

Al contestar refiérase
al oficio n.º **08312**

01 de julio de 2026
DFOE-BIS-0333

Doctor
Alexander Sanchez Cabo
Ministro
MINISTERIO DE SALUD
correspondencia.ministro@misalud.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Orden n.º DFOE-BIS-ORD-00001-2026 relativa a ingresos públicos derivados de los registros sanitarios y otros ingresos gestionados por el Ministerio de Salud al margen del Presupuesto Nacional

La Contraloría General de la República (CGR), en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la Hacienda Pública, conforme a los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica, n.º 7428, realizó una investigación relativa a ingresos públicos derivados de los registros sanitarios gestionados por el Ministerio de Salud al margen del Presupuesto Nacional.

A partir de la información remitida por la Administración, se evidenció que el Fideicomiso n.º 872 percibe ingresos públicos originados en el ejercicio de potestades sustantivas del Ministerio de Salud, entre ellos los derivados de registros sanitarios, los cuales se mantienen al margen del Presupuesto Nacional de la República. Esta condición hace necesario que la Administración adopte medidas para asegurar una gestión acorde con el ordenamiento jurídico vigente. En atención a lo anterior, se emite la presente orden.

I. Antecedentes

1. El Ministerio de Salud, como órgano rector en materia sanitaria según su Ley Orgánica n.º 5412 y la Ley General de Salud n.º 5395, ejerce competencias sustantivas que generan ingresos públicos por diversos conceptos, entre ellos los derivados de los

DFOE-BIS-0333

2

01 de julio, 2026

trámites de registros sanitarios, los cuales alcanzaron el monto de ₡5.716, 04 millones en el periodo comprendido de 2023 a marzo 2026.

2. Los registros sanitarios consisten en una herramienta esencial para garantizar la calidad y seguridad de los productos comercializados en el país, lo cual se convierte en un control inicial para prevenir riesgos sanitarios cumpliéndose con el deber de velar por el bienestar y la protección de la salud de los habitantes. Todo producto comercializado en el país tiene la obligación de contar con el registro sanitario respectivo.
3. Desde el año 2002, los ingresos por concepto de registros sanitarios se administran operativamente por medio del Fideicomiso n.º 872¹, constituido entre el Ministerio de Salud y el Banco Nacional de Costa Rica, mecanismo que opera como vehículo de gestión para la recepción y ejecución de recursos vinculados a actividades institucionales. Presupuestariamente, los recursos captados por este fideicomiso se reflejan únicamente en su presupuesto propio, al margen del Presupuesto Nacional.
4. Mediante el oficio n.º DFOE-BIS-0721 (23772) del 16 de diciembre de 2025, la Contraloría General emitió la Orden n.º DFOE-BIS-ORD-00004-2025, dirigida a ese Ministerio, en la que se ordenó, entre otras disposiciones, gestionar la incorporación plena de los ingresos por permisos sanitarios de funcionamiento (PSF) en el Presupuesto Nacional, conforme a los principios de universalidad, integridad y caja única. Dicho antecedente reveló un patrón institucional de manejo extrapresupuestario de ingresos públicos gestionados mediante el Fideicomiso n.º 872.
5. En el marco de un proceso de fiscalización a cargo del órgano contralor, mediante el oficio n.º DFOE-BIS-0285 (06840) se requirió a esa Cartera Ministerial información sobre el tratamiento presupuestario de los ingresos percibidos por el Fideicomiso n.º 872, incluyendo los provenientes de registros sanitarios.
6. Mediante el oficio n.º CARTA-MS-DA-0432-2026 del 9 de junio de 2026, la División Administrativa del Ministerio de Salud confirmó a la Contraloría General que los ingresos percibidos por el Fideicomiso n.º 872 por concepto de registros sanitarios no se encuentran incorporados en el Presupuesto Nacional.
7. Adicionalmente, el Ministerio de Salud indicó en el mismo oficio que, si bien en cumplimiento de órdenes anteriores de la Contraloría General se realizaron gestiones para incorporar al menos los ingresos por Permisos Sanitarios de Funcionamiento al Presupuesto Nacional, el Ministerio de Hacienda, mediante oficio n.º MH-DM-OF-0382-2026, en lugar de incrementar el límite de gasto en el monto equivalente a esos ingresos, procedió a reducirlo. Ante esta situación, el Ministerio de Salud concluye que la incorporación presupuestaria le genera la pérdida efectiva de esos recursos para financiar sus actividades sustantivas.

¹ El Fideicomiso n.º 872 percibe ingresos por diferentes fuentes, siendo registros sanitarios y permisos sanitarios de funcionamiento los que representan la mayor parte; sin embargo, existen otros ingresos por concepto de análisis de calderas y aguas residuales, análisis de ASADAS y acueductos, del programa reciclaje, sanciones administrativas y por donaciones de la Organización Mundial de la Salud.

II. Criterio jurídico y técnico

La efectiva gestión de los ingresos públicos es un elemento esencial para la sostenibilidad de los servicios estatales y la confianza en la Hacienda Pública. En el sector salud, estos ingresos permiten que las competencias rectoras del Ministerio puedan ser ejercidas bajo condiciones de eficiencia, conforme al mandato constitucional de protección de la salud y de administración de recursos públicos.

El ordenamiento jurídico exige que todos los ingresos originados en el ejercicio de potestades sustantivas —como los asociados a la emisión de registros sanitarios— se administren con sujeción plena a la normativa presupuestaria, contable y de control interno. Estos recursos forman parte de la Hacienda Pública, por lo que deben gestionarse respetando los principios de legalidad, universalidad e integridad y unidad de caja establecidos en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, n.º 8131 y en la Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, N.º 10495. Dichos principios han sido reiterados por la Procuraduría General de la República en pronunciamientos como los dictámenes C-181-2018² y C-72-2019³ y analizados en los diferentes Informes Técnicos que en forma periódica elabora esta Contraloría⁴.

De acuerdo con la Ley General de Control Interno, n.º 8292, la Administración activa está obligada a diseñar, implementar y mantener sistemas de control que aseguren la confiabilidad, oportunidad e integridad de la información. El artículo 8 de esta Ley define el sistema de control interno como el conjunto de acciones destinadas a proteger el patrimonio público, asegurar la validez y precisión de los datos, la continuidad de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico. La correcta identificación, conciliación y registro de ingresos constituye un componente indispensable de ese sistema.

Asimismo, los artículos 13 a 17 de la Ley n.º 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP)⁵ imponen al jerarca y titulares subordinados la responsabilidad de establecer un ambiente de control basado en la integridad, la competencia técnica y la segregación adecuada de funciones. En materia de gestión de riesgos, las NCISP exigen procesos sistemáticos y documentados de valoración y atención de riesgos que puedan afectar la confiabilidad de la información financiera y presupuestaria.

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, dispone que toda actuación administrativa debe orientarse por criterios de continuidad, eficiencia y apego al ordenamiento jurídico (artículo 4). Asimismo, su artículo 16 establece que ningún acto puede dictarse en contradicción con reglas unívocas de la técnica o con principios elementales de lógica y conveniencia administrativa, lo cual obliga a adoptar soluciones que garanticen

² Dictamen C-181-2018 de la Procuraduría General de la República.

³ *...Una incorporación separada de los llamados recursos propios desconocería lo dispuesto en los artículos 8 y 36 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y 33 de su Reglamento Ejecutivo*

⁴ Entre otros, en el Análisis de los principios presupuestarios en el marco del Proyecto de Ley del Presupuesto 2025, DFOE-FIP-MTR-00046-2024.

⁵ Contraloría General de la República. Resolución N.º R-CO-9-2009 del 26 de enero del 2009 y sus reformas.

DFOE-BIS-0333

4

01 de julio, 2026

trazabilidad, precisión e interoperabilidad en el registro de los ingresos públicos, evitando prácticas que dificulten su trazabilidad o fragmenten la información institucional.

Respecto al uso de fideicomisos como mecanismos operativos, el artículo 79 de la Ley General de Contratación Pública, n.º 9986, establece límites, entre ellos, los fideicomisos deben justificarse como la mejor alternativa para cumplir fines públicos y no pueden emplearse para eludir controles legales, financieros o presupuestarios, ni para replicar estructuras administrativas existentes. En igual sentido, la norma 4.4.3 de las NCISP establece el deber al jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, de emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.

En consecuencia, la existencia del Fideicomiso n.º 872 no exime el deber constitucional y legal de ese Ministerio de reflejar los ingresos derivados de sus competencias sustantivas en el Presupuesto Nacional y de mantener un control interno eficaz sobre los recursos públicos que administra.

En conjunto, este marco jurídico exige al Ministerio de Salud una gestión de ingresos basada en trazabilidad, estandarización, registro presupuestario íntegro y controles que garanticen la confiabilidad de la información y eviten prácticas extrapresupuestarias que debiliten la Hacienda Pública.

III. Análisis del caso concreto

Los ingresos por registros sanitarios y demás conceptos captados por el Fideicomiso n.º 872 constituyen recursos públicos innegables, derivados directamente de las potestades de imperio y regulación del Ministerio en ejercicio de funciones sustantivas definidas en la Ley General de Salud. Estos ingresos alcanzaron la suma de ₡5.716, 04 millones en el periodo comprendido de 2023 a marzo 2026, desglosado de la siguiente manera:

Cuadro n.º1

Monto recaudado por concepto de registros sanitarios 2023-2026, en millones de colones

	2023	2024	2025	Marzo 2026	Suma total
Monto recaudado	₡1.511,23	₡2.063,36	₡1.990,92	₡150,52	₡5.716,04

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud

Sin embargo, la exclusión de estos ingresos del Presupuesto Nacional carece de justificación legal. Al mantener estos fondos reflejados únicamente en el presupuesto del fideicomiso, se debilita la trazabilidad financiera y presupuestaria del Estado, se distorsiona el registro contable nacional y se vulnera el principio constitucional de universalidad.

La circunstancia de que el Ministerio de Hacienda haya reducido el límite de gasto al momento de gestionar la incorporación presupuestaria de algunos de estos recursos es una situación de naturaleza administrativa que debe resolverse mediante los canales ordinarios de coordinación entre esas carteras ministeriales. Tal circunstancia no constituye fundamento jurídico válido para desaplicar el mandato constitucional del artículo 176, ni para mantener ingresos públicos en un esquema extrapresupuestario. Todo ingreso público de la Administración Central debe figurar en el Presupuesto de la República, salvo disposición legal en contrario.

Al tratarse de ingresos de naturaleza pública originados en el ejercicio de competencias sustantivas definidas en la Ley General de Salud, n.º 5395, estos se encuentran sometidos a los principios de universalidad, integridad, legalidad presupuestaria y unidad de caja establecidos en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política, en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley n.º 8131 y en la Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, Ley n.º 10495. Estos principios exigen que todo ingreso y egreso de la Administración Central se incorpore al Presupuesto Nacional y se gestione mediante los mecanismos ordinarios de control y fiscalización financiera.

De los artículos 176 y 180 de la Constitución Política se derivan los principios presupuestarios de unidad y universalidad presupuestarias, los cuales tienen valor constitucional y se imponen a toda la Administración Pública por lo que la incorporación de recursos al presupuesto nacional asegura el control democrático por parte de la Asamblea Legislativa sobre la actividad financiera y política del gobierno.

El artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de la Ley N.º 8131 exige que el presupuesto contenga de manera explícita todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera. Además, dichos ingresos y egresos deben incluirse por su importe íntegro.

De igual manera, la Ley Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, Ley N.º 10495 establece que la gestión financiera debe obedecer a los principios de unidad de caja, transparencia, rendición de cuentas y enfoque de todo gobierno. Esta ley es aplicable a la totalidad de los ingresos públicos, independientemente de la figura o entidad que los administre o custodie.

A pesar de que dichos recursos se ingresan a cuentas que forman parte de la Caja Única del Estado a través del Fideicomiso n.º 872 se mantienen al margen del presupuesto nacional. No obstante, partiendo del principio constitucional de Caja Única, los recursos gestionados por medio de dicho instrumento no solo deben ingresar a través de la plataforma que pone a disposición la Tesorería Nacional, sino que tal acción ha de servir como base para la correspondiente programación de los ingresos y necesidades de pago de

DFOE-BIS-0333

6

01 de julio, 2026

gobierno y las entidades depositantes, en concordancia con los principios presupuestarios de legalidad, universalidad e integridad. En tal sentido, la exclusión del presupuesto nacional de los recursos del fideicomiso, debe reiterarse, carece de justificación legal y debilita la trazabilidad financiera del Estado, distorsionando el registro contable y presupuestario y limitando la trazabilidad institucional sobre el origen, destino y aplicación de los recursos.

La ausencia de incorporación presupuestaria genera además, efectos directos en la medición del margen de crecimiento del gasto contemplado en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635⁶, que exige un reflejo completo y homogéneo de los gastos de la Administración Central para el cálculo de la regla fiscal. Al no incluirse estos recursos, se afecta la consistencia técnica de dicho cálculo, se debilita la capacidad de planificación fiscal y se mantienen flujos financieros sustantivos al margen del análisis integral requerido para salvaguardar la sostenibilidad fiscal del país.

Tampoco se identificó norma legal que autorice expresamente un tratamiento excepcional de estos ingresos, ni disposición que permita su administración extra presupuestaria por medio del fideicomiso. Los pronunciamientos reiterados de la Procuraduría General⁷ e Informes Técnicos periódicos elaborados por esta Contraloría han sido consistentes en señalar que los ingresos generados por órganos de la Administración Central deben incorporarse al presupuesto independientemente de la figura operativa utilizada para recibirlos o administrarlos. Por ello, la exclusión presupuestaria no constituye un asunto meramente formal, sino una omisión que afecta el ciclo completo.

IV. Conclusión

Del análisis realizado se determina que la exclusión de los ingresos percibidos por el Fideicomiso n.º 872 por conceptos como por ejemplo registros sanitarios del Presupuesto Nacional, pese a tratarse de recursos públicos originados en una competencia sustantiva de la Administración Central vulnera los principios de universalidad, integridad y caja única establecidos en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley n.º 8131, distorsiona el registro financiero del Estado y afecta la determinación del margen de crecimiento del gasto previsto en la Ley n.º 9635.

Esta situación compromete la integridad y transparencia de la administración de los recursos públicos y limita la capacidad de rendición de cuentas. Ante esto, se requieren acciones correctivas orientadas a restablecer la legalidad, asegurar la confiabilidad de la información institucional y fortalecer los mecanismos de control sobre los ingresos percibidos por el Ministerio de Salud. Con base en lo anterior, la Contraloría General procede a emitir las órdenes correspondientes.

V. Órdenes

En atención a las afectaciones identificadas en la gestión de los ingresos públicos percibidos por el Ministerio de Salud, y conforme a las potestades conferidas a esta

⁶ De 3 de diciembre de 2018

⁷ Ver Dictámenes C-181-2018 y C-72-2019 de la Procuraduría General de la República.

DFOE-BIS-0333

7

01 de julio, 2026

Contraloría General por los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 4, 12 y 21 de la Ley n.º 7428, se ordena lo siguiente:

Al Doctor Alexander Sánchez Cabo, en su condición de Ministro de Salud, o a quien en su lugar ocupe el cargo

- 1) Gestionar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, la incorporación plena y oportuna en el Presupuesto Nacional de la República de los ingresos por concepto de registros sanitarios percibidos por el Ministerio de Salud conforme a los principios de universalidad, integridad y caja única previstos en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política y desarrollados en las Leyes n.º 8131 y n.º 10495. La incorporación deberá reflejar el monto total de los ingresos y establecer los mecanismos de registro y control que garanticen su correcta trazabilidad presupuestaria.

Dentro de los 10 meses siguientes a la notificación de esta orden, deberá remitirse a este órgano de control una certificación que acredite las gestiones efectuadas para la debida incorporación de estos recursos en el presupuesto nacional.

- 2) Determinar si existe normativa con rango legal que justifique la exclusión del Presupuesto Nacional de los demás ingresos percibidos por el Fideicomiso n.º 872, distintos a los registros y permisos sanitarios. En caso de no existir dicha justificación, proceda a coordinar con el Ministerio de Hacienda la incorporación plena de estos recursos al Presupuesto Nacional, conforme a los principios de universalidad, integridad y caja única.

Dentro de los 10 meses posteriores a la notificación de esta orden, remita a este órgano contralor una certificación que acredite las gestiones realizadas para la incorporación de los recursos correspondientes.

Además, deberá informar a este órgano contralor, el correo electrónico que será utilizado como medio oficial de notificaciones relativas al cumplimiento de estas órdenes; designar formalmente a la(s) persona(s) responsables del expediente en que se documentará el cumplimiento, incluyendo nombre, puesto, teléfono y correo electrónico; informar quién asumirá el rol de contacto oficial con esta Contraloría General para efectos de comunicación y suministro de información adicional.

La asignación de estos roles podrá recaer en una o varias personas, según lo defina la institución, y deberá comunicarse dentro de los cinco días hábiles posteriores a la notificación de esta orden.

De conformidad con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, en caso de que las órdenes aquí emitidas no sea cumplida injustificadamente, se reiterará por única vez y se fijará un nuevo plazo. De mantenerse el incumplimiento, ello se considerará una falta grave, la cual dará lugar a la suspensión o destitución del funcionario infractor, según lo determine esta Contraloría General.

DFOE-BIS-0333

8

01 de julio, 2026

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra esta orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, dentro del tercer día hábil a partir de su notificación. La revocatoria será resuelta por esta Área de Fiscalización, y la apelación por el Despacho Contralor. En caso de presentarse ambos recursos en conjunto, si se rechaza la revocatoria, se remitirá la apelación al Despacho para su resolución.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Carlos Durán Hernández
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RPP/GCC/MBB/RM/avvg

Ce: Máster. Rodrigo Chaves Robles, Ministerio de Hacienda, despachomh@hacienda.go.cr
Lic. José Luis Araya Alpizar, Director General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda, notifica_presupuesto_nacional@hacienda.go.cr, Arayaaj@hacienda.go.cr
Lic. Norman Pérez Castro, Subdirector General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda, perezcn@hacienda.go.cr
Dr. Christian Valverde Alpizar, Director General de Salud, cristian.valverde@misalud.go.cr
Lic. Jorge Araya Madrigal, Director Financiero de Bienes y Servicios, da.correspondencia@misalud.go.cr
Licda. Chris Fonseca Vargas, Jefe a.i. Unidad Financiera, Dirección Financiera, Bienes y Servicios, chris.fonseca@misalud.go.cr
Auditoría Interna del Ministerio de Salud, auditoria.interna@misalud.go.cr
Máster. Rosaysella Ulloa Villalobos, Gerente Banco Nacional de Costa Rica, rulloa@bncr.fi.cr
Máster. Julissa Sáenz Leiva, Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas.

G: 2026002717-2

P: 2026010422