

ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

ACCIONANTES: VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LA REPÚBLICA

CONTRA: DECRETO EJECUTIVO NÚMERO 45870-MSP DEL 10 DE AGOSTO DE 2026, “DECLARA COMO SECRETO DE ESTADO Y RESERVA POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO, SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES, LOS INFORMES, DOCUMENTOS, ARCHIVOS O INFORMACIÓN VINCULADOS CON EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL, EL GRUPO DE TRABAJO DEL GOBIERNO DE COSTA RICA DENOMINADO “FUERZA ÉLITE”.”

<u>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</u>
--

Señores magistrados y señoras magistradas

Sala Constitucional

Quienes suscribimos: JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA, portador de la cédula de identidad número 109770645, vecino de San José, soltero, abogado; JOSELYN SÁENZ NÚÑEZ, portadora de la cédula de identidad número 304940336, vecina de Cartago, Paraíso, en unión de hecho, ANTONIO TREJOS MAZARIEGOS, portador de la cédula de identidad, número 114780284, soltero, vecino de San José, EDGARDO VINICIO ARAYA SIBAJA, portador de la cédula de identidad número 204830663, casado, vecino de San José, MARÍA EUGENIA ROMÁN MORA, portadora de la cédula de identidad número 106350819, vecina de Barva de Heredia, abogada, divorciada, VIANEY MORA VEGA, portadora de la cédula de identidad número 114480728, soltera, vecina de San Rafael Abajo de Desamparados, SIGRID SEGURA ARTAVIA, portadora de la cédula de identidad número 206780480, soltera, vecina de San Pedro de Poás, Alajuela, ABRIL GORDIENKO

LÓPEZ, mayor, casada, portadora de la cédula de identidad 1-0706-0786, vecina de San Rafael de Escazú; y CLAUDIA DOBLES CAMARGO, mayor, casada, portadora de la cédula de identidad 2-0554-0759, vecina de Santa Ana, ÁLVARO RAMÍREZ BOGANTES, mayor, casado, economista, portados de la cédula de identidad 401530375, vecino de Cartago, IZTARÚ ALFARO GUERRERO, mayor, soltera, comunicadora, portadora de la cédula de identidad 114470400, vecina de San José, KAREN ALFARO JIMÉNEZ, mayor, divorciada, abogada, portadora de la cédula de identidad 113880025, vecina de Alajuela, JANICE SANDI MORALES, mayor, casada, médica, portadora de la cédula de identidad 105730801, vecina de Cartago Central, EDER FRANCISCO HERNÁNDEZ ULLOA, mayor, soltero, abogado y notario, portador de la cédula de identidad 206700138, vecino de Alajuela Y MARCO FRANCISCO BADILLA CHAVARRÍA, mayor, casado, abogado, portador de la cédula de identidad 105900336, abogado, vecino de Montes de Oca; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10 de la Constitución Política, inciso a) del artículo 73 y 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, nos apersonamos ante esta autoridad para interponer formal **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra la totalidad del **Decreto Ejecutivo número 45870-MSP** del 10 de agosto de 2026, denominado "Declara como Secreto de Estado y reserva por razones de interés público, seguridad y defensa nacionales, los informes, documentos, archivos o información vinculados con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, el Grupo de Trabajo del Gobierno de Costa Rica denominado "Fuerza Élite", con fundamento en las siguientes consideraciones.

I. LEGITIMACIÓN ACTIVA

A. Fundamento normativo: el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional

De conformidad con el numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley número 7135 del 11 de octubre de 2026 (en adelante Ley de la Jurisdicción Constitucional), se regulan los presupuestos que determinan la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

Es plenamente claro que el principal supuesto para la formulación radica en la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad; sin embargo, la propia norma dispone de manera excepcional que este requisito no es necesario en los casos particulares establecidos en el párrafo segundo de ese artículo; es decir, que por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa, que se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto.

De especial relevancia, la presente acción se funda precisamente en la excepción del citado párrafo segundo, sea la defensa de intereses difusos, por las razones que se desarrollan a continuación.

B. El concepto de intereses difusos en la jurisprudencia constitucional

La figura de los intereses difusos ha sido analizada profundamente por la Sala Constitucional desde sus primeros años de funcionamiento. Con el paso del tiempo se ha ido dilucidando y precisando lo que implica el interés difuso como parte de la legitimación para la acción de inconstitucionalidad. Como parte de su desarrollo jurisprudencial, la Sala Constitucional ha definido el interés difuso sobre la siguiente base de razonamiento:

"Ese concepto de 'intereses difusos', tiene por objeto desarrollar una forma de legitimación, que en los últimos tiempos ha constituido uno

de los principios tradicionales de la legitimación y que se ha venido abriendo paso, especialmente en el ámbito del derecho administrativo, como último ensanchamiento, novedoso pero necesario, para que sea cada vez más efectiva y eficaz. Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos - por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter" (sentencia número 1993-3750)

En razón de lo anterior, es posible afirmar que los intereses difusos participan de una dualidad en su naturaleza, ya que son colectivos por ser comunes a una generalidad, pero también son individuales, mas se sabe que no pueden ser reclamados en tal carácter.

De modo que se trata de la existencia de un interés distribuido en cada uno de las personas vinculadas o afectadas por aquello que se reclama, pero no por ello menos diluido y constatable, para la defensa, ante esta Sala, de ciertos derechos constitucionales de una singular relevancia para el

adecuado y armónico desarrollo de la sociedad, como bien lo ha sostenido la Sala Constitucional.

Este elemento es de relevancia para la presente acción, toda vez que los suscritos sustentamos nuestra legitimación en la invocación de intereses difusos justamente por las especiales características de los derechos y principios constitucionales que se ven quebrantados con el Decreto Ejecutivo objeto de esta acción.

De modo que nuestra legitimación no deviene de que seamos ciudadanos o diputados de la República. Este aspecto es clave para la distinción y determinación de la presencia de los intereses difusos, según lo ha planteado la propia Sala Constitucional en materia del derecho al ambiente, para la defensa del patrimonio histórico y sobre material electoral (ver en ese sentido las sentencias número 1991-0980 y 1993-3705, 1993-5753).

A esa enumeración de bienes jurídicos reconocidos como intereses difusos, el órgano constitucional ha afirmado expresamente que la fiscalización de los fondos públicos es parte de los elementos que atañen a los intereses difusos, tal como sucede en este caso ante la norma impugnada.

Como parte de los argumentos de fondo que se desarrollarán más adelante, es necesario citar en este punto inicial del escrito, que el Decreto Ejecutivo accionado limita el acceso a la información para el control de los recursos públicos, sometiendo a una sombrilla tan amplia como peligrosa, toda la materia de seguridad a la figura de secreto de Estado, entre ellos, se encuentra información de contratación pública.

Resulta evidente que lo que determina la existencia de un interés difuso no es la calidad del sujeto que lo invoca, sino las características propias del derecho o bien jurídico en juego, su carácter general, indivisible y compartido por un grupo amplio e indeterminado de personas. Es sobre esa

base, y no sobre la sola condición de los suscritos, que se sustenta la legitimación en el presente caso, incluso al estar inmersa nuestra condición de diputados de la Nación, ya este aspecto ha sido superado por la jurisprudencia constitucional con anterioridad.

C. Los bienes jurídicos objeto de esta acción como intereses difusos

Según se indicó, el Decreto Ejecutivo número 45870-MSP compromete, simultáneamente, varios bienes jurídicos que la jurisprudencia constitucional ha reconocido, de forma directa, bajo la lógica de los intereses difusos. A continuación, se desarrolla cada uno de dichos bienes vinculados con el objeto del presente proceso de control de constitucionalidad.

- **Acceso a la información pública a la luz del artículo 30 constitucional y el secreto de Estado como reserva de ley**

El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, sin más límite que el secreto de Estado. Sobre el contenido y los límites de este derecho, la Sala Constitucional ha sido enfática, entre otros aspectos, que:

"El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información."
(sentencia número 2005-00320)

Como parte de los elementos que conforman el derecho de acceso a la información, la Sala Constitucional ha analizado el rol del sujeto activo de este derecho. La sentencia número 2005-00320 precisa que no se trata de un derecho reservado a quien tenga un interés particular o individualizado, sino de un derecho de titularidad universal:

"El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas."

En cuanto a la tipología del derecho y que se convierte en un punto especialmente relevante para valorar el Decreto Ejecutivo impugnado, por cuanto declara secreta la totalidad de la información de ciertos órganos sin distinción de destinatario ni de circunstancia y ante esta disposición normativa, la Sala Constitucional distingue lo siguiente:

"Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra –fuera- y (b) ad intra –dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada –uti universi- [...]"

Esta caracterización del acceso *ad extra* como un derecho *uti universi*, es decir de todas las personas y no de un titular determinado, es, precisamente, la nota distintiva de un interés difuso conforme a la doctrina expuesta en el apartado anterior, en cuanto a que el bien jurídico afectado por el Decreto Ejecutivo no tiene un titular individualizable, sino que corresponde a la colectividad en su conjunto.

Sobre el secreto de Estado como límite a ese derecho, la Sala Constitucional ya ha advertido la falencia normativa que el Decreto Ejecutivo impugnado pretende llenar por la vía incorrecta:

"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. [...] El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa [...]. 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." (sentencia número 2005-00320)

Es decir, la propia Sala ha establecido que el secreto de Estado es materia de reserva de ley y no de potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo; además, la excepción a la transparencia, debe interpretarse siempre restrictivamente. El Decreto Ejecutivo número 45870-MSP hace exactamente lo contrario: por vía reglamentaria, y de forma extensiva y no restrictiva, declara secreta la totalidad de la información de varios órganos, incluyendo materias como contrataciones administrativas, presupuestos, que exceden con claridad el contenido material del secreto de Estado que la jurisprudencia constitucional delimitó a la seguridad nacional, la defensa nacional y las relaciones exteriores.

Finalmente, es menester destacar que, en esta misma sentencia, se identifica un dato de particular relevancia y es el reconocimiento del acceso general *uti universi* y el "acceso institucional privilegiado a la

información administrativa", del que gozan, entre otros, las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 121 inciso 23) de la Constitución Política para el ejercicio de su control político.

Este reconocimiento expreso, por parte de la Sala Constitucional, del vínculo jurídico inexorable entre acceso a la información y control político parlamentario, se suma al razonamiento en torno a la legitimación que sustenta la presente acción de inconstitucionalidad y que más adelante se detalla.

- **El principio de transparencia y rendición de cuentas a la luz de los artículos 11 y 30 constitucionales**

Sobre este punto es especialmente relevante el precedente de la Sala Constitucional emitido mediante la sentencia número 2024-36954, que declaró inconstitucional la votación secreta para la elección de la presidencia y vicepresidencia de la Corte Suprema de Justicia. La relevancia de este precedente radica en el razonamiento de fondo, plenamente trasladable al presente caso, en cuanto a que:

"Los principios constitucionales de publicidad y transparencia [...] deben permear todo el accionar de las distintas instituciones estatales, así como del ordenamiento jurídico, de forma tal que los actos que estas emitan solo estarán exentos de control por parte de los administrados en situaciones excepcionales."

[...] dentro de los derechos fundamentales que rigen un Estado Democrático, están el derecho a la información, así como la fiscalización y el control de las actuaciones del poder público por parte de la ciudadanía.

En este contexto, los ciudadanos tienen derecho a saber quién los representa en la Asamblea Legislativa, no solo porque posibilita la

participación ciudadana, sino como elemento de control político por parte de los diferentes actores de la sociedad.

Debe recordarse que en aplicación del principio democrático que se deriva del artículo 1 constitucional, el escrutinio ciudadano de las decisiones públicas constituye uno de los pilares esenciales del Estado, en tanto permite garantizar la transparencia de la función pública y, por ende, impedir cualquier acción que eventualmente pueda atentar contra la tutela del interés público."

En dicho precedente, la Sala Constitucional concluyó que *"todos los asuntos que resulten de trascendencia para el país [...] deben, salvo excepciones bien calificadas, resolverse de manera pública y transparente, en aras de tutelar el derecho de fiscalización del que gozan los habitantes de Costa Rica."*

De esta manera, resulta claro que, ante la ausencia de una excepción calificada, se debe respetar la publicidad y transparencia de todo asunto que esté en manos del Estado. Este criterio es aplicable plenamente al objeto del presente caso.

Debido a que se realiza una declaratoria de secreto de Estado sin distinción ni motivación individualizada, la totalidad de la información de los órganos de seguridad nacional y sus contrataciones, este acto atenta contra los bienes jurídicos de la transparencia y la rendición de cuentas, los cuales resultan esenciales dentro del Estado democrático de Derecho y de ahí, que se vinculen con la defensa de intereses difusos que legitiman este proceso.

- **Principios del control de la hacienda pública y la correcta gestión de los fondos públicos**

Por medio de la sentencia número 2023-17096, la Sala Constitucional resolvió la acción presentada contra el Fondo de Capital y Ahorro de los

Trabajadores de Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (en adelante JAPDEVA). Dicho proceso fue declarado sin lugar en cuanto al fondo, pero la Sala confirmó expresamente, y sin ambigüedad, la legitimación de la parte accionante por interés difuso vinculado al correcto uso de fondos públicos, remitiéndose a su propio precedente 2006-17441, que menciona textualmente lo siguiente:

"II.- La legitimación de los accionantes en este caso. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que le sirva de base a esta acción. Lo anterior no porque se trate de diputados de la Asamblea Legislativa, sino porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, y a su juicio están siendo mal empleados por parte de un órgano que maneja fondos públicos como lo es la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Precisamente por estar en juego el manejo que se haga de fondos públicos, y la incidencia de tal manejo en la prestación de servicios públicos de capital importancia, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que los actores se encuentran perfectamente legitimados para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2º del art. 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional"

Además, aplicando ese criterio al caso concreto de JAPDEVA del año 2023, la Sala Constitucional consideró que "sí se encuentra debidamente legitimado para interponer esta acción de inconstitucionalidad con base en lo dispuesto por el art. 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción

Constitucional, específicamente porque alega que acude a esta sede en defensa de intereses difusos (correcto uso de los fondos públicos)."

Esta valoración realizada por el tribunal constitucional posee una doble relevancia, primero, porque confirma que el buen manejo de los fondos públicos es un interés difuso reconocido y suficiente para accionar sin asunto previo; y segundo, porque precisa con exactitud la fórmula que conviene emplear en la presente acción, en cuanto a que la legitimación de las y los suscritos diputados no deriva de nuestra investidura, sino del interés difuso mismo, que como cualquier ciudadano, está habilitada para invocar, con un valor adicional para la función parlamentaria.

Bajo esta línea de razonamiento, se colige que si el correcto destino de fondos públicos de alcance relativamente acotado como el precedente de JAPDEVA antes citado, ha sido reconocido para la defensa de intereses difusos con la participación de personas diputadas como parte accionante, es susceptible de tutela por esta vía, con mayor razón lo es el control sobre el destino de los fondos públicos que financian la totalidad de las contrataciones y pago en materia de seguridad nacional, cuya reserva total e indiscriminada, según los propios términos del decreto, impide cualquier forma de fiscalización ciudadana, legislativa o de los órganos de control.

El derecho al control político como manifestación del principio democrático y el sistema de frenos y contrapesos de las personas ciudadanas y de las personas diputadas

Conforme se mencionó líneas antes, en la sentencia 2005-00320 se desplegó el reconocimiento expreso del "*acceso institucional privilegiado a la información administrativa*" del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa como disposición de la propia Carta Magna, para el ejercicio del control político.

El control político no es solamente un derecho funcional de quienes conforman el Poder Legislativo, sino que es una herramienta que es propia de las personas ciudadanas quienes, a través de las y los diputados, ejercen el control político. Por ello, la importancia de este mecanismo no radica en obstruir una función parlamentaria, sino en limitar la participación, información y control de la gestión pública que poseen las personas en general y de los diferentes actores sociales.

De los diferentes precedentes citados en este acápite, se extrae que la propia Sala Constitucional ha vinculado, de forma expresa y en distintos procesos, el acceso a la información con el ejercicio del control político como una manifestación concreta del principio democrático y del sistema de frenos y contrapesos entre Poderes de la República.

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo impugnado, al declarar secreta la totalidad de la información del aparato de seguridad e inteligencia del Estado, incluidas sus contrataciones, no solo afecta el interés difuso de la ciudadanía en general, sino que específicamente obstaculiza el ejercicio de la función de control político que la Constitución Política asigna a la Asamblea Legislativa y que el Reglamento de la Asamblea desarrolla mediante los mecanismos de interpelación, comparecencia, investigación y fiscalización.

Consecuentemente, la legitimación en el presente proceso se ve reforzada por el ejercicio ciudadano del orden constitucional y de la investidura parlamentaria, que agrava la afectación concreta del interés difuso invocado.

D. Conclusión sobre la legitimación en el presente proceso

Por las razones expuestas, la presente acción de inconstitucionalidad cumple con el presupuesto de admisibilidad del artículo 75 párrafo segundo

de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. No resulta, por tanto, exigible el presupuesto del asunto previo pendiente de resolver que regula el párrafo primero del mismo artículo

Este proceso de control se dirige contra una norma, sea el Decreto Ejecutivo número 45870-MSP, cuya naturaleza no genera una lesión individual y directa identificable en un sujeto determinado, sino una afectación general y difusa sobre bienes jurídicos de titularidad colectiva: el acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, el control sobre el correcto uso de los fondos públicos y el ejercicio del control político que corresponde a la Asamblea Legislativa dentro del sistema de frenos y contrapesos.

Se desprende con absoluta claridad que existe una relación indisoluble entre el derecho de acceso a la información y el control del buen ejercicio de la gestión pública. Sin acceso a la información que está bajo el resguardo del Poder Ejecutivo, ningún ciudadano podría ejercer el control de la gestión que llevan a cabo esas autoridades, ni de la legalidad de sus actuaciones, o del buen uso de la hacienda pública.

De ahí que la garantía y protección de estos bienes jurídicos se defienda mediante la presente acción y la legitimación de este proceso descansa justamente en la relevancia y conexión de dichos bienes asegurados por el bloque de constitucionalidad.

Por consiguiente, esta acción resulta admisible y procede su conocimiento de fondo por las violaciones al orden constitucional que a continuación se esgrimen.

II. VIOLACIÓN DE NORMAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

A. RESERVA DE LEY EN MATERIA DE SECRETOS DE ESTADO Y MATERIA SANCIONATORIA: IMPOSIBILIDAD DE REGULACIÓN POR VÍA DE DECRETO EJECUTIVO

- ***Reserva de Ley en Secretos de Estado***

La Constitución Política establece en su artículo 121 que la Asamblea Legislativa tiene potestad exclusiva de legislar sobre ciertos temas o materias. Entre estos asuntos se encuentran aquellos que, por su naturaleza, implican **restricciones a derechos fundamentales**. La "reserva de ley" no es un concepto vacío, sino una exigencia constitucional que garantiza que las limitaciones a derechos fundamentales provengan del órgano soberano del pueblo a través de la Asamblea Legislativa.

De ahí que la legalidad en derechos fundamentales cuando se trate de ampliar poderes al Ejecutivo para limitar esos derechos, debe desarrollarse en una ley y sólo en cuanto a lo que allí se habilite, podrá ser ejecutado por el Gobierno de la República.

Se trata entonces de un núcleo de legalidad mucho más fuerte que en otras materias y que ante las omisiones legislativas, se encuentra **absolutamente impedido** al Poder Ejecutivo para ejercer cualquier conducta en esta vía, como la promulgación de un Decreto Ejecutivo que normativice este tipo de potestades exorbitantes, afectando la esfera jurídica de los derechos fundamentales de la ciudadanía, tales como el derecho de acceso a la información pública, derecho a la libertad de expresión, derecho a la defensa en el debido proceso o el derecho a la intimidad.

Cuando un acto normativo limita derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional costarricense ha sido clara al indicar que debe provenir del Legislador, no del Ejecutivo. En la sentencia 17051-2025, la Sala afirmó sin ambigüedad, que existe una "reserva de ley" en materia de secretos de

Estado: “[...] VI.- LÍMITES INTRÍNSECOS Y EXTRÍNSECOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. 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”.

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 el 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.** [...] 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** [...]” Énfasis se adiciona.

En este sentido, se puede fácilmente concluir que cualquier decreto que pretenda desarrollar la aplicación del secreto de Estado y que afecta necesariamente por su naturaleza, derechos fundamentales de la ciudadanía, sería INCONSTITUCIONAL dado que el Ejecutivo, sin base legal previa, crea un régimen completo de secretos.

Así la cosas, en el caso de las declaratorias de secretos de estado, ante la omisión legislativa, la Sala Constitucional ha integrado el ordenamiento jurídico estableciendo límites generales, pero de interpretación restrictiva para la aplicación del secreto de Estado y que el mismo decreto impugnado cita en su considerando VII: [...] (ii) *Existe secreto de Estado, en términos generales, en materia de seguridad nacional, defensa nacional y relaciones exteriores, no sólo con otros Estados, sino con los demás sujetos de Derecho Internacional Público.* (iii) *La aplicación del secreto de Estado **está sujeta al principio de reserva de ley y a una interpretación restrictiva.*** [...]" Énfasis se adiciona.

Sin embargo, el Decreto no está precedido de ley formal alguna que faculte al Ejecutivo a establecer criterios, procedimientos y sanciones en materia de secretos de Estado. La competencia del Poder Ejecutivo en estos asuntos, se limita exclusivamente a desarrollar la aplicación de la ley dentro del marco establecido por el Poder Ejecutivo, pero nunca se le habilita a sustituirlo y en el caso específico de la gravedad que revisten los secretos de estado en cuanto a su limitación al derecho fundamental de acceso a la información administrativa, surge una imposibilidad incluso de acudir a la interpretación extensiva de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional ante la inactividad de la Asamblea Legislativa.

Así las cosas, en el caso del ámbito de competencia de aplicación del Decreto impugnado, en su artículo 1, se declara secreto de Estado y reserva para información que el mismo decreto declara de carácter confidencial y de acceso restringido: todos los documentos, archivos o información vinculada al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) y el grupo llamado "Fuerza Élite".

En los primeros dos casos –Consejo y DIS- se encuentran creados y regulados por la Ley General de Policía, Ley 7410 del 26 de mayo de 1994, donde el legislador y la legisladora establecieron sus competencias, procedimientos

y limitaciones. Resulta evidente que, si el Legislador no les otorgó en esas leyes la facultad de establecer secretos sin límites ni procedimientos, fue porque deliberadamente rechazó hacerlo.

En este sentido, la respectiva Ley solo establece el secreto en los siguientes casos:

1. En el inciso e) y f) del artículo 10 desde una perspectiva subjetiva cuando indica: *“En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar las siguientes normas: [...] Guardar secreto respecto de asuntos confidenciales que puedan dañar el honor de las personas y que los hayan conocido en razón de sus funciones. Solo se les releva de esta obligación cuando deban cumplir con un deber legal. [...] Guardar absoluta confidencialidad sobre todos los documentos o los asuntos que constituyan secreto de Estado. [...]”*
2. En el artículo 16 desde una perspectiva objetiva cuando indica con relación a documentos confidenciales y secretos de estado que *“[...] 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.”*

Debe llamar la atención que la misma Ley estableció en qué casos pueden guardar secreto estos cuerpos policiales. Incluso en el caso de la DIS, donde se limita a declaratorias específicas y no genéricas, de tan solo informes y documentos, mediante procedimiento expreso (resolución presidencial). Para la policía, se establece un secreto en resguardo de las investigaciones a la ciudadanía y para la declaratoria de secreto de Estado de documentos y asuntos que **“constituyan”** secreto de Estado.

La palabra 'constituyan' (verbo pasivo) es jurídicamente significativa debido a que implica que ya existe una **determinación previa de qué es secreto de**

Estado, previamente establecida por ley. El funcionario **guarda lo que ya constituye secreto**, no lo **declara automáticamente** por su discreción.

Esta interpretación restrictiva es la que corresponde constitucionalmente, especialmente cuando se trata de limitar derechos fundamentales como el acceso a la información pública (artículo 30 Constitución Política) y la libertad de expresión (artículo 29 Constitución Política). Cuando una norma limita derechos fundamentales, debe interpretarse de forma restrictiva, no expansiva. **El Decreto Ejecutivo número 45870, por el contrario, permite que cualquier funcionario clasifique como secreto cualquier asunto, sin procedimiento previo, sin determinación previa, sin cumplimiento de requisitos rigurosos.** Esto invierte completamente el esquema que incluso la Ley de Policía estableció.

En cambio, el Decreto que deja abierto el alcance del secreto, a todos los asuntos que tramiten las policías, asuntos que incluso puedan considerarse en el futuro pero que no se incluyen en el decreto, dejando una norma amplísima y abierta, para el uso arbitrario del secreto por parte del Poder Ejecutivo. Así, se establece en el artículo 2 del mismo los alcances del secreto de Estado a:

*“Los informes, documentos, archivos o información sobre los que se declara el Secreto de Estado, reserva y acceso restringido exceptuada de la consulta pública, incluyen, **pero no se limita a aquellos relacionados con** las formas de operación de la delincuencia organizada y las dinámicas policiales de prospección y despliegue, capacidades operativas, procedimientos especiales, planes de respuesta, estructuras de mando, protocolos de intervención, recursos tecnológicos, mecanismos de inteligencia, coordinación interinstitucional, bitácoras de acuerdos, presentaciones de diversas estrategias de acción policial, gestiones*

de control, protocolos de evaluación de confiabilidad y sus resultados, planes de protección a funcionarios, partidas, rubros de gastos y presupuestos, así como la totalidad de las actuaciones, expedientes administrativos, estudios previos, requerimientos técnicos, ofertas, adjudicaciones, financiamientos, contratos y fases de ejecución de los procedimientos de contratación pública que se promuevan o ejecuten con ocasión, **para el uso o en beneficio de los fines del Consejo, DIS, "Fuerza Élite"**, así como las sesiones, reuniones, grabaciones, planes y acuerdos concretos generados en sus senos. En esa misma línea, se declara Secreto de Estado, las acción u operación relacionada con la Seguridad y Defensa Nacionales que ordene o coordine la Presidencia de la República con el respectivo ministro del ramo o cualquier otro actor involucrado. Esta declaratoria de Secreto de Estado y restricción absoluta de acceso regirá con total independencia de si las contrataciones se realizan con instituciones del Estado, entes públicos no estatales, consorcios o entes privados nacionales o extranjeros, quedando prohibida su divulgación." (Énfasis se adiciona)

El caso de la llamada "Fuerza Élite" es aún más grave e irrespetuoso con el Derecho de la Constitución. El Decreto Ejecutivo 45870 le otorga a la "Fuerza Élite" y otras "coordinaciones" como sujetos que pueden aplicar el régimen de secretos establecido. Sin embargo, Fuerza Élite no existe como órgano legal porque no fue creada mediante ley formal.

Su existencia es producto únicamente de actos administrativos anteriores y del propio Decreto cuestionado, ninguno de los cuales tiene base legal alguna, por lo que sus competencias e integración, puede cambiar al antojo del Poder Ejecutivo, cuestión alcanzada por el declarado secreto de Estado.

Esta circunstancia genera una violación particularmente grave porque el Decreto no solo reconoce implícitamente la existencia de un órgano público que carece de fundamento legal, sino que le asigna competencias en materia de seguridad nacional y defensa.

Al hacerlo, choca directamente con el principio de reserva de ley en sentido material. En el ordenamiento jurídico costarricense, las funciones en materia de seguridad, el uso de la fuerza pública y las potestades de policía solo pueden ser dictadas, reguladas y distribuidas mediante una ley formal aprobada por la Asamblea Legislativa, tal como lo dispone la Ley General de Policía. Un decreto ejecutivo no tiene el rango jurídico necesario para otorgar o delimitar nuevas competencias operativas ni marcos de acción en seguridad nacional a un grupo específico, máxime cuando ese grupo ni siquiera tiene existencia legal.

Además, el Decreto realiza una delegación ilegal de potestades públicas. Los ministerios y policías tienen sus ámbitos de competencia rígidamente definidos por sus propias leyes orgánicas. El Poder Ejecutivo no puede usar un decreto para transferir o delegar esas competencias legales hacia un "grupo de trabajo" o comando, ya que la competencia pública es irrenunciable y sólo una ley posterior puede modificar quién la ejerce.

Al crear Fuerza Élite mediante actos administrativos y luego dotarla de potestades de seguridad nacional mediante el Decreto cuestionado, el Ejecutivo viola tanto la distribución de competencias establecida en ley como el principio de que las potestades públicas no pueden ser transferidas discrecionalmente fuera del marco legal. Las competencias de Fuerza Élite, son propias de los diferentes cuerpos de policía y sus direcciones, creados como corresponde, mediante ley.

Finalmente, el Decreto no solo define competencias operativas de forma inapropiada, sino que elimina completamente el control democrático de la Asamblea y de la Contraloría sobre esas nuevas funciones. Al crear un marco de secretos que cubre las acciones de Fuerza Élite, el Consejo y la DIS, se sustrae de la revisión legislativa y del escrutinio de la Contraloría General -incluso en materia contractual- a un Consejo que ejerce funciones de seguridad y defensa nacional. Esto viola no solo el principio de reserva de ley, sino también los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad y control de la administración pública que son esenciales en un Estado Social y Democrático de Derecho.

B. Reserva de Ley en materia sancionatoria

• Régimen disciplinario en el sector público

La Asamblea Legislativa es la que ostenta por Constitución, la potestad exclusiva de legislar sobre materias sancionatorias. Esto no es casual, el derecho a castigar implica limitación de libertad personal, propiedad, derecho al trabajo, etc., por lo que debe emanar de la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes.

Al respecto, la Sala Constitucional mediante sentencia número 2000-08191 indica sobre la reserva de ley en materia sancionatoria:

"[...] En ambas materias, por su naturaleza punitiva, se hace indispensable garantizar la seguridad jurídica, para que tanto el individuo, como el Estado, sepan a qué atenerse cada uno, y en general cuál es su campo de acción. Obviamente, esto implica que tanto en materia penal, como tributaria y especialmente aquellas normas que contengan penas o sanciones, deben estar redactadas en forma clara y precisa, para el entendimiento de un "ciudadano promedio". Esto incluye, no sólo el deber de describir en un lenguaje claro y preciso la conducta o acción y sus consecuencias, sino que la

técnica legislativa que se utilice sea, a su vez, transparente, ordenada y simple."

Para el caso concreto, el artículo 5 del Decreto establece que habrá sanciones por violar los secretos de Estado, pero no especifica cuáles, sino que simplemente remite a "de conformidad con las leyes aplicables", sin establecer cuáles penas específicas, procedimientos y criterios para su aplicación, deberán aplicarse de conformidad con las leyes de la nación.

Esta cuestión significa en la práctica que el Poder Ejecutivo estaría refiriendo a sanciones de forma indirecta, quedando a su total arbitrio, el régimen sancionatorio a aplicar, debido a que la remisión a "leyes aplicables" es tan vaga, que permite aplicar cualquier sanción existente a conductas que nunca fueron tipificadas y en total secretismo.

- **Régimen sancionatorio en materia de contratación pública**

El Artículo 5 del Decreto crea un régimen de resolución contractual al margen de la Ley General de Contratación Administrativa. Según el Artículo 5, quien incurra en incumplimiento de las obligaciones de confidencialidad estará sujeto a *"la resolución contractual de pleno y sin responsabilidad para la Administración Pública, cuando corresponda"*. Esta disposición constituye un acto que excede de las facultades del Poder Ejecutivo, porque invade la competencia legislativa en materia sancionatoria de contratación pública.

La Ley General de Contratación Administrativa establece en sus artículos 113 y 114 un procedimiento exhaustivo y garantista para la resolución de contratos. Cuando la Administración desea resolver un contrato por incumplimiento, debe: emitir una orden de suspensión, otorgar audiencia de diez días hábiles al contratista, permitirle que presente su defensa y prueba, evacuar prueba adicional si es necesario (hasta quince días), conferir una segunda audiencia de cinco días, y finalmente emitir la resolución dentro de

un mes. El contratista tiene derecho a interponer recursos de revocatoria y apelación, con plazos y procedimientos especificados. Este marco legal no solo establece el régimen sancionatorio cuando se trata de resolución contractual, sino que además garantiza el derecho de defensa y todo el debido proceso, para el contratista.

El Decreto impugnado, sin embargo, crea una excepción unilateral al procedimiento de ley mediante la frase "*resolución contractual de pleno derecho y sin responsabilidad para la Administración Pública*". Esta fórmula sugiere una resolución automática, sin necesidad de los pasos procedimentales que la ley exige, violentando con ello el principio de reserva de ley en materia sancionatoria y el derecho de defensa de la ciudadanía.

Solo la Asamblea Legislativa puede modificar, limitar o crear excepciones a los procedimientos de contratación que ella misma ha establecido mediante una ley posterior. Un decreto ejecutivo carece de competencia para alterar esos procedimientos, aunque invoque razones de seguridad nacional.

Además, la disposición viola el debido proceso, núcleo del Estado de Derecho según la jurisprudencia constitucional. Todo acto administrativo sancionatorio (y la resolución de un contrato por incumplimiento es un acto sancionatorio), debe respetar garantías mínimas: notificación previa, oportunidad de ser escuchado, presentación de prueba y derecho a impugnar. Al permitir una resolución "de pleno derecho", el Decreto estaría eliminando estas garantías fundamentales. Un contratista que incurra en la más leve violación de secreto (incluso involuntaria no atribuible a él) podría perder su contrato sin audiencia, sin defensa y sin posibilidad de recurso, convirtiéndose el secreto en un mecanismo arbitrario de control sobre la conducta de proveedores y funcionarios.

La combinación de estas dos disposiciones (declaratoria de secreto amplísima más resolución contractual de pleno derecho) crea un sistema de control administrativo que carece de toda base legal y que vulnera principios fundamentales de seguridad jurídica y debido proceso. Es inconstitucional tanto en su origen (el Decreto no puede regular contratación) como en su ejercicio (un acto sancionatorio sin garantías procedimentales).

C. QUEBRANTO A LOS DERECHOS HUMANOS RESGUARDADOS POR EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

- ***Derecho humano de libre acceso a la información pública***

La Carta Constitucional consagra el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público en el artículo 30. Como consecuencia, este Derecho pasa a ser un derecho fundamental, susceptible de limitación únicamente a través de la ley.

En palabras de este Tribunal, el mencionado derecho permite una función administrativa transparente, que permita a los sujetos acceder a la información de naturaleza pública que se encuentra en poder de los distintos entes u órganos públicos¹.

El objeto del derecho de acceso a la información administrativa ha sido abordado por este Tribunal definiendo que la intención de la norma es la de permitir que las personas administradas puedan estar informadas y conocer la gestión administrativa².

Sumado a ello, la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha abordado este derecho. En el caso **Claude Reyes y otros Vs. Chile**, que se refiere a la responsabilidad internacional del

¹ Sala Constitucional, sentencia número 2022-09856

² Sala Constitucional, sentencia número 2022-19850.

Estado por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, la Corte IDH determinó que en una sociedad democrática **es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones³.

La Corte IDH determina parámetros de convencionalidad que le dan sustento a la restricción del acceso a la información. Uno de ellos es que es necesario que esta limitación sea **basada en una ley⁴ (principio de reserva de ley)**.

Otro de los parámetros fijados por la jurisprudencia internacional es que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales, **crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo⁵**.

Por lo tanto, la declaratoria de secreto de Estado no puede ser discrecional, sino que los supuestos considerados deben estar taxativamente plasmados en la norma con base en elementos objetivos.

En una dirección similar a la que desarrolla la Corte IDH, esta Sala ha desarrollado ampliamente el derecho de maras, en particular, en la sentencia número 2022-19850, que se pasa a analizar en detalle a la luz del caso concreto.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, párr. 92

⁴ *Ibidem*, párr. 94

⁵ *Ibidem*, párr. 98.

De acuerdo con la citada sentencia:

“El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información.

(...)

De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa.”⁶

En concreto, el Decreto impugnado permite someter al régimen de secreto de Estado información relativa, entre otros aspectos, a la **estructura institucional, competencias, integración, presupuesto global, ejecución presupuestaria, contrataciones y sus montos, control del gasto, mecanismos de rendición de cuentas, indicadores de gestión, resultados agregados, cumplimiento de metas, procedimientos administrativos, existencia y resultados generales de investigaciones por corrupción y utilización de recursos públicos.**

Se trata, en buena medida, de información directamente vinculada con la gestión administrativa, la utilización de fondos públicos y la rendición de

⁶ Ídem.

cuentas, cuyo conocimiento resulta indispensable para posibilitar el escrutinio ciudadano sobre el ejercicio de la función pública.

Aunado a ello, la declaratoria de secreto de Estado que aquí se impugna resulta incompatible con el carácter excepcional y restrictivo que debe regir toda limitación al derecho de acceso a la información pública, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH.

En particular, se concreta una trasgresión en el artículo 2 del Decreto accionado, el cual establece que la declaratoria comprende una serie de materias que ni siquiera son delimitadas de manera taxativa, pues recurre a fórmulas abiertas y genéricas como *“incluyen, pero no se limitan a”*. De esta manera, se configura una restricción de alcance indeterminado, susceptible de extenderse a información que, además de la que expresamente se contiene en el Decreto, también reviste de un evidente interés público y que no guarda una relación directa, necesaria ni suficientemente estrecha con la protección de la seguridad nacional.

No basta, por tanto, con calificar genéricamente estas materias como asuntos relacionados con la seguridad nacional para sustraerlas del principio constitucional de publicidad. Una restricción de esta naturaleza exige justificar, respecto de la información concretamente protegida, **de qué manera su divulgación produciría un riesgo cierto, específico y suficientemente grave para la seguridad nacional**, así como demostrar la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

Sin embargo, el Decreto carece de una fundamentación concreta que permita establecer **de qué manera la divulgación de esa información podría comprometer efectivamente la seguridad nacional**.

Por el contrario, sustraerla del conocimiento público, lejos de tutelar legítimamente dicho interés, **debilita los mecanismos de control democrático, transparencia y rendición de cuentas**, al impedir el escrutinio ciudadano sobre materias de indudable relevancia pública, como la

utilización de fondos destinados al combate de la delincuencia, la ejecución presupuestaria de las instituciones involucradas y los mecanismos previstos para verificar la legalidad, eficacia y eficiencia de su gestión.

En este sentido, la participación ciudadana efectiva en la gestión de los asuntos públicos presupone necesariamente la posibilidad de acceder a información suficiente, cierta y oportuna sobre las competencias, actuaciones y servicios de la Administración. Del mismo modo, **el principio democrático se fortalece en la medida en que las distintas fuerzas y sectores sociales, económicos y políticos pueden participar de manera activa e informada en la formación, ejecución y fiscalización de la voluntad pública.**

El derecho de acceso a la información administrativa constituye, por ello, una herramienta esencial para garantizar la vigencia efectiva de los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas que deben orientar el ejercicio de la función pública.

Desde esta perspectiva, una declaratoria general e indiscriminada de secreto sobre información de esta naturaleza **desborda el carácter excepcional que constitucionalmente puede atribuirse al secreto de Estado y convierte una limitación extraordinaria en una regla general de opacidad.**

Tal resultado resulta incompatible con el derecho de acceso a la información administrativa y vacía de contenido la función de control ciudadano que, conforme a la propia jurisprudencia de esta Sala, constituye uno de los fundamentos esenciales de ese derecho.

D. LA OBSTRUCCIÓN AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A partir de una interpretación integral de las disposiciones constitucionales, el análisis de este derecho debe realizarse conjuntamente con el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos. De la lectura sistemática de estas normas se desprende que la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales del Estado democrático de Derecho y comprende no sólo la garantía individual de manifestar libremente pensamientos, ideas y opiniones, sino también **la facultad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole.**

Esta Sala Constitucional ha reconocido la jurisprudencia de la Corte IDH en este sentido, y ha dispuesto que:

“(...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Tristán Donoso vs. Panamá (...) se reafirmó que la protección a la libertad de expresión de las opiniones o afirmaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes.”⁷

A partir de esta consideración, se puede identificar la libertad de expresión y el derecho a la información operando en una doble dimensión simultánea: por una parte, protegen a quien emite la información, garantizándole la posibilidad de buscarla, obtenerla, conservarla y difundirla sin injerencias arbitrarias; y, por otra, tutelan a quienes la reciben, asegurándoles el derecho a acceder a informaciones, ideas y opiniones necesarias para comprender y valorar los asuntos que inciden en la vida colectiva.

La libertad de información constituye, por ello, un elemento consustancial al sistema democrático, en tanto favorece el intercambio de ideas, posibilita la formación de una opinión pública libre e informada y permite que la ciudadanía participe de manera efectiva en el control de la gestión estatal.

⁷ Sala Constitucional, Resolución N° 09856 – 2022.

Sin acceso a información de interés público, la libertad de expresión pierde una parte sustancial de su contenido, pues difícilmente puede existir un debate público informado cuando la Administración impide conocer los datos, decisiones, actuaciones y resultados sobre los cuales dicho debate debe desarrollarse.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la información pública no puede ser concebido únicamente como una facultad instrumental para obtener documentos en poder de la Administración, sino como una **condición necesaria para el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, la participación política y el control democrático.**

El acceso a información relacionada con el funcionamiento de las instituciones, el empleo de recursos públicos, los procesos de contratación, la ejecución presupuestaria, los mecanismos de fiscalización y los resultados de la gestión estatal permite a la ciudadanía evaluar la actuación de las autoridades, cuestionarla cuando corresponda y participar informadamente en los asuntos públicos.

En consecuencia, cuando el Estado restringe de manera amplia o indeterminada el acceso a información de evidente interés público, **no limita únicamente el derecho de acceso a la información administrativa, sino que incide también sobre la dimensión colectiva de la libertad de expresión**, al privar a la sociedad de elementos indispensables para la formación de una opinión pública libre y para el escrutinio de la actuación gubernamental. Esta relación resulta particularmente relevante frente a una declaratoria de secreto de Estado, pues una medida de esa naturaleza no puede sustentarse en la sola invocación abstracta de la seguridad nacional, sino que debe responder a una necesidad concreta, excepcional y debidamente acreditada.

De lo contrario, la utilización del secreto como una categoría general que comprenda materias heterogéneas y de evidente relevancia pública produce un efecto incompatible con el orden constitucional y convencional: **sustraе del debate democrático información necesaria para fiscalizar el ejercicio del poder público y convierte una excepción destinada a proteger intereses estatales especialmente sensibles en un mecanismo general de opacidad administrativa.**

Precisamente por la estrecha conexión existente entre acceso a la información, libertad de expresión y democracia, toda restricción debe ser interpretada restrictivamente y encontrarse sometida a una justificación reforzada que permita demostrar que la reserva es idónea, necesaria y proporcional para la protección de un interés legítimo.

E. LESIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El artículo 11 de la Constitución Política establece con claridad el deber de rendición de cuentas de quienes ejercen funciones en el ámbito del poder público y, a su vez, establece los principios fundamentales de los mecanismos de control propios de un Estado de Derecho como el nuestro. A saber:

*ARTÍCULO 11.-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. (la negrita no corresponde al original)*

El Decreto Ejecutivo que se impugna presenta un claro menoscabo de lo dispuesto en el artículo 11 constitucional, particularmente en lo relativo al control de la actuación de estas instancias y de sus funcionarios. Al declarar, de forma generalizada y sin precisión técnica, como reservada la información, documentación y actuaciones de estas instancias, se dificulta el ejercicio de los mecanismos de control sobre ellas y se debilita la posibilidad de determinar eventuales responsabilidades derivadas de los actos cometidos por sus funcionarios.

Asimismo, esta reserva generalizada limita la fiscalización por parte de terceros ajenos al Poder Ejecutivo sobre el actuar de estas instancias en el ámbito administrativo y sobre el cumplimiento de sus funciones, afectando no solo el control de aquellas actuaciones que tienen injerencia en la esfera jurídica de los administrados, sino también la propia ejecución administrativa que se desarrolla internamente. Con ello, se atenta contra el sistema de pesos y contrapesos, así como contra la adecuada publicidad de la actuación de los actores públicos, entendida como un derecho constitucional y una buena práctica de la Administración Pública.

De esta forma, la negativa generalizada de la información impuesta por el Decreto Ejecutivo en cuestión perjudica sustancialmente la adecuada rendición de cuentas y el acceso a la información, produciendo un velo de opacidad que obstruye la correcta fiscalización, tanto por parte de las dependencias públicas como de la sociedad civil.

A su vez, el acceso a dicha información resulta fundamental para determinar las cadenas de responsabilidad, los eventuales abusos de autoridad y las responsabilidades correspondientes. Esta tesis encuentra respaldo en la sentencia número 2020-11750 de la Sala Constitucional. A saber:

*“Uno de los conceptos íntimamente vinculados con la transparencia es la rendición de cuentas **en tanto la transparencia es una condición necesaria para que los gobiernos sean imputados por sus acciones**, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida. La entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. Uno de los límites - quizá el más importante - con respecto a la rendición de cuentas, es la asimetría de la información. **Esta asimetría está ligada a la opacidad del ejercicio público, a la falta de transparencia. En la práctica, provoca que los representados, es decir la ciudadanía, no esté en posibilidad de evaluar las acciones de sus representantes que redundan en muchas veces en corrupción.** (La negrita no corresponde al original)*

F. VIOLACIÓN A LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA EN MATERIA DE SECRETO DE ESTADO

La jurisprudencia constitucional reconoce que debido a tratarse de una excepción calificada a los principios de transparencia y publicidad que operan como norma, la interpretación de la normativa en cuanto a materia de secreto de estado debe ser de carácter restrictivo.

Pese a este reconocimiento de la jurisprudencia constitucional, el Decreto Ejecutivo alegado en su articulado viola la restrictividad con una redacción

ambigua y abierta en relación a la información que la norma impugnada no busca se declare secreto de Estado. A saber:

*Artículo 2º-. Los informes, documentos, archivos o información sobre los que se declara el Secreto de Estado, reserva y acceso restringido exceptuada de la consulta pública, **incluyen, pero no se limita a** aquellos relacionados con las formas de operación de la delincuencia organizada y las dinámicas policiales de prospección y despliegue, capacidades operativas, procedimientos especiales, planes de respuesta, estructuras de mando, protocolos de intervención, recursos tecnológicos, mecanismos de inteligencia, coordinación interinstitucional, bitácoras de acuerdos, presentaciones de diversas estrategias de acción policial, gestiones de control, protocolos de evaluación de confiabilidad y sus resultados, planes de protección a funcionarios, partidas, rubros de gastos y presupuestos, así como la totalidad de las actuaciones, expedientes administrativos, estudios previos, requerimientos técnicos, ofertas, adjudicaciones, financiamientos, contratos y fases de ejecución de los procedimientos de contratación pública que se promuevan o ejecuten con ocasión, para el uso o en beneficio de los fines del Consejo, DIS, "Fuerza Élite", así como las sesiones, reuniones, grabaciones, planes y acuerdos concretos generados en sus senos. En esa misma línea, se declara Secreto de Estado, las acción u operación relacionada con la Seguridad y Defensa Nacionales que ordene o coordine la Presidencia de la República con el respectivo ministro del ramo o cualquier otro actor involucrado. Esta declaratoria de Secreto de Estado y restricción absoluta de acceso regirá con total independencia de si las contrataciones se realizan con instituciones del Estado, entes públicos no estatales, consorcios o entes privados*

nacionales o extranjeros, quedando prohibida su divulgación. (La negrita no corresponde al original)

Una enumeración precedida por "incluyen, pero no se limita a" es, por su propia naturaleza semántica y jurídica, incompatible con el mandato de interpretación restrictiva.

Al adoptar una lógica de *numerus apertus* (una lista meramente enunciativa o ejemplificativa), el decreto traslada la determinación del alcance de la excepción a un momento posterior y a la discrecionalidad de quien aplica la norma, invirtiendo con ello la lógica que la propia jurisprudencia constitucional impone: no es la Administración la que debe justificar restrictivamente por qué un supuesto concreto encaja dentro de un listado cerrado, sino que es el listado mismo el que se declara abierto y expansible por vía de interpretación administrativa.

Esta misma falla se reproduce, en la extensión de la declaratoria a "cualquier otro actor involucrado". Se trata de una fórmula que carece de todo límite subjetivo identificable (no permite establecer si ese actor debe ser un funcionario público, un órgano estatal o un tercero ajeno a la Administración, nacionales o extranjeros, etc.) y que, en lugar de exigir un análisis casuístico de cada situación concreta, sustituye ese examen por una cláusula genérica de cierre que habilita la reserva por la sola intervención de cualquier sujeto, sin necesidad de que el decreto precise su naturaleza o su vínculo con los bienes jurídicos que la excepción dice proteger.

IV. MEDIDA CAUTELAR DE CARÁCTER URGENTE

Con fundamento en los artículos 7, 10, 11, 29, 30 de la Constitución Política y los numerales 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en las potestades de esta jurisdicción para garantizar la efectividad de sus decisiones, respetuosamente solicitamos a esta Honorable Sala que, como

medida cautelar urgente que **suspenda temporalmente la aplicación y los efectos del Decreto Ejecutivo número 45870-MSP del 10 de agosto de 2026**, hasta tanto se resuelva definitivamente la presente acción de inconstitucionalidad.

La solicitud planteada se fundamenta en lo siguiente:

Apariencia de buen derecho: La presente acción plantea cuestionamientos constitucionales serios sobre la competencia del Poder Ejecutivo para establecer, mediante decreto, un régimen general de secreto de Estado que restringe directamente los derechos de acceso a la información pública y libertad de expresión, transgrediendo el principio de reserva de ley.

El Decreto impugnado no se limita a proteger información estrictamente vinculada con operaciones de seguridad, sino que extiende la reserva a presupuestos, gastos, contrataciones, adjudicaciones, financiamientos y otros asuntos de evidente interés público, utilizando además una fórmula abierta, "incluyen, pero no se limita a", que permite ampliar de manera indeterminada el ámbito del secreto. Por ello, la norma se cuestiona por contravenir también los principios de máxima publicidad, transparencia, seguridad jurídica y debido proceso.

Peligro en la demora: El peligro en la demora es actual en tanto, el Decreto impugnado se encuentra vigente y surte efectos inmediatos desde su publicación. Como consecuencia, se ha materializado y se mantiene una flagrante lesión a los derechos fundamentales relacionados con el libre acceso a la información pública, como el control político, periodístico o ciudadano. Aunado a ello, la aplicación continuada de la norma genera así un efecto de opacidad, especialmente respecto del uso de fondos públicos, contratación

administrativa y funcionamiento institucional, que implica una lesión al principio de máxima divulgación, pilar esencial del Estado de Derecho.

Ponderación de intereses: La medida solicitada es temporal y no elimina la posibilidad de proteger verdaderos secretos de Estado con fundamento constitucional o legal independiente. Existe, además, una clara asimetría entre las consecuencias posibles: si la acción fuera finalmente declarada sin lugar, la suspensión únicamente habría limitado temporalmente la aplicación del Decreto; en cambio, si se mantiene vigente y posteriormente se declara inconstitucional, las oportunidades de fiscalización, acceso a información y control democrático pérdidas durante ese período no podrían ser plenamente restituidas.

Por ello, la tutela cautelar resulta necesaria para preservar la eficacia de una eventual sentencia estimatoria y evitar que, durante la tramitación de esta acción, se consoliden restricciones de difícil o imposible reparación sobre los derechos fundamentales comprometidos.

IV. AUDIENCIA ORAL

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se solicita respetuosamente a la Sala Constitucional que conceda una audiencia oral a las partes, a efectos de que estas puedan referirse al objeto, fundamentos y conclusiones de la presente acción de inconstitucionalidad.

V. PETITORIA

En virtud de las consideraciones expuestas, respetuosamente se solicita a la Sala Constitucional:

1. Que se suspenda la aplicación del **Decreto Ejecutivo número 45870-MSP**, mientras se resuelve la acción
2. Que se conceda la audiencia oral solicitada por los suscritos al amparo del artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.
3. Que se declare la inconstitucionalidad del **Decreto Ejecutivo número 45870-MSP** y se anule en su totalidad la norma impugnada.

VI. PRUEBA

Como prueba documental se ofrecen los siguientes documentos:

1. El Decreto Ejecutivo número 45870-MSP del 10 de agosto de 2026, "DECLARA COMO SECRETO DE ESTADO Y RESERVA POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO, SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES, LOS INFORMES, DOCUMENTOS, ARCHIVOS O INFORMACIÓN VINCULADOS CON EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL, EL GRUPO DE TRABAJO DEL GOBIERNO DE COSTA RICA DENOMINADO "FUERZA ÉLITE".

VII. NOTIFICACIONES

Se señala como medio de notificaciones simultáneas las siguientes direcciones de correo electrónico:

- notificaciones.jmvillalta@gmail.com
- abril.gordienko@asamblea.go.cr
- claudia.dobles@asamblea.go.cr

San José, 18 de agosto de 2026

[illegible]

NOMBRE	FIRMA

Es todo.-

Son auténticas
