

Al contestar refiérase
al oficio No. **16020**

03 de noviembre de 2015
DCA-2800

Señor
Enio Cubillo Araya
Director General
DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

Estimado señor:

Asunto: Se devuelve sin refrendo por no requerirlo, la adenda N°1 al Convenio de servicios de salvamento, control y extinción de incendios en los aeropuertos internacionales, suscrito entre el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Técnico de Aviación Civil.

Nos referimos a su oficio No. DGAC-DG-OF 2019-15 de fecha 05 de octubre del 2015, recibido ante este órgano contralor el día 08 del mismo mes y año, mediante el cual solicita el refrendo de la adenda N°1 al “Convenio de Servicios de salvamento, control y extinción de incendios en los aeropuertos internacionales” suscrito entre el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Técnico de Aviación Civil.

Sobre el particular, una vez realizado el análisis de rigor devolvemos el contrato de mérito sin el trámite solicitado, con fundamento en las siguientes razones.

Al respecto, se tiene que la naturaleza del documento remitido, es la de un convenio suscrito entre entidades de derecho público a saber el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Técnico de Aviación Civil, sin obviar la advertencia que se hace en el Considerando número cinco de la adenda que se remite, sea que mediante la promulgación de la Ley No. 8653 “Ley Reguladora del Mercado de Seguros”, se reformó la Ley No. 8228 “Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, mediante la cual se crea el Cuerpo de Bomberos como órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros, cuenta con personería instrumental y cuya administración y representación recae en el Director General.

En el caso particular, se está frente a un convenio suscrito entre dos entes públicos, habiéndose sobre este punto indicado en el oficio No. 10898 (DCA-2323) del 09 de agosto de 2006, lo siguiente:

*“(…), a criterio de esta Contraloría General, se está en presencia de un **Convenio de Cooperación**, en el cual se plasma el acuerdo de las voluntades de dos entes públicos, a la vez que se promueve una interrelación que se traducirá en última instancia en el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la prestación de un servicio público.*

Lo anterior, resulta además acorde con el Decreto 7216-T del 21 de julio de 1977, mediante el cual se solicitó al INS asumir con la capacidad y eficiencia que lo caracteriza, el servicio para la

extinción de incendios en el aeropuerto Juan Santamaría, a la vez que imponía a la Dirección General de Aviación Civil y el Consejo Técnico, el deber de colaborar y coordinar todas aquellas acciones que promoviera el INS para dar cumplimiento al Programa de Trabajo en común a realizar en el aeropuerto (hoy varios), decreto que expresamente reconoció que esta relación "surtiría múltiples beneficios al interés nacional".(El subrayado y la negrita corresponden al original.

Siendo que la gestión remitida versa sobre la solicitud de refrendo a una adenda mediante la cual se adiciona un convenio interadministrativo, suscrito entre dos entes públicos, conviene precisar lo dicho en relación a este tipo de documento y su aprobación por parte del órgano contralor, a la luz de lo dispuesto por el Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública. Así, mediante oficio No. 13169 (DCA-3746) del 05 de noviembre de 2007, esta División señaló:

"b) Supuesto de aplicación del Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública R-CO-33, publicado en La Gaceta N° 53 del 15 de marzo de 2006, más su modificación adoptada según la resolución R-CO-29-2007. (...) Es así como, en la modificación al reglamento de refrendos que entró en vigencia en el mes de julio anterior, se eximió del trámite de refrendo a los contratos o convenios celebrados entre dos o más entes, empresas u órganos públicos, salvo en aquellos casos en que esos contratos, tuvieran por objeto el otorgamiento de concesiones según la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, fideicomisos, concesiones de gestión de servicio público según la Ley de Contratación Administrativa y cualquier modalidad contractual de alianza estratégica. / Expresamente, el artículo 1 de la resolución R-CO-29-2007, señaló: (...) De lo anterior, hay que rescatar varias ideas importantes: 1. Con la modificación operada al actual reglamento de refrendos, que entró en vigencia en el mes de julio de 2007, se excluyeron del refrendo contralor la mayoría de contratos o convenios interadministrativos, con excepción de los que expresamente la reforma menciona. / 2. Para los contratos o convenios interadministrativos excluidos del refrendo, en atención a esta reforma, se mantiene la regla de que deben ser sometidos en su defecto a la respectiva aprobación interna por parte de la unidad jurídica. / 3. Expresamente la reforma señala que, la aprobación interna debe ser emitida por cada Administración involucrada. Es decir, si hubiera resultado aplicable esta resolución al contrato mencionado, es claro que son ambas instituciones las que deben emitir sendas aprobaciones internas al contrato para que surta efectos jurídicos entre las partes. c) Supuesto de aplicación del nuevo Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, emitido mediante la resolución R-CO-44-2007 (R-5-2007-CO-DCA), publicado en La Gaceta N° 202 del 22 de octubre de 2007. Como hemos señalado ya, el nuevo reglamento sobre el refrendo de las contrataciones públicas, entrará en vigencia en enero del año 2008. (...) Es así como, para el caso concreto de los contratos interadministrativos, el artículo 3 del nuevo reglamento R-CO-44-2007 (R-5-2007-CO-DCA), mantiene en buena medida la regla ya introducida en la reforma que entró en vigencia en el mes de julio pasado. Esto es que, solo requieren refrendo contralor los contratos o convenios celebrados entre dos o más entes, empresas u órganos públicos, que tengan por objeto el otorgamiento de concesiones, la constitución de fideicomisos o la realización de proyectos bajo el tipo contractual de alianza estratégica. Pero aquí, aun la regla que se introdujo en esa reforma cambia. Los demás contratos o convenios interadministrativos que no están sujetos a refrendo, tampoco están sujetos a aprobación interna por parte de las unidades jurídicas institucionales. Por el contrario, a partir del mes de enero de 2008, este tipo de contratos o convenios interadministrativos estarán sujetos a las medidas de control interno, que deben ser definidas por

los jerarcas de las administraciones involucradas, de conformidad con la Ley General de Control Interno, para garantizar que estas relaciones interadministrativas se apeguen estrictamente a la normativa vigente. / Resaltamos entonces que, el artículo 3 inciso 6) del nuevo reglamento de refrendos, excluye a la mayoría de contratos y convenios interadministrativos del refrendo contralor y de la aprobación interna, pero además señala a los jerarcas institucionales como los exclusivos responsables de establecer las medidas de control interno que garantizarán que se verifique el cumplimiento del bloque de legalidad, para que este tipo de contratos puedan ir a la fase de ejecución contractual. / Igualmente aquí, resulta pertinente señalar que esas medidas de control interno -que serán los propios jerarcas las que las determinen- podrían optar por el sometimiento de los contratos interadministrativos a la aprobación interna, en cuyo caso esa decisión no viene fundamentada en una obligación normativa directa sino en una decisión discrecional del máximo jerarca administrativo”.

Ahora bien, el referido Reglamento en su artículo 3, fue de objeto de modificación mediante resolución R-DC-31-2012 del 7 de marzo del 2012, publicado en La Gaceta N°55 del 16 de marzo del mismo año, en el cual se varió el esquema de cuantía para determinar la procedencia del refrendo, no obstante, mantuvo en su inciso 5) la previsión que solo requerirán refrendo aquellos contratos o convenios celebrados entre dos o más entes, empresas u órganos públicos, cuando se trate del otorgamiento de concesiones, la constitución de fideicomisos y la realización de negocios bajo la modalidad de alianza estratégica.

Disponiendo igualmente dicho inciso que “...Los demás contratos o convenios interadministrativos no referidos en este inciso o en general en el articulado de este Reglamento, no estarán sujetos a refrendo.

Sobre este tema debe señalarse además, que el listado de contratos que establece el artículo 3° del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, corresponde a una lista taxativa, es decir, solo los supuestos ahí establecidos son los que estarán sujetos a refrendo, no pudiendo integrarse por analogía o integración otros no contemplados expresamente.

Bajo este orden de ideas tenemos entonces, que la adenda al “Convenio de servicios de salvamento, control y extinción de incendios en los aeropuertos internacionales” suscrito entre el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Técnico de Aviación Civil, no requiere del refrendo, al no estar vinculado su objeto a alguno de los supuestos antes detallados. No se obvia en esta gestión, que el Convenio original fue refrendado oportunamente por esta Contraloría General, sin embargo ello sucedió cuando no estaba vigente aún el actual Reglamento, siendo que dicho convenio de haberse remitido en este momento, tampoco hubiere requerido cumplir con dicho requisito de eficacia.

De esa forma, la adenda a este convenio o cualquier otra modificación que por acuerdo de partes se defina, no deberá ser remitida a refrendo conforme la normativa vigente, sino se está en alguno de los supuestos que habilitan la competencia de este órgano contralor para otorgar el refrendo. No obstante, existe un deber de los jerarcas de las Administraciones involucradas, adoptar las medidas de control interno de conformidad con la Ley General de

Control Interno, a fin de garantizar que esa relación interadministrativa se apegue estrictamente a la normativa vigente.

Lo anterior, según se dispone en el numeral tres inciso cinco del Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública; debiendo además observarse, los condicionamientos de nuestro oficio No. 10898-2008 del 09 de agosto de 2006, los cuales se mantienen vigentes, toda vez que bajo ese oficio se confirió eficacia oportunamente al Convenio.

Por las razones expuestas, se procede devolver sin el refrendo solicitado, la adenda del “Convenio de servicios de salvamento, control y extinción de incendios en los aeropuertos internacionales” suscrito entre el Instituto Nacional de Seguros y el Consejo Técnico de Aviación Civil”.

Atentamente,

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Carolina Cubero Fernández
Fiscalizadora

CCF/yhg
NI: 27193
Ci: Archivo Central
G: 2006003541-1
ANEXO: un folder