

**Al contestar refiérase  
al oficio No. 05368**

15 de abril, 2020  
**DFOE-SOC-0458**

Señor  
Edel Reales Novoa  
Director a. i.  
Directorio Legislativo  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
ereales@asamblea.go.cr  
karayac@asamblea.go.cr

Estimado señor:

**Asunto:** Sobre el proyecto de Ley denominado “*Ley para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor haga frente a la emergencia nacional por el COVID-19*”, expediente legislativo número 21.888.

En relación con el Proyecto 21.888 , referido a “*Ley para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor haga frente a la emergencia nacional por el COVID-19*”, este Órgano Contralor procede a realizar de oficio una serie de consideraciones que se consideran relevantes, para efectos de que sean valoradas, en lo pertinente, por esa Asamblea Legislativa dentro del contexto del proyecto de marras.

## **I. Aspectos Generales del Proyecto**

La exposición de motivos del proyecto indica que actualmente el CONAPAM podría disponer de un presupuesto aproximado de ₡500.000.000,00 (quinientos millones de colones exactos), para destinarlos a la atención de las personas adultas mayores *en condición de abandono, situación de calle y hospitalizadas, entre otras*, durante esta emergencia. Sin embargo, señala que las propias leyes que originan los destinos específicos que la Institución recibe para transferir y destinarlos a los programas de atención a las personas adultas mayores, presentan trabas que impiden su disposición ante esta emergencia nacional.

Aunado a ello, el proyecto menciona que de igual forma la Ley de presupuesto Nacional del presente ejercicio económico, contiene limitaciones que no permiten el traslado entre partidas de tales recursos para este fin. Asimismo, se argumenta que

DFOE-SOC-0458

2

15 de abril, 2020

debido a las limitaciones presupuestarias que el CONAPAM tiene para el año 2020 (lo que pone en peligro el cumplimiento del fin público que realizan), resulta estrictamente necesario que también se cubran sus gastos operativos, en concordancia con la emergencia sanitaria del COVID-19.

La legisladora proponente señala además que en virtud de ello la iniciativa legal tiene por objeto facilitar la gestión del CONAPAM a efectos de establecer una estructura que reúna y coordine servicios de asistencia social, psicológica, jurídica, así como otros servicios interinstitucionales que garanticen mecanismos adecuados de operativización de los derechos de las personas adultas mayores en esta situación de emergencia. De ahí que sea necesario, mediante la normativa propuesta, eliminar restricciones a los que se sujetan destinos específicos que el CONAPAM recibe y transfiere para la atención de las personas adultas mayores, en aras de poder utilizar estos recursos, en la actual situación de emergencia.

## II. Opinión del Órgano Contralor

Esta Contraloría General, luego del análisis correspondiente del presente Proyecto de ley, se permite realizar las siguientes observaciones, según los diferentes articulados propuestos:

### Artículo 1

“ARTÍCULO 1- Se exceptúa al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), de la aplicación del artículo 7 inciso 1 de las Normas de Ejecución Presupuestarias, de la Ley No. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, a fin de que en su papel de órgano rector **pueda, poder (sic)** utilizar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas que pertenecen a las partidas 0 (Remuneraciones), 1 (Servicios), 2 (Materiales y Suministros) y 6 (Transferencias), para incrementar otras partidas presupuestarias. Lo anterior, a efectos de que esta Institución pueda cumplir sus funciones y resguardar los derechos humanos de la población adulta mayor, en especial asegurar el cumplimiento del artículo 29 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada mediante la Ley No. 9394 del 8 de setiembre de 2016, y así pueda atender a las personas adultas mayores en condición de abandono y riesgo social, brindando, además, el necesario y adecuado apoyo psicosocial y contención ante la emergencia nacional que se vive por el COVID-19.” (Lo resaltado no es del original)

DFOE-SOC-0458

3

15 de abril, 2020

Dentro de este contexto, este Órgano Contralor se permite sugerir a esa Asamblea Legislativa valorar la pertinencia de un artículo en dicha línea, puesto que, según criterio de esta Contraloría General el citado artículo 7, si bien es cierto establece una serie de normas para la ejecución, control y evaluación del presupuesto, éstas no resultan de aplicación para el CONAPAM. A mayor abundamiento, el ámbito de aplicación de dichas normas de ejecución, va dirigido a los ministerios, todas las instituciones y órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

### **Artículo 2**

“ARTÍCULO 2- Se autoriza a que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), utilice los recursos provenientes de la Ley No. 7972, *“Ley de Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un Plan Integral de Protección y Amparo a la Población Adulta Mayor, Niñas y Niños en riesgo Social, Personas Discapacitadas Abandonadas, Rehabilitación de Alcohólicos y Farmacodependientes, apoyo a la Labores de la Cruz Roja, y Derogación de Impuestos Menores sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución”*, del 22 de diciembre 1999, artículo 15 inciso a), acápite 2 y 3, para destinarlos a la atención personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, realizados por instituciones públicas o privadas, cuando el Gobierno Central declare estado de emergencia nacional.”.

Bajo este orden de ideas se tiene que, la norma propuesta autorizaría al CONAPAM a utilizar los recursos provenientes del artículo 15 inciso a) acápite 2 y 3, para destinarlos a la **atención de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia**, realizados (sic) por instituciones públicas o privadas. Así las cosas, al parecer, la intención de la norma es permitir usar esos recursos en la “atención de la población” indicada y no específicamente en “programas de atención” como lo indica la referida Ley N.º 7972, y cuando el Gobierno Central declare estado de emergencia nacional.

Sobre el particular llama la atención la pertinencia del presente artículo, teniendo en consideración que ya la Ley N.º 7972 en el Artículo 15 inciso a) acápite 1, permite a CONAPAM utilizar esos recursos para ese mismo fin, con la diferencia de que la norma habla de **programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia**.

Específicamente el referido artículo 15 inciso a) de la Ley N.º 7972 le asigna al CONAPAM un porcentaje de recursos para ser destinado a la operación y el

DFOE-SOC-0458

4

15 de abril, 2020

mantenimiento con miras a mejorar la calidad de atención de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, públicos o privados **(acápito 3)**, para financiar **programas** de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia **(acápito 1)**, así como para financiar **programas** de organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad **(acápito 2)**.

Considerando lo anterior, este Órgano Contralor recomienda a esa Asamblea Legislativa valorar con especial atención la necesidad de modificar, mediante el presente Proyecto de ley, la literalidad del destino específico de los recursos establecido en la Ley N.º 7972, bajo la premisa de la situación de emergencia que vive el país a raíz del COVID-19, puesto que, sin o con emergencia, en nuestro criterio, ya la Ley citada, faculta al CONAPAM para que pueda utilizar estos recursos para programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia.

Así las cosas, no le resulta claro a esta Contraloría General, cuando en la exposición de motivos del presente Proyecto de ley, se indica que este se plantea para eliminar restricciones en el uso de estos recursos, en una situación de emergencia.

Por su parte, en cuanto a este particular, tampoco observa este Órgano Contralor que con lo establecido en la Ley 7972, y ante una situación de emergencia como la actual, se cause lesión alguna a los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, quienes además de que son los destinatarios finales de los recursos, merecen una protección por parte del Estado al amparo del artículo 51 de la Constitución Política.

No obstante lo señalado líneas atrás, esta Contraloría General, a su vez recomienda a esa Asamblea Legislativa, que si se llegase a aprobar el presente Proyecto de ley, resulta de especial relevancia que se defina claramente su temporalidad, puesto que el artículo de marras señala, que esta flexibilización en el uso de recursos, se establecerá cuando el Gobierno Central declare estado de emergencia nacional; en forma genérica, cuando toda la fundamentación del proyecto se está enmarcado dentro de la emergencia generada por el COVID-19. Ante dicha situación, se recomienda que en el presente artículo se aclare expresamente que la autorización pretendida se refiere a la emergencia nacional generada por el COVID-19.

### **Artículo 3**

“ARTÍCULO 3- Se autoriza a que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), utilice los recursos provenientes del

DFOE-SOC-0458

5

15 de abril, 2020

artículo 3 inciso o) de la Ley No. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, reformada, entre otras, por la Ley No. 9188, Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), del 28 de noviembre de 2013, para cubrir gastos operativos, necesarios para ejecutar las funciones y fines dictaminadas por la Ley No. 7935, durante esta emergencia nacional. Para tales efectos, los gastos operativos o sustantivos, son los que están orientados a la atención directa de la población objetivo, incluyendo por supuesto, todos los que sirven de soporte para la adecuada ejecución del programa, como podrían ser los salarios, materiales y equipo de oficina o mantenimiento de instalaciones o equipos, por ejemplo.”

La norma propuesta autorizaría a CONAPAM a usar los recursos provenientes del artículo 3 inciso o) de la Ley N.º 5662, para cubrir “gastos operativos” necesarios para ejecutar sus fines y funciones, **durante la emergencia nacional COVID-19.**

En relación con el uso de los recursos que el CONAPAM recibe de la Ley N.º 5662, el artículo 18 de dicho cuerpo normativo establece una limitación referida a gastos administrativos, a saber:

“Artículo 18.-

El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley.

En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios, por ley o convenio, no podrán ser utilizados en gastos administrativos sino, exclusivamente, en el pago de esos programas y servicios, con las excepciones indicadas en esta Ley. (...).”  
(Lo subrayado es agregado)

Sobre el particular, mediante oficio DFOE-SOC-1174 (10216) del 4 noviembre 2010, el Órgano Contralor al respecto señaló lo siguiente:

“Acudiendo a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica (en este caso la técnica contable), se entiende por gastos administrativos *“aquellos realizados por el ente en razón de sus actividades pero que no son atribuibles a las funciones de compra, producción, comercialización y financiamiento de bienes y servicios”.*

DFOE-SOC-0458

6

15 de abril, 2020

Ahora bien, de acuerdo con la definición supra, se debe distinguir entre los gastos administrativos que son propios de la entidad y aquellos costos relativos a la operación de los programas, es decir los que están dirigidos a la atención directa del servicio público que se brinda a los beneficiarios, y que no podrían entenderse afectos a la prohibición establecida por el artículo 18 de la mencionada Ley No. 5662, toda vez que sin su atención, se paralizaría el servicio público en perjuicio de los beneficiarios y del interés público.” (Lo subrayado es agregado)

Bajo este análisis, la Contraloría General, tampoco observa en cuanto a este particular, en qué sentido la normativa actual está generando restricciones para la utilización de estos recursos dentro de un contexto como la emergencia actual del COVID-19. Por lo que se sugiere a esa Asamblea Legislativa, valorar la pertinencia de una modificación a la Ley mencionada (N° 5662), de cara al contexto planteado en la exposición de motivos del Proyecto de ley.

### **Transitorio I**

“TRANSITORIO I- Esta ley podrá regir para el periodo presupuestario del año 2021, siempre y cuando continúe la emergencia del COVID-19.”

Sobre este particular, esta Contraloría General, considera importante recomendar a esa Asamblea Legislativa, para evitar interpretaciones de distinta naturaleza, que el presente Proyecto de ley, contenga expresamente un artículo que indique que la misma rige **únicamente en el tanto el Gobierno mantenga la declaratoria de estado de emergencia originado por el COVID-19**, de manera que el cuerpo normativo sea acorde al título de la Ley, y así garantizar expresamente su temporalidad.

### **Conclusión general de la opinión.**

Finalmente, esta Contraloría General considera importante indicar a esa Asamblea Legislativa como comentario general al presente Proyecto de ley, que a nuestro juicio, dentro de éste no se justifica con precisión las razones por las cuales el CONAPAM necesita disponer sin restricciones de todos los recursos que recibe, dentro del contexto actual de emergencia. Así las cosas, de la exposición de motivos y del texto propuesto no se desprende con claridad cuál es el nexo causal entre la necesidad de la institución y la declaratoria de emergencia decretada a raíz del COVID-19.

Dentro de este contexto, esta Contraloría General recomienda valorar a esa Asamblea Legislativa la pertinencia de los artículos 2 y 3 del presente Proyecto de Ley, en el tanto se interprete que conllevan a una redistribución de recursos disponibles

DFOE-SOC-0458

7

15 de abril, 2020

(Leyes N°s 7972 y 5662), y que el CONAPAM bajo esa òptica pretenda utilizar una mayor cantidad de recursos en el nivel central, con el riesgo de que eventualmente se genere una disminuci3n en los recursos otorgados directamente a los distintos programas de atenci3n como la Red de Cuido de Adulto Mayor, y por ende en la calidad de la atenci3n de tal poblaci3n, aspecto que contraviene el objetivo del presente proyecto de Ley.

Atentamente,



Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA  
**GERENTE DE ÁREA**

Licda. Damaris Vega Monge  
**ASISTENTE TÉCNICA**

DV/JMR/CMV/jsm

Ce. Despacho Contralor