

21 abril de 2021
CNE-AI-OF-057-2021

Señor
Alexander Solís Delgado
Presidente

Asunto: Remisión Informe N° AU-001-2021 INF

Estimado señor:

Para su debido conocimiento, adjunto sírvase encontrar el **Informe AU-001-2021 INF**, referente al **“Primer Estudio bimensual sobre la Administración, Uso y Disposición de Recursos Depositados en el Fondo Nacional de Emergencias para la Compra de Vacunas Contra el Covid-19”**, en atención a lo dispuesto la Ley N°9942, Artículo N°2 *“Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, de la Ley 9926, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2021, de 01 de diciembre de 2020”*¹, y en cumplimiento del artículo 22, inciso a) de la Ley General de Control Interno².

Según se indicó en oficio CNE-AI-OF-050-2021 de 13 de abril de 2021, dirigido a esa Presidencia, se cumple con este imperativo legal de forma tardía, debido principalmente *“al tiempo que esta Unidad estuvo sin jefatura; ya que, con mi reciente nombramiento he estado ocupándome simultáneamente de varios asuntos que otras leyes también requieren a la Auditoría.”*

Atentamente,

Sandra Arias Salazar
Auditora Interna a.i.

C: Archivo
SAS/rgj

¹ Publicado en el Alcance N°21 a la Gaceta N°21 del 01 de febrero del 2021.

² Publicada en La Gaceta 169 del 4 de setiembre de 2002.

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	5
1.1	ORIGEN	5
1.2	ALCANCE	5
1.3	ANTECEDENTES	6
1.4	NATURALEZA	8
1.5	OBJETIVO GENERAL	8
1.6	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
1.7	LIMITACIONES	8
2.	RESULTADOS	9
2.1	PLAN DE INVERSIÓN PARA COMPRA DE VACUNAS E INSUMOS	9
2.2	RECURSOS APROBADOS POR MEDIO DEL PRESUPUESTO NACIONAL 2020 Y 2021	14
2.3	CONVENIOS ESTABLECIDOS PARA LA COMPRA DE VACUNAS	15
2.3.1	Pfizer y BioNTech	15
2.3.2	Mecanismo Covax.	15
2.3.3	AstraZeneca UK Limited	16
2.4	CONTRATACIONES A TRAVÉS DEL SICOP PARA COMPRA DE INSUMOS	16
2.5	PAGO DE VACUNAS.	17
3.	CONCLUSIÓN	19

AU-001-2021 INF

“Primer Informe *bimensual sobre la Administración, Uso y Disposición de Recursos Depositados en el Fondo Nacional de Emergencias para la Compra de Vacunas Contra el Covid-19*”

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe se emite en cumplimiento del artículo N°2 de la Ley N°9942 “*Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, de la Ley 9926, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2021, de 01 de diciembre de 2020*”, publicado en el Alcance N°21 a la Gaceta N°21 del 01 de febrero del 2021, con el cual se aprueba el traslado de recursos al Fondo Nacional de Emergencias para la compra de vacunas contra el COVID-19, declarada emergencia nacional mediante el Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020.

La vacunación sigue siendo la principal estrategia que visualizan las autoridades de salud internacionales y nacionales, para poder disminuir la transmisibilidad del virus y por consecuente disminuir la cantidad de casos de COVID-19 y contener la actual emergencia causada por el COVID-19, de esa manera disminuir las atenciones y hospitalizaciones y volver poco a poco a la normalidad de todos los sectores del país.

De ahí la importancia que Costa Rica priorice este proceso, para acceder a esta principal herramienta contra el COVID-19 y su aplicación en la población definida. Con este propósito, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología definieron la estrategia para la adquisición y aplicación de las vacunas, para lo cual la CNE, es la responsable de ejecutar la compra y la CCSS en su condición de Unidad Ejecutora deberá brindar la asesoría técnica en el proceso de compra, así como de recibir, almacenar, distribuir y aplicar la vacuna, entre otros aspectos.

Para tal efecto, la Dirección de Vigilancia de la Salud informó al señor Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud, la elección de las vacunas a adquirir y mediante *sesión extraordinaria VII del año 2020 informó que “las vacunas que obtuvieron el mayor puntaje, y, por lo tanto, podrían ser candidatas a ser compradas tanto por el mecanismo Covax, como por la vía bilateral son las siguientes: 1-Astra Zeneca/Oxford, 2-BioNTech/Fosum Pharma/Pfizer, 3-Moderna”*.

Con Acuerdo 071-03-2021 de 17 de marzo de 2021, la Junta Directiva de la CNE, modificó el Plan de Inversión (Acuerdo 193-09-2020) aprobado originalmente por \$70,773.708,00 (setenta millones setecientos setenta y tres mil setecientos ocho dólares exactos) y amplió el monto de los recursos asignados a un total de \$75.945.538,90 (setenta y cinco millones novecientos cuarenta y cinco mil quinientos treinta y ocho dólares con 90 centavos). Con ese monto se pretende adquirir 7.260.030 (siete millones doscientos sesenta mil treinta dosis) y los insumos necesarios para el almacenamiento y aplicación de las vacunas a una población vulnerable de 3.630.015 (tres millones seiscientos treinta mil quince personas) definida por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología.

Para tener acceso a la vacuna contra el Covid-19, el Gobierno de Costa Rica impulsó dos presupuestos extraordinarios que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa:

- **Ley 9924, III Presupuesto** Extraordinario y III Modificación de Aprobación Legislativa. Publicado en el Alcance 310 a la Gaceta 278 del 23 de noviembre de 2020. (H-021) por un monto de ₡7.200.000.000.00.
- **Ley 9942, I I Presupuesto** Extraordinario. Publicado en el Alcance 21 a la Gaceta 21 del 01 de febrero de 2021. (H-010-2021) por ₡40.500.333.108.00.

Tras la firma y publicación de ambas leyes, los recursos se incorporaron en el presupuesto del Ministerio de Salud para ser transferidos al Fondo Nacional de Emergencia (FNE).

Como parte del proceso seguido para la vacunación a la población vulnerable, la Proveeduría Institucional a través de la Plataforma SICOP, ha gestionado varias contrataciones para la compra de insumos varios, la compra de congeladores y la construcción del Cuarto Frío. Al 15 de abril de 2021, se habían adjudicado 6 Contrataciones por un monto de \$132.851.649,31 (ciento treinta y dos millones ochocientos cincuenta y un mil seiscientos cuarenta y nueve dólares con 31 centavos) y a la fecha no se registra ningún pago por estos insumos

Al 12 de abril de 2021, la CNE ha pagado vacunas por un monto de \$26.721.303,62, distribuidos en: Pfizer: \$17.819.100,00, Astra-Zeneca: \$2.400.000,00, y Covax: \$6,502,203,62,

Del total del Plan de Inversión aprobado por \$75.945.538,90 (Acuerdo 071-03-2020), queda un remanente de \$49.224.235,28, disponibles a la fecha, pero, en este momento se encuentran en trámite de pago las contrataciones del cuarto frío y los congeladores, pagos que ya fueron autorizados por la Unidad Ejecutora.

AU-001-2021 INF

“Primer Informe *bimensual sobre la Administración, Uso y Disposición de Recursos Depositados en el Fondo Nacional de Emergencias para la Compra de Vacunas Contra el Covid-19*”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

Este informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo N°2 de la Ley N°9942 “*Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, de la Ley 9926, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2021, de 01 de diciembre de 2020*”, publicado en el Alcance N°21 a la Gaceta N°21 del 01 de febrero del 2021, con el cual se aprueba el traslado de recursos por medio de transferencia corriente al Fondo Nacional de Emergencias por un monto de $\text{¢}40.500.333.108,00$ (cuarenta mil quinientos millones trescientos treinta y tres mil ciento ocho colones netos), destinados a la compra de vacunas contra el COVID-19 y que a la vez instruye a la Auditoría Interna de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (en adelante CNE), efectuar informes bimensuales para evaluar la Administración, uso y disposición de dichos recursos y el procedimiento de adquisición.

1.2 Alcance

El presente informe comprende la evaluación de las acciones ejecutadas por la CNE desde la declaratoria del estado de emergencia nacional provocada por la propagación del Covid-19, al 12 de abril de 2020, según lo siguiente:

El 16 de marzo del 2020 mediante el Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S, se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de alerta sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, así como al estado de necesidad y urgencia ocasionado por dicho virus. Dada su magnitud como pandemia y sus consecuencias en el territorio nacional, debido a la disminución de la actividad económica y social, obligó al Gobierno a tomar medidas extraordinarias para fortalecer la estabilidad económica, la creación de herramientas para salvaguardar a la ciudadanía, a la salubridad pública y a evitar crisis financieras o ciclos recesivos en la economía nacional.

Asimismo, el **Decreto Ejecutivo 42227-MP-S** de fecha 16 de marzo de 2020, dispone que para utilizar recursos del FNE se debe contar con una autorización de la Junta Directiva, según lo siguiente:

Artículo 6.- De conformidad con el artículo 47 de la Ley Nacional de Prevención del Riesgo y atención de Emergencias, para la atención de la presente declaratoria de emergencia nacional, la CNE podrá destinar fondos y aceptar donaciones de entes públicos y privados, los cuales ingresaran al Fondo Nacional de Emergencias.

Artículo 7: Para la atención de la Emergencia Nacional, la CNE podrá utilizar fondos remanentes no comprometidos de otras emergencias finiquitadas o vigentes, según lo disponga la Junta Directiva de este órgano.

1.3 Antecedentes

Justificación para la adquisición de las vacunas contra el Covid-19.

La vacunación sigue siendo la principal estrategia que visualizan las autoridades de salud internacionales y nacionales, para poder disminuir la transmisibilidad del virus y por consiguiente disminuir la cantidad de casos de COVID-19 y contener la actual emergencia causada por el COVID-19, de esa manera disminuir las atenciones y hospitalizaciones y volver poco a poco a la normalidad de todos los sectores del país.

Justificación técnica: Desde la aparición del primer caso se han seguido presentando personas contagiadas y han aumentado a lo largo del tiempo, tanto por casos confirmados por laboratorio como por nexo y demás está indicar, que esto continúa en crecimiento, con un evidente aumento de transmisibilidad.

Según las proyecciones analizadas por los grupos técnicos de las autoridades de salud, de no contar con alguna medida de prevención y contención se pronostica un aumento exponencial de casos, hospitalizaciones y fallecidos a lo largo del tiempo.

De ahí la importancia que Costa Rica priorice este proceso, para acceder a esta principal herramienta contra el COVID-19 y poder ejecutar la aplicación de esta en la población definida. El punto medular en el asunto es la adquisición de vacunas por medio de proveedores internacionales.

Por tal motivo, mediante oficio MS-DM-7142-2020, de fecha diecisiete de setiembre de dos mil veinte, el Doctor Pedro González Morera, Viceministro de Salud, comunicó al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo siguiente:

“(...) para garantizar a la población la disponibilidad del biológico de la manera más pronta posible, se requiere que el país se comprometa en adquirir las dosis necesarias y brindar un pago adelantado, a riesgo.

Para diluir dicho riesgo, se decidió adquirir las dosis mediante dos procesos paralelos, uno es el mecanismo COVAX, que es un fondo mundial creado para asegurar que países en vías de desarrollo tengan acceso a dosis del biológico en cantidad suficiente para vacunar, al menos, al 20% de la población de más riesgo. El segundo mecanismo es el convenio bilateral entre el país y una o más casas farmacéuticas, de manera que se diluya el riesgo y se pueda iniciar la vacunación de la manera más pronta posible.

La adquisición se va a realizar mediante la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) que ejecutará la compra, y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se convertirá en la unidad ejecutora, por lo que deberá brindar asesoría técnica en el proceso de compra, así como de recibir, almacenar, distribuir y aplicar la vacuna, entre otros aspectos. De acuerdo al procedimiento establecido, la CCSS debe presentar ante la junta directiva de la CNE la inclusión de la estrategia de vacunación en el Plan General de la Emergencia, para lo cual hago de su conocimiento que la recomendación del ente técnico asesor, con base en el análisis de la información disponible hasta la fecha, es adquirir dosis suficientes para 3 097 823 personas, aproximadamente, lo que corresponde a 6 195 646 dosis (...)

En este orden de ideas, mediante oficio MS-CNVE-169-2020, de fecha siete de octubre de dos mil veinte, el señor Roberto Eduardo Arroba Tijerino, Coordinador de Inmunizaciones Dirección de Vigilancia de la Salud informó al señor Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud, lo siguiente:

“En la sesión extraordinaria VII del año en curso, se vio el tema relacionado con los criterios de evaluación de la vacuna contra Covid-19, se acordó informarle que las vacunas que obtuvieron el mayor puntaje, y, por lo tanto, podrían ser candidatas a ser compradas tanto por el mecanismo Covax, como por la vía bilateral son las siguientes: 1-Astra Zeneca/Oxford, 2-BioNTech/Fosum Pharma/Pfizer, 3-Moderna. Se espera que las autoridades de salud y del país cuenten con la información suficiente, sustentada en criterios de evaluación objetivos para negociar a través del Mecanismo Covax, como de forma bilateral con quien así determinen las autoridades, la compra de la vacuna contra Covid-19.”

1.4 Naturaleza

Estudio especial de conformidad con lo establecido en el Artículo 32, incisos a), b), e), f), i), de la Ley General de Control Interno: **SECCIÓN III, Deberes, potestades y prohibiciones de los funcionarios de auditoría.**

1.5 Objetivo General

Verificar mediante estudios bimensuales la Administración, Uso y Disposición de Recursos Depositados en el Fondo Nacional de Emergencias para la Compra de Vacunas Contra el Covid-19, así como el Procedimiento de Adquisición, con la finalidad de comprobar el cumplimiento del marco normativo y el apego al control interno aplicable.

1.6 Objetivos Específicos

1. Evaluar si la administración, el uso y disposición de los recursos depositados en el FNE para la compra de vacunas, se ajusta al marco de legalidad y nexo de causalidad requerido.
2. Verificar el marco normativo aplicable a la adquisición de Vacunas contra el Covid-19, por medio del FNE.
3. Verificar los acuerdos de la Junta Directiva de la CNE, relativos al Plan de Inversión denominado “*Aplicación de la Vacuna contra el COVID-19 en la población vulnerable*”.
4. Determinar el procedimiento seguido para establecer los grupos prioritarios a ser vacunados y los criterios técnicos utilizados para establecer los grupos de riesgo.

1.7 Limitaciones

La ejecución de este informe se vio limitada por los siguientes motivos:

1. Renuncia de la señora Pamela Castro al recargo como Auditora Interna a.i. (último día laborado 25/02/2021).
2. Falta de nombramiento del Auditor Interno a.i. (nombramiento efectivo a partir del 26/03/2021)
3. Otro estudio a cargo de la profesional responsable y la ausencia de supervisión por falta de nombramiento del Auditor Interno.

2. RESULTADOS

2.1 Plan de Inversión para compra de vacunas e insumos

Mediante acuerdo 193-09-20 de 25 de setiembre de 2020 la Junta Directiva aprobó el Plan de Inversión denominado “*Aplicación de la Vacuna contra el COVID-19 en la población vulnerable con un costo total estimado de \$70.773.708,00 (setenta millones setecientos setenta y tres mil setecientos ocho dólares exactos)*”.

Con el fin de contar con recursos para los eventuales adelantos de pago o reservas necesarias para los procesos de contratación requeridos para la obtención de las vacunas, la Junta Directiva autorizó el uso de recursos asignados al Decreto N° 42227-MP-S, por un monto de \$15.965.487,00 (quince millones novecientos sesenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y siete dólares), de conformidad con la Certificación CNE-DGA-CERT-008-2020 de la Dirección de Gestión Administrativa y con la indicación que una vez formalizados los contratos deberá autorizarse el monto definitivo requerido para dicho proceso.

Asimismo, nombró a la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS) como Unidad Ejecutora y que el Ministerio de Salud deberá coadyuvar a la CNE en la supervisión técnica de los procesos de contratación y a su vez estableció la posibilidad de utilizar los procedimientos de contratación internacional que se consideren necesarios.

Conviene indicar que previo a la aprobación de este Plan de Inversión, específicamente el 23 de setiembre de 2020, los jefes de la CNE, MS y CCSS, solicitaron criterio a la Contraloría General de la República sobre la procedencia de realizar la compra de vacunas por medio de los procedimientos excepcionales otorgados por la Ley 8488 a la CNE. Al respecto el órgano contralor con el oficio (DCA-4744) de 16 de diciembre de 2020, responde la consulta realizada meses atrás y en lo de interés señaló:

(...) la CNE es el órgano nacional con la potestad de planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación. En el ejercicio de esas competencias debe coordinar, dirigir y controlar la atención de las emergencias declaradas. Por tal motivo, puede inferirse que con la Ley 8488, el legislador facultó a la CNE para planificar y actuar junto a organismos públicos o privados, sean estos nacionales o internacionales; lo necesario para proteger las vidas de las personas ante la causa o consecuencia de la emergencia declarada.

(...)

El artículo 3 de la Ley Nacional de Vacunación, N°8111 del 18 de julio del 2001, determina que le corresponde tanto a la Caja Costarricense del Seguro Social como al Ministerio de Salud

coordinar con la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, la elaboración tanto del Esquema Básico como de los Esquemas Especiales de Vacunación:

“Artículo 3º-Obligatoriedad. De conformidad con la presente Ley, son obligatorias las vacunaciones contra las enfermedades cuando lo estime necesario la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, que se crea en esta Ley, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Las vacunas aprobadas deberán suministrarse y aplicarse a la población, sin que puedan alegarse razones económicas o falta de abastecimiento en los servicios de salud brindados por instituciones estatales. Estas vacunas aprobadas se refieren al esquema básico oficial que se aplique a toda la población, y a las vacunas para esquemas especiales dirigidos a grupos de riesgo específicos.

La Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología deberá elaborar una lista oficial de vacunas, que se incluirá en el Reglamento de la presente Ley. La lista podrá ser revisada y analizada periódicamente, atendiendo los frecuentes cambios tecnológicos en este campo”.

Esta ley crea Comisión de Nacional de Vacunación y Epidemiología, como un órgano adscrito al Ministerio de Salud, pero cuyo propósito es facilitar la coordinación entre ese Ministerio y la CCSS en la materia de vacunación, (...). Corresponde a ese órgano, entre otras tareas, las de garantizar la obligatoriedad y gratuidad de las vacunas y el acceso efectivo de toda la población a ella, formular los lineamientos políticos y estratégicos generales sobre vacunación, aplicables en el sector salud, vigilar la calidad y el vencimiento de las vacunas, para garantizar los efectos requeridos, administrar el Fondo Nacional de Vacunas.

(...)

El régimen especial para adquirir bienes y servicios por parte de las autoridades que atienden una declaratoria de emergencia, procura permitirle a las Administraciones encargadas de esa función, el poder tener una respuesta rápida, eficaz y atinente a las necesidades que surgen a partir de la emergencia concreta que esté experimentando el país. Por ese motivo, el numeral 32 de la Ley N°8488, permite la disposición eficaz de fondos públicos para atender lo estrictamente vinculado a la declaratoria hecha por el Poder Ejecutivo, ejecutando las actividades administrativas y de disposición de fondos públicos destinados a evitar o mitigar daños, (...).

A partir de lo anterior, se puede interpretar que ese marco normativo es claro en determinar que, ante situaciones de declaratorias de emergencia que impliquen la necesidad de vacunar a toda o una parte de la población, la CNE puede efectuar la compra de las vacunas aplicando el marco legal que se le ha conferido para atender las emergencias y al cual se ha hecho referencia anteriormente en este oficio. Claro está, ello no elimina el deber de coordinación que determina la Ley 8111, por lo que tendrá que hacerse acompañar del para esas compras de la asesoría

técnica del Ministerio de Salud, la CCSS y la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, especialmente en tres áreas esenciales: la selección del producto, la escogencia de los proveedores y la verificación de las condiciones sanitarias necesarias para la protección de la salud y vida de las personas al aplicar las vacunas elegidas.

Esa función puede implicar que la CNE tenga que tomar medidas de compra de los productos más ágiles y oportunas para permitir a la población contar con las vacunas necesarias. Debe considerarse que el artículo 15 de la Ley 8488 le atribuye a la CNE la obligación de planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación.

(...) puede concluirse que las leyes 8111 y 8488 se complementan en cuanto la coordinación obligada que debe existir en la atención de las emergencias que requieran la adquisición y colocación de vacunas para la población, bajo la dirección de la CNE, pero en apego a los criterios técnicos de las autoridades de Salud existentes, como el Ministerio de Salud, la CCSS y la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología. Para ello, se deberán utilizar todos los mecanismos legales para lograr que se prevenga o mitigue los efectos de la emergencia, respetando en todo momento, la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la materia.

(...) es posible que la CNE adopte las decisiones en una situación de necesidad, acorde a la emergencia que se trata. Requiere ponderar los riesgos de las acciones por adoptar, además de rendir cuentas de las acciones y la forma en que se utilizarían los recursos dispuestos para la emergencia declarada. Todo ello, sujeto a la fiscalización posterior de la Contraloría General. Es por eso que la Sala Constitucional utiliza una frase popular al indicar que no se puede pretender que la flexibilidad de control para atender la situación especial que se experimenta les otorgue a las autoridades de gobierno un cheque en blanco

Por lo que, la CNE debe respetar el marco legal que se le ha otorgado para ejercer sus competencias. De manera que, en el aprovisionamiento de bienes para atender la emergencia, tendrá que seguir lo señalado en el artículo 32 de la Ley 8488, el cual es claro en indicar que las medidas por adoptar "sean estrictamente necesarios para resolver las imperiosas necesidades de las personas y proteger los bienes y servicios cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños provocados en efecto." El subrayado no corresponde al original.

Como se desprende del citado criterio, la aprobación del Plan de Inversión por parte de la Junta Directiva de la CNE para usar el régimen de excepción establecido en la Ley 8488 resulta procedente considerando el estado de necesidad y urgencia para salvaguardar la vida de las personas ante el escenario causado por la enfermedad del Covid 19.

El proceso de adquisición de vacunas ofrecidas por las empresas Pfizer, AstraZeneca y Moderna, cuenta con la aprobación y recomendación de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología dada en la Sesión Extraordinaria N° VI-2020, acuerdo dos, del artículo

segundo, celebrada el 09 de setiembre de 2020, con el fin de contener la actual emergencia causada por el COVID-19, disminuir las atenciones y hospitalizaciones y volver poco a poco a la normalidad de todos los sectores del país.

Cuadro N° 1
Costo estimado del Proyecto
Datos al 24/09/2020

Mecanismo	Población para vacunar	Total dosis	Costo Total aproximado	Adelanto aproximado
COVAX (20%)	1032608	2 065 215	\$21 300 707	\$6 258 976
Convenio bilateral	2065215	4130430	\$48 523 557	\$9 706 511
Total	3 097 823	6 195 645	\$69 824 264	\$15 965 487

*Datos aproximados, variaran conforme se vayan conociendo de avance en el desarrollo de las vacunas.

Fuente: Plan de Inversión oficio CNE-UGPR-OF-1123-2020 de 24 de setiembre del 2020.

Como parte de la estrategia para la adquisición de vacunas e insumos, la Junta Directiva, mediante acuerdo N°003-01-2021 de 06 de enero de 2021, acordó ampliar el contenido presupuestario del acuerdo N°193-09-2020 en un monto de ₡3.520.389.600,00 (tres mil quinientos veinte millones trescientos ochenta y nueve mil seiscientos netos).

Posteriormente con Acuerdo 071-03-2021 de 17 de marzo de 2021, la Junta Directiva de la CNE, modificó el Plan de Inversión (Acuerdo 193-09-2020) aprobado originalmente por \$70.773.708,00 (setenta millones setecientos setenta y tres mil setecientos ocho dólares exactos) y se amplía el monto de los recursos asignados a un total de \$75.945.538,90 (setenta y cinco millones novecientos cuarenta y cinco mil quinientos treinta y ocho dólares con 90 centavos).

Con ese monto se pretende adquirir 7.260.030 (siete millones doscientos sesenta mil treinta dosis) así como la compra de los insumos necesarios para el almacenamiento y aplicación de las vacunas a una población vulnerable definida por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología de 3.630.015 (tres millones seiscientos treinta mil quince personas).

Cuadro N° 2
Detalle del Plan de Inversión
Datos al 13/03/2021

REQUERIMIENTOS						
N°	Concepto	Características	Unidad de Medida	Cantidad de dosis	Estimación del Monto \$	
					Precios unitarios	Monto
1	Vacuna contra el COVID-19	Adquirido mecanismo COVAX (30%)	Unidades/ Dosis	2,037,600	variable	21,496,680.00
2		Mecanismo compras por excepción		4,130,430	\$12.00	48,005,100.00
3		Mecanismo compras por excepción		1,092,000	variable	5,460,000.00
4	Congeladores de ultra baja temperatura	mantener estable el biológico (vacuna) a temperaturas de -70 a -80°C	Unidades	14	\$17.000.00	238,000.00
5	Otros Insumos	(Algodón, Torundas, Recipientes rígidos, agujas hipodérmicas, mascarillas, etc)	Unidades	Unidades	Variable según Insumo	495,758.90
6	Cuarto Frío	Cuarto frío para almacenamiento de vacunas	Unidades	1	250,000.00	250,000.00
Monto Total						75,945,538.90

Fuente: Oficio CNE-DE-OF-158-2021 de 13 de marzo de 2021.

Conforme las estimaciones del Ministerio de Salud (MS), los Adultos mayores y trabajadores de centros de larga estancia, así como personal de primera respuesta serían los primeros en recibir la vacuna contra COVID-19, así lo dio a conocer mediante un comunicado de prensa el 18 de diciembre 2020, para lo cual se establecieron los criterios de riesgo por parte de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, considerando tanto el riesgo de enfermarse gravemente y morir, como el riesgo de contagiarse y contagiar a otras personas, fue lo que permitió definir los grupos a vacunar contra el COVID-19, según lo siguiente:

Cuadro Nº 3
Priorización de grupos de riesgo a vacunar
Datos al 13/03/2021

1er Grupo a vacunar	2do Grupo a vacunar	3er Grupo a vacunar	4to Grupo a vacunar	5to Grupo a vacunar
<p>Trabajadores de centros de larga estancia y personas adultas mayores que habitan en esos centros.</p> <p>Trabajadores de primera respuesta: CCSS, Salud, sector privado de salud, CNE, Bomberos, Cruz Roja, cuerpos policiales de: seguridad, tránsito, migración, penitenciarios, municipales, OIJ.</p>	<p>Personas de 58 años o más, independientemente de si tienen o no algún factor de riesgo (tienen que presentar su identificación sea cédula nacional o cédula de residencia).</p>	<p>Personas entre 18 y 58 años que presenten algún factor de riesgo como: hipertensos, diabéticos, cardiopatas, enfermos respiratorios crónicos, enfermedad renal crónica, obesidad grado III y mórbida, pacientes con cáncer.</p>	<p>Funcionarios del Ministerio de Educación Pública, sector educativo privado y personal de centros de atención integral (CAI)</p> <p>Funcionarios de los albergues del PANI</p> <p>Personas privadas de libertad.</p> <p>9-1-1</p>	<p>Estudiantes de ciencias de la salud y técnicos afines en campos clínicos de CCSS.</p> <p>Población de 40 a 57 años sin otro de los riesgos previamente descritos, que realizan actividades laborales relacionadas a contacto con personas o de impacto en el sector productivo: agricultura, construcción, atención al cliente, restaurantes, empleadas domésticas, entre otros.</p>
<p>* No existe vacuna para menores de edad</p>				

Fuente: Ministerio de Salud. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/2013-adultos-mayores-y-trabajadores-de-centros-de-larga-estancia-asi-como-personal-de-primera-respuesta-seran-los-primeros-en-recibir-vacuna-contra-covid-19>

2.2 Recursos aprobados por medio del Presupuesto Nacional 2020 y 2021

Con el fin de tener acceso a la vacuna contra el Covid-19, el Gobierno de Costa Rica impulsó dos presupuestos extraordinarios los cuales fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, uno el año 2020 y el último a inicios del 2021, según lo siguiente:

- **Ley 9924, III Presupuesto** Extraordinario y III Modificación de Aprobación Legislativa. Publicado en el Alcance 310 a la Gaceta 278 del 23 de noviembre de 2020. (H-021) por un monto de ₡7.200.000.000,00.
- **Ley 9942, I I Presupuesto** Extraordinario. Publicado en el Alcance 21 a la Gaceta 21 del 01 de febrero de 2021. (H-010-2021) por ₡40.500.333.108,00.

Tras la firma y publicación de ambas leyes, los recursos por un monto ₡47.700.333.108,00, se incorporaron en el presupuesto del Ministerio de Salud para ser transferidos al FNE. Gracias a estos recursos el Gobierno de Costa Rica se garantiza los fondos para hacer frente al pago del Plan de Inversión por \$75.945.538,90, aprobado en el Acuerdo 071-03-2021 de 17 de marzo

de 2021 y tener acceso a la vacuna contra el Covid-19; siendo nuestro país uno de los primeros países en tener acceso a la vacuna una vez que estuvieron listas y a la venta en el mercado internacional.

2.3 Convenios establecidos para la compra de vacunas

Al 12 de abril de 2021, el Gobierno de Costa Rica ha establecido tres convenios para la adquisición de las vacunas, según lo siguiente:

2.3.1 Pfizer y BioNTech

Para la adquisición de las vacunas de Pfizer y BioNTech se suscribieron dos documentos, el primero de ellos fue el Acuerdo Vinculante suscrito el veintinueve de setiembre del dos mil veinte por lo señores Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud; Marcelo Prieto Jiménez, Ministro de la Presidencia y Alexander Solís Delgado, Presidente de la CNE; y el segundo, corresponde al contrato de fabricación y suministro de fecha 01 de diciembre del 2020, suscrito por el señor Alexander Solís Delgado, Presidente de la CNE, para la adquisición de tres millones setenta y cinco dosis. Posteriormente, la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología en la sesión ordinaria VIII-2021 celebrada el día veintitrés de febrero del año en curso acordó aprobar la compra de un millón de dosis adicionales, para lo cual se suscribió una enmienda al contrato vigente en fecha 11 de marzo del 2021.

2.3.2 Mecanismo Covax.

Costa Rica es Estado Miembro de la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud desde el 13 de diciembre de 1926, fecha en que se ratificó el Código Sanitario Panamericano, y desde el 13 de febrero del 2018 la Caja Costarricense de Seguro Social suscribió Convenio de Cooperación Técnica con la Organización Panamericana de la Salud / Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud que indica: *“XI. Colaborar en la planificación de los programas de vacunación, adquirir vacunas y medicamentos esenciales para la salud pública de Costa Rica. XII. Gestionar a través del Fondo Rotatorio de Vacunas de la OPS la adquisición de las mismas (...).”*

El Mecanismo COVAX es el programa coordinado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que se centra en el desarrollo de vacunas contra la COVID-19 y cuenta con la participación de gobiernos, organizaciones de salud globales, fabricantes, científicos, sector privado, sociedad civil y filantropía; lo que significa que las vacunas debidamente aprobadas se van a adquirir de diferentes casas farmacéuticas, siempre y cuando las vacunas candidatas y seleccionadas estén disponibles.

El Fondo Rotatorio Regional para suministros estratégicos de salud pública fue establecido en 1999 de conformidad al Reglamento Financiero de la OPS/OMS para apoyar a los Estados miembros de la OPS en la adquisición de suministros estratégicos de salud pública, siendo uno de los objetivos principales del Fondo Estratégico de la OPS y fomentar así la continuidad del suministro, facilitando la adquisición de productos de calidad, aprovechando las economías de escala y favoreciendo, la salud pública. La CCSS y la CNE, el 22 de marzo del 2021, firmaron el *CONVENIO PARA LA DONACIÓN DE RECURSOS PARA EL PAGO DE VACUNAS CONTRA EL COVID-19 A TRAVÉS DEL FONDO ROTATORIO COMO PARTE DEL MECANISMO COVAX*, aprobado por la Junta Directiva de la CNE mediante acuerdo 070-03-2021 de 17 de marzo de 2021.

2.3.3 AstraZeneca UK Limited

Este contrato corresponde a un convenio bilateral, suscrito el 10 de octubre del 2020 por los señores Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud; Marcelo Prieto Jiménez, Ministro de la Presidencia y Alexander Solís Delgado, Presidente de la CNE, para la adquisición de un millón noventa y dos mil dosis para vacunar a poco más de 500.000 personas.

2.4 Contrataciones a través del SICOP para compra de insumos

Como parte del proceso seguido para la vacunación a la población vulnerable, la Proveeduría Institucional a través de la Plataforma SICOP, ha gestionado varias contrataciones para la compra de insumos varios, la compra de congeladores y la construcción del Cuarto Frío. Al 15 de abril de 2021, se habían adjudicado 6 Contrataciones por un monto de \$132.851.649,31 (ciento treinta y dos millones ochocientos cincuenta y un mil seiscientos cuarenta y nueve dólares con 31 centavos) y a la fecha no se registra ningún pago por estos conceptos. El resumen de las contrataciones gestionadas se muestra a continuación.

Cuadro Nº 4
Contrataciones relativas a la Compra de Insumos
Datos al 31/03/2021

Fecha de Publicación	Nº Contratación	Nombre del Cartel	Fecha Adjudicación	Nº Orden de Compra	Monto Adjudicado
30/10/2020	2020CE-000035-0006500001	Compra Congeladores	01/12/2020	13/08/1921	\$223.535.00
06/11/2020	2020CE-000039-0006500001	Torundas	03/12/2020	18/08/1921	\$20.700.00
13/11/2020	2020CE-000041-0006500001	Agujas	16/12/2020	17/09/1921	\$125.880.00
13/11/2020	2020CE-000042-0006500001	Jeringas	03/12/2020	14/08/1921	\$149.580.00
17/11/2020	2020CE-000043-0006500001	Bolsas Negras	Infructuosa 16-12-2020		
05/01/2021	2021CE-000003-0006500001		Infructuosa 01-03-2021		
20/11/2020	2020CE-000044-0006500001	Cuarto frío	18/12/2020	13/09/1921	\$132.325.054.34
25/11/2020	2020CE-000045-0006500001	Bolsas Rojas	Infructuosa 16-12-2020		
15/01/2021	2021CE-000007-0006500001		Infructuosa 25-02-2021		
06/01/2021	2021CE-000004-0006500001	Mascarillas	10/02/2021	06/02/1922	\$6.900.00
Total Adjudicado					132,851,649.34

Fuente: Correo electrónico de la Proveduría Institucional de fecha 15-04-2021 y órdenes de compra.

2.5 Pago de vacunas.

Al 12 de abril de 2021, la CNE ha pagado vacunas por un monto de \$26.721.303,62, según se muestra a continuación:

Cuadro N° 5
Pagos efectuados vacunas COVID 19
Montos en dólares
Datos al 31/03/2021

Total pagado a Pfizer			
Adelantos	Entregas	Amortización	Total pagado
8,000,850.00	11,781,900.00	1,963,650.00	17,819,100.00

Total pagado Astra-Zeneca			
Detalle	Fecha	Monto	Total adelantos
ADELANTO, según clausula 5.3 inciso II)	09/12/2020	800,000.00	
ADELANTO según clausula 5.3 inciso II)	05/03/2021	1,600,000.00	2,400,000.00

Total Pagado COVAX			
Detalle	Fecha	Monto	Total Adelantos
Adelanto	07/10/2020	6,316,560.00	
Primera venta, 43,200 dosis, Aztra-Zeneca	05/04/2021	185,643.62	6,502,203.62

Fuente: Datos vía email Jefatura Unidad Recursos Financieros CNE 13/04/2021.

Del cuadro anterior se desprende que del total del Plan de Inversión aprobado por \$75.945.538,90 (Acuerdo 071-03-2020), queda un remanente de \$49.224.235,28, disponibles a la fecha; sin embargo, en este momento se encuentran en trámite de pago las contrataciones del cuarto frío y los congeladores (ver Cuadro N° 4), pagos que ya fueron autorizados por la Unidad Ejecutora.

3. CONCLUSIÓN

Este ha sido un proceso interinstitucional, llevado a cabo por el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y la CNE, además se cuenta con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, cada uno aportando desde sus competencias.

Desde el inicio del proyecto, la CNE, la CCSS y el MS solicitaron criterio a la CGR, sobre la viabilidad del proceso a través del régimen de excepción. Al respecto el órgano contralor se pronunció mediante el oficio (DCA-4744) de 16 de diciembre de 2020.

En apego al criterio de la CGR se realizó la valoración del riesgo que implicaba la contratación internacional directa de las vacunas y de acuerdo con las estipulaciones técnicas de la CNVE se procedió a la compra de las dosis. La responsabilidad de adquisición de vacunas e insumos recae en tres instituciones:

1. Ministerio de Salud como ente rector del sector salud, encargado de fiscalizar el proceso de vacunación, y a través de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología han emitido criterios objetivos para la valoración de los diferentes desarrollos científicos de vacunas, creando el sistema de selección de las vacunas a adquirir, definiendo las poblaciones prioritarias y la cantidad de dosis a comprar a cada proveedor.
2. CCSS en su condición de Unidad Ejecutora es responsable de la ejecución del Plan de Vacunación contra el COVID-19, ha apoyado técnicamente a la CNE en los procesos de compra y es la responsable de la recepción, almacenamiento, distribución y la aplicación de las vacunas en todo el territorio nacional.
3. CNE como ente rector en materia de preparación de riesgos y preparativos para atender situaciones de emergencia, a través del régimen de excepción ha realizado los procesos de compra en conjunto con la CCSS y atendiendo los criterios de la CNVE y del Ministerio de Salud.

Asimismo, se ha transparentado el proceso, colocando en el sitio web de la CNE la información relativa a las contrataciones realizadas y el avance en la ejecución de estas. La compra de insumos se está realizando a través del SICOP y disponibles para consulta de cualquier ciudadano. Para el caso de las vacunas, en virtud de que se trata de compras internacionales, se siguió lo establecido en el Reglamento para las contrataciones por el Régimen de Excepción y funcionamiento de la Proveeduría Institucional de la CNE.

Además, se cuenta con un expediente electrónico disponible en la intranet de la CNE (SharePoint) mediante el cual se puede consultar toda la información relacionada con la ejecución del Plan de Inversión, tanto para la compra de vacunas como de los insumos.

De acuerdo con los resultados obtenidos, el procedimiento seguido a la fecha para la adquisición de vacunas e insumos se encuentran apegados al marco regulatorio establecido; no obstante, existe la obligación del Ejecutivo de rendir cuentas en los términos ordinarios, cuando el estado de emergencia haya cedido.

Finalmente, esta Auditoría Interna hace eco del señalamiento que realizó la Contraloría General de la República en el oficio 19972 (DCA-4744) de 16 de diciembre de 2020, en el cual indicó:

“De igual manera, aunque se permite variar procedimientos, siempre existen elementos y principios básicos que deben ser respetados como, por ejemplo, los controles de legalidad necesarios, mantener la sana administración, escoger la mejor oferta, entre otros. Desde esta perspectiva, la declaratoria de emergencia en el caso concreto, no implica en modo alguno carencia de controles ni mucho menos que los recursos asignados, puedan ser utilizados para propósitos diferentes de los que fueron aprobados. No se trata entonces de una especie de cheque en blanco con el que cuenta la Administración porque siempre existen mecanismos para ejecutar los actos de emergencia y ejercer control sobre estos en las vías correspondientes, a posteriori incluyendo el control de amparo constitucional y el control a posteriori de legalidad por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

**Auditora Encargada
Profesional 3 SC**

Auditora Interna a.i.

ABRIL 2021

SAS/r gj