

**MS-AI-325-2022**

13 de julio 2022

Doctora  
Joselyn Chacón Madrigal  
Ministra de Salud  
**DESPACHO MINISTERIAL**

**ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE LA UNIDAD ORGANIZATIVA QUE DEBE EMITIR EL REFRENDO O APROBACIÓN INTERNA A LAS CONTRATACIONES QUE EFECTÚA EL MINISTERIO DE SALUD.**

Estimada Doctora:

Dentro de las competencias de la Auditoría Interna indicadas en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, así como a la norma 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009 y el artículo 51, inciso b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Auditoría, Decreto Ejecutivo N°42345-S, se encuentran los servicios preventivos que debe prestar la Auditoría Interna a la administración activa; por lo que bajo el fundamento legal supra citado, se procede a emitir la siguiente advertencia sobre las competencias de la unidad organizativa que debe emitir el refrendo o aprobación interna a las contrataciones que efectúa el Ministerio de Salud.

La Contraloría General de la República en el mes de enero 2008 mediante el R-CO-44-2007 emitió el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, posteriormente se publicó la Ley sobre el refrendo en las contrataciones de la Administración Pública N° 9665 en la Gaceta N°89 del 15 de mayo del 2019, ambas normativas vienen a regular el marco legal sobre el cual se deben regir los refrendos en los contratos administrativos. A lo interno del Ministerio de Salud, se cuenta con la Comisión Interna de Aprobación de Contratos y Convenios, la cual para su operación tiene un Reglamento de Funcionamiento, en el cual el artículo 2 establece:

*“Artículo 2.- Integración de la Comisión. La Comisión Interna de Aprobación de Contratos, en adelante denominada “La Comisión”, estará integrada por los siguientes funcionarios:*

- a) La persona que ejerza el cargo de Director de la División Administrativa.
  - b) La persona que ejerza el cargo de Director de Asuntos Jurídicos.
  - c) La persona que ejerza el cargo de Director de la Dirección Financiera, Bienes y Servicios, (\*) y en su defecto el Jefe de la Unidad Financiera (\*\*).
- (\*) Así aprobado por la Dra. Daisy María Corrales Díaz, Ministra de Salud, en oficio No. DM0708-2013 del 6 de febrero de 2013.
- (\*\*) Así aprobado por el Dr. Daniel Salas Pereza, Ministro de Salud, en oficio No MS-DM1532-2021 de fecha 11 de febrero del 2021.

*La Comisión nombrará un secretario de actas y su responsabilidad será la de levantar el acta debidamente foliada, de la correspondiente sesión procurar las firmas de los miembros, tramitar los acuerdos y los documentos propios de la Comisión, así como llevar en orden cronológico el archivo de éstos.”*

En la revisión de algunos contratos y adendas de contrataciones públicas, en el periodo 2021 y 2022, se determinó que, en todos los casos el funcionario que está firmando y dando el refrendo o aprobación interna a los contratos es el Director Administrativo, el cual forma parte, como presidente, de la Comisión Interna de aprobación de contratos y convenios que contemplan erogaciones de recursos financieros, lo cual queda de manifiesto en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), específicamente en el apéndice “15. Información de aprobación de Unidad Legal” del contrato, así como en las Actas del día. En dicha revisión y aprobación de los contratos, intervienen los 3 miembros de esta comisión, donde en conjunto revisan cada uno de los puntos indicados en el Reglamento de Funcionamiento Comisión Interna de Aprobación de Contratos y Convenios, y cada uno realiza sus aportes tanto en la parte jurídica, administrativa y técnica, según corresponda, importante indicar que, las actas del día son firmas por los 3 miembros de la comisión.

En relación con lo anterior la Contraloría General de la Republica en el criterio DCA-0814 del 04 de marzo 2022, indica que como regla de principio el refrendo o aprobación interna debe ser emitida por la unidad jurídica de la respectiva institución, tal como se muestra a continuación:

*“Al respecto, nuestra jurisprudencia ha señalado que, el visto bueno —o refrendo interno— que, como regla de principio, lo debe emitir la unidad interna de asesoría jurídica de la Administración, corresponde a una actividad técnico-jurídica que debe ser confiada a funcionarios, regularmente investidos, bajo una relación de empleo público. Esto, con la finalidad de asegurar la más absoluta imparcialidad y transparencia en el ejercicio de dicha actividad y, de esa forma, evitar un eventual conflicto de*

*intereses que podría darse en el caso en que para ello intervengan privados contratados por la Administración. En apoyo a ese razonamiento, no podemos olvidar el tema de la responsabilidad administrativa y disciplinaria, que adquiere suma importancia a nivel del criterio que se emite con carácter vinculante para la propia Administración, al rendir o denegar una aprobación interna de esta naturaleza, la cual repercute directamente en la ejecución o no de un contrato, es decir en una relación con terceros que le reconoce o deniega derechos y obligaciones. (...) Sin embargo, no podemos desconocer el hecho innegable de que muchas Administraciones, por su poco personal y falta de recursos, carecen de una unidad jurídica interna. Es por esa razón que, el mismo Reglamento contempló la posibilidad de que dicho refrendo sea otorgado supletoriamente por una unidad distinta a la unidad jurídica, con la condición de que ésta sea “idónea”, además supeditado en la actualidad, a que dicha unidad sea totalmente independiente de la proveeduría y distinta de la auditoría interna. / La idoneidad a que hace referencia el reglamento, supone que la unidad a cargo del refrendo —independientemente de si es o no unipersonal— deba tener el conocimiento técnico y jurídico suficiente para emitir, con un criterio suficientemente calificado, un refrendo interno que en realidad avala las actuaciones llevadas a cabo, en el tanto las entiende apegadas al ordenamiento jurídico vigente. / Ahora bien, toda vez que el refrendo responde a un análisis de legalidad de lo actuado, a efecto de establecer la conformidad del procedimiento de contratación administrativa con el ordenamiento jurídico, este Despacho aclara que en cuanto al refrendo o aprobación interna de los contratos, la idoneidad para emitirlo debe estar restringido necesariamente a un acto que solo puede emanar cuando medie el criterio de un profesional en Derecho, dado que es el único profesional con suficiente conocimiento de las reglas jurídicas y técnicas aplicables al concurso como para calificar su ajuste al bloque de legalidad que le resulte aplicable.”.*

Según se desprende de lo anotado, la aprobación interna debería realizarla la Unidad de Asesoría Jurídica de la institución u otro órgano con especialidad jurídica, en virtud de que el refrendo o aprobación interna demandan una valoración jurídica del contrato, razón por la cual debe ser efectuado por un profesional en derecho o por la unidad jurídica de la respectiva institución.

En el caso que nos ocupa, el Director Administrativo es quien realiza el refrendo interno, cuya formación profesional es diferente a la requerida por la normativa técnica, que lo que busca es la garantía de que el análisis técnico jurídico, se lleve a cabo por un profesional, cuya formación académica le permita realizar un análisis apegados a los principios de imparcialidad y transparencia en cuanto a revisión de legalidad del contrato

y salvaguardar las obligaciones contraídas por el Ministerio en los contratos administrativos, debidamente formalizados, que no contravengan el ordenamiento jurídico y por consiguiente, se produzca una incorrección o ilegalidad en la disposición de los fondos públicos.

Por otro lado, el tener una comisión conformada por administradores y un abogado, donde los administradores son además los jefes de la proveedora, se puede ver comprometida la independencia de la proveeduría y un posible conflicto de intereses. Si bien es cierto en la revisión y análisis de los contratos, para emitir el refrendo, intervienen los miembros de la comisión, donde participa el director de jurídicos, el que queda registrado en el sistema dando el refrendo interno correspondiente es el Director de la División Administrativa.

Por lo anteriormente citado y dada la importancia para la institución, no se puede dejar de lado que el refrendo responde a un análisis de legalidad de todo lo actuado, a efecto de establecer la conformidad del procedimiento de contratación administrativa con el ordenamiento jurídico, por ende, se advierte que el refrendo o aprobación interna del Ministerio de Salud, está siendo otorgada por un profesional cuya especialidad es contraria a lo establecido en la normativa aplicable que demanda que debe ser realizado por un especialista en derecho, con suficiente conocimiento de las reglas jurídicas y técnicas aplicables para calificar su ajuste al bloque de legalidad que le resulte aplicable.

Para efectos propios de la fiscalización que nos corresponde ejercer, se le solicita, comunicar a esta Auditoría Interna, en un plazo máximo de 20 días hábiles posterior al recibo de este servicio, las acciones tomadas para corregir lo citado. Remitiendo la información en cuanto a lo dispuesto a la Comisión en relación con la presente advertencia.

Cordialmente,

#### **AUDITORÍA INTERNA**



Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc  
**AUDITORA INTERNA**

C: *Licda. Carolina Gallo Chaves -Viceministra de Salud*  
*Dra Melissa Ramírez Rojas -Directora general*  
*Comisión Interna de Aprobación de Contratos y Convenios*

RRM/LMH/xzc\*