



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

26 de junio del 2020
DVME-0261-2020

Señor
Edel Reales Noboa
Director a.i.
Departamento de Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Asunto: Atención oficio AL-DSDI-OFI-0107-2020

Estimado señor,

Reciba un cordial saludo.

En atención a la solicitud remitida a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), a través del oficio AL-DSDI-OFI-0107-2020, de fecha 15 de junio de 2020, sobre a la solicitud de criterio sobre el Proyecto de Ley N°21.888 denominado “Ley para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor haga frente a la emergencia nacional por el Covid-19”, y con base en el criterio de la STAP, destaco lo siguiente:

En la exposición de motivos, se manifiesta que, con el fin de proteger a las personas adultas mayores ante el COVID-19 mediante un abordaje socio sanitario de precisión para la atención integral, se busca disponer de todos los recursos económicos para las personas adultas mayores en condición de abandono, situación de calle y hospitalizadas, entre otras. Además, a raíz de la emergencia por el COVID-19, el Estado y su institución rectora, el CONAPAM, deben garantizar los derechos de las personas y así eliminar toda forma de discriminación, así como proteger a esta población, la que no cuenta con redes de apoyo efectivas, mediante acciones públicas y privadas dirigidas a promover el mejoramiento de la calidad de vida de estos grupos. La situación de abandono, y consecuentemente las estrategias de acción, se han dirigido con especial énfasis hacia los y las adultas mayores.

Asimismo, manifiesta que la presente iniciativa 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.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

A continuación, se presenta un análisis del articulado de este Proyecto de Ley, tomando en consideración el ámbito de acción de este Ministerio:

Sobre el artículo 1:

Con el artículo 1, del Proyecto de Ley en análisis, se pretende exceptuar al CONAPAM de la aplicación del artículo 7, inciso 1, de las Normas de Ejecución Presupuestarias de la Ley N°9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, a fin de poder utilizar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas que pertenecen a la partida 0 (Remuneraciones). Lo anterior, para incrementar otras partidas presupuestarias, en atención al estado de emergencia nacional, declarado por parte del Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N°42227-MP-S, de fecha de 16 de marzo del año 2020.

Es por lo anterior que resulta necesario transcribir lo que establece el artículo supra citado:

“Artículo 7-NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIAS. Para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores se establecen las siguientes disposiciones:

1) Durante el ejercicio económico 2020, los órganos que conforman el presupuesto nacional no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas que pertenecen a las partidas 0, 1, 2 y 6, para incrementar otras partidas presupuestarias ni entre ellas, con excepción de las subpartidas 6.03.01, Prestaciones legales, 6.03.99 Otras prestaciones, 6.06.01 Indemnizaciones y 6.06.02 Reintegros o devoluciones, 7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud) y 6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud).

El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y el Ministerio de Hacienda deberá incluir, en el informe de liquidación del presupuesto 2020, un acápite relativo a esta norma presupuestaria.

Los remanentes en la partida Remuneraciones, que resulten de la aplicación del ajuste por costo de vida, deberán ser rebajadas del presupuesto nacional, en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

Lo anterior también aplicará para los recursos que corresponden al pago de remuneraciones a órganos desconcentrados, a través de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones. Las restantes entidades que reciben recursos del presupuesto de la República, para el pago de remuneraciones, también deberán rebajar los montos que resulten de la aplicación de costo de vida y trasladarlos a sumas libres sin asignación presupuestaria.”

Este artículo es claro en indicar que, tratándose de la partida de Remuneraciones, los remanentes que resulten de la aplicación del ajuste por costo de vida deberán ser rebajados del presupuesto nacional en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración, lo que aplica también para los recursos que corresponden al pago de remuneraciones a órganos desconcentrados como es el caso del CONAPAM. Asimismo, se aplica para las restantes entidades que reciben recursos del presupuesto de la República, para el pago de remuneraciones, por lo que igualmente deben rebajar los montos que resulten de la aplicación de costo de vida y trasladarlos a sumas libres sin asignación presupuestaria.

Sin demeritar lo anterior, ante la emergencia que se está enfrentando a nivel nacional, la cual afecta como es bien sabido de manera directa a la población adulta mayor, se entiende que se requieran disposiciones que permitan flexibilizar el uso de los recursos. Lo anterior, a fin de poder destinarlos a cubrir las necesidades que bajo la actual coyuntura enfrenta esa población tan vulnerable.

En este sentido, se torna primordial advertir que, pese a que no se encuentra obstáculo en lo dispuesto, se debe recordar que la utilización de esos recursos debe encontrarse apegada a las disposiciones que establece el marco jurídico vigente en relación con la materia.

Sobre el artículo 2:

Primeramente, apuntar que su redacción es confusa. No obstante, de lo que se comprende, con el artículo 2 del Proyecto se pretende autorizar al CONAPAM, a utilizar los recursos provenientes de la Ley N°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 las labores de la Cruz Roja, y Derogación de Impuestos Menores sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución, de 22 de diciembre 1999; dispuestos en el artículo 15 inciso a), acápite 2 y 3. Lo anterior con el objeto de destinarlos, de manera exclusiva, a la atención de personas adultas mayores en estado de necesidad, abandono o indigencia, efectuada por instituciones públicas o privadas, mientras se encuentre vigente el Decreto N°42227-MP-S, con fecha del 16 de marzo del año 2020.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

Valga traer a colación que como parte de los ingresos que recibe ese Consejo se encuentran los que provienen de la disposición contenida en esa ley de repetida cita, que establece lo de seguido:

“ARTÍCULO 15.- Los recursos referidos en el inciso a) del artículo 14 de la presente ley serán asignados, vía transferencia del Ministerio de Hacienda, en la siguiente forma:

a) Un treinta y uno por ciento (31%) de los recursos será asignado al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, para la operación y el mantenimiento con miras a mejorar la calidad de atención de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, públicos o privados, para financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, 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. Estos programas podrán ser ejecutados por entidades o instituciones públicas o privadas. Los recursos se distribuirán así:

(...)

2.- Un monto anual de ciento veinticinco millones de colones (125.000.000,00) 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. Este monto se ajustará anualmente de conformidad con el índice de precios al consumidor fijado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

3.- El resto de los recursos se distribuirá proporcionalmente entre los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, de acuerdo con el número de beneficiarios que cada uno atiende. Para realizar esta distribución, cada persona institucionalizada en un hogar de ancianos representará una unidad; cada persona institucionalizada en un albergue de ancianos representará el setenta y cinco por ciento (75%) de esa unidad y cada persona institucionalizada en un centro diurno de atención al anciano representará el cuarenta por ciento (40%) de la unidad.”

Con la propuesta se pretenden re - direccionar los recursos establecidos en el artículo 15 inciso a) sub incisos 2) y3), siempre que se encuentre vigente el Decreto N°42227-MP-S citado.

En relación con ese particular, a pesar de que se reconoce la intencionalidad del presente Proyecto de Ley, la cual radica en que el CONAPAM pueda disponer de todos los recursos económicos para asistir a las personas adultas mayores en condición de abandono, situación de calle y hospitalizadas frente a la emergencia generada por el COVID-19; no puede obviarse el riesgo que podría implicar la falta de asignación del financiamiento establecido en la ley aludida. En primer término porque el giro de esos recursos se encuentran vinculado al cumplimiento de obligaciones previamente establecidas y en ese sentido, es preocupante que las mismas puedan quedar descubiertas; máxime al considerar que el proyecto establece como plazo para su aplicación la vigencia de la Declaratoria de Emergencia



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

Nacional por el COVID-19, establecida en el Decreto N°42227-MP-S de repetida cita, que si bien se entiende es una medida temporal, en la coyuntura actual resultaría por tiempo indefinido.

Así las cosas, se considera fundamental que, de previo a la aprobación del presente proyecto, los señores diputados y las señoras diputadas determinen el impacto que ocasionará la falta de recursos en los programas que existen para la atención de las necesidades de las personas adultas mayores y en la distribución que se realiza entre los hogares, albergues y centros diurnos de atención una vez que se redistribuyan sus ingresos. También resulta necesario que se logre determinar el tipo de necesidad que se vería desprovista con la reasignación propuesta, en virtud de la vulnerabilidad que caracteriza a la población adulta mayor.

Sobre el artículo 3:

Este artículo autoriza, por una única vez a que el CONAPAM, utilice los recursos provenientes del artículo 3 inciso o) de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, reformada, entre otras, por la Ley N° 9188, Ley de Fortalecimiento del CONAPAM, del 28 de noviembre de 2013, para cubrir gastos necesarios para ejecutar las funciones y fines dictaminadas por la Ley N° 7935, durante la vigencia del Decreto N.° 42227-MP-S.

Con respecto a los recursos que percibe el CONAPAM provenientes del artículo 3 inciso o) de la citada Ley N° 5662, cabe destacar que son para el cumplimiento de los fines y las funciones establecidos en su ley de creación, disposición que no difiere con la propuesta en el presente proyecto. Puesto que se pretende que éstos se destinen a cubrir gastos necesarios para ejecutar las funciones y fines dictaminadas por la Ley N°7935, en línea con las competencias de CONAPAM. Además, establece una serie de objetivos que en general buscan brindar una atención integral con el fin de garantizar la protección y la seguridad social de las personas adultas mayores.

De forma general, la programación presupuestaria del CONAPAM, está conformada de manera que, aproximadamente el 95% de su presupuesto está destinado para los programas sustantivos que dan atención a su población objetivo (personas adultas mayores en condición de pobreza y pobreza extrema y en condición de abandono mediante diferentes alternativas de protección). Esta asignación de recursos le permite atender sus prioridades de conformidad con sus objetivos y metas institucionales, reflejándose sólo en el 2019, una ejecución del 96% de los recursos asignados a dichos programas sociales.

Cabe mencionar que, desde el Ministerio de Hacienda, es la STAP la responsable de verificar y dar seguimiento al cumplimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento vigente, de las entidades dentro el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria. Así como dar cumplimiento al artículo 14 del Título IV (denominado Responsabilidad Fiscal) de la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, y sus reformas, con respecto al seguimiento del crecimiento del gasto corriente de los presupuestos ordinarios para el 2020



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

de las entidades y órganos que conforman el Sector Público no Financiero, ámbito que se establece en el artículo 5 de dicho Título IV, del que forma parte el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que el Estado realiza esfuerzos adicionales mediante la implementación de políticas de Gobierno para enfrentar la emergencia, por lo que no se tiene certeza si con la aprobación del presente proyecto, podría verse afectado el gasto público y tener alguna incidencia con las regulaciones o verificaciones que a la Secretaría Técnica le corresponden, en cuanto al seguimiento de la tasa de crecimiento de la Regla Fiscal. Además, aún más importante si tendría afectación, en el cumplimiento de metas ya establecidas por la entidad al direccionar recursos que ya fueron destinados para un fin determinado, aspectos que deberían considerarse de previo pues podrían incidir en los objetivos de la ley que les dio origen.

Por otra parte, el proyecto establece la siguiente medida transitoria:

TRANSITORIO ÚNICO- Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán efecto en la ejecución del Presupuesto de la República del año 2020.

De extenderse la declaratoria de emergencia por parte del Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda deberá continuar destinando los recursos indicados en la presente ley para la atención de las personas adultas mayores en estados de abandono o vulnerabilidad social.

Sobre el particular, es preciso llamar la atención sobre que en el transitorio se define que las disposiciones ahí indicadas tendrán efecto únicamente en la ejecución del Presupuesto de la República del año 2020. No obstante, aún no hay certeza si el Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S se extenderá más allá del presente año. Por lo que es preciso que se considere, de previo a su eventual aprobación, una redacción que armonice los plazos de lo que se pretende disponer con la efectiva vigencia del señalado decreto.

De las disposiciones establecidas en la presente propuesta se desprende que el CONAPAM pretende la atención de la población adulta mayor que se encuentran en particular estado de vulnerabilidad y que son consideradas de alto riesgo de contagio de COVID-19 y que mediante estas acciones busca hacer frente a la emergencia nacional que atraviesa el país; como un esfuerzo adicional a las funciones y atribuciones que la entidad viene realizando como ente rector en materia de envejecimiento y vejez. Por lo que, es razonable que dicha institución se sume a otras entidades en la lucha para combatir la pandemia y de manera directa, cubrir las necesidades de un sector de la población que se encuentra hoy más vulnerable y en situación de pobreza extrema y abandono.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Viceministro
San José, Costa Rica*

Por todo lo expuesto, este Ministerio reconoce el esfuerzo del proyecto y respetuosamente se recomienda a los señores diputados y señoras diputadas, atender las observaciones señaladas de previo a su aprobación.

Atentamente,

Isaac Castro Esquivel
Viceministro de Egresos

C.c.: Elian Villegas Valverde, Ministro de Hacienda
Ana Miriam Araya Porras, Directora Ejecutiva, STAP

Elaborado por: Mariana Ramírez Ortiz Asesora, Despacho del Ministro	Revisado por: Elizabeth Guerrero Barrantes Asesora Legal, Despacho del Ministro

Ref: STAP-1322-2020 (23 de junio de 2020)