

MS-AI-371-2022

05 de agosto 2022

Doctora
Melissa Ramírez Rojas
Directora
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD

ASUNTO: Advertencia sobre las compras de activos, bienes y servicios efectuadas por el Ministerio de Salud para el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud con el Presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR.

Estimada señora:

Dentro de las competencias atribuidas a la Auditoría Interna mediante el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno N°8292, así como en 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 establecen los servicios preventivos que debe prestar la Auditoría Interna a la administración activa por lo que, bajo el fundamento legal citado, se procede a emitir la siguiente advertencia sobre el proceso de gestión de compras y entregas de activos, bienes y servicios llevados a cabo por el Ministerio de Salud para el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, en adelante INCIENSA.

El Ministerio de Salud, para ejercer la vigilancia y regulación de los productos alimenticios y controlar y asegurar la calidad sanitaria de los alimentos que consume la población, recurre al laboratorio del INCIENSA¹ para llevar a cabo los análisis microbiológicos y químicos, así como la verificación del etiquetado nutricional de los alimentos, mediante la figura de convenio de cooperación entre las instituciones donde se estipula el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo y la transferencia de recursos al INCIENSA para cubrir estos gastos. Los montos para transferir se establecen por año. Esta transferencia se registraba anualmente en el presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR.

Se localizó para el año 2015 el convenio DM-EC-1576-2015, y de esa fecha han generado adendas a este convenio, donde se establecieron los montos a transferir al INCIENSA para

¹ Laboratorio oficial del Ministerio de Salud, según Decreto 35942

la atención del Plan Anual de Trabajo. Como referencia se cita el considerando 4 de la V adenda al Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, documento N° DM-JG-1740-2019:

“4. Que el Ministerio de Salud incluyó en el Presupuesto Ordinario 2019, con fondo del Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR, la suma de ₡150.000.000,00 (ciento cincuenta millones de colones exactos), destinados a financiar el cumplimiento del Plan de Trabajo de Análisis Químico y Miobiológico de Alimentos del año 2019, a solicitud de la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario.”

No obstante, a partir del año 2021 se observa en el sistema de compras institucional SICOP contrataciones con cargo al presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR, específicamente por medio del programa 631 Rectoría de la Producción Social de la Salud, atendiendo solicitudes de compras y decisiones iniciales, emitidas por la Directora del INCIENSA como unidad solicitante, en relación con el plan de trabajo de análisis de alimentos requeridos por el Ministerio de Salud. Como referencia, algunas de ellas son:

CONTRATACION	OBJETO
2022CD-000010-0013600001	Productos para análisis de alimentos
2022CD-000019-0013600001	Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo para analizador químico de nitrógeno
2022CD-000020-0013600001	Mantenimiento preventivo y correctivo de analizador de biología molecular
2021LA-000009-0013600001	Adquisición de equipo de laboratorio, densímetro, evaporador, horno, cámara, congelador y agitador
2021CD-000010-0013600001	Compra de reactivos e insumos de laboratorio
2021CD-000014-0013600001	Servicio mantenimiento de sistemas de aire acondicionado y ventilación
2021LA-000004-0013600001	Compra de equipo de laboratorio
2021CD-000025-0013600001	Servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de equipo de diagnóstico especializado

Fuente: Datos obtenidos del SICOP

Así mismo, se determinan trámites de modificación presupuestaria en el presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR, Programa 631- Rectoría de la Producción Social de la Salud, presentados ante la Jefatura de la Unidad Financiera del Ministerio de Salud por la Directora del INCIENSA, mismos que fueron atendidos por el Comité Especial del Fideicomiso, mediante la aprobación de las Modificaciones N°001 y 003 del 2021.

Es importante considerar que el Ministerio de Salud a través del contrato de Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR, percibe y administra los ingresos provenientes de aportaciones por donaciones, de organismos internacionales, públicos y privados y por servicios que brinda de la actividad normal del Ministerio relativa a los permisos de funcionamiento y registros de productos de interés sanitarios, donaciones, de organismos internacionales, públicos y privados y entre otros; los fondos son utilizados para mejorar y agilizar la prestación de los servicios y el desarrollo de programas y actividades a cargo del Ministerio de Salud², o bien para fines específicos de acuerdo a norma especial.

Revisando el Presupuesto Ordinario del Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR para el periodo 2021, se determina que en el programa 631 de Rectoría de la Producción Social de la Salud, no se incorporó la transferencia por ₡150.000.000.00 al INCIENSA para la ejecución del análisis de los productos de interés sanitario, por el contrario, se registró en la partida 2 *Materiales y Suministros*, específicamente en la subpartida 2.99.02 *Útiles y materiales médico, hospitalario y de investigación*, la suma de ₡150.000.000,00 para la compra de reactivos necesarios para realizar el análisis de alimentos solicitados por la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario al INCIENSA. En el Presupuesto Ordinario del Fideicomiso 872 para el periodo 2022 se determina la misma situación.

De acuerdo con lo citado, las contrataciones que se han desarrollado a través de las unidades organizativas de la Dirección Financiera, Bienes y Servicios no corresponden al quehacer operativo planificado por el Ministerio, que si bien es competencia de éste controlar y asegurar la calidad sanitaria de los alimentos, no así la de desarrollar y proveer los reactivos, equipos y mantenimiento al laboratorio oficial, siendo que es el INCIENSA un organismo legalmente constituido con plena potestades e investido con personalidad jurídica instrumental, con las calidades necesarias para llevar a cabo esta labor y por ello es que esta última es la que debe gestionar, a través de sus departamentos financiero y proveeduría, las contrataciones de materiales, bienes o servicios para cumplir con su competencia.

De lo anterior se consulta las razones técnicas y legales sobre este cambio y con oficio MS-DA-0338-2022, del 23 de junio de 2022 se expone lo siguiente:

“Desde el año 2015 que se suscribió el “CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE SALUD Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA EN NUTRICIÓN Y SALUD (INCIENSA)”, DM-EC-1576-2015, el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social con fondos de Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR, había venido realizando transferencias para el INCIENSA, para cumplir las necesidades que esa Institución requería, se realizó un Convenio de Cooperación, para que dicha Institución realice los análisis microbiológicos y químicos para la verificación del etiquetado nutricional, con el fin de garantizar a los habitantes de nuestro país el consumo de

² Contrato del Fideicomiso

alimentos prioritarios inocuos, de acuerdo a las condiciones de riesgo de los productos alimenticios definidos por la cartera Ministerial y supervisado por la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario del Ministerio de Salud; convenio que se ejecutó hasta el año 2020, posterior a este año , el INCIENSA basado en el Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, Ley N°9524, los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central fueron incorporados al presupuesto nacional, para ser aprobados por la Asamblea Legislativa, por lo tanto, para el período 2021, el INCIENSA es un programa (635), dentro del Presupuesto del Ministerio de Salud, razón por la cual, realizar la transferencia de recursos al INCIENSA para la compra de reactivos ya no era posible, dado que los anteproyectos de ese presupuesto, se remiten el 15 de junio del año anterior a su ejecución para ser aprobados por la Asamblea Legislativa y el Presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR, es aprobado por la Contraloría General de la Republica en diciembre; dada dicha situación, se optó por realizar directamente las compras a través del Presupuesto del FID 872-MS-CTAMS-BNCR y no realizar la transferencia correspondiente.

De ahí que cuando se formuló el presupuesto del Fideicomiso 872-MS-CTAMS-BNCR del 2021, se incluyeron las subpartidas correspondientes de acuerdo a las necesidades que requería el INCIENSA para los respectivos análisis, el cual fueron aprobados por el Comité Especial del FID 872-MS-CTAMS-BNCR y por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y Refrendados por la Contraloría General de la Republica; además se realizaron todos los tramites de Contratación Administrativa correspondientes , tal y como lo estipula el párrafo final del artículo 13 de la Ley Orgánica 5412 del Ministerio de Salud”

Analizando lo señalado en el primer párrafo, se confirma que los presupuestos de los órganos desconcentrados fueron incorporados al Presupuesto Nacional del Ministerio de Salud, para el período 2021³ y 2022⁴, donde se encuentra el 636 correspondiente a INCIENSA.

Sin embargo, en el presupuesto del Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR, para los periodos 2021 y 2022 no se refleja el cambio, por el contrario, se sigue manteniendo los dos programas presupuestarios del Ministerio, programa 630 que se refiere a la Gestión Intrainstitucional cuya unidad ejecutora es la División Administrativa y programa 631 Rectoría de la Producción Social de la Salud, siendo la Dirección General de Salud, la ejecutora del programa.

La Ley N°9524 sobre el Fortalecimiento del Control presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central regula la competencia de aprobación de los presupuestos de estos Órganos que administran de forma independiente sus recursos. La norma pretende integrar financieramente al presupuesto nacional a los órganos

³ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2021 N° 9926

⁴ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2022 N° 10103

desconcentrados que cuentan con personalidad jurídica instrumental, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 1- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno central. Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa...”

Por otra parte, el artículo 34⁵ de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, dispone:

“Artículo 34- Responsable de presentar el anteproyecto. El titular de cada ministerio y el de los sujetos incluidos en el inciso b) del artículo 1 será el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda. En el caso de los ministerios, el anteproyecto deberá incorporar también, con su anuencia expresa, el anteproyecto de presupuesto de los órganos desconcentrados que tenga adscritos. Para ello, los órganos desconcentrados deben remitir al ministro correspondiente su presupuesto, con la aprobación previa de sus máximos jefes. Para el cumplimiento de todo lo anterior, deberán atenderse las disposiciones que el Ministerio de Hacienda defina en cuanto a la forma y los plazos para ese efecto.”

Las normas citadas señalan la existencia de dos niveles de aprobación interna de dichos anteproyectos de presupuesto, que corresponden, en primera instancia al Jerarca del órgano desconcentrado y después al Ministro que debe presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda. Es ahí donde el anteproyecto del INCIENSA, una vez aprobado por su superior jerárquico, se incorpora al del Ministerio de Salud en el Proyecto Ordinario y Extraordinario del Presupuesto de la República para ser aprobado y presentado ante el Ministerio de Hacienda, pero para los periodos 2021 y 2022 esto no se aplica para el Presupuesto del Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR.

Sin embargo esta disposición *“no le suprime la personalidad jurídica instrumental, ni lo releva de su responsabilidad en el proceso de formulación de su presupuesto (anteproyecto), así tampoco respecto a su ejecución”*⁶ al órgano desconcentrado, entendiéndose así que al INCIENSA le continúa correspondiendo la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, atendiendo las normas atinentes.

Ahora bien, de conformidad con la Ley No. 4508 del 26 de diciembre de 1969, Ley de Creación del INCIENSA, este instituto es un órgano adscrito al Ministerio de Salud, con desconcentración mínima, que cuenta con personería jurídica instrumental y es responsable de la vigilancia epidemiológica base en laboratorios, de las investigaciones

⁵ Reformado por artículo 2 inciso b) de la Ley N° 9524.

⁶ Oficio 20142 Contraloría General de la República (DFOE-ST-0171) del 17/12/2020

prioritarias en salud pública y de los procesos de enseñanza en salud derivados de su quehacer; por lo que, por su naturaleza jurídica y con lo señalado en la Ley N°. 9524, “no se ha modificado ni suprimido el control, la gestión ni la administración de los ingresos ni de los gastos de los órganos desconcentrados...”⁷

Respecto al segundo párrafo transcrito del oficio MS-DA-0338-2022 se evidencia lo manifestado en cuanto a la incorporación en los Presupuestos Ordinarios del Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR, para los periodos 2021 y 2022, en el programa 631 y en la subpartida 2.99.02 *Útiles y materiales médico, hospitalario y de investigación*, la suma de ₡150.000.000,00, sin embargo, no fue respondida la sustancia de la consulta; si bien se explica la atención de la normativa en el Presupuesto Nacional, en el presupuesto de Fideicomiso no hay incorporación del órgano desconcentrado –INCIENSA- como un programa y se continúan con los programas 630 y 631, que son propios del Ministerio de Salud

Así las cosas, se puede inferir que las modificaciones presupuestarias y las contrataciones administrativas que se encuentra realizando el Ministerio de Salud, corresponden a actividades que debe ejecutarse por el INCIENSA, para cubrir necesidades propias de dicho órgano desconcentrado para realizar las funciones que le competen. Lo anterior se sustenta en el criterio legal de la Dirección de Asuntos Jurídicos, oficio MS-AJ-UAL-KR-1139-2022 17 de mayo de 2022, en el que se manifiesta que no existe fundamento jurídico para que el Ministerio de Salud, a través del Presupuesto de Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR realice las contrataciones al INCIENSA:

“Por lo anterior, resulta indispensable exteriorizar que los servicios brindados por INCIENSA obedecen a la ejecución de las funciones delegadas a este por la Ley N° 4508 del 26 de diciembre de 1969, Ley de creación, y su reforma Ley N° 8270 que le atribuye la personería jurídica instrumental, razón por la cual el presupuesto correspondiente para realizarlo debe estar contemplado desde la confección del anteproyecto y, por ende, en el presupuesto asignado para tales efectos, a fin de que en observancia de la personería jurídica instrumental, las compras que requiera las realice INCIENSA directamente y no mediante convenios o compras directas gestionadas por el Ministerio de Salud; de ahí que analizada la normativa vigente, no se encuentra fundamento jurídico que habilite al Ministerio de Salud a utilizar el Fideicomiso N°872 Ministerio de Salud–Consejo Técnico de Asistencia Médico Social- Banco Nacional de Costa Rica para comprar y entregarle activos y servicios al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) comprados con recursos del supra citado Fideicomiso.”

⁷ Oficio 20142 Contraloría General de la República (DFOE-ST-0171) del 17/12/2020

El Ministerio de Salud, a través de sus unidades organizativas está disponiendo de recursos administrativos, materiales, tecnológicos y financieras al asumir labores que corresponden a la actividad de un órgano desconcentrado que tiene la facultad para realizarlas, lo cual se estaría ante un potencial riesgo económico, ante la utilización de estos recursos para desarrollar labores en materia de presupuesto y contratación para otra institución en lugar de atenderse las necesidades Institucionales o bien detrimento de las operaciones propias del Ministerio. Además, estaría incurriendo en gastos para los cuales no tienen una justificación operativa, en virtud de que esta función le corresponde al INCIENSA, que tiene plenas potestades para ejercerla.

Por lo cual se advierte sobre la ilegalidad incurrida al efectuar compras de activos y otros servicios de mantenimiento por parte del Ministerio de Salud al INCIENSA, para lo cual, el Ministerio no tiene potestad jurídica para efectuarlo, en estricto apego al bloque de legalidad, es necesario subsanar en forma inmediata lo actuado en esto dos periodos presupuestarios e implementar las acciones procedentes a fin de que los servicios que el Ministerio de Salud requiere de conformidad con los servicios que presta el INCIENSA, a través de su laboratorio, se ejecute cumpliendo el bloque de legalidad y la normativa en materia presupuestaria y de contratación administrativa correspondientes.

Para efectos del seguimiento que corresponde ejercer a la presente advertencia, se le solicita comunicar a esta Auditoría Interna, en un plazo máximo de 20 días posterior al recibido de la presente, las acciones efectuadas para corregir la situación expuesta.

Saludos cordiales

AUDITORÍA INTERNA



Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc
AUDITORA INTERNA

*C: Dra. Joselyn Chacón Madrigal-Ministra de Salud -Despacho Ministerial
Licda. Carolina Gallo Chaves -Viceministra de Salud-Despacho Ministerial
Dr. Alexei Carrillo Villegas-Viceministro de Salud-Despacho Ministerial
MBA. Jorge Araya Madrigal-Director-División Administrativa
MBA. Ronny Muñoz Salazar-Director-Dirección Asuntos Jurídicos
MBA. Adrián Vega Navarro-Director-Dirección Financiera-Bienes y Servicios.
Licda. Vanessa Arroyo Chavarría-Proveedora Institucional*

*BIB/xzc**

