

## DIVISIÓN JURÍDICA

---

23 de junio de 2010  
**DJ-2496**

Licenciado  
Javier Blanco Araya  
Gerente de Área a.i.  
Área de Denuncias e Investigaciones  
**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

Estimado señor:

**Asunto:** *Se emite opinión sobre la naturaleza jurídica de la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO.*

Damos respuesta a su oficio N° DFOE-DI-0579 del 1 de diciembre de 2009, mediante el cual consulta sobre la naturaleza jurídica de la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO.

### **I. Motivo de la consulta:**

Nos indica que el Área de Denuncias e Investigación requiere tener claridad sobre la naturaleza jurídica de la Comisión Costarricense de Cooperación, en adelante la Comisión, con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en adelante la UNESCO, a efectos de constatar si esa Comisión es de naturaleza pública, si sus funcionarios son funcionarios públicos que custodian o administran fondos públicos y que consecuentemente deban rendir declaración jurada de bienes.

### **II. Criterio del Despacho:**

Ahora bien, en cuanto al tema de la consulta, determinar la naturaleza jurídica de la Comisión Costarricense de Cooperación, si nos encontramos frente una entidad pública o privada, es definitivamente una tarea que escapa a la competencia propia de esta instancia, y de este órgano contralor; siendo esa competencia propia del órgano procurador. Sin embargo, en aras de cumplir con las funciones que le han sido encomendadas a la Contraloría General en materia de declaraciones juradas, es entendible que sea necesario tener claridad sobre la condición en la cual se encuentra esta Comisión. Por ello, nos referimos al tema emitiendo únicamente una opinión jurídica que ayude a orientar en la toma de las decisiones que correspondan.

La determinación de la naturaleza jurídica de una entidad en principio debiera ser un elemento considerado y definido por el propio legislador al momento de su creación legal. Sin embargo, la experiencia demuestra –como en este caso- que no siempre dicha condición queda claramente especificada. En ese sentido, se advierte que si bien –vía ley- se le otorga personería jurídica a la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, ni en los considerandos del proyecto de ley, ni en su letra en específico, se indica su naturaleza jurídica. Ello nos lleva a escudriñar al respecto en los documentos que constituyen su base constitutiva con el fin de obtener mayor claridad al respecto.

Es pertinente señalar, en primera instancia, que haciendo un poco de historia se advierte que Costa Rica se adhirió a la UNESCO por virtud del decreto de la Junta Fundadora de la Segunda República, emitido el 11 de octubre de 1949, publicado en La Gaceta del 16 de noviembre del mismo año. Posteriormente, con fecha 7 de noviembre de 1949, emitió La Junta de Gobierno el decreto no. 141, que a la letra dice:

“El Presidente de la Junta fundadora de la Segunda República, José Figueres Ferrer, oído el parecer del Consejo Universitario” Acuerda: Integrar el Comité Nacional de Cooperación con la UNESCO en la siguiente forma: Lic. Fernando Baudrit Solera; Lic. Gonzalo González González; Prof. Rafael Alberto Zúñiga Tristán; Prof. Carlos Monge Alfaro; Prof. Juan Portugués Fusigna; Prof. Rafael Cortés Chacón; Lic. Everardo Gómez Rojas; Srita. Cecilia Valverde; Sra. Doris Zemurray de Stone; Prof. León Pacheco Solano; Prof. Eduardo Trejos Dittel; Dr. Enrique Macaya Lahmann; Sr. Isberto Montenegro; Prof. Rafael Obregón Loría; Prof. Carlos Enrique Vargas Méndez; Sr. Alfredo Castro Fernández; Sr. Julián Marchena Vallerriestra.

La UNESCO es el único organismo de las Naciones Unidas que cuenta con una red mundial de entidades nacionales de cooperación, conocidas como Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO. Las comisiones nacionales forman parte de la estructura global de la Organización prevista por su Constitución y son creadas por sus gobiernos respectivos, de conformidad con el Artículo VII de la Constitución de la UNESCO. Las Comisiones Nacionales actúan permanentemente con el objetivo de asociar a sus organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en las esferas de la educación, la eficiencia, la cultura y la comunicación a la labor de la Organización.

Existen actualmente en todo el mundo 196 Comisiones Nacionales para la UNESCO, conformadas por redes de interesados, socios y expertos. Las Comisiones representan una ventaja comparativa para la Organización dentro del sistema de las Naciones Unidas y desempeñan un papel relevante para mejorar la notoriedad de la UNESCO en los países.

Desde mayo de 2009, los 193 Estados Miembros de la UNESCO, así como tres Miembros Asociados (Aruba, Islas Vírgenes Británicas y Antillas Neerlandesas), cuentan con Comisiones para la UNESCO, lo que brinda a esta red única un carácter realmente universal. Si bien cada una de estas 196 Comisiones difiere de las demás en cuanto a su estatuto, su composición, sus miembros y sus capacidades de gestión, todas persiguen un mismo objetivo: la promoción de la paz y la solidaridad intelectual mediante la cooperación internacional.

Las Comisiones Nacionales fungen como órganos de consulta, enlace e información y promueven y coordinan la colaboración con la sociedad civil. De esta manera, aportan una importante contribución a la consecución de los objetivos de la UNESCO y la ejecución de su programa.

La Carta de las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO, emitida por ésta establece la relación entre los Estados y la UNESCO con esas Comisiones, así como también regula los deberes del Estado al conformarlas, en cuanto a su estructura, recursos y fines. Así, en la vigésima reunión de la Conferencia General de la UNESCO el 27 de noviembre de 1978, se recomendó que se reforzaran las Comisiones Nacionales como organismos de consulta, de enlace, de información y de ejecución, y que se favoreciera la cooperación entre las Comisiones Nacionales en los planos subregional, regional e interregional”.

---

En Costa Rica, desde su nacimiento, la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, ha venido trabajando enmarcada en los mandatos de la Carta General de las Comisiones Nacionales y se ha visto enriquecida con el aporte de la Secretaría Permanente, representantes de organismos y sectores públicos y de organismos, entidades y organizaciones privadas.

Vía Decreto no. 34276-MECJD-MICIT-MINAE-RE, se han establecido las funciones de esta Comisión, estas son:

- a) Cooperar con las entidades gubernamentales y las organizaciones e instituciones interesadas en las acciones y programas de la UNESCO.
- b) Fomentar la participación e integración de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de personalidades diversas, en la elaboración y ejecución de los programas de la UNESCO, de modo que se obtenga el beneficio del concurso de los aportes intelectuales, científicos, artísticos y administrativos para el desarrollo de dichos programas en Costa Rica.
- c) Brindar asesoría al Gobierno de la República y demás organismos oficiales de Costa Rica ante instancias internacionales, en los temas y proyectos relacionados con las finalidades de la UNESCO.
- d) Colaborar con las autoridades gubernamentales pertinentes en el desarrollo de las acciones de enlace con la Secretaría de la UNESCO y demás organizaciones relacionadas.
- e) Desarrollar una labor permanente de coordinación con las entidades gubernamentales y las diversas organizaciones y miembros particulares de la sociedad civil que estén interesados en las actividades de la UNESCO.
- f) Realizar una evaluación permanente del estado de la cuestión educativa, científica y cultural en Costa Rica, que sirva de insumo a los estudios de la UNESCO y de base para la valoración del establecimiento de proyectos y áreas prioritarias de atención.
- g) Coordinar con las entidades ministeriales competentes las solicitudes de ayuda externa que formule el país a la UNESCO.
- h) Apoyar los procesos de selección de becarios y aspirantes a puestos vacantes en la UNESCO y diligenciarlos debidamente ante las oficinas pertinentes.
- i) Participar en la elaboración y ejecución del programa bienal de la UNESCO.
- j) Desarrollar una labor divulgativa general sobre las acciones desplegadas por la UNESCO en Costa Rica.
- k) Realizar todas aquellas funciones que les sean asignadas por el Gobierno de la República o las dependencias oficiales de la UNESCO.

Ahora bien, el decreto no. 34276 mencionado también dispone que Costa Rica es miembro integrante de la UNESCO; que la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, es una entidad con personería jurídica, que posee como su orientación general, servir de enlace para el desarrollo de acciones de la UNESCO en Costa Rica y de coordinador de acciones a nivel regional, en pro del desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura. Se indica también que, era necesario

---

reestructurar la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, en aras de lograr una mayor eficiencia en su gestión y poder impactar positivamente de manera más amplia la sociedad costarricense.

Por ello se decretó el “Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Costarricense de Cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura”. Este Reglamento regula en su artículo primero, el ámbito de aplicación referente a la organización y funcionamiento de la Comisión Costarricense de Cooperación, luego en el artículo 2 los fines de la Comisión -que son los establecidos en la Carta de las Comisiones Nacionales- y en el artículo 3 se señalan, como funciones de la Comisión en Costa Rica:

“Artículo 3º—FUNCIONES DE LA COMISIÓN. Para el logro de esas finalidades, la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Cooperar con las entidades gubernamentales y las organizaciones e instituciones interesadas en las acciones y programas de la UNESCO.
- b) Fomentar la participación e integración de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de personalidades diversas, en la elaboración y ejecución de los programas de la UNESCO, de modo que se obtenga el beneficio del concurso de los aportes intelectuales, científicos, artísticos y administrativos para el desarrollo de dichos programas en Costa Rica.
- c) Brindar asesoría al Gobierno de la República y demás organismos oficiales de Costa Rica ante instancias internacionales, en los temas y proyectos relacionados con las finalidades de la UNESCO.
- d) Colaborar con las autoridades gubernamentales pertinentes en el desarrollo de las acciones de enlace con la Secretaría de la UNESCO y demás organizaciones relacionadas.
- e) Desarrollar una labor permanente de coordinación con las entidades gubernamentales y las diversas organizaciones y miembros particulares de la sociedad civil que estén interesados en las actividades de la UNESCO.
- f) Realizar una evaluación permanente del estado de la cuestión educativa, científica y cultural en Costa Rica, que sirva de insumo a los estudios de la UNESCO y de base para la valoración del establecimiento de proyectos y áreas prioritarias de atención.
- g) Coordinar con las entidades ministeriales competentes las solicitudes de ayuda externa que formule el país a la UNESCO.
- h) Apoyar los procesos de selección de becarios y aspirantes a puestos vacantes en la UNESCO y diligenciarlos debidamente ante las oficinas pertinentes.
- i) Participar en la elaboración y ejecución del programa bienal de la UNESCO.
- j) Desarrollar una labor divulgativa general sobre las acciones desplegadas por la UNESCO en Costa Rica.

k) Realizar todas aquellas funciones que les sean asignadas por el Gobierno de la República o las dependencias oficiales de la UNESCO.

En el artículo 4 del reglamento se establece la estructura interna de la Comisión, la cual se encuentra integrada por los siguientes órganos: a) El Comité Ejecutivo; b) La Secretaría General; c) Las Comisiones de Trabajo para la ejecución de Proyectos y d) Las Comisiones Consultivas Temporales.

En cuanto al Comité Ejecutivo, el numeral 5, establece que es el órgano gubernativo superior de la Comisión, quien dicta los parámetros de acción de la Secretaría General de la entidad y que está integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Educación Pública o su representante, quien lo presidirá.
- b) El Ministro de Cultura, Juventud y Deportes o su representante.
- c) El Ministro de Ciencia y Tecnología o su representante.
- d) El Ministro de Ambiente y Energía o su representante.
- e) El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto o su representante.
- f) Un representante de las Universidades Estatales, designado por el Consejo Nacional de Rectores.
- g) Un representante de las Organizaciones Magisteriales (Asociaciones y Sindicatos), debidamente inscritas en el país.
- h) Un representante de los Colegios Profesionales de Costa Rica.
- i) Un representante de la Sociedad Civil, elegido de entre las Asociaciones Comunales y de Desarrollo, debidamente inscritas en el país.”

Los acuerdos del Comité Ejecutivo, se toman por mayoría simple de entre los miembros presentes. Para el caso de que haya empate con el quórum funcional, la Presidencia de la Comisión ejercerá doble voto. En lo no dispuesto expresamente, se regirá por las normas dispuestas para los órganos colegiados, según la Ley General de la Administración Pública. Los miembros del Comité Ejecutivo, duran en sus cargos un período de cuatro años y pueden ser reelectos por dos períodos iguales. La Secretaría General puede asistir a las sesiones con voz, pero sin voto.

Por su parte, el artículo 6 regula la elección de las representaciones integrantes del Comité Ejecutivo siguiendo estas reglas:

- a) Las representaciones de los Jerarcas Ministeriales, se designarán mediante acuerdo del Poder Ejecutivo.
- b) El Consejo Nacional de Rectores, desarrollará su propio sistema interno de selección del representante de las universidades estatales.

- c) Las Organizaciones Magisteriales, deberán realizar una elección para designar a su representante, para lo cual, el Ministerio de Educación Pública deberá fungir como Tribunal Electoral, sobre la base de reglas claras que permitan la más amplia participación y que garanticen la aplicación de un voto nominal por cada organización. La regulación de este proceso electoral, deberá ser emitida por el respectivo Tribunal.
- d) Los Colegios Profesionales, deberán organizar el proceso eleccionario, para lo cual, deberán realizar la coordinación necesaria, a fin de designar a su representación en los términos del presente decreto.
- e) El representante de la Sociedad Civil, será electo por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación y Policía, de entre los candidatos que oficialmente se inscriban, según el reglamento que al efecto dictará dicho órgano desconcentrado.

En cuanto a la Secretaría General, el artículo 8 señala que es el órgano encargado del funcionamiento administrativo de soporte y logístico de la Comisión, así como de ejecutar sus decisiones y desarrollar los proyectos dispuestos por el Comité Ejecutivo. Tendrá la labor de administración y custodia de los bienes que posea la Comisión para el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las facultades de Dirección Superior que posee el Comité Ejecutivo. Para el desarrollo de sus funciones, la Secretaría General contará con el personal necesario para cumplir con sus labores.

La persona que ostente el cargo de Secretario (a) General, será electa por resolución administrativa del Ministro de Educación Pública, de entre la terna que le proponga el Comité Ejecutivo y durará en su cargo durante cinco años, pudiendo ser reelecta hasta por un período igual. El acto de designación se publicará en el Diario Oficial La Gaceta. Para ser Secretario General de la Comisión, deberá cumplirse, al menos, con los siguientes requisitos:

- a) Ser costarricense por nacimiento.
- b) Ser de reconocida solvencia moral y tener un prestigio importante en el área del desarrollo educativo, científico o cultural del país.
- c) Poseer un grado académico mínimo de Licenciatura en alguna de las disciplinas científicas sociales o humanidades.

El cargo de la Secretaría General se ejerce ad honorem, lo que significa que no se percibe ninguna compensación económica por su labor, con excepción del apoyo en viáticos. Se tendrán como causas de remoción, previa audiencia a la persona que ostente la Secretaría General, lo siguiente:

- a) Cualquier violación comprobada a las normas de probidad, que constituya delito o alguna falta conductual, en los términos establecidos en la legislación penal y estatutaria de la función pública. Para tales efectos, el Ministerio de Educación Pública, se encargará de desarrollar el debido proceso correspondiente en sede administrativa. Para estos efectos, mientras se realiza la investigación penal y/o administrativa, se podrá aplicar una medida cautelar de separación del cargo, con el fin de no entorpecer la labor de la organización.
- b) La arrogación o suplantación de facultades o autoridad no concedida por esta normativa, en perjuicio de las atribuciones concedidas al Comité Ejecutivo. conjunta respecto del tema para el que fue convocada, se emitirán dos dictámenes, uno

---

afirmativo y otro negativo (o con las variantes que fuera necesarias), con el fin de que el Comité Ejecutivo tenga todas la herramientas para decidir.

Por otra parte, importante destacar que, según el artículo 12, “Los recursos y materiales logísticos para el desarrollo de las labores de la Comisión, serán aportados por el Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de la autorización a los entes privados y públicos para dar aportes a la Comisión, para su gestión administrativa y logística”.

El personal de soporte administrativo y técnico de la Comisión, será aportado -en primera instancia- por el Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de que la Secretaría General pueda contratar, en relación laboral privada y en nombre de la Comisión, al personal que, justificadamente, considere necesario, si tuviere presupuesto autorizado para ello. Para cada acto de contratación de personal, deberá contar con la autorización del Comité Ejecutivo. Respecto del personal del Ministerio de Educación Pública, la Secretaría General tendrá una relación de coordinación para el adecuado ejercicio de las funciones, pero mantendrá la relación de jerarquía con la entidad ministerial”.

Por otra parte, según lo señalado anteriormente, mediante Ley no. 6474 “Personería Jurídica a Comisión Costarricense de Cooperación con UNESCO” se le confiere personería jurídica a la Comisión en análisis:

Artículo 1º.- Confiérese personería jurídica a la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO. Artículo 2º.- Para todos los efectos, el Secretario Permanente ejercerá la representación judicial y extrajudicial de la Comisión.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, es una entidad con personería jurídica, que posee como su orientación general, servir de enlace para el desarrollo de acciones de la UNESCO en Costa Rica y de coordinador de acciones a nivel regional, en pro del desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura.

Mediante el oficio C.C.C.U No. 0105-09 la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, indica, entre otros aspectos, que recibe una subvención<sup>1</sup> otorgada por el Ministerio de Educación Pública, donde el Comité Ejecutivo de esa Comisión se encarga de aprobar el presupuesto y la Secretaría General de la administración de los recursos.

Como ya lo indicamos anteriormente, determinar la naturaleza jurídica de la Comisión Costarricense de Cooperación, si nos encontramos frente una entidad pública o privada, es definitivamente una tarea que escapa a la competencia propia de esta instancia, y de este órgano contralor. En ese orden de ideas y a título de opinión jurídica –sin perjuicio de interpretaciones oficiales competentes en el futuro-, consideramos que la Comisión en análisis tiene en términos generales más rasgos de un órgano público que de un órgano privado. Ello se puede fundamentar en las siguientes razones:

1. Si bien ha sido creada para cumplir con una exigencia de un organismo internacional, lo concerniente a su estatuto, regulación interna y demás es competencia exclusiva del Estado

---

<sup>1</sup> Estimada para el año 2010 en ₡38.500.000.00 (treinta y ocho millones quinientos mil colones)

---

signatario. Si bien el organismo internacional da ciertos parámetros, el Estado costarricense –al igual que los demás Estados signatarios- a lo interno, es quien regulará a la Comisión, le otorga las funciones, estructura y demás elementos que requiere para cumplir con su cometido. En ese sentido, le compete a cada Estado Miembro y así lo ha hecho el nuestro, dotar a su Comisión Nacional del estatuto, de las estructuras y de los recursos que le son necesarios para asumir eficazmente sus responsabilidades respecto de la UNESCO y del Estado interesado.

2. Es vía reglamento del Poder Ejecutivo, que se establece su estructura, funciones, organización, aplicándole en lo que no se encuentre regulado la Ley General de la Administración Pública. Es decir, si bien esta Comisión tiene su origen en un estatuto de un organismo internacional, es claro que no participa de esa naturaleza, sino que se libra a la responsabilidad y libertad de los Estados miembros todo lo referente a la naturaleza jurídica, estatutos, organización, patrimonio y demás de la Comisión, correspondiéndole al Estado miembro, el prever esos detalles en su ordenamiento jurídico, en concordancia con los fines y objetivos del organismo internacional pero con sus propios medios (jurídicos, económicos, y demás).
3. El nombramiento de sus representantes y funcionarios recae –en buena medida- en personas que ostentan cargos de alto nivel en el gobierno o sus representantes y si bien es cierto que hay relaciones laborales de carácter privado, los cargos más relevantes descansan en los representantes gubernamentales.
4. Para su funcionamiento recibe fondos del Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de donaciones de privados, pero es ésta transferencia, la que le permite operar y ejecutar sus cometidos.
5. Goza de personería jurídica propia, que en este caso pareciera enmarcarse dentro de la figura de los entes públicos con personería jurídica instrumental según el desarrollo que al efecto ha hecho el órgano procurador.
6. Sus fines son públicos y del Estado Costarricense en relación con la comunidad internacional; no son fines privados.
7. Algunos de sus miembros son ya funcionarios públicos que ocupan altos cargos y que han sido designados por decreto para integrarse a esta dependencia.
8. Sus representantes están sujetos al deber de probidad y al principio de rendición de cuentas, obligaciones inherentes al servidor público.
9. Se le aplica en lo que corresponda las leyes del Derecho Público.
10. Ejerce derechos y contrae obligaciones y es responsable ante terceros en forma directa.
11. La administración central ejerce sobre ésta control administrativo o de tutela (no jerárquico) que consiste en verificar la legitimidad del acto y no su oportunidad, mérito o conveniencia.

Partiendo de la opinión jurídica emitida –sin perjuicio del criterio vinculante que se emita al respecto por las autoridades competentes- considera esta División que ante la posibilidad de que la Comisión sea un órgano público deberá analizarse las situaciones de los miembros que la integran.

En ese orden de ideas, como sabemos tratándose de los señores Ministros éstos ya -de frente al cargo que originalmente ostentan como jefes de un Ministerio- y partícipes del Poder Ejecutivo tienen la obligación ineludible de rendir declaración jurada, por lo que en el caso de que se nombren representantes para que los sustituyan en el ejercicio del cargo que les corresponde en la Comisión en análisis, es respecto de sus representantes que deberá determinarse la obligación de rendir la declaración jurada.

Por otra parte, también debe tomarse en consideración que el simple hecho de que un cargo público se ejerza a título ad honorem –sin retribución alguna- no es justificación suficiente para exonerarlo de la obligación de rendir la declaración jurada, pues aunque no haya retribución económica alguna el enfoque para la determinación de la obligación de rendir la declaración jurada debe estar dirigido hacia la posibilidad que ostente de la administración o no de los bienes públicos.

En definitiva, en la especie, además de los distintos rasgos que caracterizan a dicha Comisión y que en principio tienden a identificarla como un ente de naturaleza pública, pareciera fundamental también establecer en cada caso –para determinar si existe obligación de presentar o no declaración jurada- si se cumplen las condiciones que impone la Ley General de la Administración Pública en cuanto a los servidores públicos, según el artículo 111.

Atentamente,

Lic. German Brenes Roselló  
**Gerente División**

Licda. Silvia María Chanto Castro  
**Fiscalizadora**

SCHC/Rbr  
Ci: Área de Secretaría Técnica, DFOE  
DI-0579  
**G: 2009000313-1**