



PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
REGISTRO Y CONTROL DOCUMENTAL  
DOCUMENTO RECIBIDO  
CON ANEXO

San José, 26 de octubre del 2018

DM- 632- 2018

Señor  
Armando Lopéz Baltodano  
Procurador Director  
Procuraduría de la Ética Pública  
Presente

*María Elluany Marín Lépiz*  
Cédula 1-0889-0666  
Procuraduría General de la República  
Registro y Control Documental

PROCURADURIA-RECEP.DOC  
30 OCT 2018 14:51

Estimado señor Procurador:

En virtud de los señalamientos realizados por diversos medios de comunicación y algunos señoras y señores diputados, en relación a presuntos nombramientos irregulares, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, durante mi gestión como Jerarca Institucional, me apersono ante su autoridad a efecto de ponerme a las órdenes de la Procuraduría de la Ética Pública, para aclarar lo que al respecto se estime pertinente.

Sin perjuicio de lo dicho, aprovecho la oportunidad para referirme a cada uno de los nombramientos realizados en la presente Administración.

**1. SOBRE LOS NOMBRAMIENTOS DE DIRECTORES Y DIRECTORES ALTERNOS O ADJUNTOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE CONFIANZA.**

**1.1 Nombramientos realizados en la presente Administración**

**a. Dirección de la Dirección General de Política Exterior**

Directora - Adriana María Murillo Ruin, es diplomática de carrera, ostenta el rango de Consejera, su nombramiento rige a partir del 09 de julio del 2018 (acuerdo ejecutivo N° 0180-2018- RH-RE).

Directora Alternativa - Carolina Fernández Álvarez, es diplomática de carrera, ostenta el rango de Primer Secretario, su nombramiento rige a partir del 09 de julio del 2018 (acuerdo ejecutivo N° 0181-2018- RH-RE).

**b. Dirección de Cooperación Internacional**



Directora - Adriana Solano Laclé, es diplomática de carrera, ostenta el rango de Ministro Consejero, su nombramiento rige a partir del 15 de noviembre del 2018 (acuerdo ejecutivo en trámite).

## 1.2 Fundamento jurídico de los nombramientos

Tal y como se desprende de los criterios DF-OF-415-2018 del 24 de octubre de 2018, emitido por la Dirección General del Servicio Civil y DJC-472-2018 del 24 de agosto de 2018, emitido por la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), me permito reseñar el fundamento jurídico de tales nombramientos.

- a. El régimen de empleo público, concebido en el artículo 192 constitucional, se fundamenta en dos principios básicos: el ingreso al régimen por idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo. No obstante que en esta norma se funda el principio general, la propia Carta Política permite la creación de puestos dentro del Estado que no estén cubiertos por aquellos principios básicos. Así, el artículo 140, inciso 1 de la Constitución Política, permite al Poder Ejecutivo nombrar y remover libremente a los empleados que sirvan puestos de confianza.
- b. El artículo 3 del Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 y sus reformas, excluye los puestos de confianza del régimen estatutario que regula. En tanto que el artículo 4 del mismo cuerpo normativo, establece que son puestos de confianza -entre otros- los cargos de directores y directores generales de los Ministerios. Esta última norma, constituye en sí misma una norma especial, que afecta los cargos taxativamente establecidos a un Régimen de Empleo Público de Confianza y no hace ninguna excepción respecto de instituciones en las que operan otros Regímenes Especiales, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Régimen de Empleo Público del Servicio Exterior.
- c. El Estatuto del Régimen del Servicio Exterior, Ley No.3530 y sus reformas, se limita a establecer las equivalencias de los puestos que deberán ostentar quienes ocupen cargos Dirección. Ello, por cuanto el artículo 9 de la Ley No.3530 y sus reformas, y el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 19561 y sus reformas, no disponen la pertenencia de los puestos de Dirección al Régimen de Servicio Exterior, sino que establece una equivalencia respecto a la categoría del puesto que deberá ostentar quien sea designado en dicho cargo, en el Servicio Interno en el Régimen de Servicio Exterior. En este sentido, no existe antinomia normativa, entre lo dispuesto en el artículo 4 la Ley N° 1581 y sus reformas y el artículo 9 de la Ley No.3530 y sus reformas y el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 19561 y sus reformas.



- d. Partiendo de la naturaleza de cargos de confianza, es potestad discrecional del Poder Ejecutivo, el nombramiento de los puestos de Dirección de la Dirección de la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Servicio Exterior, Dirección de Cooperación Internacional, Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto, y el Instituto Manuel María Peralta. Lo anterior, sin perjuicio de la acreditación de la idoneidad técnica para el ejercicio del cargo, lo cual implica, la aplicación -a quienes se nombren en estos cargos- de los requisitos que se establecieron para ostentar el rango de Embajador en el Régimen del Servicio Exterior.
- e. Los cargos de Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, cubiertos por el inciso g del artículo 4 de la Ley N° 1581 y sus reformas, son -en primera instancia- el cargo de Director de las instancias referidas. Ello, por cuanto el cargo de Director, además que fue creado formalmente en la estructura ocupacional y organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, depende de la máxima jerarquía institucional (STAP-0064-2010, emitido por la Autoridad Presupuestaria el 25 de enero de 2010).
- f. En lo que respecta a los Directores Adjuntos o Alternos, siendo que tales cargos incorporan una naturaleza funcional igual a la de los Directores, sería contraria a la lógica jurídica, que no estén cubiertos por el mismo Régimen Especial de Empleo Público que es aplicable a los cargos de Director, en consecuencia, es dable aplicarles extensivamente el artículo 4, inciso g de la Ley N° 1581 y sus reformas.

### **1.3 Perfil y los requisitos que debe observar los nombramientos de Directores y Directores Alternos o Adjuntos para cumplir con el criterio de idoneidad**

El Manual de de Clases Diplomáticas del Régimen del Servicio Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, emitido en el año 2010, establece el perfil y los requisitos que deben observar los nombramientos de Directores y Directores Alternos o Adjuntos para cumplir con el criterio de idoneidad, estos son:

#### **a. Perfil idóneo:**

- Dominio del idioma inglés y una tercera lengua.
- Doce años de experiencia en el sector público y/o internacional.



- Experiencia en manejo de personal.
- Grado de Maestría en una carrera afin o preparación equivalente.
- Habilidad para trabajar en ambientes multiculturales.

#### **b. Requisitos:**

- Ser diplomático de carrera en el rango de Embajador, o en su defecto, contar con al menos de diez a doce años de experiencia en el campo de la diplomacia, organismos internacionales o en la función pública en posiciones que requieran un alto grado de especialización y responsabilidad en las áreas del Derecho, Ciencias Políticas, Economía y Relaciones Internacionales y cumplir con los requisitos supra mencionados.
- Contar con buenas evaluaciones de desempeño en los últimos dos años.
- Dominio del idioma inglés o francés y una tercera lengua.

#### **1.4 Instancias técnicas institucionales que verifican la idoneidad y legalidad de los nombramientos.**

Al tratarse de nombramientos en el Servicio Interno, la verificación de los criterios idoneidad la realiza el Departamento de Recursos Humanos y el control de legalidad lo realiza la Dirección Jurídica, ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores y culto. Esto de previo a la materialización del nombramiento pertinente.

#### **1.5 Verificación de la idoneidad y legalidad de los nombramientos realizados.**

Mediante oficio PRH-0795-2018 de fecha 26 octubre del 2018, el señor Abelardo Fco. Quirós Rojas, en su condición de Jefe del Proceso de Recursos Humanos, señaló que los referidos nombramientos cumplen con los requisitos de idoneidad para el rango de Embajador Interno, conforme el Manual de Clases Diplomáticas del Régimen del Servicio Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, emitido en el año 2010.

Igualmente, mediante constancia de fecha 26 octubre del 2018, la señora Natalia Córdoba Ulate, en su condición de Directora Jurídica, señaló que los referidos nombramientos cumplen con los presupuestos normativos establecidos en la Ley No. 3530 denominado "Estatuto del Servicio Exterior de la República" y el Decreto Ejecutivo No. 29428-RE, denominado "Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República", así como la observancia de los criterios DJC-472-2018 del 24 de agosto del 2018, emitido por la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y DF-OF-415-2018 del 24 de octubre del 2018, emitido por la Dirección General del Servicio Civil.



## **2. SOBRE LOS NOMBRAMIENTOS DEL PERSONAL DE CONFIANZA DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE CONFIANZA.**

### **2.1 Nombramientos realizados en la presente Administración**

A continuación se desglosan los nombramientos del personal de confianza de mi Despacho, cubiertos por el régimen de confianza.

<b>CLASE O CARGO</b>	<b>FUNCIONARIO NOMBRADO</b>
Consultor Licenciado Experto	Maureen Raquel Fallas Fallas
Consultor Licenciado Experto	Rivera Mc Kinley Katherin
Consultor Licenciado	Tathiana Flores
Asistente Profesional	Barrantes Hernández Karen Cristina
Asistente Administrativo	María Fernanda Schifani García

### **2.2 Fundamento jurídico de los nombramientos**

Me permito reseñar el fundamento jurídico de tales nombramientos.

- a. El régimen de empleo público, concebido en el artículo 192 constitucional, se fundamenta en dos principios básicos: el ingreso al régimen por idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo. No obstante que en esta norma se funda el principio general, la propia Carta Política permite la creación de puestos dentro del Estado que no estén cubiertos por aquellos principios básicos. Así, el artículo 140, inciso 1 de la Constitución Política, permite al Poder Ejecutivo nombrar y remover libremente a los empleados que sirvan puestos de confianza.
  
- b. El artículo 3 del Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 y sus reformas, excluye los puestos de confianza del régimen estatutario que regula. En tanto que el artículo 4 del mismo cuerpo normativo, establece que son puestos de confianza -entre otros- los servidores directamente subordinados a los ministros y viceministros.



- c. El Reglamento de puestos de empleados de confianza subalternos del sector público, Decreto Ejecutivo 39059-H y el STAP-CIRCULAR-1236-2014, emitido por la Autoridad Presupuestaria el 05 de junio de 2014, establece la categorización de los puestos de confianza del Despacho del Jefe Ministerial.

### **2.3 Requisitos que deben observar los nombramientos del personal de confianza del Despacho**

Los requisitos que deben observar los nombramientos de este personal de confianza, son:



CLASE O CARGO COMO EXCLUIDO	REQUISITOS CLASE O CARGO COMO EXCLUIDO
Consultor Licenciado Experto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura o posgrado en una carrera a fin con las actividades del cargo.</li> <li>• Cinco años experiencia en la ejecución de labores profesionales</li> <li>• Conocimiento del idioma inglés cuando sea necesario.</li> </ul>
Consultor Licenciado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura o posgrado en una carrera a fin con las actividades del cargo.</li> <li>• Tres años experiencia en la ejecución de labores profesionales</li> <li>• Conocimiento del idioma inglés cuando sea necesario</li> </ul>
Asistente Profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bachiller en una carrera a fin con las actividades del cargo.</li> <li>• Conocimiento del idioma inglés cuando sea necesario.</li> </ul>
Asistente Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplomado o tercer año en una carrera universitaria o parauniversitaria atinente a la especialidad del puesto ó Segundo año aprobado en una carrera universitaria o parauniversitaria atinente con la especialidad del puesto y cuatro años de experiencia en labores relacionadas con la especialidad del puesto.</li> </ul>

**2.4 Instancias técnicas institucionales que verifican la idoneidad de los nombramientos.**

Al tratarse de nombramientos del Régimen de Confianza, la verificación de los criterios idoneidad la realiza el Departamento de Recursos Humanos.

**2.5 Verificación de la idoneidad de los nombramientos realizados.**

Mediante oficio PRH-0797-2018 de fecha 26 octubre del 2018, el señor Abelardo Fco. Quirós Rojas, en su condición de Jefe del Proceso de Recursos Humanos, señaló que los referidos nombramientos cumplen con los requisitos de idoneidad para cada cargo.



## **2.6 Sobre la presunta relación de parentesco por afinidad con la señora Rivera Mc Kinley Katherin.**

Respecto al nombramiento de la señora Rivera Mc Kinley Katherin, algunos medios de comunicación presumen la existencia de un vínculo de parentesco por afinidad con la suscrita.

Al respecto, conviene recordar que el dictamen N° 273 del 20/11/2017 la Procuraduría General de la República, definió el concepto de afinidad, de la siguiente manera:

*“8) La afinidad constituye el vínculo que se establece entre un cónyuge y los parientes consanguíneos del otro, o bien, recíprocamente, entre una persona y los cónyuges de sus parientes consanguíneos. El grado y la línea de la afinidad se determinan según el grado y*

*la línea de la consanguinidad. Es decir, una persona es pariente por afinidad de todos los parientes consanguíneos de su cónyuge en la misma línea y grado que este lo es de ellos por consanguinidad.*

*9) La afinidad solamente comprende a parientes por consanguinidad de los respectivos cónyuges, sin que pueda extenderse fuera de esos límites, excluyendo a las personas que guardan con determinada familia parentesco por afinidad, puesto que además, lógicamente se puede ser afin a lo que por naturaleza existe, pero no a lo que a su vez surge precisamente por afinidad.*

*10) Esto último es lo que se denomina como “doble afinidad”, la cual no genera parentesco, aunque desde luego pueden desarrollarse lazos afectivos por las relaciones familiares.*

*11) El joven que se casa con la hija de la esposa del funcionario, legalmente no tiene un vínculo de parentesco por afinidad con dicho funcionario, por cuanto ese joven no es pariente consanguíneo de la esposa del funcionario, sino que es su yerno (afinidad en primer grado). Por ende, no puede pasar a su vez a generarse un vínculo de parentesco por afinidad con el funcionario, porque, según quedó explicado, la afinidad no puede generar a su vez otro vínculo de afinidad derivado de aquella.” (La cursiva no corresponde al original).*

Partiendo de esta conceptualización, manifiesto categóricamente que entre la señora Rivera Mc Kinley Katherin y la suscrita no existe vínculo alguno de parentesco por afinidad.

## **3. SOBRE LOS NOMBRAMIENTOS EN EL SERVICIO EXTERIOR.**

### **3.1 Nombramientos realizados en la presente Administración**



Los nombramientos en el Servicio Exterior realizados en la presente Administración, son:

NOMBRE	PLAZA / DESTINO	ACUERDO EJECUTIVO	FUNDAMENTO
Ileana Ordóñez Chacón	Primer Secretario en Italia	0065-2018-SE-RE	Adjudicado por concurso interno N° CCSE-C-06-2018
Edda Amarili Villegas Cordero	Ministro Consejero en Santa Sede / FAO	0066-2018-SE-RE	Nombrado por inopia resultante de concurso interno N° CCSE-C-03-2017
Oscar Solís Rangel	Ministro Consejero en Managua, Nicaragua	0082-2018-SE-RE	Nombrado por Conveniencia nacional.

### 3.2 Fundamento jurídico de los nombramientos

Los nombramientos de la señora Villegas Cordero y del señor Solís Rangel, tienen fundamento en la excepción contemplada en el artículo 48 del Estatuto del Régimen del Servicio Exterior, Ley No.3530 y sus reformas, sea: inopia. Por otra parte, el nombramiento de la señora Ordóñez Chacón, fue resultado del concurso interno N° CCSE-C-06-2018.

### 3.3 Criterio de idoneidad de los nombramientos

Cabe destacar que todos los nombramientos realizados han recaído en funcionarios de carrera, por lo que se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 del Estatuto del Régimen del Servicio Exterior, Ley No.3530 y sus reformas, por lo que se cumple a cabalidad con el criterio de idoneidad de los nombramientos.

### 3.4 Instancias técnicas institucionales que verifican la idoneidad y legalidad de los nombramientos

Al tratarse de nombramientos en el Servicio Exterior, la verificación de los criterios idoneidad la realiza la Dirección General de Servicio Exterior y el control de legalidad lo realiza la Dirección Jurídica, ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Esto de previo a la materialización del nombramiento pertinente.

### 3.5 Verificación de la idoneidad y legalidad de los nombramientos realizados.

Mediante oficio N° 2060 de fecha 26 octubre del 2018, la señora Lina Ajoy Rojas, en su condición de Directora General de Servicio Exterior, señaló que los referidos nombramientos son de funcionarios de carrera diplomática, por lo que se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 del Estatuto del Régimen del



Servicio Exterior, Ley No.3530 y sus reformas, y en consecuencia, se cumple a cabalidad con el criterio de idoneidad de los nombramientos.

Igualmente, mediante constancia de fecha 26 octubre del 2018, la señora Natalia Córdoba Ulate, en su condición de Directora Jurídica, señaló que los Acuerdos Ejecutivos No. 0065-2018-SE-RE, 0066-2018-SE-RE y 082-2018-SE-RE -éste último en trámite- mismos que corresponden a los nombramientos de las señoras Ileana Eugenia Ordóñez Chacón, Edda Amarilli Villegas Cordero y Oscar Julio Solís Rangel, respectivamente, fueron sometidos al control de legalidad por parte de esta Dirección Jurídica, donde se determinó el cumplimiento de los parámetros establecidos en la Ley No. 3530 denominado “Estatuto del Servicio Exterior de la República” y el Decreto Ejecutivo No. 29428-RE, denominado “Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República”.

#### **4. Sobre la directriz de confidencialidad**

##### **4.1 Antecedentes**

La Directriz N° DGSE-1949-2018 del 1° de octubre del 2018, cursada por la Dirección General de Servicio Exterior, tuvo como propósito recordar a los funcionarios destacados en el Servicio Exterior de la República, la normativa vigente en relación a los deberes de confidencialidad y discreción de la función diplomática y consular, como parte del contenido del deber de probidad, exigido a quienes fungen como servidores del Servicio Exterior.

Sin perjuicio de ello, mediante Directriz N° DGSE-CPA-2105-2018 del 30 de octubre del 2018, la Dirección General de Servicio Exterior, aclaró que, el deber de confidencialidad y los correlativos deberes de privacidad, reserva y discreción, no imposibilita que los funcionarios del Servicio Exterior denuncien cualquier acto irregular que conozcan en el ejercicio de sus funciones, ante las autoridades competentes.

Es importante recordar que circulares de naturaleza similar fueron emitidas con anterioridad, por ejemplo DGSE-1063-14 de fecha 5 de noviembre de 2014, DGSE-045-11 de fecha 7 de diciembre de 2011, DGSE-DD-316-07 de fecha 13 de febrero de 2007, entre otras.

##### **4.2 Sobre la naturaleza de la información relativa a las relaciones internacionales y los deberes de confidencialidad.**

El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “*departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público*”, lo que constituye un derecho fundamental de los administrados que les faculta a ejercer un control



sobre la legalidad, eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes y órganos públicos.

Este acceso a la información pública se relaciona estrechamente con la obligación de la Administración Pública de rendir cuentas, principio consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y, se complementa, con el derecho de petición y pronta resolución, que garantiza que todas las personas puedan dirigirse por escrito a las autoridades públicas a solicitar información de interés público, en los términos dispuestos en el precepto 27 de la norma fundamental.

Dicho derecho fundamental es un derecho autónomo, en tanto derivado directamente de lo dispuesto en el artículo 30 constitucional. Empero, es la base para que hoy día puedan ser ejercidos otros derechos y se consoliden principios fundamentales del Estado moderno.

En efecto, derechos como el de informarse, el derecho de participación en la formación de la opinión pública, no son posibles en un medio en que se restrinja el acceso a la información de interés público. Por el contrario, el ejercicio pleno de esos derechos presupone un amplio derecho de acceso a la información pública.

Así lo ha reconocido la Sala Constitucional al señalar:

*“(...) el derecho de acceso a la información administrativa consiste en la posibilidad con que cuentan los administrados de imponerse de la información administrativa de interés público, contenida en archivos, registros, expedientes, bases de datos, entre otros, existentes en departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos, como medio o mecanismo de control a favor de los administrados, y como una forma de garantizar el principio de transparencia en la actuación de los órganos y entes de la Elaborado por PEP Administración Pública, acorde con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Fundamental, estando ésta última sometida a procedimientos de evaluación de resultados y rendición de cuentas. (...)”.* (Resolución n.º 11186-2003 del 30 de septiembre del 2003)

No obstante lo anterior, este derecho fundamental no es irrestricto, sus límites están dados por el mismo texto constitucional. Precisamente el artículo 30 constitucional señala que la información que debe garantizarse a los administrados es aquella que versa sobre “*asuntos de interés público*”, de manera que cuando no se trate de asuntos de tal naturaleza, la información no necesariamente queda protegida dentro del derecho de acceso.

Asimismo, el propio artículo 30 constitucional establece en su párrafo 2 que: “*Quedan a salvo los secretos de Estado*”, con lo cual éste también opera como límite al derecho de



acceso a la información. De igual forma, el artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible por lo que quedan excluidos del concepto de “información de interés público”, todos aquellos datos privados o sensibles que se encuentren en poder de un órgano o ente público, lo cual debe sumarse a los conceptos de moral y orden público dispuestos en el artículo 28 constitucional como límites al ejercicio de los derechos.

En esa línea, la Sala Constitucional se ha referido en la sentencia 2005-00756 del 28 de enero de 2005, en la cual indicó:

***“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 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 reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspecto tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 del Código Penal, al tipificar el delito de “revelación de secretos”). No resulta ocioso distinguir entre el secreto por razones objetivas y materiales (ratione materiae), referido a los tres aspectos anteriormente indicados (seguridad, defensa nacionales y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (ratione personae) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 del Código Penal al tipificar y sancionar el delito de “divulgación de secretos). El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de*



*confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado –artículo 16-; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil –artículo 303-, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. 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 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. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al primer límite intrínseco indicado, puesto que, muy, probablemente, en tal supuesto la información pretendida no recae sobre asuntos de interés público sino privado. Íntimamente ligados a esta limitación se encuentran el secreto bancario, entendido como el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con éstos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis, y el secreto industrial, comercial o económico de las empresas acerca de determinadas ideas, productos o procedimientos industriales y de sus estados financieros, crediticios y tributarios. Habrá situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional. 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.” (Lo subrayado no corresponde al original)*

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.

Partiendo de lo anterior, en lo referente al secreto de Estado como límite intrínseco al derecho de acceso a la información administrativa, la Procuraduría General de la República, ha señalado:

*"2-. El secreto de Estado. La Administración no está obligada a suministrar información de interés público, cuando ésta configura un secreto de Estado. De conformidad con la doctrina y jurisprudencia nacionales, el término "secreto de Estado" es de carácter restringido, de modo que sólo cubre las informaciones relativas a la defensa y seguridad interna y externa del país, por una parte y lo relativo a las relaciones diplomáticas, por otra parte. Este ha sido criterio reiterado de la Procuraduría General, como se determina de los dictámenes Ns. 164-79 de 13 de agosto de 1979, C-249-80 de 30 de octubre de 1980, C-175-83 de 31 de mayo de 1983.*

*De esos dictámenes se deriva que la Administración puede declarar que existe un "secreto de Estado" "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".*

*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, tal como se indicó en el dictamen C-175-83 antes citado: "En aplicación del principio de que las libertades públicas sólo 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. 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".*

*En el dictamen indicado también se examinó la competencia para determinar la existencia del secreto de Estado en un caso concreto, señalándose al respecto: "La Constitución define, en principio, el ámbito de aplicación del concepto secreto de Estado. Dichas materias competen al Poder Ejecutivo, por lo que cabe afirmar que corresponde a dicho Poder 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 Ministro 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 en sentido estricto.

De allí que, en criterio de esta Procuraduría, el legislador es competente para definir en qué consiste el secreto de Estado, cuál es su 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...” (Lo subrayado no corresponde al original) (Dictamen C-239-95 San José, 21 de noviembre de 1995)

De lo anterior se colige con claridad absoluta, que, en materia de límites intrínsecos relativos a la determinación del secreto de Estado, -en principio- el derecho de acceso a la información, rige el principio de reserva legal, por lo que corresponde al legislador establecer bajo qué supuestos se está ante un secreto de Estado. No obstante, sin perjuicio de ello, constitucionalmente se ha establecido con claridad que, son secreto de Estado las materias relativas a la seguridad, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la República, excepciones al derecho general de acceso a la información de interés público que constitucionalmente se protegen y que no están en el ámbito de requerir legislación ordinaria, en virtud del principio de supremacía constitucional.

Así lo ha reconocido la misma Sala Constitucional al indicar:

“(...) 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”. El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Esta laguna legislativa, obviamente, ha provocado una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre contra legem del Poder Ejecutivo de calificar, por vía de decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la



doctrina es pacífica en aceptar que comprende 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 éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público. (...)” (Lo subrayado no corresponde al original) (Resolución n.º 1403-2007 del 31 de enero del 2007)

Bajo esta tesis, el principio de reserva de ley en tratándose del establecimiento de supuestos en los cuales se emplea el concepto de secreto de Estado, aplicará en aquellos casos en que tales supuestos no hayan sido establecidos constitucionalmente, como sí lo son las materias relativas a la seguridad, defensa nacional y relaciones exteriores de la República. Es decir, cuando se pretenda ampliar los supuestos establecidos constitucionalmente, será el legislador, mediante una ley ordinaria, el que establezca los supuestos en los cuales aplicará el concepto de secreto de Estado.

En este punto, es conveniente indicar que si bien de la literalidad del texto del artículo 30 constitucional, podría interpretarse que no se desprende cuáles materias son consideradas como secreto de Estado, tal determinación procede de la incorporación del criterio histórico en la interpretación de dicha norma constitucional.

Sobre el método de interpretación, que incorpora el criterio histórico, el jurista Friedrich Karl von Savigny, explicó:

*“Toda ley debe expresar un pensamiento en forma tal que valga como norma. Quien interprete, pues, una ley, debe analizar el pensamiento contenido en la ley, debe investigar el contenido de la ley. Interpretación es lo primero: reconstrucción del contenido de la ley. El intérprete debe colocarse en el punto de vista del legislador y producir así artificialmente su pensamiento. Esta interpretación no es posible sino por una triple composición de la tarea. La interpretación debe tener, por tanto, una constitución triple: lógica, gramática e histórica. Las dos primeras son consideradas como clases de interpretación, pero incorrectamente, pues todas deben estar así concebidas. Cada una debe tener (1) una parte lógica, que consiste en la presentación del contenido de la ley en su origen y presenta la relación de las partes entre sí. Es también la genética presentación del pensamiento en la ley. Pero el pensamiento debe ser expresado, por lo cual es preciso también que haya normas de lenguaje, y de ello surge (2) la parte gramática, una condición necesaria de la lógica. También se relaciona con la parte lógica (3) la parte histórica. La ley es dada en un momento determinado, a un pueblo determinado; es preciso conocer, pues, estas condiciones históricas para captar el pensamiento de la ley. La presentación de la ley es sólo posible por la presentación del momento en que la ley existe.” (K. VON SAVIGNY, Metodología jurídica [ed. de G. Wesenderg (1951) sobre los apuntes de J. Grimm], trad. de J.J. Santa-Pinter, Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 12-13).*



Esto es que, la interpretación integral de la norma incorpora un elemento literal, semántico e histórico, que es finalmente lo que permite hacer una interpretación más adecuada de la norma.

Este criterio histórico, en el caso concreto, deviene de establecer el espíritu del Constituyente al momento de formular la norma.

Partiendo de lo dicho, es importante considerar el estudio de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 -en punto a la materia que nos ocupa-, efectuado por la Procuraduría General de la República, mediante criterio C-249-80 de fecha 30 de octubre de 1980. En él se reseña:

*“En el Acta correspondiente a la sesión centésima octava, celebrada a las quince horas del trece de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, leemos:*

*“...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 Diputado Gómez calificó la idea anterior de muy saludable, no sólo para prensa sino para todos los ciudadanos, que de este modo tendrán libre acceso a las fuentes oficiales de información.*

*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".*

*Asimismo, en el Acta centésima sexagésima novena, correspondiente a la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, tenemos 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".*

*Posteriormente, en la sesión celebrada a las quince horas del primero de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (Acta centésima septuagésima novena), se aprobó en definitiva el texto constitucional, quedando así:*

*"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". (Lo subrayado no corresponde al original)*

Es del caso hacer notar que esta redacción no ha variado, y que el texto constitucional vigente la mantiene hasta la fecha. Adicionalmente, queda claro, que la intención del Constituyente en lo referente al establecimiento de la excepción al derecho de acceso a la información administrativa, respecto de los secretos de Estado, tiene como una de las aristas de tal conceptualización lo relativo a las relaciones internacionales y en la propia deliberación de los Constituyentes se hace expresa referencia a los "documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores" como objeto de secreto de Estado.

Por no ser un asunto que nos ocupa, omitimos, referirnos al criterio histórico que se ha utilizado para considerar lo relativo a la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado, como las otras aristas que integran la conceptualización de secreto de Estado, desde la propia Constitución.

Ahora bien, la competencia sobre las materias que según el derecho de la Constitución han sido declaradas secreto de Estado, sea: las materias relativas a la seguridad, la defensa



nacional y las relaciones exteriores de la República, recae -por disposición constitucional- en el Poder Ejecutivo.

La Procuraduría General de la República, al respecto señaló:

*“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.*

*Dichas materias están dentro del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo. Así, el artículo 139 inciso 3) de la Carta Magna señala como deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República, el "ejercer el mando supremo de la fuerza pública".*

*En igual sentido, al establecer los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al respectivo Ministro, la Constitución señala:*

- *"Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública" (artículo 140 inciso 1).*
- *"Mantener el orden y la seguridad de la Nación, y tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas" (artículo 140, inciso 6).*
- *"Dirigir las relaciones internacionales de la República" (artículo 140, inciso 12).*
- *"Disponer de la fuerza pública para preservar el orden y la seguridad del país" (artículo 140, inciso 16).*

*De este modo, concluye este Despacho que el alcance del "Secreto de Estado" estaría comprendido en el campo de la seguridad y defensa de la Nación, y en materia de relaciones exteriores de la República, aspectos los cuales por expreso mandato constitucional competen a uno de los Poderes del Estado (principio de división de Poderes que informa el artículo 9° de la Ley Suprema): El Poder Ejecutivo.*” (Lo subrayado no corresponde al original) (C-249-80 de fecha 30 de octubre de 1980)

Siendo que la Constitución define el ámbito de aplicación del concepto de secreto de Estado y que tales materias competen al Poder Ejecutivo, es procedente afirmar que corresponde a este Poder determinar si el acceso a la información o documentos sobre determinados hechos ponen en peligro la seguridad, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la República.



Así lo ha admitido la Procuraduría General de la República al señalar:

“La constitución define, en principio, el ámbito de aplicación del concepto secreto de Estado. Dichas materias competen al Poder Ejecutivo, por lo que cabe afirmar que corresponde a dicho Poder 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 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.” (Lo destacado no corresponde al original) (C-175-83 del 31 de mayo de 1983)

La misma Sala Constitucional, en resolución No. 5825-1994 del 5 de octubre de 1994, sobre el particular, señaló:

“(…) I.- Existe jurisprudencia de amparo, incluso, anterior a la Sala Constitucional, que ya trató este tema, y que se puede resumir en las palabras de una sentencia de 1983, la N° 115 de la Sala Primera de este Corte y redactada por el ilustre Magistrado don Fernando Coto Albán, (...) la otra regla que limita el derecho previsto por el artículo 30 de la Carta Fundamental es su numeral 28, es decir, que el derecho a la información no puede afectar los valores que se indican en el segundo párrafo de esta última norma. Y la segunda consiste en que, “...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” (véase el primer fallo que se citó, considerandos XII y XIII). (...)”. (Lo subrayado no corresponde al original)



Partiendo de lo dicho, resulta importante aclarar que aunque constitucionalmente se hayan establecido materias que constituyen secreto de Estado, no puede presumirse que todo hecho, información o documento relativo a las materias, per se, se encuentre reservado. En este sentido, para la determinación de los hechos, informaciones o documentos relativos a las materias (que constitucionalmente califican como secreto de Estado) que deben reservarse, se requiere de una valoración del Poder Ejecutivo, que debe atender a las circunstancias de hecho que puedan poner en riesgo tales materias.

**De ahí la importancia que toda solicitud de información se gestione por las vías procedimentales y jerárquicas correspondientes, a efecto de establecer si la información requerida debe reservarse o no, potestad que a todas luces debe ser ejercida por el Poder Ejecutivo en sentido estricto.**

Finalmente, es relevante recordar que la práctica internacional, que constituye principios de derecho internacional, y que se recoge en los artículos 24 y 27 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, regula la protección e inviolabilidad de los documentos e informaciones diplomáticas, y da una especial protección a las informaciones diplomáticas justamente porque en el derecho internacional se reconoce su importancia en relación con la protección de la defensa y de los intereses de las naciones.

Sin otro particular por el momento, le externo el testimonio de mi más distinguida consideración.

Atentamente;

EPSY ALEJANDRA  
CAMPBELL BARR  
(FIRMA)

Firmado digitalmente por  
EPSY ALEJANDRA  
CAMPBELL BARR (FIRMA)  
Fecha: 2018.10.30 13:03:22  
-06'00'

**EPSY CAMPBELL BARR.**

**MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.**