreto de Estado. Como la publicación se efectuó, Castro amenazó con llevar a los tribunales al diario por la divulgación de un secreto de Estado que hasta ese momento no era conocido (...).<sup>530</sup>

«El diputado socialcristiano Gonzalo Fajardo (...) Opinó que invocar la figura del secreto de Estado para toda una contratación, desde la forma como se embarcan las municiones hasta la forma como se procede y las personas que intervienen, no tiene fundamento».<sup>531</sup>

A los pocos días de declarado el secreto, y manifestadas las críticas anteriores, las acciones legales y políticas no se hicieron esperar. Los legisladores opositores, del partido Unidad Social Cristiana, los señores Alejandro Chaves y Carlos Manuel Fernández, presentan una acción de inconstitucionalidad ante la Sala IV contra el decreto ejecutivo que declaró secreto de Estado los archivos y registros de identificación del trasiego de drogas y los expedientes de las negociaciones en la compra de armamento, con la pretensión de que la Sala Constitucional (al igual que la Sala Primera en 1983) declarara la improcedencia del secreto de Estado:

«Ayer, los diputados socialcristianos Carlos Fernández y Alejandro Chaves impugnaron en la Sala Cuarta el decreto 25127-SP, del 3 de mayo de 1996, mediante el que se declararon secretos los archivos y registros de identificación del trasiego de drogas y vehículos policiales, los registros de armas y expedientes para adquisición de armas y municiones. El diputado Gerardo Trejos Salas, del Partido Fuerza Democrática, respaldó el trámite. Añadió que no cree que el apoyo que dio con su voto para que se aprobaran más impuestos sirviera

---

<sup>530</sup> Moya Chacón, Ronald, *Declaran secreto en armas y drogas*, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>531</sup> Periódico La Nación, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

para que este gobierno “de ocurrentes” comprara armas sin licitar y bajo un vergonzoso secreto de Estado».<sup>532</sup>

Dicho recurso que, dicho sea de paso, fue rechazado de plano por los magistrados constitucionales por incumplir requisitos legales, pretendía la declaratoria de inconstitucionalidad de los 2 artículos del decreto en mención:

«1- El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los dos artículos que componen el Decreto Ejecutivo número 25127-SP, de treinta de abril de mil novecientos noventa y seis, publicado en el alcance número 24 a “La Gaceta” número 84, del 3 de mayo de ese mismo año (...).»<sup>533</sup>

Posterior a la interposición del recurso indicado, y se cree que con base en las críticas y la presión política y mediática, el Poder Ejecutivo, en fecha 14 de mayo de 1996, mediante el decreto Ejecutivo 25127-SP, viene a modificar el primer decreto, es decir, el decreto 25363-SP, argumentando que este último no era claro en lo referente al contenido del inciso d) del artículo 1, ni en lo relativo al contenido del artículo 2, por lo cual era necesario y oportuno modificarlos, a fin de que estos tuvieran la interpretación y el alcance originalmente deseado que, en teoría, era el de proteger la cantidad, tipo y calidad de las armas en poder del Estado y no así los procedimientos de adquisición los cuales deben ser de conocimiento general, cuando se esté de por medio el interés público, además de las sanciones penales por la develación de estos secretos:

«N° 25180-SP (...) Decretan: Artículo 1°-Modificar el inciso d) del artículo 1 del decreto ejecutivo N° 25127-SP, el cual en lo sucesivo se dispondrá lo siguiente: Artículo 1, (...) inciso d): La cantidad, calidad, tipo de armas, municiones y cualquier otra información que pueda poner en conocimiento público el tipo y cantidad de armamento que

---

<sup>532</sup> Moya, Rónald y Segnini, Giannina, Periódico La Nación, *Prevén más trabas a compra de armas*, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/08/pagina09.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/08/pagina09.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>533</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución Voto N° 07121-98, de las 16:27 horas del 06 de octubre de 1998.

adquirirá o con que cuenta el Estado. Así como los informes sobre armas y municiones que deban rendirse por ley a otras instituciones del Estado, o a dependencias internas del Ministerio de Seguridad Pública. Artículo 2°-Modificar el artículo 2 del decreto ejecutivo N° 25127-SP, el cual en lo sucesivo se dispondrá lo siguiente: Artículo 2: A quienes faciliten o revelen del contenido de los archivos o informes finales declarados Secretos de Estado se le aplicará las sanciones estipuladas en las leyes nacionales». <sup>534</sup>

Pese a esta modificación del primer decreto que pretendía mostrar a la población un poco más de transparencia en la adquisición de armas, las críticas no se detuvieron, inclusive, personajes políticos <sup>535</sup> de gran peso dentro del partido político del gobierno de turno, como el expresidente y Premio Nobel de la Paz, Oscar Arias Sánchez, hicieron manifiestas sus oposiciones a la declaración de secreto de Estado, con lo cual aumentó el rechazo hacia la declaratoria de este:

« (...) cinco son los síntomas que muestran la existencia de (...) “anomalías autoritarias”: (...) 5- La misma declaratoria del secreto de Estado para la compra de armas. (...) En el caso que se discute (...) tal demostración es imposible, simplemente porque lo que se está declarando secreto es una compra de equipo para una institución pública, es decir, un tipo de compra que se ha realizado en innumerables ocasiones anteriores sin secreto (...) la intención del Gobierno de comprar armas empleando el secreto de Estado, es un

---

<sup>534</sup> Decreto Ejecutivo N° 25180-SP de las 09:00 horas del 14 de mayo de 1996: *Reforma decreto que declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional.*:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28320&nValor3=90633&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28320&nValor3=90633&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>535</sup> *El presidente del PLN, Rolando Araya; el titular de la Asamblea Legislativa, Wálter Coto, y los precandidatos presidenciales Carlos Manuel Castillo y José Miguel Corrales coincidieron con el expresidente Arias en el rechazo a la aplicación del secreto de Estado en el trato de armas con Israel.* Periódico La Nación: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/05/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/05/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

error y una extralimitación, pues este es un tema de interés público». <sup>536</sup>

A estas manifestaciones serias y críticas del expresidente Arias hacia el Poder Ejecutivo, se le sumaron las de la editorial del periódico La Nación, medio informativo que asumió un papel de cobertura mediática importante en torno a este tema, y en cuyo editorial de martes 4 de junio de 1996, aparte de respaldar el criterio del señor Oscar Arias, reprochó de forma implacable la declaratoria de secreto de Estado, al argumentar que esta representaba una limitación grave, con escasos precedentes y en detrimento del derecho de libertad de información y principio de publicidad en el tema de contratación pública y manejo de armas:

«Esta compra se tornó, sin embargo, censurable al parapetarla, torpemente, detrás del secreto de Estado y al apartar del imperativo de la transparencia, sin razón alguna, una dimensión sensible de la seguridad ciudadana. Nada referente a estas contrataciones y, en general, al manejo de las armas debe liberarse del principio de la publicidad en un Estado de derecho. Pretender, como han pretendido el Presidente y su Ministro de Seguridad, limitar mediante decreto un principio constitucional tan básico como la libertad de información, es un expediente sumamente grave, con muy pocos precedentes en nuestra historia republicana y democrática. En este sentido, la advertencia del expresidente Arias, que de otras formas hemos planteado en editoriales recientes, debe tomarse muy en cuenta». <sup>537</sup>

Posterior a estas duras críticas dirigidas al gobierno de turno, llega la noticia del levantamiento del secreto del Estado, la cual se produce en momentos en que la Sala Cuarta mantenía en estudio una acción de inconstitucionalidad que

---

<sup>536</sup> Méndez Garita, William, Periódico La Nación, *Oscar Arias fustiga al Gobierno*. [http://www.nacion.com/In\\_ee/1996/junio/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/In_ee/1996/junio/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>537</sup> Periódico La Nación del 04 de junio de 1996, *La advertencia de Arias*, [http://www.nacion.com/In\\_ee/1996/junio/04/opinion.html](http://www.nacion.com/In_ee/1996/junio/04/opinion.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

presentaron los diputados opositores Carlos Fernández y Alejandro Chaves contra el decreto:

«Así murió el último secreto de Estado que se registra en los archivos legales del país. Se derogó sin que los magistrados de la Sala IV hubieran resuelto una acción de inconstitucionalidad interpuesta por dos diputados opositores. No lo hicieron hasta el 6 de octubre de 1998, cuando rechazaron la impugnación por “improcedente e infundada”, se lee en el voto número 7121-98 de la Sala IV. Los magistrados no entraron a analizar si el decreto firmado en Zapote tenía suficiente fuerza legal para decretar un “secreto de Estado”, es decir, una excepción a la libertad de información».<sup>538</sup>

Se publica en el alcance 42 a La Gaceta 142 del viernes 26 de julio de 1996, el decreto 25363-SP que deroga los decretos ejecutivos 25127-SP, del 30 de abril de 1996, y 25180-SP, del 14 de mayo de 1996, lo cual pone fin a meses de discusión política en torno a esta polémica figura del derecho:

«Único. Que si bien los aspectos relativos, entre otros, a la adquisición, permuta o donación de armas y municiones del Estado, así como los datos que deben rendirse sobre las armas y municiones a dependencias del Ministerio de Seguridad Pública, o a otras instituciones del Estado, constituyen aspectos estrechamente vinculados con la tarea de la defensa nacional y del régimen democrático que la Constitución Política asigna al Poder Ejecutivo, lo que obliga a tomar medidas y adoptar precauciones que resguarden el cumplimiento de ese cometido, es igualmente esencial garantizar la confianza pública en sus instituciones y la total transparencia en la tramitación de los procedimientos de la contratación administrativa. Por tanto, DECRETAN: Artículo 1º-Se derogan los decretos ejecutivos

---

<sup>538</sup> Murillo, Álvaro, Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

números 25127 -SP del 30 de abril de 1996, así como número 25180-SP del 14 de mayo de 1996». <sup>539</sup>

Finalmente, posterior a la derogación de los decretos ejecutivos mencionados, surgen informaciones sobre inconsistencias<sup>540</sup> detectadas en las compras de las armas, las cuales hubieran escapado del conocimiento público de haberse mantenido el secreto de Estado, cuya duración, hoy en día, bajo la normativa vigente, es de 30 años:

«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 treinta años de haber sido producidos, y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales». <sup>541</sup>

---

<sup>539</sup> Decreto Ejecutivo 25363-SP del 17 de julio de 1996: *Deroga decreto que declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39450&nValor3=41585&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39450&nValor3=41585&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>540</sup> *La auditoría interna del Ministerio de Seguridad Pública detecta que un total de 250 subametralladoras UZI y 72 mini UZI entraron en el país sin ser solicitadas en oficio ni en orden de compra. La ministra de Seguridad Pública, Laura Chinchilla, ordena una investigación para determinar cuál equipo del negociado con Israel llegó al país y por qué supuestamente hay un excedente de armamento*. Periódico La Nación, *Contraloría indaga uso millonario de fondos*. <https://www.nacion.com/archivo/contraloria-indaga-uso-millonario-de-fondos/SJCIWUDUVYZDDHFOXXATL7HPGJU/story/>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>541</sup> Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202 de 24 de octubre de 1990, artículo 10.

**C. Secreto de Estado emitido por el expresidente Luis Guillermo Solís Rivera y el exministro de Relaciones Exteriores, Manuel González Sanz, sobre reserva de los informes políticos presentados por el Jefe de la Misión Diplomática destacada en la República Federativa del Brasil. Emitido bajo el decreto Ejecutivo: DE 39944-RREE, 2016**

La declaratoria de secreto de Estado más reciente<sup>542</sup>, y que al día de hoy es el único que mantiene ese carácter, se dio como consecuencia de una solicitud -en el ejercicio del control político<sup>543</sup>-, efectuada por parte del diputado del Partido Liberación Nacional (PLN), Rolando González, de hacer públicos 12 memorandos (informes políticos) presentados por el embajador de Costa Rica en Brasil que hacen referencia a la protesta del expresidente costarricense Luis Guillermo Solís, en contra de su homólogo Michel Temer en la Asamblea General de Naciones Unidas, el cual obtiene una respuesta negativa, ya que el Poder Ejecutivo y el respectivo ministro de ramo, Manuel González Sanz, tomaron la decisión de decretar dichos memorandos como secreto de Estado.

Resulta de interés observar el mal empleo de los términos jurídicos en las declaratorias de secreto de Estado en Costa Rica. Si observamos el decreto número DE-39944-RREE<sup>544</sup>, lo que se efectuó fue una Declaratoria de Reserva, cuando lo que realmente se pretendió (y efectivamente así sucedió) fue declarar un secreto de Estado, argumentando que la publicidad de dichos memorandos

---

<sup>542</sup> Dicha noticia fue publicada por varios medios de comunicación costarricenses e internacionales, entre los días 11 de octubre y 19 de octubre, al respecto se pueden consultar los sitios web:[http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion\\_0\\_1590640976.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion_0_1590640976.html),

<http://www.ameliarueda.com/nota/solis-revelar-informes-brasil-amparo-riesgo-seguridad-nacional>,  
<http://www.elmundo.cr/gobierno-costa-rica-declara-secreto-estado-doce-memorandos-situacion-brasil/>,  
[http://www.la-razon.com/mundo/Gobierno-Costa-Rica-informes-Brasil\\_0\\_2580342018.html](http://www.la-razon.com/mundo/Gobierno-Costa-Rica-informes-Brasil_0_2580342018.html),  
<http://www.crhoy.com/nacionales/gobierno-impone-secreto-sobre-informes-de-caso-brasil/>,  
<http://www.amprensa.com/2016/10/gobierno-declara-secreto-estado-informes-diplomaticos-caso-brasil/>,  
<http://www.laprensa.com.ni/2016/10/11/internacionales/2115630-gobierno-tico-declara-secreto-los-cables-brasil>.

<sup>543</sup> (...) *la labor del control político es una labor permanente de los miembros de la Asamblea Legislativa, que no solo se ejerce en los órganos parlamentarios, sino fuera de estos, verbigracia: la denuncia que hace un diputado en un medio de comunicación nacional o local.* Procuraduría General de la República, Dictamen C-173-2006, del 03 de mayo de 2006.

<sup>544</sup> Publicado en la Gaceta Digital de la Imprenta Nacional, Costa Rica, Gaceta N° 195, Alcance Digital N° 216, de fecha 11 de octubre de 2016.

podrían eventualmente poner en peligro la seguridad nacional y las relaciones internacionales, pero sin mayor justificación:

«Nº 39944-RREE: El Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. (...) VIII. —Que en el referido acto, el Diputado Rolando González Ulloa, requirió al señor Manuel A. González Sanz, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, copia de los informes políticos presentados por el Jefe de la Misión Diplomática destacada en la República Federativa del Brasil. IX.—Que, respecto a la referida solicitud de información, con fundamento en el artículo 9º de la Constitución Política, que consagra la independencia de los Poderes, y en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 140 inciso 12) de la Constitución Política, el Poder Ejecutivo estima conveniente mantener en reserva los informes políticos presentados por el Jefe de la Misión Diplomática destacada en la República Federativa del Brasil, cuyo contenido refiera, parcial o integralmente, a asuntos que puedan comprometer relaciones bilaterales con dicho país. X.—El Estado de Costa Rica, a través de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y dentro del marco normativo respectivo, implementará las acciones que resulten útiles, oportunas y necesarias, con el fin de resguardar la seguridad y defensa nacional, así como, las relaciones exteriores de la República. Por tanto, Decretan: DECLARATORIA DE RESERVA: Artículo 1 — Se declara reserva sobre los informes políticos presentados por el Jefe de la Misión Diplomática destacada en la República Federativa del Brasil, cuyo contenido refiera, parcial o integralmente, a asuntos que puedan comprometer relaciones bilaterales con dicho país. Los documentos sobre los que se declara la reserva son los siguientes: (...) Artículo 2º—La declaratoria de reserva sobre los referidos documentos, implica que no habrá acceso a ellos, por parte de ninguna persona física o jurídica, nacional o extranjera y los destinatarios a quienes se dirigen o a quienes les fueron copiados dichos informes por parte del

Embajador de Costa Rica ante la República Federativa del Brasil, deberán guardar estricta confidencialidad en relación con los mismos. Artículo 3º—La declaratoria de reserva se mantendrá hasta que el asunto de que traten los respectivos informes no comprometa las relaciones exteriores de la República, a criterio del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Artículo 4º—Rige a partir de su publicación. Dado en San José, a los tres días del mes de octubre del dos mil dieciséis».

Sobre este decreto resulta de interés para el tema en estudio, efectuar las siguientes observaciones: a) la declaratoria del secreto es efectuada mediante decreto por el presidente y su ministro de ramo, tal como la jurisprudencia nacional y los diversos dictámenes de la Procuraduría desde larga data han establecido; b) se da la justificación del secreto de Estado: se busca resguardar o proteger con la declaratoria una de las tres materias<sup>545</sup> que constituyen la razón de ser de dichos secretos, es decir, las relaciones internacionales costarricenses; c) como efecto del decreto se limita el derecho de información sobre los memorandos, implicando que no habrá acceso a ellos, por parte de ninguna persona física o jurídica, nacional o extranjera; d) se establece la obligación de las personas que tienen conocimiento de los documentos de guardar estricta confidencialidad<sup>546</sup> y e) sobre la duración del secreto se establece que se mantendrá hasta que el asunto de que traten los respectivos informes no comprometa las relaciones exteriores de la República, a criterio del ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Además, se debe recordar que los secretos de Estado en Costa Rica pueden tener una duración no mayor a los 30 años.

---

<sup>545</sup> (...) debe tomarse en cuenta que nuestra Constitución Política ha señalado que determinadas materias constituyen secreto de Estado; lo relativo a la seguridad, defensa nacionales y las relaciones exteriores de la República. Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

<sup>546</sup> Debemos recordar que la revelación de los secretos de Estado se encuentra sancionada con pena de cárcel: 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 exteriores de la República. Código Penal de Costa Rica, N° 4573 del 04 de mayo de 1970.

Por su parte, el diputado Rolando González interpuso un Recurso de Amparo en contra del decreto, en el cual argumentaba lo siguiente:

«No salgo del asombro, este es el Gobierno del ocultamiento de la información (...). Intentan acallar mi solicitud, ahora le corresponderá a la Sala IV dirimir este asunto, ojalá que los magistrados se inclinen por el interés colectivo y no por las ocurrencias del Poder Ejecutivo».<sup>547</sup>

Dentro de las cosas que se pedían en el Recurso de Amparo, estaba el que declarara la ilegitimidad del decreto, ya que es un reglamento autónomo, por el que no se puede regular, desarrollar o limitar derechos fundamentales, en especial el acceso a la información:

«Señala que dicho decreto no desarrolla ninguna ley previa que regule el derecho fundamental de acceso a los departamentos administrativos, motivo por el cual, es un reglamento autónomo por el que no se puede regular, desarrollar o limitar derechos fundamentales, en especial el acceso a la información. Requiere se declare la ilegitimidad de tal decreto. Solicita declarar con lugar el recurso».<sup>548</sup>

Dicho Recurso de Amparo fue acogido para su estudio, y se le otorgó un plazo de 3 días al Poder Ejecutivo para referirse al asunto:

«Sobre el recurso de amparo, la Sala Constitucional anunció este martes que lo acogió para estudio y dio tres días a Solís para referirse al asunto. El Gobernante indicó que preparará la respuesta respectiva».<sup>549</sup>

---

<sup>547</sup> Periódico La Nación, *Gobierno decreta reserva y esconde 12 memorandos sobre crisis en Brasil*, [http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion\\_0\\_1590640976.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion_0_1590640976.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

<sup>548</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>549</sup> Amelia Rueda, *Presidente considera «grave riesgo para la seguridad nacional» revelar informes sobre Brasil* <http://www.ameliarueda.com/nota/solis-revelar-informes-brasil-amparo-riesgo-seguridad-nacional>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Por su parte, el expresidente Solís expresó estar preocupado por la interposición del Recurso de Amparo, además, denotó la renuencia que siempre demuestran los miembros del Poder Ejecutivo sobre los secretos de Estado que emiten, específicamente de que estos sean controlados, aun por los medios legales:

«El presidente de la República, Luis Guillermo Solís, afirmó este miércoles que es preocupante que se utilice el recurso de amparo para revelar información diplomática pues se pone en “grave riesgo” la seguridad nacional». <sup>550</sup>

El exministro Manuel González Sanz, en la contestación del Recurso de Amparo, hace un análisis de los límites a la información pública, al indicar que la Constitución Política establece como secretos de Estado las materias relativas a la seguridad, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la República, con lo cual se interpreta que para dichas materias no aplica el principio de reserva de ley:

« (...) 7.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 24 de octubre de 2016, informa bajo fe de juramento Manuel Antonio González Sanz, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (...) Argumenta que el acceso a la información pública es un derecho autónomo derivado directamente del artículo 30 de la Constitución Política, pero no es irrestricto, pues sus límites están dados por el mismo texto constitucional. Refiere que en materia de límites intrínsecos relativos a la determinación del secreto de Estado rige el principio de reserva de ley, pero ya la Constitución establece como secretos de Estado las materias relativas a la seguridad, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la República, por lo que interpreta que para esos tres temas no se aplica el criterio de reserva de ley, sino solo cuando se pretenda ampliar los supuestos establecidos constitucionalmente, mientras que la declaratoria de

---

<sup>550</sup> Ídem.

reserva en esos tres supuestos recae, por disposición constitucional, en el Poder Ejecutivo». <sup>551</sup>

Finalmente, el Recurso de Amparo es resuelto por los magistrados de la Sala Constitucional, lo declaran sin lugar, fallando a favor del Poder Ejecutivo y del decreto DE-39944-RREE, lo cual marca un hito en la historia del país, ya que este es el único secreto de Estado que ha logrado superar todos los obstáculos legales y políticos (como se vio en los casos anteriores) y mantenerse incólume.

Dentro de la resolución emitida por la Sala Constitucional, se establece que la Constitución Política reconoce que el secreto de Estado puede ser aplicado directamente sobre tres materias o áreas concretas (seguridad nacional, defensa nacional y relaciones exteriores), es decir, por razones materiales-objetivas, y que todo desarrollo u extensión ulterior de este límite hacia otras áreas o materias, requiere la aplicación de un criterio restrictivo de interpretación y la necesaria observancia del principio de reserva de ley:

«Así, se reconoce igualmente que el secreto de Estado encuentra sustento directo en la propia Constitución, cuando se trate de la variable del secreto de Estado por razones objetivas y materiales, es decir, en razón de la materia, de forma tal que todo desarrollo o extensión ulterior, y con la finalidad de la menor afectación a los derechos fundamentales, requiere la aplicación de un criterio restrictivo de interpretación y la necesaria observancia del principio de reserva de ley. La necesaria atención de ambos presupuestos – interpretación y reserva de ley- implica que si bien ya existe un reconocimiento constitucional del “secreto de Estado”, que por sí mismo puede ser aplicado de forma directa en esas únicas tres áreas concretas, la materialización del mismo o su extensión hacia otras áreas, sí requiere la conjunción de tales presupuestos, de donde resulta que el dictado de actuaciones concretas declarando la

---

<sup>551</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

existencia de un “secreto de Estado”, dista de poder realizarse por otro tipo de normas jurídicas distintas a la ley». <sup>552</sup>

Por otra parte, la Sala indica el deber de abstenerse de conocer o revisar actos autónomos propios de los otros Poderes de Estado, máxime si son otorgados por la propia Constitución, ya que corresponde a «cuestiones políticas no justiciables»:

«Como director que es, el señor (a) Presidente (a), conjuntamente con su Ministro (a) de Gobierno, tiene un margen de apreciación en orden al contenido (sensibilidad), oportunidad y conveniencia para determinar en qué casos pueden comprometerse las relaciones bilaterales con otro país. Si la Constitución ha otorgado a un Poder del Estado diferente al Judicial la adopción de una decisión autónoma sobre determinada materia, esta Sala debe abstenerse de revisarla, por tratarse de una cuestión política no justiciable, también denominada zona de reserva política, ejercicio de facultades privativas, facultades reservadas y actos institucionales. De lo contrario quedaría el Poder Ejecutivo a merced del Judicial, con merma del principio de equilibrio e independencia de los Poderes consagrado en la Ley Fundamental, y con riesgo para el país en sus relaciones internacionales». <sup>553</sup>

El argumento de que los secretos de Estado no pueden ser revisados por el Poder Judicial por corresponder a «cuestiones políticas no justiciables», no es compartido por los investigadores del presente trabajo, ya que se considera que más bien, es necesario que las instancias judiciales funjan como contralores de esta potestad discrecional del Ejecutivo, en aras de preservar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política. Al respecto, el magistrado Rueda se aleja del criterio de sus compañeros, al expresar lo siguiente:

« (...) el carácter de secreto de Estado de la información relativa a las relaciones exteriores de la Nación no deriva de que se trate de una

---

<sup>552</sup> Ibíd.

<sup>553</sup> Ibíd.

cuestión política no justiciable (*political questions*). En efecto, los actos políticos, si bien gozan de una amplia discrecionalidad, no están exentos del control de constitucionalidad, cuando de ellos deriva una violación a un derecho constitucional». <sup>554</sup>

Otra acotación importante que realiza el magistrado Rueda es que el carácter de secreto no se extrae del numeral 140 incisos 19 de la Constitución Política, ya que si fuera de ese modo, todo lo relacionado con las relaciones internacionales (o con el Poder Ejecutivo) sería secreto:

«Tampoco el carácter secreto se extrae del numeral 140 inc. 19 de la Constitución Política, pues si bien la dirección de las relaciones internacionales de la República es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de ahí no deriva irremediamente que esto sea secreto de Estado (bajo esa lógica, todo aquello que fuere competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, sería secreto de Estado)». <sup>555</sup>

Finalmente, el magistrado Rueda Leal, en el aparte de la Resolución denominado «Razones diferentes», establece la necesidad de regular el secreto de Estado por ley ordinaria, lo cual es compartido por los suscritos:

«En realidad, en el caso de Costa Rica, a falta de una ley que regule el contenido del secreto de Estado conforme dispone el artículo 30 de la Constitución Política (vacío normativo que no ha sido llenado por el Poder Legislativo), el carácter secreto de la política exterior se fundamenta en la abundante jurisprudencia constitucional, la cual a su vez recoge una tesis pacífica de la doctrina jurídica (...) Lo anterior no atenúa la obligación del legislador de normar esta materia, toda vez que en la legislación comparada, el secreto de Estado, incluso en materias que le son típicas (asuntos de seguridad, defensa o relaciones exteriores de la Nación), está sujeto a determinadas limitaciones, en particular de tipo temporal, vacío que no puede ser

---

<sup>554</sup> *Ibíd.*

<sup>555</sup> *Ibíd.*

llenado por la Sala, en virtud del principio de auto contención del juez constitucional». <sup>556</sup>

---

<sup>556</sup> *Ibíd.*

## **Sección II. Casos relacionados con la transparencia en la Administración Pública y el Secreto de Estado**

En la presente sección, se abordarán y analizarán algunos casos en los que la transparencia administrativa ha tratado de ser sepultada a través de la figura del secreto de Estado, para determinar cuál fue su solución y el análisis que los Tribunales le dieron al tema, frente a esta figura.

En la sección I. C. a del Capítulo II, se hizo mención a la doble dimensión del secreto de Estado, donde se observó que esta figura puede ser utilizada, eventualmente, como un mecanismo de control político en manos del Poder Ejecutivo, para lo cual se hizo alusión, a modo de ejemplo, del caso de «La Trocha», con lo cual se pudo observar la negativa de ciertos funcionarios de entregar información pública a algunos medios de comunicación costarricenses, pues alegaban la presencia de un secreto de Estado.

En esta sección se va a retomar dicho caso y se desarrollará otro relacionado con la negativa de entregar copia certificada de los libros de entradas y salidas de la Casa Presidencial, para demostrar finalmente los intentos fallidos por parte de algunos funcionarios, de utilizar la figura del secreto de Estado para denegar información.

Es importante hacer la observación de que en los casos desarrollados en esta sección, a diferencia de los casos expuestos en la sección *supra*, no hubo una declaratoria formal de secreto de Estado por parte del Poder Ejecutivo. En estos casos la negativa de entregar información se dio bajo la consideración exclusiva de un funcionario de menor jerarquía, lo que atenta directamente contra la transparencia administrativa, el derecho a la información pública y el estado de derecho en general.

## A. Caso de la construcción de la ruta Fronteriza 1856, «La Trocha»

Quedó demostrado en los Capítulos precedentes que el presidente y su ministro de ramo (Poder Ejecutivo) son los delegados de la potestad constitucional de declarar el secreto de Estado mediante un acto discrecional, sin que ningún órgano o funcionario de rango inferior pueda asumir dicha potestad:

«La constitución define, en principio, el ámbito de aplicación del concepto secreto de Estado. Dichas materias competen al Poder Ejecutivo (...) Por Poder ejecutivo debemos entender el Presidente y el Ministerio del ramo. En consecuencia, un órgano o funcionario de rango inferior no podría declarar la existencia de un secreto. (...) Obviamente, dicha determinación constituye un acto discrecional».<sup>557</sup>

En la sección I. C. a del Capítulo II, indicamos que dependiendo del gobierno de turno, así como de algunos de sus funcionarios y de sus intereses subjetivos, estos podrían pretender utilizar para sus fines personales, la potestad otorgada por la Constitución Política para limitar del escrutinio del pueblo, documentos, hechos o informes investidos de interés público, mediante el secreto de Estado.

Una situación como la anterior aconteció en Costa Rica en el año 2012, durante la gestión de la expresidenta Laura Chinchilla Miranda, en el caso denominado la ruta Fronteriza 1856 «La Trocha», que fue un proyecto impulsado por el gobierno para construir un acceso terrestre, en respuesta a la invasión nicaragüense<sup>558</sup> a isla Calero, ubicada en Pococí, Limón, desde el año 2010.

---

<sup>557</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-175-1983, del 31 de mayo de 1983.

<sup>558</sup> Dicha disputa fue resuelta finalmente por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), con sede en La Haya, Holanda, en el año 2015 a favor de Costa Rica: *La Corte Internacional de Justicia (CIJ), con sede en La Haya, Holanda, resolvió este miércoles en favor de Costa Rica una disputa territorial de este país con su vecino Nicaragua. Con esta decisión se reconoce la soberanía costarricense sobre el extremo este de la frontera de ambos países, en la costa del Caribe, conocido como Isla Portillo o Isla Calero.* Redacción, BBC Mundo, *Corte Internacional de Justicia resuelve en favor de Costa Rica disputa de fronteras con Nicaragua*, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151216\\_costa\\_rica\\_nicaragua\\_fronteras\\_haya\\_disputa\\_fronterasmr](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151216_costa_rica_nicaragua_fronteras_haya_disputa_fronterasmr), (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Algunos funcionarios de jerarquía inferior al presidente y sus ministros quisieron utilizar el secreto de Estado (pese a no haber una declaratoria formal por parte del Ejecutivo) para negar información de interés pública. Al respecto se indica:

«Los encargados se negaron reiteradamente a entregar información que solicitaba la auditoría, y Miguel Ramírez quien trabajaba con Serrano en la fiscalización de la trocha adujo que no se podía dar porque era “secreto de Estado”.(...) Debemos tomar nota de que, según algunos, al amparo de un secreto de Estado se pueden vaciar las arcas del Estado y no hay problema, cuando se tiene el amparo de ciertas autoridades políticas superiores que avalan y respaldan este actuar, y aquí el problema es que hubo unos funcionarios inescrupulosos que asaltaron al Estado costarricense».<sup>559</sup>

« (...) nunca hubo una declaratoria formal, aunque los jefes del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) aseguran que se pidió confidencialidad sobre los detalles de la trocha, pues el Gobierno argumentó que se trataba de un proyecto clave para la seguridad nacional, ante una supuesta invasión de Nicaragua a isla Calero. Aunque uno de los ingenieros ahora cuestionados, Miguel Ramírez, aseguró que hubo un “secreto de Estado” sobre la trocha, ningún documento oficial muestra semejante declaratoria».<sup>560</sup>

En este caso hubo varios funcionarios que sostuvieron que la información sobre la «La Trocha» era secreto de Estado, pero hubo uno principalmente que defendió de forma enérgica este argumento. Dicha persona era el ingeniero Miguel Ramírez Marín, ahora exfuncionario del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), quien posteriormente habría de indicar a los medios de comunicación y a los miembros

---

<sup>559</sup> Semanario Universidad, *Estructura paralela alegó secreto de Estado para no dar información sobre la trocha*, <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/estructura-paralela-aleg-secreto-de-estado-para-no-dar-informacin-sobre-la-trocha/>, (Consultado el 22 de octubre del 2018).

<sup>560</sup> Álvaro Murillo. Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/>, (Consultado el 22 de octubre del 2018).

de la Comisión de Ingreso y Gasto Público<sup>561</sup>, que el secreto de Estado correspondía a un mandato emitido por un jerarca del Gobierno de guardar confidencialidad, en este caso el exministro de la Presidencia Carlos Ricardo Benavides:

«El ministro de la Presidencia nos dijo... “¡Esto es secreto de Estado! No queremos que la prensa se dé cuenta de nada, sino no nos dejan hacer nada. Esto nos lo dijo Carlos Ricardo Benavides, ahí estaba Celso Gamboa y Boraschi y ahora nadie sabe nada”, dijo Ramírez».<sup>562</sup>

«El que nos dio la orden fue el ministro de la Presidencia, nos dijo: “esto es secreto de Estado, no queremos que la prensa se entere de nada porque, si la prensa se entera, no logramos hacer los caminos”».<sup>563</sup>

Ante tales afirmaciones, el exministro de la Presidencia desmintió lo dicho por el ingeniero Miguel Ramírez, ya que efectivamente nunca hubo una declaratoria formal (decreto Ejecutivo) de secreto de Estado por parte de la Presidencia ni de su ministro de ramo:

«Ayer, en Casa Presidencial, Benavides consideró “absurda” esa declaración. Dijo que es producto de la situación en la que está Ramírez. Aseguró que todo fue publicado por la prensa y que este Gobierno no ha decretado un solo secreto de Estado».<sup>564</sup>

---

<sup>561</sup> Dicha Comisión investigaba anomalías en la construcción de la obra «La Trocha».

<sup>562</sup> Crhoy.com, Noticias 24/7, *Ministro de la presidencia nos dijo que Trocha era secreto de Estado*, dice Miguel Ramírez <https://archivo.crhoy.com/ministro-de-la-presidencia-nos-dijo-que-trocha-era-secreto-de-estado-dice-miguel-ramirez/nacionales/>, (Consultado el 22 de noviembre del 2018).

<sup>563</sup> Oviedo, Esteban, Periódico La Nación, *Encargado de obra: ministro adujo «secreto de Estado»*, <https://www.nacion.com/archivo/encargado-de-obra-ministro-adujo-secreto-de-estado/AULCYOF7FZEZXEYNQCJLDJWL3E/story/>, (Consultado el 22 de noviembre del 2018).

<sup>564</sup> Ídem.

«“No puede haber falta de transparencia, ni secretismo porque la misma Presidenta anunció por televisión la construcción de la Trocha.”, expresó Benavides»<sup>565</sup>

Por otra parte, ante la denegatoria de información del funcionario Ramírez quien argumentaba secreto de Estado, surgieron reproches de varios sectores sociales, incluyendo a algunos de los diputados de la Asamblea Legislativa, como en el caso del exdiputado del Partido Acción Ciudadana, Manrique Oviedo:

«Tras la comparecencia, Oviedo manifestó que es un ridículo que los funcionarios hayan utilizado el argumento del secreto de Estado. “Habría que ver cuál es el amparo que les permite a Serrano y Ramírez creer que podían actuar de forma arbitraria y totalmente antojadiza, ignorando las normas de la contratación en la administración pública. Porque el que se le diga a un auditor que no pida requisitos porque el asunto es secreto de Estado, eso raya en lo ridículo”, subrayó».<sup>566</sup>

También surgieron algunas observaciones sobre el tema por parte de juristas costarricenses, como en el caso de Manrique Jiménez Meza:

«El abogado constitucionalista Manrique Jiménez, consultado sobre la posibilidad de instituir un “secreto de Estado” como se menciona en la Constitución Política, insistió en que solo puede declararse mediante una ley del Congreso. (...) En el segundo caso, nunca hubo una declaratoria formal, aunque los jefes del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) aseguran que se pidió confidencialidad sobre los detalles de la trocha, pues el Gobierno argumentó que se trataba de un proyecto clave para la seguridad nacional, ante una supuesta

---

<sup>565</sup> Arrieta, Esteban, La República.net, *Niega Benavides «secretismo» por Trocha*, [https://www.larepublica.net/noticia/niega\\_benavides\\_secretismo\\_por\\_trocha](https://www.larepublica.net/noticia/niega_benavides_secretismo_por_trocha), (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

<sup>566</sup> Semanario Universidad, *Estructura paralela alegó secreto de Estado para no dar información sobre la trocha*, <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/estructura-paralela-aleg-secreto-de-estado-para-no-dar-informacin-sobre-la-trocha/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

invasión de Nicaragua a isla Calero. Aunque uno de los ingenieros ahora cuestionados, Miguel Ramírez, aseguró que hubo un “secreto de Estado” sobre la trocha, ningún documento oficial muestra semejante declaratoria». <sup>567</sup>

Finalmente, este caso conllevó una investigación por parte del Ministerio Público, con la acusación contra 26 personas en el año 2017, incluyendo al funcionario Miguel Ramírez, y que aún se encuentra pendiente de resolver en los estrados judiciales:

«El Ministerio Público anunció que presentará una acusación en contra de 26 personas por cometer irregularidades en la construcción de la trocha fronteriza. Se trata de tres funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), tres particulares que simulaban ser inspectores de obras de esa entidad, 18 empresarios y dos mujeres esposas de dos de los imputados. (...) Las autoridades judiciales identificaron a los empleados de Gobierno como Carlos Acosta Monge, exdirector del Conavi; Miguel Ramírez Marín y Manuel Serrano Alvarado, quienes eran personeros de la entidad encargados del proyecto». <sup>568</sup>

## **B. Caso del conflicto entre el diputado Rolando González y Poder Ejecutivo por la no entrega del registro de entradas y salidas de Casa Presidencial**

Este segundo caso acontecido en el año 2015, durante la Administración del expresidente Luis Guillermo Solís, corresponde a la denegación de certificaciones

---

<sup>567</sup> Murillo, Álvaro, Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

<sup>568</sup> Arguedas, Carlos, Periódico La Nación, *Fiscalía acusa a 26 personas por caso de la trocha fronteriza*, <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/fiscalia-acusa-a-26-personas-por-caso-de-la-trocha-fronteriza/D7RT2YIHFNHTXHKQXSLZM5NJTM/story/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

de los registros de entradas y salidas de la Casa Presidencial, solicitadas por el entonces diputado del Partido Liberación Nacional, Rolando González Ulloa, en razón de que algunos representantes del Poder Ejecutivo<sup>569</sup> consideraron que dicha información se encontraba protegida por uno de los límites intrínsecos del artículo 30 de la Constitución Política, es decir, secreto de Estado:

«(...) legislador Rolando González Ulloa a quien le negaron las certificaciones de los registros de entradas y salidas de la Casa Presidencial, al argumentar que es información protegida por la excepción del artículo 30 de la Constitución Política al calificarla como secreto de Estado».<sup>570</sup>

El principal fundamento del Poder Ejecutivo era que consideraba que entregar dicha información era lesivo para la seguridad de la Nación:

«Presidencia le negó las listas de ingreso de las personas que visitan Casa Presidencial al diputado del Partido Liberación Nacional (PLN), Rolando González porque revelar esos datos podría ser “altamente lesivo para el interés público y la seguridad de la Nación” manifestó el director jurídico de casa presidencial, Marvin Carvajal. (...) Según Carvajal, a Casa Presidencial ingresan personas que operan como informantes en investigaciones sobre seguridad nacional, narcotráfico y terrorismo, por lo que revelar las actas con los datos podría poner en peligro la integridad de esas personas y el interés común del país».<sup>571</sup>

---

<sup>569</sup> Dichos funcionarios eran Melvin Jiménez Marín, representante del Ministerio de la Presidencia y Mariano Figueres Olsen, Director de Seguridad de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS).

<sup>570</sup> Comunicado de prensa SC-CP-13-15, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, del 13 de marzo de 2015, <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/component/phocadownload/category/120-c2015?download=2150:sc-cp-13-15>, (Consultado del 21 de noviembre de 2018).

<sup>571</sup> Amelia Rueda, Gobierno: *Revelar lista de visitantes a Casa Presidencial es «altamente lesivo» para la seguridad de la Nación*, <https://www.ameliarueda.com/nota/gobierno-revelar-lista-de-visitantes-a-casa-presidencial-es-altamente-lesiv>, (Consultado del 21 de noviembre de 2018).

La negativa de entregar dichos registros llevó a que el exdiputado acudiera ante la Sala Constitucional para que, mediante Recurso de Amparo en contra del Ministerio de la Presidencia, se le otorgara la información solicitada:

«El diputado del Partido Liberación Nacional (PLN) Rolando González presentó este martes un recurso de amparo contra el ministro de la Presidencia, Melvin Jiménez, por no responder a la solicitud de entregar una lista de personas que ingresaron a Casa Presidencial entre diciembre y enero pasados».<sup>572</sup>

Sobre el Recurso interpuesto, la representación de Estado trató de justificar la negativa de entregar la información solicitada por las siguientes razones:

« (...) la Dirección de Inteligencia y Seguridad estimó sobre el tipo de información solicitada en el caso concreto señaló que esta no puede ser revelada por cuanto "...dentro de las instalaciones de la Casa presidencial como es de su conocimiento, es frecuente que se reciban visitas de los representantes de los cuerpos de inteligencia de otros países. La divulgación de la identidad y actividades de tales agentes, podría poner en riesgo sus vidas, así como las misiones que están llamados a cumplir; que se dan en el marco de las relaciones diplomáticas del Estado y la cooperación internacional en materia de lucha contra el crimen organizado en todas sus expresiones (...).»<sup>573</sup>

Lo anterior no fue razón suficiente para que dicho Recurso de Amparo no fuera acogido por la Sala Constitucional, y finalmente fuera declarado con lugar por los magistrados, quienes resolvieron el asunto bajo el siguiente razonamiento:

« (...) Los argumentos del recurrido no le dan fundamento a su negativa a entregar la información solicitada; solo se trata de los datos

---

<sup>572</sup> Amelia Rueda, *Diputado del PLN acude a Sala IV por negativa de Ministro a revelar nombres de visitantes a Presidencia*, <https://www.ameliarueda.com/nota/diputado-del-pln-acude-a-sala-iv-por-negativa-de-ministro-a-revelar-nombres>, (Consultado del 21 de noviembre de 2018).

<sup>573</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2015-3729 de las 11:38 horas del 13 de marzo de 2015.

que identifican a los que ingresan y egresan de la Casa Presidencial, se trata de datos que no se refieren a las actividades de las personas que visitan la Casa de Gobierno. No son datos sensibles o restringidos, ni tampoco es información que incida en temas de seguridad. Este Tribunal estima que la información solicitada por el recurrente no se encuentra protegida por los límites intrínsecos del derecho de acceso a la información pública (sean, la naturaleza de la información solicitada no es de carácter público, o bien, que se trate de un secreto de Estado), tal y como argumenta la autoridad recurrida. (...) Según el análisis de fondo, la información solicitada -por el recurrente- se refiere a las bitácoras de los oficiales de seguridad de la Casa Presidencial, específicamente, a los registros anotados de la fecha de 1° de diciembre de 2014 al 19 de enero de 2015, en ese sentido, tal y como se indicó, la naturaleza de esa información se refiere a documentación administrativa de naturaleza pública, por lo cual no se encuentra protegida por secreto de Estado, cuyo concepto ha sido interpretado por este Tribunal, en su sentido más amplio como: seguridad pública, defensa nacional y relaciones exteriores».<sup>574</sup>

La Sala Constitucional llega a la conclusión acertada de que el Registro de entradas y salidas de la Casa Presidencial no tiene relación con el tema de seguridad nacional, y que, por el contrario, es documentación administrativa de naturaleza pública.

Podemos observar en este caso, al igual que el anterior, la problemática que existe en la imprecisión de lo que debe ser considerado secreto de Estado en Costa Rica (quizá por la ausencia de una norma clara), lo que lleva a algunos funcionarios, basados en sus criterios o juicios de valor, a considerar cierta información como secreta, por lo que deniegan, a todas luces, información pública.

---

<sup>574</sup> Ibíd.

Cabe destacar que en este caso tampoco se dio una declaratoria formal de secreto de Estado mediante decreto Ejecutivo, y la denegatoria de información se efectuó bajo criterio y apreciación de un funcionario de menor jerarquía, al igual que el caso de «La Trocha»:

«Por unanimidad, los magistrados acogieron la queja y establecieron que todos los costarricenses tienen derecho a conocer quién entra a la Casa Presidencial, pues se trata de información de interés público que, además, nunca ha sido declarada por ley como un “secreto de Estado”».<sup>575</sup>

Casos como los expuestos *supra*, sirven para demostrar lo que puede suceder si se da una utilización abusiva e injustificada del secreto de Estado en detrimento del derecho a la información pública y la transparencia administrativa. Por lo tanto, se considera, nuevamente, que la solución a este tipo de problemática se puede dar con la promulgación de una ley que venga a establecer claramente la concepción, aplicación, sujetos autorizados, materias, entre otros, sobre el secreto de Estado en Costa Rica.

También se rescata la ardua labor de las instancias judiciales para velar por el control de legalidad de los secretos de Estado en Costa Rica.

Por último, se considera que una administración transparente es la que permite el mayor acceso a la información a los administrados y, en consecuencia, abre sus puertas al control ciudadano:

«El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a estos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la

---

<sup>575</sup> Cambroneró, Natasha, Periódico La Nación, *Presidente dice que acatará fallo de la Sala IV que lo obliga a divulgar listados de sus visitas* <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/presidente-dice-que-acatara-fallo-de-la-sala-iv-que-lo-obliga-a-divulgar-listados-de-sus-visitas/7P6IE7KW/TBHETIDSAIVRA5ILTM/story/>, (Consultado del 21 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

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».<sup>576</sup>

### **Sección III. Proyectos de ley sobre secreto de Estado: Iniciativas resentadas ante la Asamblea Legislativa**

Este apartado se referirá a los proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa costarricense, que han tenido por objeto regular de alguna forma el secreto de Estado; además, se indicará el estado actual de los expedientes de los proyectos estudiados, precisando si estos se encuentran archivados o si se encuentran en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea.

La importancia de este apartado para la presente investigación radica en demostrar cómo en Costa Rica se ha dado un esfuerzo por regular el secreto de Estado mediante ley ordinaria, sin lograr dicho cometido al día de hoy.

#### **A. Proyecto de Ley de reforma del artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Expediente N° 18475**

Este proyecto de ley pretende reformar el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, cuyo texto dirá:

«Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos y el ejercicio del derecho acceso a la información sobre asuntos de interés público, debiendo ser garantizado por el Estado.

---

<sup>576</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N°2006-016758 de las 15:58 horas del 21 de noviembre de 2006.

El derecho de acceso a la información pública se regirá por los siguientes principios y reglas:

a) Toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad pública, ya sea nacional o local; central o descentralizada, es pública, salvo los secretos de Estado u otro tipo de información que por ley sea calificada como reservada o confidencial.

b) En el ejercicio, implementación e interpretación de este derecho, deben prevalecer en primer término, los principios de publicidad y transparencia administrativa.

c) La información referida a la vida privada y datos personales estará protegida por lo establecido en el artículo 24 de esta Constitución y las leyes que así lo regulen.

d) Ninguna persona tendrá la necesidad de acreditar o justificar interés o derecho alguno sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

e) El Estado deberá establecer y garantizar a través de la ley, los mecanismos y procedimientos administrativos que garanticen el derecho real y efectivo de acceso a la información pública. Se podrán crear por ley órganos o entes especializados e independientes, que velen por el cumplimiento y protección de este derecho fundamental en las administraciones públicas.

f) El Estado deberá utilizar su plataforma tecnológica para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública».

Esta propuesta de reforma al artículo 30 constitucional resulta de gran interés y se considera que sería un gran avance en cuanto a la protección del derecho a la información, el cual es fundamental en un Estado de Derecho moderno que se

considere transparente en sus actuaciones. Sin embargo, se cree que en cuanto a la figura del secreto de Estado, este queda exactamente igual a como se encuentra actualmente, es decir, sin ser debidamente desarrollado, ya que únicamente indica: «salvo los secretos de Estado (...)», sin precisar qué se va a entender por este secreto. Dicho proyecto se encuentra dentro de la corriente legislativa.

### **B. Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente N° 15079**

Este proyecto de ley fue presentado por el diputado Humberto Arce Salas el 16 de diciembre del 2002. Entre los aspectos que se pretendían regular en este proyecto destaca el capítulo IV denominado «Del secreto de estado», el cual contemplaba temas como información objeto del secreto de Estado; el medio<sup>577</sup> que puede contener el secreto; la declaratoria del secreto de Estado, la cual debe ser solicitada por el presidente de la República y el ministro de ramo ante el Consejo de Gobierno; formalidad de la declaratoria, la cual se dará mediante votación de dos terceras partes de los integrantes del Consejo de Gobierno<sup>578</sup> y efectos.

Sobre los efectos de la declaratoria resulta de importancia destacar que el legislador procuró que la limitación de la información por declaración de secreto de Estado no afectara la labor de control político otorgado a la Asamblea Legislativa, ni el control de legalidad en manos del Poder Judicial, lo cual se considera imprescindible en una futura legislación de este instituto:

«Artículo 41: Efectos de la declaratoria del secreto de Estado. La declaración de materias clasificadas como secreto de Estado no afectará a la Asamblea Legislativa ni a la Corte Suprema de

---

<sup>577</sup> (...) *los documentos escritos, magnéticos o electrónicos; y los actos, datos u objetos (...)* Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente número. 15079 de la Asamblea Legislativa, artículo 38.

<sup>578</sup> *Ibíd.*, artículo 39.

Justicia, que tendrán acceso a cuanta información reclamen siempre que la misma sea conocida en sesiones secretas y se garantice el carácter restringido de la misma no dejando constancia alguna de su conocimiento».<sup>579</sup>

Este proyecto, además de que establecía una regulación mínima del secreto de Estado, lo cual se considera muy oportuno, pretendía modificar el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, con el fin de disminuir el plazo de la declaratoria de 30 años a 10 años, para poder acceder documentos declarados como secreto de Estado. Este expediente se encuentra actualmente archivado.

### **C. Proyecto de Ley sobre el Derecho a la Información. Expediente N° 12946**

Este proyecto de ley del año 1997, impulsado por el diputado Rodrigo Gutiérrez Schwanhauser, se encuentra actualmente archivado; sin embargo, de su estudio podemos observar la clara necesidad –que se comparte en esta investigación- de regular el secreto de Estado, bajo el argumento de estar ante la presencia de una laguna jurídica en cuanto a la determinación y la aplicación de este límite constitucional, lo cual eventualmente podría afectar el derecho a la información de los ciudadanos. Lo anterior lo podemos observar en las motivaciones de este proyecto de ley:

« (...) el ordenamiento jurídico costarricense en esta materia arrastra el defecto de que se sanciona a quien revele o divulgue secretos de Estado, pero en ninguna parte se señala cómo se establecen tales secretos, qué asuntos están bajo esta situación o cuándo dejan de serlo. Para evitar actos arbitrarios de los gobernantes, que podrían caer en la tentación de fijar como secretos de Estado asuntos que no lo sean afectando de paso el derecho de los ciudadanos a estar informados de asuntos de

---

<sup>579</sup> *Ibíd.*, artículo 41.

interés público, se propone en este proyecto un procedimiento para establecer, o bien para desclasificarlos».<sup>580</sup>

Llama la atención la preocupación que plasma el diputado Schwanhauser, sobre el hecho de que eventualmente pueda existir un abuso arbitrario de la figura del secreto de Estado por parte de los gobernantes<sup>581</sup>, para ocultar asuntos que realmente no afecten la defensa, la seguridad y las relaciones internacionales ante luz pública, de ahí la necesidad de una norma que venga a prevenir que eso suceda.

También resulta de interés que los secretos de Estado solo se podrían resguardar del conocimiento público por un plazo no mayor de 20 años, lo cual se considera, por los autores de esta investigación, un plazo muy elevado:

«Artículo 6.- Una vez que el Presidente de la República y el Ministro del ramo estimen que un Secreto de Estado ha cumplido con su objetivo, dejarán constancia por escrito del acuerdo de desclasificación. El plazo máximo de un Secreto de Estado no podrá exceder los veinte años, desde su declaración como tal».

**D. Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública y 8 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para la eliminación del secretismo y efectiva publicidad de las sesiones del Consejo de Gobierno y de la Sala Constitucional. Expediente N° 16.283**

La relación de este proyecto presentado en 2006 en cuanto al tema tratado, se encuentra en la propuesta de reforma que se hace del artículo 37 inciso 1) de la

---

<sup>580</sup> Proyecto de Ley sobre el Derecho a la Información. Expediente N° 12946.

<sup>581</sup> En este proyecto corresponde al Poder Ejecutivo la Declaratoria del secreto de Estado: *Artículo 5.- Por Secretos de Estado se entenderán los asuntos de relaciones exteriores, seguridad y defensa de la Nación, que el Presidente de la República, en asocio con los Ministros de las respectivas carteras, así lo acuerden en resolución fundada que deberá conservarse en el respectivo expediente.*

Ley General de la Administración Pública, con lo que se pretendía que dicho artículo se leyera de la siguiente forma:

«Artículo 1.- Refórmese el artículo 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública para que se lea así: Artículo 37.- 1.- Las sesiones del Consejo son públicas, salvo que el Presidente disponga lo contrario caso de tratarse de secretos de Estado, conforme al artículo 30 de la Constitución Política».

Con dicha normativa se pretendía que las sesiones del Consejo de Gobierno fueran públicas, y no secretas como lo son a la fecha de hoy, con la excepción de que el presidente de la República podría disponer lo contrario en caso de estar en presencia de un secreto de Estado; sin embargo, no se precisa en este proyecto de ley lo que debe concebirse por secreto de Estado ni los alcances de este y mucho menos sus efectos. Este expediente con fecha 3 de agosto de 2006, presentado por el diputado Oscar López, se encuentra archivado.

#### **E. Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Expediente N° 14.778**

Este proyecto presentado por el diputado José Manuel Echandi Meza, y que se encuentra archivado, resulta de interés en dos sentidos; por un lado, señala que el derecho a la información puede ser limitado por el secreto de Estado siempre y cuando este secreto se encuentre regulado por ley<sup>582</sup> y, por otra parte, establece como competencia de la Defensoría de los Habitantes llevar un informe semestral sobre toda la información clasificada secreto de Estado:

«Artículo 28.- Corresponde a la Defensoría de los Habitantes la promoción, vigilancia y cumplimiento de las garantías establecidas

---

<sup>582</sup> Establecía el artículo 23 del Proyecto de Ley en mención: *El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido cuando: 1.-La información expresamente se encuentre clasificada como secreto de Estado, por una ley.*

en esta Ley, ello sin perjuicio del derecho que las leyes asignan a otras instituciones públicas de solicitar información.

Para tales efectos la Defensoría de los Habitantes tendrá las siguientes atribuciones:

g) Mantener un informe semestral sobre toda la información clasificada como reservada o secreto de Estado». <sup>583</sup>

Se considera que la propuesta presentada por este proyecto es novedosa, ya que se propone a la Defensoría de los Habitantes como un ente garante y supervisor de la aplicación de las garantías establecidas en este proyecto de ley, es decir, el acceso a la información pública; además que se le asigna la tarea de llevar un control de los secretos de Estado decretados, lo cual deviene en transparencia.

Sin embargo, se hace la siguiente salvedad: si la declaratoria de secreto de Estado tiene por objeto precisamente extraer del conocimiento público un determinado hecho, documento o informe que afecte la seguridad, defensa y relaciones internacionales del país, no resultaría oportuno ni conveniente poner en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes los secretos de Estado, esto porque se podrían poner en peligro los intereses estatales y el orden público, al encontrarse dicha información en conocimiento de personas que deben más bien velar por la publicidad de las informaciones. Se parte de la idea de que los secretos de Estado -por la especial protección de los fines que se pretende con su declaratoria- deben ser del conocimiento del menor número de personas posibles, y que lo que procede es una debida regulación de este límite constitucional, acorde con los controles políticos y legales ordinarios de un sistema democrático.

---

<sup>583</sup> *Ibíd.*, artículo 28, inciso g).

## **F. Proyecto de Ley Reguladora de los Secretos de Estado. Expediente N° 18.639**

Presentado por el exdiputado Luis Fishman Zonzinski, en el año 2012, este proyecto es uno de intentos más recientes por parte de un legislador de la Asamblea Legislativa en aras de regular el secreto de Estado. Dicho proyecto se encuentra en la Comisión de Asuntos Jurídicos.

La normativa del proyecto establece que el secreto de Estado podrá ser declarado mediante decreto del Poder Ejecutivo, que se pueda omitir en dicho decreto aspectos cuya revelación afecten la seguridad interna o externa de la Nación, la defensa de la soberanía nacional y las relaciones internacionales de Costa Rica.

Llama la atención que este proyecto pretende reformar el artículo 295 del código penal, el cual fue reformado en 2013 mediante el artículo 1 de la Ley número 9135, publicada en el Alcance Digital número 78, La Gaceta número 80 del 26 de abril de 2013, y cuya redacción es muy similar a la propuesta por el señor Fishman Zonzinski.

Destaca, en este proyecto, la adición de un artículo 32 Bis en la Ley de Jurisdicción Constitucional, que otorga un recurso legal a los ciudadanos para poder presentar un Amparo ante la Sala constitucional cuando se deniegue información por secreto de Estado:

«Artículo 2.- Adiciónese un artículo 32 bis a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N.º 7135, de 11 de octubre de 1989, cuyo texto será el siguiente: Artículo 32 bis.- Cuando el amparo se interponga en virtud de haber sido denegada información declarada secreto de Estado, el recurrente podrá solicitar que la Sala verifique si la misma puede ser objeto de dicha declaración, procediéndose en su caso de conformidad con el artículo 48 de la presente ley, a fin de que el recurrente formalice la acción de inconstitucionalidad contra el decreto respectivo.

La documentación será remitida de forma confidencial únicamente a los magistrados que deban resolver. Tanto las resoluciones como los expedientes donde se tramiten estos asuntos deberán omitir cualquier referencia a la información que se considere válidamente declarada secreto de Estado.

La violación de lo dispuesto en el párrafo anterior será considerada Revelación de Secretos, según lo dispuesto en el artículo 293 del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970 y sus reformas.

En caso de que se considere que la información no puede ser objeto de una declaratoria de secreto de Estado, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 30 de la Constitución Política, la Sala ordenará en sentencia ponerla a disposición del recurrente y de cualquier otro interesado que la solicite en lo sucesivo».

### **G. Proyecto de Ley Transparencia y Acceso a la información Pública. Expediente N° 19.113**

Este proyecto de ley del año 2014, presentado por el diputado Juan Carlos Mendoza García, tiene como pretensión principal crear una normativa enfocada en la transparencia y acceso a la información pública, y no propiamente una ley que venga a proteger o regular los secretos de Estado.

El secreto de Estado en este Proyecto se ve como un límite al derecho a la información pública:

«Artículo 8.-Límites del derecho de acceso a la información de asuntos de interés público. El derecho de acceso a la información de asuntos de interés público tiene como límites exclusivos, los siguientes: a) Información bajo secreto de Estado, relativa a la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional o las relaciones exteriores de la República. El secreto de

Estado deberá ser decretado por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro atinente al tema (...)».

Artículo 16.- Rechazo de la solicitud. La solicitud de acceso a la información será rechazada en los siguientes casos: (...) b) Si se trata de un secreto de estado debidamente decretado por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro atinente al tema (...)».

Escapan de esta regulación temas tan importantes como el tiempo de duración de los secretos, el control que se pudiere ejercer sobre estos, su custodia, entre otros.

Se cree que este proyecto es un importante avance en aras de promover el derecho a la información, y su redacción es muy similar a la legislación existente en Guatemala y México; sin embargo, se considera que se debe definir y establecer de una forma más clara lo que se va a entender por secreto de Estado, ya que a tenor de lo dispuesto, un tratado internacional podría ser excluido del conocimiento público en razón de decretarse como secreto de Estado por tratarse de un tema de relaciones internacionales, tal como en su momento manifestó el exdiputado Rolando González:

«El presidente de la República o la presidenta de la República tiene capacidad para declarar secreto de Estado los borradores de un tratado comercial que se esté negociando y el acuerdo comercial hasta que no se apruebe (...) Extrañísimo sería que en Costa Rica se hubiera decretado secreto de Estado ese tema, pero hoy precisamente nos hicieron un recuento de acciones de distintos gobiernos —unos de mi partido, otros ajenos—, en donde se intentó constituir en secreto de Estado actos administrativos, que la Sala

Constitucional descalificó y dijo que eran informaciones de acceso público». <sup>584</sup>

A modo de conclusión, se desprende de los proyectos de ley indicados, la existencia de un interés por parte de algunos legisladores costarricenses de regular el secreto de Estado.

Como se pudo observar, la mayor parte de dichos proyectos ha sido archivada y, por ende, sacada de la corriente legislativa a excepción del expediente número 18475 (Proyecto de Ley de reforma del artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica), el cual, lamentablemente, no regula de forma amplia dicho secreto.

El último diputado costarricense interesado en promover un proyecto de ley que regule el Secreto de Estado en Costa Rica fue Rolando González Ulloa, del Partido Liberación Nacional, quien en el año 2015 expresó:

« (...) hay que legislar, hay que enmarcar el concepto de secreto de Estado en Costa Rica. Lo vamos a hacer participativamente, vamos a oír a especialistas para construir el texto fundamental y lo someteremos a una consulta en las instancias idóneas previo a presentarla en la Asamblea Legislativa». <sup>585</sup>

Sin embargo, pese a dicha argumentación, nunca fue presentado por su parte un proyecto de ley para regular esta figura jurídica.

Como conclusión, se trae a colación las palabras del doctor Jiménez Meza, emitidas ante un periódico de circulación nacional:

«No caben las excusas. El artículo 30 constitucional excepciona los secretos de Estado para el libre acceso a la información pública.

---

<sup>584</sup> Acta de la sesión Plenaria Ordinaria Número 167, segundo período de sesiones extraordinarias Primera Legislatura, del martes 7 de abril de 2015, de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. <http://www.asamblea.go.cr/glcp/Actas/2014-2015-PLENARIO-SESI%C3%93N-167.pdf>, (Consultado el 15 de noviembre de 2018).

<sup>585</sup> Ídem.

Estos secretos a su vez deben incluirse en el principio de reserva legal, por dos razones: a) por relacionarse con el régimen de los derechos fundamentales, y b) por la necesaria puntualización de su contenido, como derivación de la abstracción constitucional. No caben así las excusas reglamentarias ni los ocurrentes subjetivismos (...).<sup>586</sup>

---

<sup>586</sup> Jiménez Meza, Manrique, Periódico La Nación, [http://www.nacion.com/In\\_ee/2008/febrero/13/opinion1422942.html](http://www.nacion.com/In_ee/2008/febrero/13/opinion1422942.html), (Consultado el 14 de noviembre de 2018).

## Conclusiones

El tema investigado presenta las siguientes conclusiones:

- 1) El secreto de Estado es un límite intrínseco<sup>587</sup> al derecho a la información pública, impuesto por el artículo 30 de la Constitución Política costarricense de 1949. Dicho límite afecta directamente la libertad pública del derecho a la información pública.
- 2) El secreto de Estado es una excepción a los principios o valores constitucionales de transparencia y publicidad<sup>588</sup> de los poderes públicos, que se justifica en razón de salvaguardar la seguridad nacional, defensa nacional y las relaciones exteriores<sup>589</sup>, al extraer temporalmente del conocimiento público ciertos documentos, hechos o informes.
- 3) El secreto de Estado es un límite a la libertad pública<sup>590</sup> del derecho a la información, considerado como un derecho fundamental (y humano<sup>591</sup>), cuya regulación en el ordenamiento jurídico costarricense corresponde exclusivamente

---

<sup>587</sup> *En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: (...)2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse «Quedan a salvo los secretos de Estado».* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Sentencia Voto: 2120-03 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

<sup>588</sup> *En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2120-03 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

<sup>589</sup> (...) *Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional (...).* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto N° 0136-2003.

<sup>590</sup> (...) *importancia se encuentra en el hecho de que el reconocimiento jurídico de las libertades públicas supone una relación jurídica entre los administrados y el Estado, mediante la cual el Estado se auto limita reconociendo una esfera de libertades básicas al administrado (...).* <https://www.monografias.com/trabajos-pdf5/libertades-publicas-costa-rica/libertades-publicas-costa-rica.shtml>. (Consultado el 02 de marzo de 2019).

<sup>591</sup> *Por primera vez un tribunal internacional señala que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión.* Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre el derecho de Acceso a la Información*, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 02 de marzo de 2019).

al Legislador, según lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, al no estar regulado mediante ley concreta ordinaria, hay trasgresión de principios y normas jurídicas, principalmente el principio de que el régimen de limitaciones de las libertades públicas es reserva de ley<sup>592</sup>.

4) Al no haber una normativa clara que regule ampliamente el secreto de Estado, este último sigue siendo concebido en Costa Rica como un concepto jurídico indeterminado<sup>593</sup> y como una laguna del derecho, ya que si bien es cierto existen unas cuantas normas que hacen referencia a este instituto, estas no regulan ni mucho menos garantizan una adecuada aplicación de este límite al derecho a la información, en el sentido de que estas normas solo imponen sanciones y limitaciones para conocer sobre el secreto de Estado, pero no regulan su ejercicio ni mucho menos establecen medios de control.

5) Se logró demostrar que la declaratoria del secreto de Estado en Costa Rica es un acto político discrecional, cuya determinación corresponde exclusivamente al presidente de la República y al ministro de ramo.

6) Al ser concebido el secreto de Estado como un acto político, existe inhibitoria manifiesta del Poder Judicial de conocer el contenido de este, con el fin de determinar si se ajusta a derecho. La Sala Constitucional se ha rehusado a revisar documentos secretos recientes y ha argumentado que: «Si la Constitución ha otorgado a un Poder del Estado diferente al Judicial la adopción de una decisión

---

<sup>592</sup> *El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1, 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.* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 12202-06, de las 14:40 horas del 22 de agosto de 2006.

<sup>593</sup> *El término «secreto de Estado» constituye un concepto jurídico indeterminado.* Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-175-83.

*Sobre este tema se ha planteado más polémica, sobre todo en razón de la diversidad de elementos que rodean el contenido propio del secreto de estado y su categorización por algunos autores como un concepto jurídico indeterminado (...).* Córdoba Ortega, (Jorge), *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*, Revista Ivstitia, No.114-115, (1996), 34.

autónoma sobre determinada materia, esta Sala debe abstenerse de revisarla, por tratarse de una cuestión política no justiciable, también denominada zona de reserva política(...)».<sup>594</sup>

7) En el caso de la Asamblea Legislativa, pese a tener amplias potestades investigativas<sup>595</sup> emanadas por la Constitución Política costarricense, mediante oficios internos como lo son el CON-051-2007 y el CON-019-2010<sup>596</sup>, ambos emitidos por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, se autoimpone limitaciones para conocer documentos secretos. Sin embargo, se considera que esta inhibitoria de la Asamblea Legislativa implica una afrenta a la Constitución Política, pues como se comentó en el desarrollo del presente estudio, de acuerdo con las atribuciones exclusivas de la Asamblea Legislativa, establecidas en el artículo 121 de la Constitución Política, en su inciso 7), establece que es la Asamblea Legislativa la encargada de suspender, por evidente necesidad pública, los derechos constitucionales, dentro de los que incluye el artículo 30, el cual es el derecho de acceso a la información.<sup>597</sup>

---

<sup>594</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

<sup>595</sup> (...) *las Comisiones especiales de investigación tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios (y) podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí cualquier persona con el objeto de interrogarla (...)* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1618-91 de las 14:16 del 21 de agosto de 1991.

*La facultad investigativa se ejerce ampliamente, debido a que la Comisión puede investigar cualquier asunto que le encomiende el Plenario.* Procuraduría General de la República, Dictamen C-166-91, del 17 de octubre de 1991.

<sup>596</sup> (...) 7. *Estas Comisiones no pueden investigar asuntos relacionados con secretos de Estado, sea diplomáticos, militares y de seguridad nacional pendientes.* [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf) (Consultado el 03 de marzo de 2019).

<sup>597</sup> **ARTÍCULO 121.-** *Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...) (...)7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo solo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado. En ningún caso podrán suspenderse derechos o garantías individuales no consignados en este inciso (...).* Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. (San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013, artículo 121.

Al no legislar de forma específica, el concepto, los alcances y detalles de la figura del secreto de Estado, la Asamblea Legislativa incumple la Constitución, y más aún, cuando se inhibe de conocer o investigar sobre declaraciones de secreto de Estado, pues según delega tácitamente, en la Sala Constitucional, la regulación indirecta de la figura del secreto de Estado, pues es a nivel jurisprudencial como se ha dotado de contenido a dicha figura; tal delegación, aunque no sea expresa, implica transgresión a la Constitución, pues su artículo 9 claramente establece que «Ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias»; claro está que dicha delegación radica, como se dijo, en que ha sido la Sala Constitucional la que ha tenido que dotar de contenido la figura del secreto de Estado, y no porque el Tribunal Constitucional haya legislado en la materia.

8) La limitación del artículo 30 de la Constitución Política rige en contra de los administrados, no contra los otros poderes del Estado, por ende, el ejercicio del control sobre los secretos de Estado por parte de los otros poderes estatales, es posible.<sup>598</sup>

Dicho control es de suma importancia, por cuanto existe el riesgo, en la situación jurídica actual del secreto de Estado en Costa Rica, de que dicha figura se preste para ocultar, del escrutinio público, situaciones en las que existe negligencia o incluso dolo de los funcionarios de las instituciones públicas.

La autora Elvira Batalla comenta sobre el secreto de Estado lo siguiente: «El secreto de Estado obedece a decisiones que necesariamente toman los órganos del Estado ante situaciones patológicas presentes o futuras, bien para remediarlas o con la finalidad de prevenirlas»<sup>599</sup>. Lo anterior retrata el deber ser de la figura del secreto de Estado y cuál debe ser el fin perseguido de su existencia en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, ¿cómo el determinar una declaratoria de

---

<sup>598</sup> Artículo 41: Efectos de la declaratoria del secreto de Estado. La declaración de materias clasificadas como secreto de Estado no afectará a la Asamblea Legislativa ni a la Corte Suprema de Justicia, que tendrán acceso a cuanta información reclamen siempre que la misma sea conocida en sesiones secretas y se garantice el carácter restringido de la misma no dejando constancia alguna de su conocimiento. Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente número 15079, artículo 41.

<sup>599</sup>Batalla, Elvira, *El secreto de estado en el derecho constitucional costarricense*, (Revista de Ciencias Jurídicas N° 52, de enero-abril, 1985), 50-51.

secreto de Estado busca prevenir y corregir patologías, en lugar de ser un ocultamiento de estas, que garantice impunidad de los funcionarios que permiten o propician dichas patologías, impunidad que les permita no solo evadir la justicia, sino también la continuación de su ilícito?

Lo anterior solo se logra aportando seguridad jurídica en cuanto a la figura del secreto de Estado, pues mientras continúe sin legislarse esta materia, se seguirá propiciando la impunidad y el irrespeto a la ley y el espíritu de la Constitución en cuanto a limitar el derecho de acceso a la información.

9) Conclusión sobre Derecho Comparado: sobre el secreto de Estado en el Derecho Comparado, se pudo observar que el derecho positivo ha dado grandes pasos en materia de regulación de este límite a la información pública, pues destaca el interés de los legisladores por establecer medios fuertes de control y límites al libre ejercicio de esta figura jurídica, lo cual puede ser utilizado como un modelo a seguir en ordenamiento jurídico nacional.

En cuanto a los ordenamientos jurídicos consultados, se puede observar mucha similitud y coincidencia en cuanto a la forma en la que la figura del secreto de Estado en Costa Rica ha sido delimitada a lo largo de los años a nivel jurisprudencial y de pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, pues en todos ellos, siempre se busca limitar el acceso a la información, únicamente en situaciones calificadas en las que se vea afectada la defensa nacional, la seguridad nacional y las relaciones internacionales. Esto es de suma importancia en cuanto a la formulación de una ley que regule el derecho de acceso a la información y secreto de Estado, ya que podría analizarse la experiencia de otras latitudes en cuanto a la regulación de dicha materia.

10) Conclusión sobre los casos prácticos: sobre este tema se pudo observar cómo, a lo largo de la historia política de Costa Rica, diversos gobiernos han intentado (sin éxito) extraer del conocimiento público ciertas informaciones que a su consideración correspondían a secretos estatales. El análisis de los casos prácticos demostró que ante la ausencia de una ley clara que determine el ámbito

de aplicación y sistemas de control de esta figura jurídica, se trató de decretar como secretos, documentos, hechos o informes no relacionados con la defensa, seguridad nacional o relaciones internacionales, lo cual genera inseguridad jurídica y trasgresión al derecho a la información.

11) Conclusión sobre los proyectos de ley presentados: se logró demostrar que en Costa Rica se han propuesto varios proyectos de ley tendientes a regular el secreto de Estado, en cuyas redacciones destaca la preocupación de los legisladores por emanar una normativa que garantice el derecho a la información, estableciendo límites como el secreto de Estado.

12) Vistas las anteriores conclusiones, se puede determinar que se cumple la hipótesis del trabajo de investigación, en razón de que en el ordenamiento jurídico costarricense, la aplicación del secreto de Estado efectivamente es un acto político discrecional en manos del Poder Ejecutivo, acto que limita la libertad del derecho a la información pública, y cuya declaratoria mediante decreto tiene como consecuencia extraer del conocimiento público y de los otros poderes del Estado, ciertos documentos, hechos e informaciones vinculados con las relaciones internacionales, defensa nacional y seguridad nacional. Dicha limitación afecta la libertad pública del derecho a la información, lo cual es materia de reserva de ley. Si bien es cierto se ha dado un cierto esfuerzo por parte de los legisladores por regular el tema tratado, este ha sido exiguo, y la normativa existente es dispersa, imprecisa e insuficiente.

### **Recomendaciones:**

Se recomienda que en el ordenamiento costarricense se emita una ley que regule ampliamente el secreto de Estado, ya sea mediante la promulgación de una ley de secretos de Estado o, preferiblemente, una Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública que amplíe este derecho e introduzca en un apartado los límites, incluyendo el secreto de Estado. Dicha ley debe prever un sistema de control de secretos de Estado, a manos de los otros poderes del Estado.

En la promulgación de dicha ley, debe considerarse y preponderar el espíritu del constituyente, cuando instituyó el artículo 30 de la Constitución Política, el cual era y debe seguir siendo que impere la transparencia y la legalidad en el ejercicio de las potestades de la Administración Pública, a través de las actuaciones de sus funcionarios.

Se debe tomar en cuenta que el Estado no tiene fines en sí mismo, sino que toda su actividad y razón de ser siempre es la satisfacción del interés público, entendido este como la manifestación de los intereses individuales coincidentes de los administrados<sup>600</sup>; por consiguiente, la única forma de poder controlar que el Estado actúa sometido al ordenamiento jurídico y que satisface el interés público, es poder someter las actuaciones de la Administración Pública al escrutinio público y tamizar dichas actuaciones con la ley que informa su funcionamiento, potestades y límites. Dicho escrutinio solo se logra si los ciudadanos cuentan con acceso a los departamentos administrativos y obtienen la información necesaria para someter a examen el desempeño de instituciones y funcionarios.

Al ser el secreto de Estado un límite a ese libre acceso a la información, se debe, a través de una ley específica, delimitar su concepto y alcances, y establecer de forma concreta en qué situaciones es aplicable dicha figura, las cuales deben ser situaciones específicas y calificadas, de modo que el Secreto de Estado no signifique un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a los departamentos administrativos, con el propósito de obtener información sobre asuntos de interés público, pues se imposibilitaría el ejercicio responsable de otros derechos como el sufragio, la lucha contra la corrupción y la procura de la transparencia administrativa.

---

<sup>600</sup> Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 113.

## **Bibliografía:**

### **Libros:**

Aguilar Bulgarelli, Oscar. *Secreto de estado y el derecho a la información*. Primera edición. San José, Costa Rica, Progreso Editorial, 1996.

Biglino Campos, P. *Publicidad de las normas*. Madrid, España: Editorial Civitas, Enciclopedia jurídica básica, volumen IV, 1994.

Córdoba Ortega, Jorge. *El Derecho de Petición como Garantía Fundamental*. Primera edición. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997.

Córdoba Ortega, Jorge. *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, 2004.

Ortiz Ortiz, Eduardo. *Tesis de Derecho Administrativo*. Tomo I. San José, Costa Rica: Editorial Stradmann, 1998.

Hernández, Rubén. *Las Libertades Públicas en Costa Rica*. Primera edición. 1980.

Hernández Valle, Rubén. *Derecho Procesal Constitucional*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1995.

Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la Información Administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2006.

Montenegro, Walter. *Introducción a las doctrinas político económicas*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Participación ciudadana*. Segunda edición. San José, Costa Rica: Serie Módulos Educativos, Módulo 3, 2002.

Villalobos Quirós, Enrique. *El Derecho a la Información*. Primera reimpresión de la primera edición. San José, Costa Rica: Editorial EUNED, 2000.

Vargas Benavides, Luis Fernando. *Democracia, Derecho y Transparencia, Las riendas del desarrollo: la transformación de la Hacienda Pública en Centroamérica y República Dominicana*. Heredia, Costa Rica: Edits. Fernando Herrero; Marvin Taylor; Gladys González. EFUNA, 2001.

Soler, Sebastián. *Derecho Penal Argentino*, Argentina, Buenos Aires: Editora Tipográfica, Tomo V, 1976.

Solís Fallas, Alex. *Diferencias entre el control político y el control jurisdiccional*, Primera edición, San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, Serie Actos y Debates Legislativos, 1996.

Solís Fallas, Alex. *Control político y jurisprudencia constitucional*, San José: CONAMAJ, 2000.

## **Revistas:**

Batalla, Elvira, 1985. El secreto de estado en el derecho constitucional costarricense, *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 52, de enero-abril.

Batalla, Elvira, 1979. La Potestad de Investigación del Poder Legislativo, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, número 39, setiembre.

Bermejo Vera, José, 1988. El secreto en las Administraciones públicas: Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 57.

Córdoba Ortega, Jorge, 1996. El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado, *Revista Ivstitia*, N°114-115, año 10.

Córdoba Ortega, Jorge, 2009. El acceso a la Información en el marco Constitucional y sus límites. *Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*, Vol. 17, n° 2.

Córdoba Ortega, Jorge. 2012. El Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Gestión Administrativa, *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 62-63.

Odio Benito, Elizabeth. 1984. Seguridad del Estado: detención, condiciones materiales, *Revista de Ciencias Jurídicas*, N°28, marzo.

Romero Pérez, Jorge Enrique, 2007. El Derecho a la Información Estatal, El caso de Costa Rica, *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica* n° 112.

**Leyes:**

Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.  
San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas, 2013.

Estatuto del Servicio Exterior de La República, N° 3530, del 05 de agosto de 1965.

Código Penal, N°11 del 27 de junio de 1924.

Código Penal, N° 368 del 21 de agosto de 1941.

Código Penal de Costa Rica, N° 4573 del 04 de mayo de 1970.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 del 10 de octubre de 1989.

Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202 de 24 de octubre de 1990.

Ley General de Policía, N° 7410 de 26 de mayo de 1994.

Código Procesal Penal, N° 7594 de 10 de abril de 1996.

Código Procesal Civil, N° 9342 del 03 de febrero del 2016.

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 3008 de 18 de julio de 1962.

Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, N° 5482 del 24 de diciembre de 1973.

Ley General de Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 de 11 de octubre de 1989.

Ley del Sistema Nacional de Archivos, N°. 7202 de 24 de octubre de 1990.

Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, N° 7425 del 09 de agosto de 1994.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, del 07 de setiembre de 1994.

Ley General de Policía, N° 7410 del 26 de mayo de 1994.

Ley Orgánica del Ministerio Público, N° 7442 del 25 de octubre de 1994.

Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097 del 14 de marzo de 2013.

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (Reglamenta la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional indicada en el artículo 13 de la Ley N° 7410) Decreto Ejecutivo N° 32522 del 27 de julio del 2005.

### **Proyectos de Ley:**

Proyecto de Ley de reforma del artículo 30 de la constitución política de la República de Costa Rica. Expediente N° 18475.

Proyecto de Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente N° 15079.

Proyecto de Ley sobre el Derecho a la Información. Expediente N° 12946.

Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública y 8 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para la eliminación del secretismo y efectiva publicidad de las sesiones del Consejo de Gobierno y de la Sala Constitucional. Expediente N° 16.283.

Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Expediente N° 14.778.

Proyecto de Ley Reguladora de los Secretos de Estado. Expediente N° 18.639.

Proyecto de Ley Transparencia y Acceso a la información Pública. Expediente N° 19.113.

### **Sitios Web consultados:**

Aarón Sequeira, Gerardo Ruiz, Periódico La Nación, *Sala IV valida secreto de Estado sobre informes de embajador en Brasil*, <https://www.nacion.com/el-pais/sala-iv-valida-secreto-de-estado-sobre-informes-de-embajador-en-brasil/A3FSJSPKV5D7PPMII7WJLXBNEY/story/> Consultado el 22 de octubre de 2018).

Acta de la sesión Plenaria Ordinaria Número 167, segundo período de sesiones extraordinarias Primera Legislatura, del martes 7 de abril de 2015, de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

<http://www.asamblea.go.cr/glcp/Actas/2014-2015-PLENARIO-SESI%C3%93N-167.pdf>, (Consultado el 15 de noviembre de 2018).

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. *Acta No. 108*, <http://www.cesdepu.com/actas/ANC49.pdf> (Consultado el 12 de octubre de 2018).

Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 9/1968, del 5 de abril, sobre secretos oficiales, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-263>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Constitución Española, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229), (Consultado el 01 de noviembre de 2018). El subrayado no pertenece al original.

Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Español, Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Aguilar Bulgarelli, Oscar, Periódico La Nación, *El secreto de Estado, Funcionarios deben leer sentencias de la Sala Primera de la Corte sobre el secreto*, <https://www.nacion.com/opinion/el-secreto-de-estado/G44MWLWX7RAFVDPEL7QWSUAPBE/story/>, (Consultado el 16 de noviembre de 2018).

Alonso Gómez-Robledo Verduzco. *El Derecho a la Intimidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, Derechos Humanos Fundamentales*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1840/17.pdf>, (Consultado el 19 de octubre de 2018).

Álvarez Rico, Manuel e Isabel, *Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17250.pdf>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

Álvaro Murillo. Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/> (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Amelia Rueda, *Presidente considera «grave riesgo para la seguridad nacional» revelar informes sobre Brasil* <http://www.ameliarueda.com/nota/solis-revelar->

informes-brasil-amparo-riesgo-seguridad-nacional, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Amelia Rueda, *Diputado del PLN acude a Sala IV por negativa de Ministro a revelar nombres de visitantes a Presidencia*, <https://www.ameliarueda.com/nota/diputado-del-pln-acude-a-sala-iv-por-negativa-de-ministro-a-revelar-nombres>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Amelia Rueda, *Gobierno: Revelar lista de visitantes a Casa Presidencial es «altamente lesivo» para la seguridad de la Nación*, <https://www.ameliarueda.com/nota/gobierno-revelar-lista-de-visitantes-a-casa-presidencial-es-altamente-lesiv>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Aragón Reyes, Manuel, *El control parlamentario como control político*, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>, (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Arias Ramírez, Bernal, *Duodécimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/012/Institutos\\_democracia.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/012/Institutos_democracia.pdf) (Consultado el 23 de octubre de 2018).

Arguedas, Carlos, Periódico La Nación, *Fiscalía acusa a 26 personas por caso de la trocha fronteriza*, <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/fiscalia-acusa-a-26-personas-por-caso-de-la-trocha-fronteriza/D7RT2YIHFNHTXHKQXSLZM5NJTM/story/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Arrieta, Esteban, La República.net, *Niega Benavides «secretismo» por Trocha*, [https://www.larepublica.net/noticia/niega\\_benavides\\_secretismo\\_por\\_trocha](https://www.larepublica.net/noticia/niega_benavides_secretismo_por_trocha), (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

Bobbio, Norberto, *La democracia y el poder invisible*, <http://www.omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/la-democracia-y-el-poder-invisible.pdf>. (Consultado el 03 de octubre de 2018).

Control político-democrático, Anexo 16  
[http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/anexos/anexo\\_16.pdf](http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/anexos/anexo_16.pdf) (Consultado el 23 de octubre de 2018).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

Cambroner, Natasha, Periódico La Nación, *Presidente dice que acatará fallo de la Sala IV que lo obliga a divulgar listados de sus visitas*, <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/presidente-dice-que-acatara-fallo-de-la-sala-iv-que-lo-obliga-a-divulgar-listados-de-sus-visitas/7P6IE7KWTBHETIDSAIVRA5ILTM/story/>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Constitución Política de la República de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

Constitución Política de la República de Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf>, (Consultado el 07 de noviembre de 2018).

Consulta Legislativa N° 1618-91 del 21 de agosto de 1991, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Resoluciones%20Sala/1618-91.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Resoluciones%20Sala/1618-91.pdf), (Consultado el 26 de octubre de 2018).

Convención Americana sobre Derechos Humanos,  
[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

Convenio Europeo de Derechos Humanos,  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf), (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña,  
[https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_convencion\\_espanol.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf), (Consultado el 22 de noviembre de 2018)

Comunicado de prensa SC-CP-13-15, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, del 13 de marzo de 2015, <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/component/phocadownload/category/120-c2015?download=2150:sc-cp-13-15>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Córdoba Ortega, Jorge, *La Legislación Costarricense y el Derecho de Acceso a la Información Pública*,  
[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_cr\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf) (Consultado el 18 de octubre de 2018).

Corrales, José Miguel, *De las comisiones especiales*,  
<http://www.uescuelalibre.ac.cr/revistas/Revista2.pdf>, (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, Sentencia de 24 de noviembre de 2009.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf), (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, párrafo. 88,

<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Crhoy.com, Noticias 24/7, *Ministro de la presidencia nos dijo que Trocha era secreto de Estado, dice Miguel Ramírez* <https://archivo.crhoy.com/ministro-de-la-presidencia-nos-dijo-que-trocha-era-secreto-de-estado-dice-miguel-ramirez/nacionales/>, (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principio N° 4, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Decreto Ejecutivo N° 25127-SP de las 08:00 horas del 30 de abril de 1996: *Declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero, registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional*, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39337&nValor3=90632&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39337&nValor3=90632&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Decreto Ejecutivo N° 25180-SP de las 09:00 horas del 14 de mayo de 1996: *Reforma decreto que declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero, registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional*, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28320&nValor3=90633&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28320&nValor3=90633&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Decreto Ejecutivo 25363-SP de del 17 de julio de 1996: *“Deroga decreto que declara como Secreto de Estado los archivos y registros de trasiego de drogas, lavado de dinero registro de vehículos encargados del control de drogas y los registros de armas del Arsenal Nacional”* [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39450&nValor3=41585&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39450&nValor3=41585&strTipM=TC), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-019-2010 del 22 de junio del 2010 [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf) (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-056-2010, del 27 de setiembre de 2010, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-056-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-056-2010.pdf), (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, CON-019-2010, del 22 de junio de 2010, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento\\_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Reglamento_Asamblea/RAL%202014/Servicios%20Tecnicos/CON-019-2010.pdf), (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios N° 26, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85, párrafo. 70, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf) (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios N° 26, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf) (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Diario Extra, *Secreto de Estado es impreciso en ley tica. Diputado presentará nueva legislación ante golpes a la prensa*, [http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/256946/secreto-de-estado-es--impreciso-en-ley-tica](http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/256946/secreto-de-estado-es-impreciso-en-ley-tica) (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Foro, Periódico La Nación, *Fuerzas armadas en Costa Rica*, [http://www.nacion.com/opinion/foros/Fuerzas-armadas-Costa-Rica\\_0\\_1391260880.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Fuerzas-armadas-Costa-Rica_0_1391260880.html), (Consultado el 20 de octubre de 2018).

Foro, Periódico La Nación, *Política de defensa de Costa Rica*, [http://www.nacion.com/opinion/foros/Politica-defensa-Costa-Rica\\_0\\_1393860619.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Politica-defensa-Costa-Rica_0_1393860619.html), (Consultado el 20 de octubre de 2018).

FMM Educación, *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, <https://www.fmmeducacion.com.ar/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano/> (Consultado el 01 de octubre de 2018).

Galán Medina, Marta, *El secreto de estado: entre el acceso a la información y la defensa nacional*, [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2015/133087/TFG\\_mgalanmedina.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2015/133087/TFG_mgalanmedina.pdf), (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

[https://www.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs\\_juds/revista\\_115/pdfs/08elejercicio.pdf](https://www.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/revista_115/pdfs/08elejercicio.pdf), (Consultado el 24 de octubre de 2018).

Índices de actos y documentos calificados como secretos o reservados en los diferentes Órganos en Chile:

<http://www.superir.gob.cl/transparencia/secretoreserva.html>,

[http://transparencia.dirplan.cl/secreto/secreto\\_reserva.html](http://transparencia.dirplan.cl/secreto/secreto_reserva.html),

<http://xi.serviu.cl/transparencia/2015/general/secretoreserva.html>,

<http://www.siss.gob.cl/transparencia/secretoreserva.html> (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

*Il segreto di Stato*, <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/cosa-facciamo/tutela-delle-informazioni/segreto-di-stato.html>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

Javier de Lucas Martin, *Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142180.pdf>, (Consultado el 18 de octubre de 2018).

Jaconelli, Joseph, *La información delicada y la libertad de prensa en el Reino Unido*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001349/134948so.pdf>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018).

Jinesta Lobo, Ernesto, *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*,

[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/TRANSPARENCIA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20ADMINISTRATIVA%20-%202004.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/TRANSPARENCIA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20ADMINISTRATIVA%20-%202004.PDF), (Consultado el 19 de octubre de 2018).

Jinesta Lobo, Ernesto. Debido Proceso en Sede Administrativa, web:[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/DEBIDO%20PROCESO%20EN%20LA%20SEDE%20ADMINISTRATIVA.PDF), (Consultado el 25 de octubre de 2018).

Jiménez Meza, Manrique, Periódico La Nación, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/febrero/13/opinion1422942.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/febrero/13/opinion1422942.html), (Consultado el 14 de noviembre de 2018).

Laidley B, Cristian, *Costa Rica no tiene tradición de Secretos de Estado*, [http://www.primera plana.or.cr/es/Historico/Costa\\_Rica\\_no\\_tiene\\_tradici%C3%B3n\\_de\\_Secretos\\_de\\_Estado/](http://www.primera plana.or.cr/es/Historico/Costa_Rica_no_tiene_tradici%C3%B3n_de_Secretos_de_Estado/), (Consultado el 01 de octubre de 2018).

Lavilla Rubira, Juan J. y Ezquerria Díaz María P., Traducción de la Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989, *Revista de Administración Pública (RAP)*, número 126, Septiembre/Diciembre 1991, artículo 1, inciso 9) <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=1&IDN=124&IDA=23783>, (Consultado el 03 de noviembre de 2018).

Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado, [http://www.oas.org/juridico/spanish/chi\\_res22.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res22.pdf) (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

Ley N° 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 21. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>, (Consultado el 06 de noviembre de 2018).

Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/LeydeAccesoalaInformacionPublica.pdf>, (Consultado el 07 de noviembre de 2018).

Ley General de Administración Pública. Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldeadministracionpublica.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley N° 7135 de 11 de octubre de 1989, art. 32. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_cri\\_constitucional.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_cri_constitucional.pdf), (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Ley del Sistema Nacional de Archivos, N°. 7202 de 24 de octubre de 1990, art. 10. [www.archivonacional.go.cr/pdf/ley\\_7202.doc](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/ley_7202.doc) (Consultado el 18 de octubre de 2018).

Ley 124/2007, Ley de Sistema de Información para la Seguridad de la República y Secreto de Estado, artículo 39, inciso 1. [https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-differimento/legge-124-2007.html#Capo\\_V](https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/documentazione/normativa-differimento/legge-124-2007.html#Capo_V), (Consultado el 03 de noviembre de 2018). Traducción automática de Google.com al idioma español.

Madrigal, Luis Manuel, El Mundo.Cr, *Gobierno de Costa Rica declara «secreto de Estado» doce informes sobre situación en Brasil.* <https://www.elmundo.cr/gobierno-de-costa-rica-declara-secreto-de-estado-doce-informes-sobre-situacion-en-brasil/> (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Martín Barraza, Alejandro San, *El principio de transparencia y publicidad de los actos de la administración del estado y los secretos de la defensa,* <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/9-san-Mart%C3%ADn.pdf>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

Méndez Garita, William, Periódico La Nación, *Oscar Arias fustiga al Gobierno.* [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Moya Chacón, Ronald, Periódico La Nación, *País negocia compra de armamento.* [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/01/pagina04.html#2](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/01/pagina04.html#2), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Moya Chacón, Ronald, *Declaran secreto en armas y drogas,* [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Moya, Rónald y Segnini, Giannina, Periódico La Nación, *Prevén más trabas a compra de armas,* [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/08/pagina09.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/08/pagina09.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Morineau, Marta, *El Derecho Comparado,* <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/5.pdf>, (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Muñoz, Hugo Alfonso, *El Control Político*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/\\$FILE/87.CONTROL\\_POLITICO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/$FILE/87.CONTROL_POLITICO.pdf), (Consultado el 26 de octubre de 2018).

Murillo, Álvaro, Periódico La Nación, *El último secreto de Estado cumple 18 años sin imitaciones*, <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/el-ultimo-secreto-de-estado-cumple-18-anos-sin-imitaciones/2EVDONKOCVC25MHSR22QBW7GYM/story/>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre el derecho de Acceso a la Información*, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, (Consultado el 21 de noviembre de 2018).

Oviedo, Esteban, Periódico La Nación, *Encargado de obra: ministro adujo «secreto de Estado»*, <https://www.nacion.com/archivo/encargado-de-obra-ministro-ajudo-secreto-de-estado/AULCYOF7FZEZXEYNQCJLDJWL3E/story/>, (Consultado el 22 de noviembre de 2018).

Palmer, Stephanie, *Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989*, (La Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989), Traducción: Juan Carlos Da Silva Ochoa, Universidad del País Vasco, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/171113.pdf>, (Consultado el 02 de noviembre de 2018).

Pérez, Efraín y Makowiak, Jessica, *El Derecho de Acceso a la Información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional*,

<http://huespedes.cica.es/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm> (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Periódico La Nación, *Detectan millonario faltante de armas*, <https://www.nacion.com/archivo/detectan-millonario-faltante-de-armas/6SPKLVBVKRBWRJUXSWUDYPLDDA/story/>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación, *La advertencia de Arias*, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/04/opinion.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/04/opinion.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/04/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/04/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/05/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/junio/05/pagina04.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación, *Contraloría indaga uso millonario de fondos*, [http://www.nacion.com/archivo/Contraloria-indaga-uso-millonario-fondos\\_0\\_1416258521.html](http://www.nacion.com/archivo/Contraloria-indaga-uso-millonario-fondos_0_1416258521.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación, *Contraloría indaga uso millonario de fondos*. <https://www.nacion.com/archivo/contraloria-indaga-uso-millonario-de-fondos/SJCIWDUVYZDDHFOXXATL7HPGJU/story/>, (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Periódico La Nación, *Gobierno decreta reserva y esconde 12 memorandos sobre crisis en Brasil*, [http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion\\_0\\_1590640976.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Gobierno-decreta-memorandos-Brasil-divulgacion_0_1590640976.html), (Consultado el 18 de noviembre de 2018).

Programa de Gobierno 1982-1986, Partido Liberación Nacional, *Volvamos a la Tierra*,

<http://www.asamblea.go.cr/sd/Partidos%20Politicos%20Programas%20de%20Gobierno/Programa%20de%20Gobierno%20PLN%201982-1986%20L%20Monge%20Volvamos%20a%20la%20Tierra.pdf>, (Consultado el 15 de noviembre de 2018).

Proposición de Ley 122/000021. Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, el 16 de septiembre de 2016. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-32-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-32-1.PDF), (Consultado el 01 de noviembre de 2018).

Redacción, BBC Mundo, *Corte Internacional de Justicia resuelve en favor de Costa Rica disputa de fronteras con Nicaragua*, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151216\\_costa\\_rica\\_nicaragua\\_fronteras\\_haya\\_disputa\\_fronterasmr](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151216_costa_rica_nicaragua_fronteras_haya_disputa_fronterasmr), (Consultado el 15 de octubre de 2018).

Reglamento N° 13, del 2 de marzo de 2009, de la Ley N° 20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1001095>, (Consultado el 05 de noviembre de 2018).

Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, [http://www.asamblea.go.cr/ca/ral\\_comentado/ral\\_comentado.pdf](http://www.asamblea.go.cr/ca/ral_comentado/ral_comentado.pdf), (Consultado el 27 de octubre de 2018).

Rey Martínez, Fernando, *Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español*,

[www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-9814201700010001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-9814201700010001),  
(Consultado el 26 de octubre de 2018).

Revenga Sánchez, Miguel, *Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79605.pdf>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

Revenga Sánchez, Miguel, *El imperio de la política: seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2005529>, (Consultado el 21 de octubre de 2018).

Sánchez Ferro, Susana, *La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale Italiana en materia de secretos de Estado*, Sentencia de la Corte Costituzionale número 106/2009, de 8 de abril, sobre el secreto de Estado y el programa de *extraordinary renditions*. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/10318/9856>, (Consultado el 04 de noviembre de 2018).

Sánchez, Morón, Miguel, *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente* <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17269.pdf>, (Consultado el 22 de octubre de 2018).

Santolaya Machetti, Pablo. *El control de los secretos de estado; la experiencia el derecho comparado*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801919>. (Consultado el 20 de octubre de 2018).

Semanario Universidad, *Estructura paralela alegó secreto de Estado para no dar información sobre la trocha*, <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/estructura->

paralela-aleg-secreto-de-estado-para-no-dar-informacin-sobre-la-trocha/,  
(Consultado el 22 de octubre de 2018).

Torres Ventosa, Juan José, *La regulación legal de los Secretos Oficiales*,  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119392>, (Consultado el 29 de  
octubre de 2018).

Vizcaíno, Irene, Periódico La Nación, *Ministro alega secreto de Estado*,  
[http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/mayo/01/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/mayo/01/pagina04.html), (Consultado el 18 de  
noviembre de 2018).

**Congreso o seminario:**

Canavaggio, Perrine. *El acceso a la información pública en el mundo: un derecho emergente*. Trabajo presentado en el Séptimo Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, Río de Janeiro, Brasil, 27 de junio-1 de julio de 2011.

Loscos Fernández, Javier. *Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas*. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

**Tesis:**

González Rodicio, Armando Manuel, *Limitaciones Jurídicas al Acceso a la Información en Costa Rica*. Tesis de grado para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1988.

Chaves Vargas, Cynthia y Rojas Durán, Fabiola, *El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Un análisis comparado jurisprudencial*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007.

Sánchez de Lozana, Antonio. *Viabilidad Democrática y Control de la Corrupción*. Citado por Obando León, Francisco José. *La Rendición de Cuentas de la Administración Pública Costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002.

**Jurisprudencia:****Sala Primera:**

Sala Primera de Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución N° 115 de las 17:00 horas del 04 de octubre de 1983.

**Sala Tercera:**

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución N° 2010-00103 de las 16:10 horas del 12 de febrero 2010.

**Sala Constitucional:**

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto 880-90, de las 14:25 horas del 01 de agosto de 1990.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 441-91 de las 16:15 horas del 20 de febrero de 1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1618-91 de las 14:16 horas del 21 de agosto de 1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2450-92 de las 11:04 horas del 21 de agosto de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 934-1993 del 22 de febrero de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1569-93 de las 15:42 horas del 31 de marzo de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1026-94, de las 10:54 horas del 18 de febrero de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 1115-94, de las 09:21 horas del 25 de febrero de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3484-94 de 12:08 horas del 07 de julio de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 5825-94, del 05 de octubre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 6776-94, de las 14:57 horas del 22 de noviembre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 1898-97 de las 13:18 horas del 14 de abril de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto 3967-98 de las 11:41 horas del 12 de junio de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 07121-98, de las 16:27 horas del 06 de Octubre de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3074-02, de las 15:24 horas del 02 de abril del 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 6054-02 de las 14:39 horas del 19 de junio de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 0136-03, de las 15:22 horas del 15 de enero de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2120-03 de las 13:40 horas del 14 de marzo de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3407-04, de las 16:13 horas del 31 de marzo de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 2005-00756, de las 9:58 horas del 28 de enero de 2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 14563-2005, de las 12:48 horas del 21 de octubre de 2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 7965-06 de las 16:58 horas del 31 de mayo de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 9197-06 de las 14:55 horas del 4 de julio del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 12202-06, de las 14:40 horas del 22 de agosto del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2006-016758 de las 15:58 horas del 21 de noviembre de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 17947-06 de las 16:49 horas del 12 de diciembre de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N°1403-2007 del 31 de enero del 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 4460-08, de las 17:14 horas del 25 de marzo del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto 2261-11 de las 17:26 horas del 23 de febrero del 2011.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 3123-13, de las 09:20 horas del 08 de marzo del 2013.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 11562-2013 del 30 de agosto del 2013.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia Voto N° 07938-2014, de las 09:40 horas del 06 de junio del 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2015-3729 de las 11:38 horas del 13 de marzo 2015.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-6728 del 2016.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia Voto N° 2016-16359 de las 12:13 horas del 04 de noviembre de 2016.

## **Dictámenes de la Procuraduría General de la República de Costa Rica:**

Procuraduría General de la República, Dictamen C-164-79, del 13 de agosto de 1979.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-249-80, del 30 de octubre de 1980.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-175-83, del 31 de mayo de 1983.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-034-84, del 19 de enero de 1984.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-87, del 17 de junio de 1987.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-172-90 de 16 de octubre de 1990.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-166-91, del 17 de octubre de 1991.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-1993, del 17 de setiembre de 1993.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-130-1993, del 28 de setiembre de 1993.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-137-1995, del 14 de junio de 1995.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-221-1995, del 10 de octubre de 1995.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-239-95, del 21 de noviembre de 1995.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-246-1995, del 29 de noviembre de 1995.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-123-1996, del 29 de julio de 1996.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-094-1997, del 12 de junio de 1997.

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-057-99 del 11 de mayo de 1999.

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-111-99, del 16 de setiembre de 1999.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-248-1999, del 21 de diciembre de 1999.

Procuraduría General de la República, OJ-056-2000, del 30 de mayo del 2000.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-217-00, del 13 de setiembre del 2000.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-076-04, del 04 de marzo de 2004.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-090-04, del 15 de marzo de 2004.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-173-2006, del 03 de mayo de 2006.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-309-2006, del 1 de agosto de 2006.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-285-12, del 27 de noviembre de 2012.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-2013, del 04 de julio de 2013.

### **Criterios Contraloría General de la República de Costa Rica:**

Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-3526-2010, del 06 de setiembre 2010.

Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-1377-2011, del 19 de diciembre 2011.

Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-0251-2012, del 12 de marzo de 2012.

Contraloría General de la República, División Jurídica, DJ-2186-2015, del 19 de noviembre de 2015.