

28 de octubre, 2009

C-305-2009

Señor

Jorge Rodríguez Quirós

Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones

Estimado señor Ministro:

Con la aprobación de la señora Procuradora General, me refiero a su atento oficio N° DM-1730-2009 de 29 de septiembre último, por medio del cual consulta el criterio de la Procuraduría en relación con la potestad legal de los órganos desconcentrados y otras instancias del MINAET para la aprobación y suscripción de convenios de cooperación técnica nacional e internacional no reembolsables, donaciones y otros recursos afines con organismos públicos o privados, “sea esta con fundamento en normativa reglamentaria o por delegación del jerarca institucional”.

La consulta se plantea en razón de que la Contraloría General de la República emitió el Informe N° DFOE-PAGAA-9-2009 de 18 de junio de 2009, “Informe del Estudio realizado en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) sobre el ingreso y disposición de los recursos provenientes de cooperación internacional, donaciones y otros recursos afines”. En dicho informe, la Contraloría instruye al Ministerio para que consulte a la Procuraduría respecto de esa potestad.

Adjunta Ud. el criterio del Departamento Legal del MINAET, oficio N° DAJ-1851-2009 de 17 de septiembre anterior. Al respecto, señala el Departamento Legal que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) cuenta con personería jurídica conforme el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad. Por lo que el SINAC es un órgano del MINAET, al igual que la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y el Tribunal Administrativo. En el caso del SINAC, la Sala Constitucional en voto 2006-9563 de 16:06 hrs. de 5 de julio de 2006 resolvió que contaba con una aptitud legal para administrarse a sí mismo, por lo que el superior ha perdido la competencia desconcentrada en grado máximo. Las competencias del SINAC son en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas. Cumplimiento de competencia que abarca implementación de mecanismos o instrumentos

legales, administrativos y presupuestarios para lograr eficazmente la función desconcentrada por la ley. El SINAC, a través del CONAC y por vía reglamentaria, ha establecido como parte de sus funciones la aprobación de convenios de cooperación internacional o nacional, incluidos los de carácter interinstitucional o con el sector privado. Facultad que fundamenta el artículo 12 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad y que comprende una función propia del superior jerárquico del órgano desconcentrado, que por agilidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de dichos actos se delega la firma en el Secretario, artículo 50 inciso c) y 90 e) de la Ley General de la Administración Pública. Agrega que la cooperación internacional se define en el artículo 2, del Decreto Ejecutivo N° 35056, disposición que establece las diferentes modalidades de cooperación internacional. De esas modalidades, los órganos desconcentrados del MINAET y en particular el SINAC acuden a la cooperación técnica internacional. Esta se formaliza mediante un convenio de cooperación que establece los alcances y compromisos de las partes para llevar a cabo lo acordado en el proyecto. Por lo que considera que jurídica y etimológicamente no existe la modalidad de convenio de cooperación técnica internacional no reembolsable, ya que el convenio es un instrumento que se asocia a un tipo de cooperación. Agrega que constitucionalmente los convenios que requieren aprobación del Presidente de la República con su respectivo Ministro son los tratados públicos o convenios internacionales, que son acuerdos entre Estados y regidos por el Derecho Internacional. Norma que no se aplica a los convenios de cooperación internacional o nacional referidos a las competencias propias del SINAC u otros órganos desconcentrados, porque los sujetos de derecho son los cooperantes y el receptor de la cooperación, el órgano desconcentrado, no asumiendo el Estado responsabilidad. Estima que esos convenios no son convenios internacionales, porque su naturaleza, alcances y propósitos son distintos de los convenios, tratados o acuerdo internacionales. Añade que los convenios de cooperación nacional con otras organizaciones para establecer relaciones de cooperación y coordinación de índole técnica, científica y administrativa no son convenios internacionales, por lo que no requieren la aprobación del Poder Ejecutivo. Considera el Departamento Legal que el artículo 35 de la Ley de Biodiversidad da al SINAC la potestad de establecer mecanismos de financiamiento, lo que comprende las transferencias de cualquier persona física o jurídica y las donaciones, que pueden ser producto de cooperación internacional. El artículo 8 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad establece que la personalidad instrumental y presupuestaria del SINAC le permitirá concertar convenios y contratos para el cumplimiento de su competencia. Por lo que concluye que la firma de convenios de cooperación nacional o internacional por parte del SINAC y otros órganos desconcentrados del MINAET no transgrede el ordenamiento. Añade que la Dirección de Cooperación Internacional del MINAET comparte el criterio general externado por la Contraloría General en cuanto a que los órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, los órganos adscritos, Direcciones Generales y otras instancias del Ministerio no tienen potestad, capacidad legal ni competencia para aprobar y suscribir convenios de cooperación técnica no reembolsable de orden nacional o internacional ni para aprobar ni suscribir convenios relativos a donaciones y recursos afines, ya que esa competencia no ha sido delegada, transferida ni desconcentrada expresamente por norma de ley. Esa misma Dirección considera que debe marcarse la diferencia entre la personalidad jurídica plena y la personería instrumental, porque ha traído confusión en cuanto al alcance de las capacidades y potestades legales de los órganos desconcentrados con personería instrumental, órganos adscritos, Direcciones Generales y otras instancias. El Departamento

Legal no comparte el criterio de la Dirección de Cooperación Internacional ni la interpretación de la Contraloría General de la República. Considera que la personería jurídica instrumental autoriza para aprobar y suscribir convenios de cooperación técnica nacional e internacional no reembolsables, donaciones, sin que pueda considerarse que esa potestad haya quedado reservada al jerarca del Ministerio.

A.-

EL SINAC: UN ORGANO DESCONCENTRADO CON PERSONALIDAD INSTRUMENTAL

Dispone el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad:

"Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos".

Para efectos de la consulta que nos plantea el MINAET interesa determinar la naturaleza jurídica y el ámbito de actuación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

1.-

En cuanto a la personalidad jurídica instrumental

De lo dispuesto en la Ley de Biodiversidad se deduce que el SINAC es un órgano del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. En tanto órgano del Ministerio, el SINAC no constituye un ente descentralizado.

Ahora bien, el legislador le atribuyó "personería jurídica propia". Ante lo cual es necesario aclarar que jurídicamente los términos "personería jurídica" y "personalidad jurídica" no son sinónimos. El primero se refiere a la representación de un determinado ente. La persona pública tiene personeros porque es un centro de imputación de derechos y obligaciones y como tal requiere representantes. La persona jurídica actúa a través de sus representantes, que son sus personeros. Ciertamente, en algunas ocasiones el legislador confunde "personalidad" y "personería" y en otras señala que determinados funcionarios serán los personeros de un órgano. No obstante, estas deficiencias técnicas en que incurre el legislador no pueden conducir a considerar que el órgano constituya persona jurídica y pueda, entonces, ser considerado un ente público descentralizado. En el caso del SINAC, la Ley no ha operado un proceso de descentralización administrativa ni ha creado una nueva persona jurídica. Es Sistema es un órgano desconcentrado de MINAET.

No obstante, tal como ha considerado la Procuraduría en pronunciamientos anteriores, puede considerarse que la Ley de Biodiversidad dota al SINAC de una personalidad jurídica instrumental, producto del hecho mismo de que la ley le autoriza para administrar fondos. Así se indicó en el dictamen N° C-286-2002 de 23 de octubre de 2002 al tratar la naturaleza jurídica del SINAC:

"... el SINAC es un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía, que goza de una personalidad jurídica instrumental (personalidad que tiene alcances presupuestarios). En esa medida, debe ser considerado como una dependencia del Poder Ejecutivo..."

Criterio que posteriormente acogió la Sala Constitucional. En efecto, en la resolución N° 9563-2006 de 16:06 hrs. de 5 de julio de 2006 la Sala Constitucional resolvió que:

"Bajo esta ponderación, el Tribunal mantiene el criterio de que no resulta inconstitucional, otorgarle personalidad jurídica instrumental a un órgano desconcentrado de la administración según las consideraciones expuestas. De manera que, la creación de la CONAGEBIO bajo la condición de órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, no resulta inconstitucional. De igual modo, la Sala aplica las consideraciones expuestas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual según el artículo 22 cuestionado, fue constituido como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo con el fin de integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía. Si bien dicha disposición señala que este órgano tendrá personería jurídica propia, lo cierto es que ésta, no puede ser entendida como una personería plena, sino instrumental, pues precisamente el legislador lo creó como un órgano desconcentrado, a fin de atribuirle competencias exclusivas y técnicas, pero con un cierto grado de independencia e imparcialidad, que le permitiera a la administración, lograr un mayor nivel de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en su actuar. Así las cosas, esta disposición tampoco resulta inconstitucional".

La personalidad jurídica instrumental es reafirmada por el Decreto Ejecutivo N° 34433 de 11 de marzo de 2008, Reglamento a la Ley de Biodiversidad. El artículo 7 de este Reglamento responde plenamente al concepto de personalidad jurídica instrumental, ya que indica que esta es para la administración de los propios recursos:

“Artículo 7º—Del SINAC. El SINAC, es un órgano con desconcentración máxima del MINAE, que posee personalidad jurídica instrumental para la administración de sus propios recursos. El ejercicio de su competencia estará regido por lo que establece el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública. Está bajo la rectoría del Ministro del Ambiente y Energía y tiene como competencias las asignadas en la misma Ley de Biodiversidad incluyendo las labores de protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, las asignadas a la Administración Forestal del Estado, según Ley Forestal, a la Dirección General de Vida Silvestre, Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales, así como las establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente”.

Importa resaltar que la personalidad instrumental no se manifiesta ni lleva implícita una descentralización de funciones. Por lo que el SINAC mantiene su condición de órgano de la Administración Central, dependiente del Ministerio del que forma parte, tal como indica el artículo 7 de mérito. Puesto que SINAC no es un ente jurídico, se sigue como lógica consecuencia que la personalidad no tiene como objeto permitirle el ejercicio de las competencias que hayan sido asignadas por el legislador. Desde luego que dichas competencias no han sido asignadas al SINAC como centro autónomo de derechos y deberes, sino que se le han atribuido en tanto es la estructura del Ministerio más habilitada técnicamente para el ejercicio de las funciones de que se trata. Para ejercer esas competencias desconcentradas, el SINAC no requiere personalidad jurídica. Por el contrario, el otorgamiento de una personalidad instrumental cobra sentido cuando al órgano se le permite administrar determinados recursos.

El efecto propio de la personalidad instrumental reside en la titularidad de un presupuesto propio, por ende, independiente del presupuesto del organismo del que forma parte y la posibilidad de contratar con base en ese presupuesto. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, cabe sostener que el alcance de la personalidad instrumental dispuesta en el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad corresponde exactamente al objeto de la personalidad instrumental. Lo anterior al disponer:

“Artículo 8º—De la personalidad jurídica instrumental. El SINAC gozará de personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para realizar los siguientes actos:

- a) Administrar con independencia del presupuesto del MINAE, la totalidad de los fondos que generen sus actividades, así como las transferencias de los presupuestos de la República o de cualquier persona física o jurídica, incluyendo donaciones, recursos provenientes de cooperación técnica y financiera nacional e internacional, tarifas de ingreso a las áreas silvestres protegidas, pago por servicios ambientales, cánones establecidos por ley, así como los provenientes de la aplicación de medidas alternas en sede judicial administrativa y recursos de cualquier otra índole y por cualquier otro concepto permitido por la legislación nacional.
- b) Concertar los convenios y contratos que sean necesarios para cumplir con sus competencias”.

Se sigue de lo transcrito que la titularidad de un presupuesto y la gestión de recursos financieros correspondientes derivan no de la competencia desconcentrada sino de la personalidad jurídica instrumental, de contenido presupuestario, atribuida por la Ley de Biodiversidad. E igual conclusión debe hacerse en relación con la materia de contratación. Sencillamente si del artículo 22 de la Ley de Biodiversidad no se derivare la atribución de la personalidad instrumental, el SINAC no podría tener un presupuesto propio ni contratar con base en él. La titularidad de la competencia funcional no abarca la actividad financiera instrumental referida al presupuesto propio y a la facultad de contratar.

Tanto en el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad como en el numeral 7 del Reglamento a esta Ley se hace referencia al SINAC como órgano desconcentrado. Procede determinar cuál es la competencia desconcentrada en su favor, aspecto que cobra importancia respecto de la suscripción de convenios de cooperación, nacional o internacional.

2.-

La competencia desconcentrada

La desconcentración es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad.

Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de competencia, sino de una competencia para resolver, para decidir en forma definitiva sobre una materia determinada por el ordenamiento. Esta atribución se funda en la necesidad de especializar ciertos órganos en materias específicas, de manera que se satisfagan en mejor forma los cometidos públicos. Desde esa perspectiva, desconcentrar es especializar funcionalmente determinados órganos, sin que se desliguen orgánicamente tales competencias de la estructura originaria.

Normalmente se considera que la desconcentración es uno de los límites más importantes a la jerarquía. Esta es una técnica de descongestión de la jerarquía, que ya que la transferencia de competencias decisorias implica un cambio en la titularidad de las competencias y no solo en su ejercicio, como sí sucede en la delegación. Por medio de este mecanismo, el órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, no obstante lo cual mantiene su condición de órgano y por ende, parte de la organización que desconcentra.

Como indicamos en el dictamen N° C-159-96 de 25 de setiembre de 1996, con la desconcentración se quiebra el principio jerárquico por cuanto el jerarca deviene incompetente para emitir los actos relativos a la materia desconcentrada, así como existe la posibilidad de que se elimine el agotamiento de la vía administrativa. En último término, en el caso de desconcentración máxima el jerarca pierde el poder de mando e instrucción sobre el órgano desconcentrado. Así, el órgano desconcentrado puede ejercer en propio nombre, y no en el de otro ente u órgano al que pertenece, la correspondiente competencia desconcentrada. La desconcentración máxima se convierte, de esa forma, en el mayor límite a la relación de jerarquía, en cuanto impide al jerarca el ejercicio de los poderes de mando y de instrucción y alternativamente el de revisión o de avocación. En palabras de la Sala Constitucional:

“De manera que existe desconcentración administrativa cuando por norma legal se atribuye a un órgano inferior del ente una competencia exclusiva, con algún grado de autonomía, con lo que se produce la pérdida de la competencia por parte del superior jerárquico, de donde, su condición nunca puede ser igual a la del superior, aún cuando se trate del grado máximo de la desconcentración”. Sala Constitucional, resolución 9563-2006 antes citada.

El SINAC se desconcentra para que ejerza las competencias a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad. Esto es la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos y las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, competencias asignadas a la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y al Servicio de Parques Nacionales. Obsérvese que la Ley de Biodiversidad no contiene una enumeración precisa de las competencias del SINAC. Por lo que para conocer cuáles son estas –más allá de lo dispuesto en la propia Ley de Biodiversidad- hay que remitirse a las leyes que atribuyen competencias a la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y al Servicio de Parques Nacionales.

Conforme lo dispuesto en la Ley Forestal, artículo 6, la Administración Forestal está encargada de la conservación de los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio natural del Estado como en áreas forestales privadas, la aprobación de los planes de manejo forestal, dictar los lineamientos de los planes de manejo forestal, administrar el Fondo forestal, establecer vedas de las especies forestales en vías o en peligro de extinción, o que pongan en peligro de extinción otras especies de plantas, animales u otros organismos, en fin, el control del aprovechamiento forestal mediante inspecciones y auditorías en distintos lugares y otorgar licencias de certificadores forestales. Asimismo, se le ha asignado participación en otras competencias, como la relativa al control de plagas, incendios en los recursos forestales del Estado o privados, el

desarrollo de programas de divulgación sobre sostenibilidad de los recursos forestales y participación en la determinación de la capacidad de uso del suelo. A la Dirección General de Vida Silvestre que integra el SINAC le corresponde en materia de conservación de vida silvestre, (artículo 7 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, N° 7317 de 30 de octubre de 1992), como competencias desconcentradas, extender o denegar permisos de caza, pesca continental o insular, extracción de flora y cualquier permiso para importar o exportar flora o fauna silvestres, así como administrar, supervisar y proteger los humedales; establecimiento de medidas técnicas para el buen manejo, conservación y administración de la flora y fauna silvestres, administración de los refugios de vida silvestres. Asimismo, corresponde a la Dirección General de Vida Silvestre otorgar permisos de importación de especies de vida silvestre, artículo 26, así como el otorgamiento de permisos de exportación para especies reproducidas en zocriaderos, inscritos según la ley, artículo 27, o en su caso, permisos de exportación especímenes obtenidos por una recolecta científica o cultural, artículo 44. A dicha Dirección le han sido asignadas otras funciones en el ámbito correspondiente, sin que pueda considerarse que se trata de competencias exclusivas y excluyentes (fomento de refugios de vida silvestres y fincas cinegéticas en propiedad privada).

El Servicio de Parques Nacionales, creado mediante Ley 6084 de 24 de agosto de 1977, ejerce poderes decisorios exclusivos en la administración y conservación de los parques nacionales, artículo 3. Le corresponde autorizar la pesca deportiva y artesanal dentro de las áreas de los parques nacionales, artículo 10.

Cabe agregar que, conforme el numeral 29 de la Ley de Biodiversidad, compete al SINAC la administración de las áreas de conservación, lo cual comprende lo referente a las concesiones y los contratos de servicios a que se refiere el artículo 39 de esa Ley. De conformidad con los principios que rigen la desconcentración, las competencias cuya titularidad no haya sido transferida a un órgano inferior se mantienen en cabeza del superior jerárquico. Es por ello que debe determinarse si los organismos del Sistema son competentes para decidir sobre aspectos de financiamiento o, en su caso, de cooperación internacional.

Al efecto tenemos que más allá de las competencias sustanciales que se han enumerado, las distintas leyes comprenden disposiciones en materia de financiamiento. En efecto, se enumeran las fuentes de financiamiento de los servicios que ahora integran el SINAC y en algunos casos, se atribuye su administración al organismo. Así, el Servicio de Parques Nacional cuenta con los siguientes recursos, según la Ley de creación:

“ARTICULO 6°.-

El Servicio de Parques Nacionales contará con los recursos que se le asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Contará, además, con las siguientes rentas, las cuales ingresarán al fondo de parques nacionales:

1) Las donaciones que haga el Estado, cualquier persona física o jurídica, para ser administradas por el Servicio de Parques Nacionales. Estas donaciones quedan exoneradas del pago de los impuestos de Beneficencia, Timbre Universitario y derechos del Registro Público y deberán formalizarse conforme a las disposiciones del Código Civil y leyes conexas”.

En cuanto a la Dirección Forestal, además de las competencias sustanciales ya mencionadas le compete:

“ARTICULO 6.-

Competencias

- n) Promover la adquisición de recursos financieros para el desarrollo de los recursos forestales.
- ñ) Ejecutar las transferencias establecidas en esta ley a la Oficina Nacional Forestal.
- r) Cualquier otra competencia que, sin estar expresamente señalada, sea necesaria para cumplir con las funciones encomendadas en esta ley.

ARTICULO 39.-

Recursos

Los recursos del Fondo Forestal se constituirán de la siguiente manera:

- a) El monto recaudado por el impuesto a la madera, según lo establecido en el artículo 43 de esta ley.
- b) Los legados y donativos que reciba el Ministerio del Ambiente y Energía.
- c) Las contribuciones de organismos nacionales e internacionales, privados o públicos, conforme a convenios o donaciones.

- d) Las emisiones de bonos forestales ya aprobadas y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrán cancelar impuestos o tributos de toda índole.
- e) El monto de las multas y los decomisos que perciba el Estado, de acuerdo con la presente ley.
- f) Los ingresos por concepto de venta de árboles provenientes de viveros forestales, de madera cuyo dueño se desconozca y el producto de los decomisos, cuando sea procedente.
- g) Los ingresos por concepto de venta de semillas forestales.
- h) Los ingresos provenientes de la venta de publicaciones y otros documentos necesarios para cumplir con los fines de la presente ley.
- i) El valor de los cánones o tasas que el Ministerio del Ambiente y Energía determine, producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del Estado.
- j) Los recursos provenientes de otros ingresos relacionados con el campo forestal.

ARTICULO 40.-

Administración de los recursos

Con el objetivo de alcanzar los fines de esta ley y para atender los gastos derivados de ellos, la Administración Forestal del Estado contará con los recursos del Fondo Forestal y los administrará. También administrará cualesquiera otras partidas que, anualmente, se le asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

La Ley de Conservación de la Vida Silvestre dispone en orden a los recursos del Fondo de Vida Silvestre:

“Artículo 11.-

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación, mediante su personalidad jurídica instrumental, con el objeto de hacer cumplir los fines de esta Ley y atender los gastos que de esta se deriven, administrará los recursos del Fondo de Vida Silvestre, los cuales estarán constituidos por lo siguiente:

- a) El monto resultante del timbre de vida silvestre.
- b) Los montos percibidos por concepto de permisos y licencias.
- c) Los legados y las donaciones de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas, y los aportes del Estado o sus instituciones.
- d) El monto de las multas y los comisos impuestos por concepto de las contravenciones y los delitos establecidos en los capítulos XI y XII de la presente Ley, así como sus intereses.
- e) Las partidas que se le asignen anualmente en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- f) La reasignación del superávit de operación en lo que corresponda, de conformidad con la Ley N° 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001.
- g) Cualquier otro ingreso que se adquiera por rendimiento de los recursos y la disposición o aplicación de esta Ley o de cualquier otra.

Dentro de las medidas de control interno por tomar, será posible que, después de realizar la debida programación financiera y una vez definidas las necesidades de administrar recursos líquidos para enfrentar las obligaciones a corto plazo, el patrimonio sea invertido en carteras compuestas por títulos del Sector Público con riesgo soberano, bajo el principio de la sana administración de los fondos públicos y velando, en todo momento, por la seguridad, rentabilidad y liquidez de dichos recursos.

Para estos efectos y antes de realizar las inversiones establecidas, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá contratar una auditoría externa, con el fin de garantizar y supervisar el manejo adecuado de los recursos, sin detrimento de la revisión y el control posterior de la administración y el manejo de los recursos, que estarán a cargo de la Contraloría General de la República.”

(Así reformado por el artículo 2° de la ley N° 8689 de 4 de diciembre de 2008).

ARTICULO 13.-

Los organismos descentralizados y centralizados del Estado, al igual que los gobiernos municipales y cualquier otro ente nacional, quedan facultados para prestar su colaboración económica o técnica a la Dirección General de Vida Silvestre del (*) Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, cuando éste lo solicite o cuando voluntariamente

quieran dársela, a satisfacción de dicha Dirección, para el fiel cumplimiento de lo encomendado en esta Ley”.

Conforme las normas transcritas, no cabe duda de que el Sistema de Áreas de Conservación y sus órganos cuentan con recursos propios que se gestionan independientemente de los recursos del MINAET. El punto es si con base en la competencia transferida y la titularidad de estos recursos, el SINAC tiene la competencia para suscribir convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Lo que analizamos de seguido.

B.-

COOPERACION INTERNACIONAL PARA SINAC

La Contraloría General de la República ha cuestionado la suscripción de convenios de cooperación no reembolsable por parte del SINAC. Se duda, en particular, sobre la suscripción de convenios de cooperación internacional.

1.-

Cooperación internacional y tratados internacionales

El concepto de cooperación internacional ha estado asociado a la ayuda y cooperación externa para el desarrollo de los países, particularmente los menos desarrollados. A través de la cooperación internacional se desarrolla la capacidad institucional de los países para afrontar sus propios desafíos, fortaleciendo sus relaciones recíprocas y aumentando el intercambio dentro de los principios de autodeterminación, respeto a la soberanía, dignidad y equidad.

Dentro de este objetivo y principios, se desarrollan y ejecutan actividades y proyectos de desarrollo entre países, lo que permite compartir experiencias, transferir capacidades y utilizar la asistencia técnica y financiera externa, en su caso.

Importa destacar que la cooperación implica un proceso en que dos o más países trabajan para el logro de determinados objetivos, mediante la transferencia de recursos de distinta naturaleza. En efecto, la ayuda al desarrollo puede adoptar diversas formas. Así, puede tratarse de asistencia financiera o asistencia en infraestructura, apoyo a la balanza de pagos o a mejorar la gestión presupuestaria o bien, tratarse de la cooperación técnica.

Existen diversas formas o modalidades de cooperación internacional. Interesan aquí la cooperación técnica y la cooperación financiera.

La primera provee fundamentalmente conocimientos, formación de aptitudes y desarrollo de capacidades para la gestión del propio desarrollo. La cooperación técnica es la ejecución y gestión de actividades y proyectos de desarrollo por instituciones de los países, a efecto de compartir experiencias y capacidades técnicas, por medio del asesoramiento y apoyo técnico. En ese sentido, la cooperación técnica financia el incremento en la competencia del recurso humano e institucional, cuya mejora se presenta como objetivo, de la entidad con la que se coopera. Ello implica la transferencia de conocimiento, programas de formación, capacitación en nuevas tecnologías y, en general, el fortalecimiento de las capacidades locales para gestionar su propio desarrollo y, por ende, los propios recursos. Una cooperación que se subordina a distintos principios como el de soberanía, dignidad, equidad y sobre todo construcción de capacidades, ya que la cooperación debe crear las condiciones para fortalecer, dar confianza y potenciar las capacidades nacionales de los países.

Los Gobiernos partes pueden decidir cooperar entre sí, en virtud de un criterio de reciprocidad (asumiendo compromisos de manera complementaria, para beneficio mutuo), a través del cooperativismo, cooperando con base en metas comunes, o a través de la transferencia de recursos tecnológicos de un país al otro, dejando capacidad instalada en el país a quien se suministra la cooperación.

Los programas o proyectos de cooperación técnica pueden promover la transferencia de tecnologías y habilidades de los países participantes, incrementar la capacidad del país para absorber esas tecnologías y habilidades, de manera de contribuir a resolver las necesidades que plantea el desarrollo, así como capacita a los países para optimizar la participación en la adaptación y la utilización del conocimiento, según sus propias necesidades. Y es que si bien la cooperación técnica implica transferencia de conocimientos y tecnologías, el objetivo básico es que el país que la reciba pueda aumentar su independencia, a través del

incremento de la capacidad productiva, gerencial, técnica y científica necesaria para su proceso de desarrollo.

Una de las modalidades más importantes de cooperación es, ciertamente, la financiera. Esta es la cooperación ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros y que puede ser reembolsable o no reembolsable. Si estamos en el ámbito de la cooperación reembolsable, nos situaríamos fundamentalmente en el espacio del crédito externo que demanda el reintegro de los recursos monetarios objeto de la cooperación. Por el contrario, la cooperación financiera no reembolsable es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios. Puede consistir en la asignación de recursos en efectivo, con el objeto de apoyar proyectos o actividades de desarrollo, lo cual puede traducirse en la adquisición de bienes y servicios o la construcción de infraestructura. No obstante, bien podría suceder que la cooperación no reembolsable no implique un desembolso de recursos financieros a favor de quien recibe la cooperación. En ese caso, la entidad cooperante continúa siendo responsable del manejo de fondos, lo que le permite contratar directamente los bienes y servicios propios del proyecto financiado.

Ahora bien, esta cooperación puede ser consecuencia de convenio de cooperación internacional. Es decir, puede ser consecuencia de un acuerdo que constituya un tratado público o convenio internacional.

Un convenio internacional se define como aquél suscrito entre Estados o entre estos con sujetos de la Comunidad Internacional o bien, entre estos últimos. Recuérdese simplemente que, en los términos del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por la Ley N° 7615 de 24 de julio de 1996, un tratado se define como un:

“ARTICULO 2.-

Términos empleados.

1.-

Para los efectos de la presente Convención:

a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;”.

Y para los efectos de esa Convención los términos convenio, acuerdo, convención y tratados tienen el mismo valor frente al artículo 2 antes transcrito. Importa resaltar, además, que no todo acuerdo entre sujetos de la Comunidad Internacional constituye un tratado público o convenio internacional. Para que tenga esa naturaleza, es requisito indispensable que el convenio se rija por disposiciones de Derecho Internacional. Está excluido, entonces, la condición de tratado internacional para un acuerdo que se rija por disposiciones de un determinado ordenamiento. En consecuencia, si el acuerdo a que llegan los Estados o estos con un sujeto de Derecho Internacional está sujeto al ordenamiento de uno de los Estados Parte o a un ordenamiento tercero, ese convenio no tendrá naturaleza de tratado.

Conforme el Informe de la Contraloría General de la República, la Procuraduría debe pronunciarse sobre la posibilidad legal de que el Sistema Nacional de Areas de Conservación pueda ser parte de un convenio internacional de cooperación.

De la definición misma de convenio internacional se sigue la imposibilidad jurídica de que el SINAC sea parte de un convenio de esta naturaleza. Sencillamente, el SINAC es un órgano del Estado, no el Estado. Por consiguiente, ese órgano no tiene la facultad de comprometer al Estado en el plano internacional ni de ser parte en un convenio internacional. Por demás, como se deriva del Informe que ha dado origen a esta consulta, la potestad de suscribir convenios internacionales es propia del Poder Ejecutivo, sin que dicha potestad constitucional pueda ser transferida en modo alguno a un órgano inferior como es el SINAC.

Precisando lo anterior, tenemos que el SINAC no puede ser parte en ningún convenio con otro Estado o con otro sujeto de la Comunidad Internacional regulado por el Derecho Internacional.

Pero, ¿puede un organismo distinto del Estado ser parte de un acuerdo con otro Estado u otro sujeto de la Comunidad Internacional, convenio no regido por el Derecho Internacional?

La respuesta no es absoluta, ya que depende de la capacidad contractual del organismo de que se trate. En tesis de principio, empero, la respuesta es positiva en el ámbito de la

contratación administrativa. Tomamos en cuenta, al respecto, lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, que en lo que interesa dispone:

“Artículo 2º.-

Excepciones

Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:

(...)

b) Los acuerdos celebrados con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional”.

Cuando el legislador se refiere a acuerdos con otros Estados o sujetos de Derecho Público Internacional no se está refiriendo a los convenios Internacionales. Va de suyo que estos no son contratos administrativos, por lo que no puede plantearse su sumisión a una norma de contratación administrativa. Si un acuerdo se excluye de la Ley de Contratación Administrativa es porque jurídicamente puede ser considerado contrato administrativo. Para lo cual es necesario que no estén sometidos al Derecho Internacional. El punto lo aclara el artículo 129 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Preceptúa este numeral:

“Artículo 129.—Acuerdos celebrados con sujetos de Derecho Internacional Público. Los acuerdos y contratos con sujetos de Derecho Internacional Público, incluyendo otros Estados estarán excluidos de los procedimientos de contratación administrativa. Sin embargo, para su validez y eficacia, deberán documentarse por escrito siguiendo los trámites correspondientes y suscribirse por los funcionarios competentes.

Para celebrar la contratación en forma directa, la Administración tomará en cuenta que el precio o estimación de la contraprestación, no exceda los límites razonables según los precios que rijan operaciones similares, ya sea en el mercado nacional o internacional”.

La Administración Pública puede suscribir contratos con sujetos de Derecho Internacional Público, que no se sujetarán a los procedimientos de contratación

administrativa en razón de la naturaleza del sujeto cocontratante. Pero que tampoco podrán considerarse convenios internacionales por no estar regidos por el Derecho Internacional.

Estos acuerdos celebrados por la Administración Pública tienen el contenido normal de un contrato administrativo. El punto continúa siendo si, ¿puede la Administración Pública celebrar un convenio cuyo objeto sea la cooperación internacional? En particular, la cooperación financiera?

2.-

Cooperación financiera internacional y SINAC

Como ya se ha indicado, el SINAC no puede ser parte de un convenio internacional. En general, no puede ser parte en un convenio que se rija por el Derecho Internacional. Ello porque carece de la subjetividad internacional necesaria para constituirse como Parte. Desde esa perspectiva, no puede concurrir con un Estado o con un sujeto de Derecho Internacional Público en un convenio de cooperación regido por normas de Derecho Internacional.

No obstante, la ausencia de competencia internacional no significa que un convenio internacional y la cooperación internacional no tengan como destinatario el Sistema de Áreas de Conservación. En este sentido, el Estado puede suscribir convenios de cooperación internacional que prevean la realización de proyectos en el ámbito de competencia del Sistema. Asimismo, un convenio de cooperación internacional suscrito por el Estado puede haber previsto la celebración de convenios de ejecución. Estos convenios, en tanto estén en el marco del convenio internacional, pueden ser suscritos por organismos públicos sea directamente con el organismo cooperante o bien con agencias gubernamentales que brinden la cooperación. En esa medida, se comprende que el SINAC podría ser parte de un convenio de ejecución del convenio de cooperación firmado por el Estado, convenio que fungiría como marco de la negociación en que sería parte el SINAC.

Por otra parte, un Estado puede haber organizado sistemas de cooperación a través de agencias gubernamentales u otro tipo de organismos; cooperación que se enmarca dentro del propio ordenamiento del cooperante y que puede estar destinada a diversos organismos, públicos o privados, de otros países en un ámbito determinado de actividad. En la medida en que ese ámbito pueda enmarcarse dentro de la competencia del SINAC bien podría este

recibir la cooperación de que se trate. Para tal efecto, el SINAC tendría que sujetarse a las normas que el Estado costarricense ha dictado en orden a la competencia para negociar cooperación internacional. Es importante tomar en consideración lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional. Sabido es que dicha Ley establece una competencia a favor del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en orden a los programas de asistencia técnica. De lo dispuesto en el artículo 11 de la citada Ley se deriva que todo programa de cooperación debe enmarcarse tanto dentro de la política exterior del país como de lo programado en el Plan Nacional de Desarrollo. Dispone el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional:

“Artículo 11.-

Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes”.

La última frase de este numeral recuerda que, por definición del artículo 1 de la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores, este es el “medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras”. La cooperación internacional otorgada por Gobiernos o instituciones extranjeras debería ser tramitada directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores sin perjuicio de la competencia propia de MIDEPLAN. Para evitar duplicidades y definir responsabilidades en materia de cooperación internacional, se emitió el Reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional y política económica, Decreto. A través de los mecanismos que el Decreto 35056 de 12 de noviembre de 2008 prevé se centraliza la recepción de la cooperación internacional hacia el país, pero también se produce una centralización de las solicitudes de cooperación. Se sigue de ello que si un ente u órgano del país tiene interés en dicha cooperación, debe hacer una solicitud o demanda de cooperación a través del Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional. Para lo cual deberá adjuntar un programa o proyecto de lo que se pretende con dicha colaboración. En ese sentido, los proyectos deben ser evaluados y aprobados por el Área de Cooperación Internacional, a efecto de determinar su procedencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Agenda de Cooperación Internacional. Aprobado el proyecto o programa, este es presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la fuente de cooperación internacional que resultare procedente.

La negociación de los acuerdos de cooperación está a cargo de los Ministerios de Planificación y de Relaciones Exteriores y la ejecución específica de estos programas, proyectos beneficiarios de la cooperación es responsabilidad de los organismos técnicos.

Aprobado el acuerdo de cooperación por las instancias correspondientes, un punto que llama la atención es la competencia para suscribirlo. De acuerdo con la Contraloría General debería ser el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. En criterio de la Asesoría Jurídica del Ministerio le toca al SINAC que lo ha delegado en el Director Ejecutivo.

Al respecto, estima la Procuraduría que en la medida en que el acuerdo ampare un proyecto o programa propio del SINAC y ese acuerdo implique una cooperación financiera no reembolsable, el SINAC será la parte del acuerdo. El superior jerárquico del Sistema como órgano persona es el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, órgano colegiado presidido por el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Dada esa condición, lo normal es que sea el Ministro en su condición de Presidente del Consejo el que comparezca a suscribir los convenios o acuerdos en que sea parte el SINAC.

Al respecto, es necesario señalar que de conformidad con la Ley de Biodiversidad el Director Ejecutivo es el Secretario del Consejo. Más allá de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Biodiversidad, le corresponde desempeñar las funciones propias del secretario de los órganos colegiados según lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública. Es decir, levantar las actas de las sesiones del órgano y comunicar las resoluciones del órgano, así como una función de certificación, artículo 65. El artículo 50 de la Ley General de cita no permite interpretar que corresponda a un secretario de un órgano colegiado firmar los convenios en que deba ser parte un órgano como el SINAC. Sencillamente, la suscripción de un convenio no opera como un acto de comunicación o de ejecución de un acuerdo. Quien firma un convenio de cooperación lo hace en su condición de personero del ente o persona instrumental de que se trate. Por lo que debe establecerse es quién es el representante legal de la persona instrumental. Notamos, al efecto, que el artículo 26 de la Ley de Biodiversidad no permite considerar que el representante legal del SINAC sea su Director Ejecutivo. Dispone ese numeral:

“ARTÍCULO 26.-

Funciones del Director Ejecutivo El Director Ejecutivo del Sistema, será el responsable de ejecutar las directrices y decisiones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y actuará bajo su supervisión. Será nombrado por el Ministro del Ambiente y Energía, por un período de cuatro años, y podrá prorrogarse su nombramiento. Su responsabilidad incluye mantener informado al Consejo y al país, sobre la aplicación de esta legislación y de otras leyes cuya aplicación le corresponda al Sistema; asimismo, deberá supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de los reglamentos, las políticas y las

directrices emanadas en la materia; también representará al Consejo Nacional de Áreas de Conservación en la Comisión”.

Desde esta perspectiva, si se interpretara que lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad abarca no solo la ejecución presupuestaria sino también la suscripción de los convenios que nos ocupan, tendría que concluirse que dicho numeral es dudosamente legal. Ello en el tanto dispone:

“Artículo 19.—Sobre la representación legal del SINAC. Corresponderá al Director Ejecutivo ejercer la representación legal del SINAC para la ejecución presupuestaria y gestión administrativa dentro de los límites que a sus atribuciones y facultades le confiera el CONAC.

En todo caso, nótese que el Reglamento General del Ministerio del Ambiente y Energía, Decreto 30077 de 21 de diciembre de 2001, expresamente señala en su artículo 7 que el Ministro es el representante legal del MINAE para todos los efectos. Lo que se corresponde con la naturaleza propia del puesto ministerial. Y en tratándose de los órganos con personalidad instrumental, esa calidad derivaría de ser el presidente del órgano colegiado, órgano superior de la persona instrumental.

Volviendo a la posibilidad de que el SINAC suscriba un acuerdo o convenio de cooperación no reembolsable, la Procuraduría ha tomado en cuenta que diversas normas disponen la donación como forma de financiamiento de los órganos del Sistema. Recuérdese que el artículo 6 de la Ley de Parques Nacionales prevé como una forma de financiamiento de los parques nacionales las donaciones que reciba de cualquier persona física o jurídica. Posibilidad de donación que también ha sido prevista por el artículo 39 de la Ley Forestal a favor del Fondo Forestal. En efecto dicho numeral establece en el inciso c) como recursos del Fondo las contribuciones de organismos nacionales e internacionales, privados o públicos, conforme a convenios o donaciones. Y el artículo 11 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre dispone en su inciso c) como recurso del Fondo de Vida Silvestre los legados y donaciones de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas. La cita de estas normas nos revela, entonces, que el SINAC está autorizado por norma legal para recibir donaciones de organismos internacionales, incluso de naturaleza pública. Va de suyo, además, que puede recibir donaciones de organismos nacionales, públicos y privados.

Cuando hablamos de donaciones nos referimos a una cooperación no reembolsable. Pero la cooperación internacional no sólo se manifiesta a través de esa modalidad. Incluso, como se indicó, la cooperación financiera puede ser reembolsable. Lo que nos sitúa en el ámbito del crédito externo. El crédito público se sujeta al principio de legalidad. Lo que significa que la Administración sólo puede contraer un crédito, comprometiendo los recursos públicos, si se encuentra autorizada por ley. Pues bien, no existe ninguna disposición de rango legal que autorice al Sistema a contratar crédito externo. Pareciera, sin embargo, que se ha entendido que el artículo 35 de la Ley de Biodiversidad autoriza tal endeudamiento.

Dispone dicha norma:

ARTÍCULO 35.-

Financiamiento El Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Dichos mecanismos incluirán transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que generen las áreas protegidas, incluyendo las tarifas de ingreso, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas protegidas y las donaciones”.

El artículo enumera diversos mecanismos de financiamiento, pero no prevé el endeudamiento. Lo que significa que no puede recurrir directamente a este mecanismo de financiamiento. De requerirse financiamiento internacional reembolsable para financiar las actividades del Sistema, el crédito tendría que ser suscrito por el Poder Ejecutivo y, consecuentemente, resultaría plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 121, inciso 15 de la Constitución Política.

Por demás, la Procuraduría no emite pronunciamiento alguno sobre las normas de administración, gestión y control que deben regir la ejecución de la cooperación recibida por el SINAC porque entiende que la Contraloría General se ha pronunciado al respecto. El SINAC tendrá que sujetarse estrictamente a las normas de la hacienda pública, así como a los lineamientos girados por el Órgano de Control, de manera tal que la cooperación que reciba o ejecuta satisfaga plenamente el interés general del país.

CONCLUSION:

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1. De conformidad con el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC goza de una personalidad instrumental de carácter presupuestario. Lo que le permite tener un presupuesto propio y contratar con base en él.
2. Lo anterior permite al Sistema de Áreas de Conservación y sus órganos contar con recursos propios que se gestionan independientemente de los recursos del MINAET. Entre esos recursos se encuentran las donaciones que el SINAC está autorizado a recibir. Por el contrario, entre esos medios de financiamiento no se encuentra el crédito externo.
3. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación no puede ser parte en un convenio internacional. Estos son los acuerdos celebrados entre Estado o entre estos con sujetos de Derecho Internacional Público y sujetos al Derecho Internacional.
4. Una convención o acuerdo regido por el Derecho Internacional debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 140, inciso 10 de la Constitución Política. Por consiguiente, debe ser negociado por el Poder Ejecutivo, no por el SINAC.
5. No obstante, el SINAC puede ser beneficiario de un convenio internacional que otorgue cooperación internacional.
6. En igual forma, como parte de la Administración Pública, el SINAC puede suscribir contratos con Estados, agencias no gubernamentales o con sujetos de Derecho Internacional Público, en el tanto en que esos convenios estén regidos por normas distintas del Derecho Internacional. Si este rige el convenio o acuerdo, estaríamos en el plano de los convenios internacionales, cuya negociación y suscripción escapa a SINAC.

7. Los convenios cuyo objeto sea la cooperación internacional no reembolsable deben enmarcarse en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional y Política Económica y 1 de la Ley de creación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

8. Por consiguiente, los convenios que suscriba el SINAC deben respetar las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y ser conformes con la política exterior de Costa Rica.

9. Escapa al SINAC la suscripción de cualquier convenio o contrato de cooperación financiera reembolsable.

Atentamente,

Dra. Magda Inés Rojas Chaves

Procuradora Asesora

MIRCH/mvc

C. Contraloría General de la República