

Al contestar refiérase
Al oficio No. **13040**

24 de agosto, 2020
DCA-3097

Señor
Mario Redondo Poveda
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

Estimado señor:

Asunto: Se devuelven sin refrendo, por no requerirlo, de los convenios de cooperación suscritos entre la Municipalidad de Cartago y las asociaciones Hogar Manos de Jesús Pro Atención al Anciano Abandonado, Desarrollo Específica Clínica para el Enfermo Alcohólico Cartago, Servicio Solidario y Misionero Unidos en la Esperanza, Seres de Luz, Daivias Voluntarias Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jiménez, Asilo de la Vejez de Cartago, para el otorgamiento de subvenciones con fines particulares.

Nos referimos a su oficio No. AM-OF-0805-2020 del 31 de julio de 2020, y recibido en esta Contraloría General en la misma fecha, mediante el cual remiten para trámite de refrendo los convenios de cooperación descritos en el asunto.

Mediante el oficio No. 12196 (DCA-2892) del 07 de agosto de 2020, esta División de Contratación Administrativa le requirió a la Administración aportar información adicional, lo cual fue atendido mediante el oficio No. AM-OF-838-2020 del 10 de agosto de 2020.

I. Criterio de la División

En el caso concreto, mediante oficio No. AM-OF-0805-2020 del 31 de julio de 2020 la Administración dispone lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del "REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES A CENTROS DE EDUCACIÓN PÚBLICA, BENEFICIENCIA O SERVICIO SOCIAL CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 71 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS, DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO" y la circular 14299 de la Contraloría General de la República sobre "Regulaciones sobre la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados", se remite para lo que corresponda según Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública los siguientes documentos de convenio entre la Municipalidad de Cartago y

las siguientes asociaciones: / 1. ASOCIACIÓN HOGAR MANOS DE JESÚS PRO ATENCIÓN AL ANCIANO ABANDONADO / 2. ASOCIACIÓN DE DESARROLLO ESPECÍFICA CLÍNICA PARA EL ENFERMO ALCOHÓLICO CARTAGO / 3. ASOCIACIÓN SERVICIO SOLIDARIO Y MISIONERO UNIDOS EN LA ESPERANZA / 4. ASOCIACIÓN SERES DE LUZ / 5. ASOCIACIÓN DE DAMAS VOLUNTARIAS HOSPITAL DR. MAXIMILIANO PERALTA JIIVIÉNEZ / 6. ASOCIACIÓN ASILO DE LA VEJEZ DE CARTAGO"

De conformidad con lo anterior, se remitieron un total de seis contratos, los cuales tienen como objeto lo siguiente:

- 1) Asociación Hogar Manos de Jesús Pro Atención al Anciano Abandonado: subvención por la suma de ₡24.000.000,00 para compra de pañales desechables, textiles o vestuario para adultos mayores, labores de mantenimiento, adiciones y mejoras de la infraestructura, compra de maquinaria y equipo necesario para la atención de personas adultas mayores.
- 2) Asociación de Desarrollo Específica Clínica para el Enfermo Alcohólico Cartago: subvención por la suma de ₡24.000.000,00 para compra de equipo de cómputo, compra de mobiliario y equipo de nutrición, mantenimiento y lavandería, compra de mobiliario y equipo para atención de pacientes, compra de alimentos, pago de capacitaciones, compra de medicamentos, compra de insumos de enfermería, compra de equipo de enfermería y medicina, compra de textiles y artículos de oficina, compra de artículos de limpieza, pago de servicios públicos.
- 3) Asociación Servicio Solidario y Misionero Unidos en la Esperanza: subvención por la suma de ₡5.500.000,00 para compra de un sistema de vigilancia y monitoreo, Compra de persianas para las áreas comunes y consultorios del Hogar Nuestra Señora de la Esperanza
- 4) Asociación Seres de Luz: subvención por la suma de ₡10.000.000,00 para pago del alquiler del local sede de la Asociación
- 5) Asociación de Daivias Voluntarias Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jiménez: subvención por la suma de ₡2.000.000,00 para silla de ruedas, manómetros y glucómetros, comestibles, implementos de aseo, desodorante, pasta de dientes, paños, sandalias, ropa interior, cremas y compra de jugos y galletas
- 6) Asociación Asilo de la Vejez de Cartago: subvención por la suma de ₡27.000.000,00 para compra de camas ortopédicas y sillas de ruedas, compra de equipos de electroterapia y mantenimiento, adiciones y mejoras de la infraestructura así como el Pago de servicio de agua.

Así las cosas, se observa que los documentos remitidos corresponden a convenios de cooperación para la asignación de los recursos para las subvenciones para entidades sin fines de lucro y se rigen por lo dispuesto en el “*Reglamento para el otorgamiento de subvenciones a centro de educación pública beneficiencia o servicio social contempladas en el artículo 71 del Código Municipal*” de la Municipalidad de Cartago, como lo ha advertido la misma Administración.

En relación con lo anterior, mediante oficio No. 12196 (DCA-2892) del 07 de agosto de 2020, esta División de Contratación Administrativa le requirió a la Administración lo siguiente:

“Siendo que los documentos que se remiten para refrendo contralor corresponden a convenios de cooperación, deberá la Administración indicar en cuál de los supuestos del numeral 03 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública se ubican los referidos documentos, de forma tal que se habilite la competencia de esta Contraloría General. / En atención a lo anterior, debe observar que el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública fue reformado mediante resolución No. R-DC-31-2012 del Despacho Contralor, publicada en el alcance 32 de la Gaceta No. 55 del 16 de marzo de 2012 y Resolución No. R-DCA-114-2016 del Despacho Contralor, publicada en el alcance No. 1 de La Gaceta No.3 del 4 de enero del 2017.”

De frente a lo requerido, la Municipalidad, mediante nota del 10 de agosto de 2020, adjunta al oficio No. AM-OF-838-2020 del 10 de agosto de 2020, expuso lo siguiente:

*“Los referidos documentos **no se ubican en el numeral 03** del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública de la Contraloría General de la República, No. R-CO-44-2007 de las 9:00 horas del 11 de octubre de 2007, reformado mediante resolución No. R-DC-114-2016, publicada en el alcance No. 1 de La Gaceta No. 3 del 4 de enero de 2017. / Sin embargo, la Circular de la Contraloría General de la República No. 14299 del 18 de diciembre de 2001, Regulaciones sobre la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados, y sus reformas, vigente según consta en el Sistema de Legislación Vigente (SINALEVI) de la Procuraduría General de la República [...] La circular No. 14299 es una disposición de la misma fuente que el Reglamento, (la Contraloría) que ordena someter a refrendo este tipo de convenio. / Si bien es cierto el párrafo final del numeral 03 del Reglamento indica que “No estarán sujetos al refrendo, los demás contratos no referidos en este artículo o en las demás disposiciones de este Reglamento”, esta disposición debe integrarse con las regulaciones de la circular citada.”*

Sobre lo anterior, cabe precisar que la circular No. 14299 de la Contraloría General de la República regula lo siguiente:

“VII. Responsabilidad de las entidades u órganos públicos concedentes de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, en favor de

sujetos privados. / 1. Los servidores de las entidades u órganos públicos concedentes de beneficios patrimoniales a sujetos privados, deberán cumplir lo siguiente: [...] b) Someter a refrendo de la Contraloría General de la República, los contratos o convenios con sujetos privados que reciben beneficios patrimoniales, de conformidad con el Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, publicado en La Gaceta N°28 del 9 de febrero del 2000.”

Dicha regulación se hace con base en el “Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, publicado en La Gaceta N°28 del 9 de febrero del 2000”, que correspondía a la normativa vigente al momento de emisión de la circular.

Sin embargo, cuando se reforma el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, mediante resolución No. R-DC-31-2012 del Despacho Contralor, publicada en el alcance 32 de la Gaceta No. 55 del 16 de marzo de 2012 y resolución No. R-DC-114-2016 del Despacho Contralor, publicada en el alcance No. 1 de La Gaceta No. 3 del 4 de enero del 2017, se modifica el ámbito de aplicación de la norma y, por ende, los contratos administrativos sujetos a refrendo.

Así las cosas, según lo tutelado en el artículo 03 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, solamente requieren de refrendo contralor los siguientes contratos:

“1) Todo contrato administrativo de obra pública derivado de la aplicación del procedimiento de licitación pública, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación pública del estrato superior inmediato de aquel en el que se encuentra ubicada la Administración contratante, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. En el caso de las instituciones ubicadas en el estrato A, se aplicará el monto mínimo para tramitar una licitación pública de ese mismo estrato más un quince por ciento. / Igualmente procederá en el caso de contratos de cuantía inestimable, cuando se deriven de procedimientos de licitación pública que tengan por objeto únicamente concesiones de obra pública con o sin servicios públicos, concesión de gestión de servicios públicos y la constitución de fideicomisos. / En el evento de poder ser estimable alguno de estos contratos, la competencia para refrendo se determinará cuando dicha cuantía alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación pública del estrato superior inmediato de aquel en el que se encuentra ubicada la Administración contratante, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. Para el caso de las instituciones ubicadas en el estrato A, aplica la misma regla establecida en el párrafo anterior. / 2) Todo contrato administrativo derivado de procedimientos de contratación directa autorizados por la Contraloría General de la República con fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en el tanto así lo disponga la Contraloría General en la autorización respectiva. / 3) Todo contrato o convenio específico celebrado con sujetos de derecho público internacional para la realización de proyectos en el tanto

impliquen actividad contractual y medie disposición total o parcial de fondos públicos y que se sustenten en tratados internacionales o convenios, estos últimos aprobados o no por la Asamblea Legislativa. Quedan excluidos del refrendo los empréstitos o contratos exclusivamente de financiamiento, así como los contratos producto de procedimientos especiales regulados en las leyes que aprueban empréstitos salvo que en ellos se indique que aplica la Ley de Contratación Administrativa. / 4) Todo contrato o convenio específico celebrado entre dos o más entes, empresas u órganos públicos, en el tanto tengan por objeto el otorgamiento de concesiones o la constitución de fideicomisos. / 5) Todo contrato administrativo de obra pública de entes, empresas u órganos públicos cuya actividad contractual esté regida por principios de contratación y no por los procedimientos ordinarios de selección del contratista, regulados en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación pública del estrato superior inmediato de aquél en el que se ubicaría la Administración contratante, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. En el caso de las entidades que correspondiere ubicarlas en el estrato A, se aplicará el monto mínimo para tramitar una licitación pública de ese mismo estrato más un quince por ciento.”

De frente a lo transcrito, se observa que los convenios de cooperación sometidos a refrendo contralor no se encuentran dentro del lista de contratos que requieren refrendo de este órgano contralor. Lo anterior, ha sido reconocido a su vez por la Administración, en los siguientes términos: “Los referidos documentos **no se ubican en el numeral 03 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública de la Contraloría General de la República, No. R-CO-44-2007 de las 9:00 horas del 11 de octubre de 2007, reformado mediante resolución No. R-DC-114-2016, publicada en el alcance No. 1 de La Gaceta No. 3 del 4 de enero de 2017.”**

En virtud de esta consideración, resulta aplicable lo que regula el mismo numeral citado, en el sentido de que: “No estarán sujetos al refrendo, los demás contratos no referidos en este artículo o en las demás disposiciones de este Reglamento.”

Aunado a lo anterior, debe observarse que el artículo 6 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública dispone: “*Tampoco requerirán refrendo los simples convenios de cooperación o colaboración celebrados por entes, empresas y órganos públicos con sujetos privados, cuyo objeto no suponga para la Administración el aprovisionamiento de bienes y servicios que debe realizarse mediante la actividad contractual administrativa regulada en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.*”

Bajo la línea argumentativa expuesta, se concluye que los convenios de cooperación suscritos entre la Municipalidad de Cartago y las asociaciones Hogar Manos de Jesús Pro Atención al Anciano Abandonado, Desarrollo Específica Clínica para el Enfermo Alcohólico Cartago, Servicio Solidario y Misionero Unidos en la Esperanza, Seres de Luz, Daivias Voluntarias Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jiménez, Asilo de la Vejez de Cartago, para el

otorgamiento de subvenciones con fines particulares, no requieren de refrendo contralor, pues no se ubican en el numeral 3, ni se visualiza que se de aprovisionamiento de bienes y servicios para la Administración, sino que se dá el otorgamiento de sumas a fin de que esos sujetos solventen una necesidad específica propia.

Ahora, en cuanto a la interpretación de la Administración, en el sentido de que: “*La circular No. 14299 es una disposición de la misma fuente que el Reglamento, (la Contraloría) que ordena someter a refrendo este tipo de convenio*”, debe recordarse que si bien son normas emitidas por la misma institución, tiene diferente jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. Al respecto, el numeral 06 de la Ley General de la Administración Pública establece lo siguiente:

“1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden: a) La Constitución Política; b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; c) Las leyes y los demás actos con valor de ley; d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia. 3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.”

Y en relación con las circulares, la doctrina ha dispuesto lo siguiente:

*“**Circulares e instrucciones** / Existen una serie de actos administrativos internos, esto es, que se producen, en le (sic) de las relaciones interorgánicas de un determinado ente que, eventualmente, pueden suponer la creación de Derecho administrativo. Al respecto, es menester recordar que el artículo 122 de la LGAP establece como regla general que los actos internos carecen de valor ante el ordenamiento jurídico general del Estado en perjuicio del administrado, sin embargo sí les reconoce efectos jurídicos cuando los beneficie. / El artículo 124 de la LGAP le reconoce una eficacia general a las circulares e instrucciones, al denominarlas “disposiciones administrativas de carácter general”; ese mismo numeral estatuye que no pueden regularse por su medio materias que estén reservadas a la ley. Por su parte, el artículo 6° de la LGAP reconoce la existencia de normas “subordinadas a los reglamentos” como lo pueden ser las circulares e instrucciones.”* (JINESTA LOBO, Ernesto, Reglamentos, circulares e instrucciones: Fuente de Derecho Administrativo Costa Rica, VIII Foro Iberoamérica de Derecho Administrativo, Panamá, 2009)

De frente a lo transcrito, en el caso concreto, privan las disposiciones de la versión actual del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública y, según lo que ya se ha advertido, los convenios de cooperación no requieren de refrendo contralor. Por

lo que se impone devolver sin refrendo, por no requerirlo, de los convenios de cooperación suscritos entre la Municipalidad de Cartago y las asociaciones Hogar Manos de Jesús Pro Atención al Anciano Abandonado, Desarrollo Específica Clínica para el Enfermo Alcohólico Cartago, Servicio Solidario y Misionero Unidos en la Esperanza, Seres de Luz, Daivias Voluntarias Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jiménez, Asilo de la Vejez de Cartago, para el otorgamiento de subvenciones con fines particulares.

Atentamente,

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico

RGV/mjav
Ni: 22053-23187
G: 2020002867-1, 2, 3, 4, 5 y 6
Expediente electrónico: CGR-REF-2020005087



Rosaura Garro Vargas
Fiscalizadora