

Es importante además hacer notar, que la configuración de las instituciones en su interior responde a esquemas desactualizados. Estos entes fueron concebidos para responder a otro sistema, lo que inevitablemente los hace candidatos a una reestructuración.

La creación de las presidencias ejecutivas, la modificación del artículo 188 de la Constitución Política, han hecho cambiar las estructuras pues, o se justifican los presidentes ejecutivos, o se justifican las Juntas Directivas, ambos junto al gerente, crean una especie de mar de nadie, que obstaculiza el funcionamiento del ente. ¿Quién gobierna al ente?, ¿quién lo administra?, ¿quién dicta las políticas?, ¿quién proporciona los medios?

A como se han planteado las cosas, es necesario cuestionarse *qué funciones desempeña la Junta Directiva de un ente descentralizado*, en este esquema. ¿Coordinan su actividad estos entes para evitar la duplicidad de funciones? ¿Cómo coordinan su función administrativa? ¿Están preparados los funcionarios de acuerdo a su nivel jerárquico, para el desempeño de las funciones? ¿Cuentan con el debido conocimiento de sus deberes?

De la respuesta a estos y otros planteamientos, surge la necesidad de toda una nueva política en la organización y funcionamiento del Sector Descentralizado.

Los mecanismos jurídicos de base existen, lo que falta es el planteamiento y la decisión política y luego el ajuste constitucional de ser necesario.

EL SECRETO DE ESTADO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE *

Licda. Elvira Batalla.

(*) El estudio fue realizado en el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en atención a la consulta formulada por la Comisión Especial que investiga un presunto trasiego de armas en el país.

En el *Capítulo Derechos y Garantías Individuales*, el artículo 30 de la Constitución Política garantiza a todos los habitantes del país el libre acceso a los departamentos administrativos para informarse sobre asuntos de interés público; ese derecho lo limita el citado numeral al exceptuar aquellos que sean "secretos de Estado". Pero de lo dispuesto no se infiere a juicio de quién debe hacerse la calificación de lo que es materia objeto de secreto de Estado, por lo que es necesario determinar el sujeto a cargo de tal criterio decisorio con vista de otras normas de la propia Constitución. Una primera referencia en tal sentido la hallamos en el artículo 121, inciso 7), *Capítulo Atribuciones de la Asamblea Legislativa*, en el cual se dispone que para situaciones de evidente necesidad pública puede este órgano suspender el mencionado derecho y otros que consigna la Carta Fundamental en varios de sus artículos de innecesaria enumeración para lo que nos ocupa. En cambio, es importante al efecto, detenernos en lo que establece el texto constitucional en el artículo 140, inciso 4), *Capítulo Deberes y Atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo*, por ser la disposición que autoriza, excepcionalmente, al Presidente y al respectivo Ministro del ramo para hacer la suspensión de los derechos y garantías individuales cuando sea evidente la necesidad pública, si la Asamblea está en receso y a condición de que el Poder Ejecutivo de inmediato dé a ella cuenta de su actuación. En ese mismo inciso se señalan las implicaciones del decreto de la urgencia o emergencia cuando procede el Ejecutivo a limitar los individuos en el ejercicio de sus derechos y garantías.

De lo expuesto resultan las siguientes consideraciones: el libre acceso a la información de interés público, a que tienen derecho los administrados, puede limitarlo la Asamblea Legislativa siempre que esa limitación se halle referida a casos de extrema gravedad, como los que pueden apreciarse ante una "evidente necesidad pública". Pero además hay otras situaciones, como son las contempladas implícitamente en el artículo 30 de la Constitución, no obstante que en todas es procedente decretar ciertos asuntos, cuando son de interés público en la categoría de secretos de Estado, aún cuando en las circunstancias que advertimos en el citado numeral no puede afirmarse que existe o que se evidencia la necesidad pública. Al no cumplirse este presupuesto, la Asamblea no está obligada a intervenir y la limitación al libre acceso a los "departamentos administrativos", es sólo para impedir que se conozca la información secreta que se encuentre en las dependencias del Estado o en algunas otras instituciones públicas.

De las disposiciones constitucionales señaladas en los anteriores párrafos, resulta que la prohibición para conocer lo que es materia de se-

creto de Estado, queda reducida al ámbito de los asuntos que cualesquiera de los órganos supremos del Estado declaren como secretos de Estado, con excepción de los producidos ante "evidente necesidad pública", cuya determinación compete exclusivamente a la Asamblea Legislativa. Corresponde a estos órganos la facultad de dictar tales decretos, precisamente por ser secretos estatales y corresponderles a esas cuestiones excepcional importancia en la gran gama del mayor rango que conforman las actividades de los Poderes Públicos.

Con el propósito de establecer claramente el sujeto o sujetos a cuyo cargo está la calificación del secreto de Estado, es conveniente revisar toda otra posible determinación en ese sentido. Si se interpretan en una forma aún más restringida las disposiciones que contienen los artículos 30 y 121, inc. 7), se puede afirmar que el secreto de Estado es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, pero se negaría así la admisión de esa facultad en sede de los otros Poderes del Estado que también realizan actos administrativos. Esta tesis no la compartimos, pues no parece lógico desconocer lo que implícitamente señala el artículo 30, el cual en general hace referencia a la información que existe en los "departamentos administrativos", los cuales desde luego son todos los de las instituciones públicas. De aceptarse esa posibilidad se permitiría también establecer un criterio aún más severo y rechazar entonces que el secreto de Estado pueda tener lugar cuando no sea evidente la necesidad pública, con lo cual la Asamblea estaría impedida para calificar como tales otros asuntos que respondan a situaciones menos graves, lo que desde luego debe rechazarse con vista del artículo 30.

Los aspectos que presenta la norma constitucional número 30 y el intento de interpretarla a cabalidad, en la mejor forma posible al tratar de averiguar qué se entiende por "secreto de Estado" —instituto que nuestras diversas leyes no definen ni conceptúan e igual sucede con nuestra jurisprudencia y al efecto la doctrina es de gran pobreza— nos lleva a buscar algunos criterios en los diccionarios especializados. Así vemos que un autor español, Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, lo describe de la siguiente manera: "*Secreto de Estado*. El que un funcionario público no puede revelar sin incurrir en delito; y lo es tanto, si así se le ha ordenado, aun cuando no descubra la razón que lo motiva, como en el caso de resultar evidente, sin expresa recomendación, que perjudica o compromete a la función o al país. Asunto político o diplomático de gravedad y que no ha sido divulgado aún". Aunque es poca la luz que arroja tal descripción, al menos permite afirmar, tomando en consideración lo señalado en los párrafos precedentes, que comprende el "secreto de Estado", dentro del marco constitucional costarricense.

El secreto de Estado obedece a decisiones que necesariamente toman los órganos del Estado ante situaciones patológicas, presentes o fu-

turas, bien para remediarlas o con la finalidad de prevenirlas. Ellas son de muy diversos grados, sin que puedan, en ningún caso, calificarse de normales. La normalidad del funcionamiento del país no da lugar a la aparición del secreto de Estado, aunque en estos períodos generalmente es cuando surgen medidas preventivas que requieren mantenerse en secreto, pero cuando así sucede es debido a que se espera la posible aparición de situaciones de alguna gravedad. En todo caso cuando la Asamblea decida conocer cuáles asuntos son secretos de Estado, independientemente que ellos se hayan decretado por determinación de cualesquiera de los otros Poderes del Estado, no es posible aplicarle a ella la norma del artículo 30 porque la limitación del acceso a la información de interés público rige únicamente para los administrados. En cambio las decisiones que impliquen secretos de Estado, tomadas por la Asamblea Legislativa, no son susceptibles de ser conocidas por los otros Poderes, porque la atribución que establece el artículo 121, inciso 7), es exclusiva de este Poder al cual el texto constitucional le establece además, en otras de sus disposiciones, la función del control político. Aunque la división de funciones es sólo una fórmula que incluye el sistema institucional escogido para responsabilizar a uno de los Poderes del ejercicio de la fiscalización de la actividad de los otros órganos supremos, por ella se logra dar unidad a la estructura estatal.

Es poco frecuente que la Asamblea Legislativa emita secretos de Estado y cuando lo hace es ante situaciones de extrema gravedad contempladas en la Constitución. Todo lo contrario ocurre con el Poder Ejecutivo, precisamente porque es mucho mayor la posibilidad de que se den situaciones que pueden así exigirlo. Para calificar la discrecionalidad de tales actuaciones resulta evidente que la Constitución disponga a cargo de la Asamblea Legislativa el control político de estos y otros actos de la Administración por la suspicacia que con mucha frecuencia despierten los que emanan del Poder Ejecutivo, y este no puede alegar, en ningún caso, que la intervención de la Asamblea sea una intromisión de un Poder en la actividad del otro, precisamente porque la división de poderes persigue como finalidad última el equilibrio de las potestades de los órganos del Estado.

Con lo expuesto, ya hemos iniciado una referencia al otro aspecto de la consulta que solicita la Comisión Especial nombrada para investigar un presunto trasiego de armas, en cuanto la misma pide que el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y la Procuraduría General de la República expliquen los alcances del "secreto de Estado" en relación al Poder Legislativo, con base en el Decreto Ejecutivo número 2487-H del 23 de agosto de 1972.

El Decreto Ejecutivo en examen, es una reglamentación a los artículos 74 y 75 de la Ley de Administración Financiera de la República, disposiciones éstas que establecen cuáles son las funciones que correspon-

den a la Contabilidad Nacional para llevar las cuentas de todo el patrimonio nacional y cuál es el sistema que debe seguirse para el registro de los haberes del Estado. En ninguna de las disposiciones que contiene el decreto encontramos que en la lista de los bienes del Estado algunos sean susceptibles de mantenerse en secreto, cosa que por otra parte no se establece en ese texto.

BASES TEORICAS PARA EL ANALISIS JURIDICO DEL CREDITO AGRARIO *

Dr. Ricardo Zeledón Zeledón

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Profesor y Coordinador del Postgrado en Derecho Agrario; Director del Area de Docencia de la Universidad de Costa Rica; Presidente de la Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado.

(*) Relación presentada al "Seminario sobre crédito agrario y seguro agrícola", celebrado en Barquisimeto, Venezuela, del 15 al 18 de setiembre de 1983, bajo los auspicios del Fondo de Crédito Agropecuario de ese país.