

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **20830**

13 de diciembre, 2024  
**DFOE-BIS-0574**

Señor  
Manuel Gerardo Ruiz Muñoz  
Jefe de Área a.i  
Comisiones Legislativas I  
**ASAMBLE LEGISLATIVA**  
[mruiz@asamblea.go.cr](mailto:mruiz@asamblea.go.cr)

Señora  
Noemy Montero Guerrero  
Jefe de Área  
Comisiones Legislativas I  
**ASAMBLE LEGISLATIVA**  
[mruiz@asamblea.go.cr](mailto:mruiz@asamblea.go.cr)

Estimados señores:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción de la economía de los cuidados y el fortalecimiento de los servicios de cuidado, atención a la dependencia y apoyos para la autonomía personal*”, tramitado bajo el expediente número 23.719

Mediante oficio n.º AL-CPEDER-0012-2024 del 27 de agosto del año en curso, se solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción de la economía de los cuidados y el fortalecimiento de los servicios de cuidado, atención a la dependencia y apoyos para la autonomía personal*”, tramitado bajo el expediente n.º 23.719. Posteriormente, mediante oficio AL-CPEDER-0360-2024, del 8 de octubre de 2024, se solicitó criterio de la Contraloría sobre el texto sustitutivo del referido proyecto, aprobado mediante sesión 06, del 3 de octubre de 2024. Una vez revisados los cambios incorporados al nuevo texto sustitutivo, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El proyecto indica que Costa Rica ha tenido un progreso significativo en desarrollo humano, similar al de países con un ingreso medio más alto; sin embargo, los cambios demográficos requieren que se repiense el pacto social para ampliar su sistema de protección social y su financiamiento. Sobre el particular, la exposición de motivos señala que el país tiene una larga trayectoria institucional en cuanto a la protección social, pero aún hay desafíos en la universalización de los servicios de cuidado infantil, la atención a la dependencia funcional y la promoción de la autonomía personal.

DFOE-BIS-0574

2

13 de diciembre, 2024

Los legisladores proponentes argumentan que la creación de un sistema de cuidados es una respuesta por parte del Estado a una problemática social y económica ante la urgencia de resolver las necesidades de cuidado en una sociedad que envejece a uno de los ritmos más acelerados de la región. En razón de lo anterior, es necesario avanzar en la integración de servicios que actualmente se proveen de manera fragmentada, con el fin de garantizar un financiamiento sostenido que permita ampliar la cobertura de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) y del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas en Situación de Dependencia (Sinca), creado mediante la Ley n.º 10.192.

Consideran los legisladores, que a pesar de que existen retos particulares para la Redcudi y para el Sinca, se podrían considerar como subsistemas de una misma ambición de ampliar la matriz de protección social del país. En ambos casos, los servicios son ofrecidos por instituciones públicas, organizaciones sin fines de lucro que operan con financiamiento estatal y empresas que prestan servicios mediante subsidios o financiamiento privado, con pocas regulaciones respecto de la calidad de los servicios que ofrecen.

En razón de ello, el proyecto tiene como objetivo principal regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el derecho al cuidado y desarrollo infantil, la promoción de la autonomía personal y el fortalecimiento del Sinca. Además, definir las regulaciones para los servicios de cuidado, proveídos por instituciones públicas y entes privados con financiamiento estatal. De igual manera, la ley pretende establecer incentivos económicos para la participación del sector privado en la materia.

## **II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, pues dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. En este contexto, se exponen las siguientes observaciones con el fin de proporcionar información al legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a la población usuaria.

### **a) Incentivos económicos para fomentar la participación en servicios de cuidado**

Tal como se indicó, uno de los objetivos del proyecto de ley es crear incentivos sociales y económicos para estimular una mayor participación de las familias y del sector privado en la provisión y el financiamiento de servicios sociales de cuidado. Estos incentivos consisten en exoneraciones temporales del porcentaje que estos sujetos deben pagar conforme a la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje.

En el artículo 4 del texto sustitutivo aprobado, la iniciativa legislativa adiciona un

DFOE-BIS-0574

3

13 de diciembre, 2024

inciso d) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, n.º 4351, en el cual se regula el fondo de trabajo, para que las empresas privadas nuevas y organizaciones de bienestar social que brinden servicios de cuidados queden sujetas a un único aporte de 0,25% mensual sobre las remuneraciones durante los primeros 10 años de operación y que la totalidad del mismo se destine al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.

Por otra parte, en el artículo 5 del proyecto de ley se adicionan tres párrafos al inciso a) del artículo 15 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, n.º 6868, para que durante los primeros 2 años de funcionamiento las empresas privadas nuevas y organizaciones de bienestar social que brinden servicios de cuidados estén exentas del aporte del 1,5% sobre las planillas de salarios pagadas mensualmente que deben realizar los patronos particulares para el financiamiento del Instituto. Además, se establece la posibilidad de extender dicha excepción durante 3 años para el caso de centros acreditados, del año 6 al 10 pagarán un 1%, y a partir del año 11 el 1,5% establecido en el inciso a) del artículo 15 de la Ley n.º 6868.

En relación con estos incentivos, se sugiere al legislador contar con los estudios necesarios para determinar el eventual impacto financiero de dichas exoneraciones en la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo de las instituciones involucradas. De igual forma, es importante mencionar<sup>1</sup> que al representar una reducción potencial de los ingresos sea del fisco o de las instituciones públicas, las exoneraciones distorsionan la economía de las instituciones involucradas, puesto que constituyen una carga para sus finanzas.

Sobre el particular, las prácticas en la materia recomiendan la sustitución de las exoneraciones por gasto presupuestario, es decir, que eventualmente se otorguen de manera explícita subsidios o subvenciones<sup>2</sup>, con la finalidad de obtener mayor transparencia en la contabilización del gasto que constituyen las exoneraciones. En esta línea, ha sido criterio recurrente de este Órgano Contralor que ninguna exoneración puede ser sin límite de tiempo y debe estar sujeta a evaluaciones periódicas, de forma tal que se midan sus efectos en función de la intencionalidad con que fue propuesta<sup>3</sup>.

#### **b) Fortalecimiento del SINCA**

El Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas adultas y personas adultas mayores en situación de dependencia (SINCA), se creó mediante la Ley n.º

<sup>1</sup> La Contraloría se ha referido a este tema en los oficios DFOE-CAP-0811 (08289) del 16 de mayo de 2024 y DFOE-SAF-0642 (17986) del 20 de noviembre de 2019. En similar sentido se pueden consultar los oficios N° CGR/ DJ- 1489-2021 (14764) del 30 de septiembre de 2021 y DFOE-SAF-0183 (4993) del 13 de abril de 2018.

<sup>2</sup> Al respecto, ver oficio n.º DFOE-SAF-0417 (14288), del 30 de septiembre de 2020.

<sup>3</sup> Oficio DFOE-SAF-0417 (14288) del 30 de setiembre de 2020 y DFOE-FIP-0147(05071) del 19 de abril de 2023.

DFOE-BIS-0574

4

13 de diciembre, 2024

10.192, como la instancia encargada de articular y mejorar los servicios de atención para dicha población<sup>4</sup>.

Actualmente, el Sinca cuenta con una Secretaría Técnica que funciona como una *dependencia técnica y administrativa* del IMAS. Como parte de las reformas que plantea el proyecto de ley, esta Secretaría Técnica pasaría a funcionar como una *unidad especializada, técnica y administrativa* del IMAS. Aunado a ello, el proyecto modifica las funciones de dicha Secretaría, dentro de las cuales se establece el ejercicio de la *rectoría técnica* en materia de servicios de cuidados y apoyos para personas adultas y adultas mayores en situación de dependencia.

Por otra parte, el SINCA cuenta con una Comisión Técnica Interinstitucional, que funge como un *órgano de coordinación* de las acciones de atención a las necesidades de la población objetivo desde las competencias de cada institución. Como parte de las reformas, la Comisión Técnica pasaría a ser un Consejo Rector en calidad de *órgano de dirección* de estas acciones. Además, su integración también estaría siendo modificada, eliminando la participación de entidades como el Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DESAF).

Asimismo, dentro de las funciones asignadas a dicho Consejo Rector<sup>5</sup> se encuentra la aprobación de los recursos regulados en el artículo 28 de la Ley n.º 10.192, para el financiamiento de proyectos o servicios de cuidados dirigidos a la población objetivo de la ley, prestados por instituciones públicas o privadas; aprobación que tendrá en consideración la propuesta que al respecto realice la Secretaría Técnica; así como la aprobación de la Política Nacional de Cuidados, Apoyos y Atención a la Dependencia y sus planes de acción.

Sobre el particular, la Contraloría General ha indicado la necesidad de disponer de una mayor articulación, organización, dirección y seguimiento de las políticas vinculadas con ese sector social; elementos fundamentales para lograr una mayor eficiencia, eficacia y economía en los recursos públicos que se canalizan hacia este sector, y por ende, un mayor impacto en la población beneficiaria de dichos recursos.

Tal y como se indicó en el oficio N.º 00826 (DFOE-BIS-0031), del 27 de enero de 2023, en relación con los tipos de rectorías asignadas al plantear reformas estructurales en el Estado, resulta fundamental que ello se materialice dentro de un marco claro y dentro del ordenamiento jurídico existente.

---

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 1 de la Ley n.º 10.192, el objetivo del Sinca es *optimizar los recursos existentes y articular los servicios de atención general o especializada que brindan instituciones públicas y privadas, para garantizar la calidad de vida de las personas sujetas de cuidados y de las personas cuidadoras. Los servicios de atención general o especializada deberán ser centrados en la persona y en su curso de vida, mediante las modalidades residenciales, a domicilio, de asistencia personal, educativas, de salud, recreativas, sociales, psicológicas, entre otras*

<sup>5</sup> Se sugiere revisar con especial cuidado las normas que se están modificando y las que se estarían derogando, en el tanto el artículo 23 no se está reformando, por lo tanto genera confusión en relación con la vigencia de las funciones de la Comisión Técnica.

DFOE-BIS-0574

5

13 de diciembre, 2024

“Sobre este particular, resulta importante señalar que, el artículo 27 de la Ley General de Administración Pública dispone que corresponde a los Ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, así como dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo. En ese sentido, la función de rectoría política se encuentra fundamentada, en principio, por la dirección de carácter político que ello supone. Lo cual lleva a establecer las políticas generales para el sector, la emisión de directrices y la vigilancia en el cumplimiento de esas políticas y directrices; además, lleva a la coordinación correspondiente con otros órganos o entes.

*(...) La función de rectoría implica la definición de políticas públicas a implementar por parte de la Administración Pública y materializar la promulgación de directrices en las cuales se concreten los lineamientos generales y políticas gubernamentales relacionados con acciones estratégicas y los objetivos y metas respectivos*<sup>6</sup>. (El subrayado no pertenece al original).

La Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector, como la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales.<sup>7</sup>

Bajo este contexto, se tiene que, la **rectoría técnica**, en sus ámbitos de acción, está a cargo de entes y órganos del respectivo sector, en razón de que la rectoría política sólo puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo. Correspondiendo a dichos entes y órganos promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, además de uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecuten los programas con el fin de brindarles asistencia técnica.”

Bajo ese análisis, según se indicó líneas atrás, con las reformas planteadas a la Ley de Creación del SINCA, el presente proyecto pretende asignarle a la Secretaría Técnica del SINCA una rectoría técnica en materia de servicios de cuidados y apoyos para personas adultas y adultas mayores en situación de dependencia, y la creación de un Consejo Rector, con el objetivo de dirigir las acciones de coordinación y articulación de la política nacional de servicios de cuidados.

<sup>6</sup> DFOE-PGAA-4-2009, Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil, del 6 de marzo de 2009.

<sup>7</sup> Dictamen N.º C-130-2006, del 30 de marzo de 2006 y Opinión Jurídica N.º OJ-176-2002, del 17 de diciembre de 2002.

DFOE-BIS-0574

6

13 de diciembre, 2024

Dentro de este contexto, en criterio de la Contraloría General, se sugiere a esa Asamblea Legislativa analizar que con las referidas reformas las funciones dadas a la Secretaría Técnica y al Consejo Rector no se estén generando duplicidades en relación con los objetivos, las funciones y competencias ejercidas por las distintas instituciones involucradas en la atención de la población objetivo como lo son CONAPAM, CONAPDIS, PANI e INAMU, así como del mismo Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, y el ejercicio de sus respectivas rectorías. Es importante que el proyecto deje claramente definidas las potestades de dicha Secretaría y del Consejo Rector, respecto de las instituciones que participan en la ejecución de los distintos programas sociales que se pretenden articular.

Téngase en cuenta además que mediante la reforma planteada al artículo 25 se están asignando una serie de obligaciones a las instituciones integrantes del SINCA. Si bien es cierto el artículo 7 señala que el SINCA está conformado por las diferentes entidades, sean públicas, privadas o mixtas, que por mandato legal ostenten competencia o por iniciativa privada desarrollen actividades en materia de promoción de la autonomía personal, el cuidado y la atención a las personas en situación de dependencia, el artículo 25 asigna una serie de obligaciones únicamente para el INA, las Municipalidades, CONAPDIS, CONAPAM, INAMU e IMAS, ante la cual se sugiere al legislador considerar el marco normativo de cada una de estas instituciones, así como su capacidad para cumplir con lo planteado.

Por otra parte, en relación con los recursos presupuestarios del SINCA, la Ley N.º 10.192 señala que *las instituciones con responsabilidad en el desarrollo de servicios del Sinca podrán disponer de sus recursos presupuestados y celebrar convenios de cooperación entre entes públicos y privados nacionales e internacionales, para fortalecer y ampliar los servicios existentes desde el ámbito de competencia respectivo*. No obstante, la reforma de ley plantea que el Consejo Rector del SINCA acordará la distribución de los siguientes recursos económicos:

- a) El 50% del aporte de los patronos previsto en el artículo 5 inciso a) Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, del 11 de julio de 1969, transferido al Instituto Mixto de Ayuda Social que será distribuido conforme lo disponga el Consejo Rector del SINCA, en los proyectos y servicios de cuidados dirigidos a la población objetivo de esta ley, teniendo para ello en consideración las recomendaciones que realice la Secretaría Técnica del SINCA.

Se autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social utilizar hasta un máximo del 5% del total de los fondos provenientes por lo dispuesto en el párrafo primero de este inciso en el financiamiento administrativo y operativo de la Secretaría Técnica del SINCA para el cumplimiento de las funciones que le encomienda esta ley.

- b) Un 20% del presupuesto anual del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) que será trasladado al Instituto Mixto

DFOE-BIS-0574

7

13 de diciembre, 2024

de Ayuda Social y se distribuirá conforme lo disponga el Consejo Rector del SINCA para la prestación exclusiva de los servicios contemplados en el artículo 25 inciso b) de esta ley.

Al respecto, es preciso indicar que actualmente el SINCA no recibe recursos, su función es meramente la de articular a las instituciones que tienen alguna responsabilidad en la atención de la población en condición de dependencia. Sin embargo, tal y como puede observarse, la reforma prevé destinar recursos provenientes de la Ley del Banco Popular y de FONATEL para el IMAS.

En el caso de los recursos provenientes de la Ley del Banco Popular, resulta importante que lo planteado tenga como respaldo un análisis técnico que permita justificar el cambio de destino que se está generando, y el impacto que podría tener para el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y para el patrimonio del Banco. Lo mismo en cuanto a los recursos de FONATEL, sobre los cuales se ampliará más adelante. Lo cierto es que la reforma plantea ingresos para el SINCA, sin que quede clara su pertinencia, considerando que en paralelo existe todo un marco de financiamiento concerniente a cada una de las instituciones que tienen la responsabilidad de ejecutar los respectivos programas de atención para su población.

Es importante considerar que nuestro sector social ha tendido a complejizarse con la creación de sistemas, roles y competencias asignadas a entidades, Consejos y Secretarías diversas, que se espera funcionen en paralelo, pero que han carecido de un modelo de gobernanza claro, sostenido en el tiempo y viable operativamente. En este sentido, si bien prevalece la necesidad de ordenar la manera en que el Estado atiende a la población vulnerable del país, así como el envejecimiento de la población, se sugiere al legislador revisar, en primer término, el planteamiento del presente proyecto en relación con la rectoría política que debe ejercer el MDHIS desde el IMAS, las rectorías técnicas ya existentes y las funciones que se están asignando a la Secretaría Técnica y el Consejo Rector del SINCA, como sistema que también pertenece al IMAS.<sup>8</sup> Además, se sugiere analizar la pertinencia de destinar recursos para su accionar, lo que fue planteado en términos de la articulación de esfuerzos institucionales.

### **c) Financiamiento de los servicios públicos de cuidados**

En relación con el financiamiento de los servicios públicos de cuidado infantil y atención a la dependencia, el proyecto en su artículo 13 plantea además una nueva excepción del ámbito de cobertura de la regla fiscal mediante la incorporación de dos nuevos incisos al artículo 6 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, específicamente sobre los servicios de cuidado y desarrollo infantil que conforman la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y los servicios y prestaciones de cuidados y apoyos para la atención de la dependencia que conforman el

---

<sup>8</sup> En relación con iniciativas de ley orientadas al fortalecimiento de la articulación social del país se remite a los criterios emitidos por esta Contraloría mediante oficio N.º 00826 (DFOE-BIS-0031) del 27 de enero de 2023; N.º 03779 (DFOE-BIS-0213) del 29 de marzo de 2023; N.º 06926 (DFOE-BIS-0345) del 2 de junio de 2023.

DFOE-BIS-0574

8

13 de diciembre, 2024

Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos; así como la utilidad neta total de la Junta de Protección Social distribuida a instituciones y organizaciones para la inversión social.

En primer término, resulta oportuno aclarar que mediante Ley Reforma Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N.º 10386 se excluye del ámbito de cobertura de ese título a la Junta de Protección Social, salvo los rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.

Ahora bien, ante este tipo de modificaciones, esta Contraloría también ha sido constante en evidenciar la desmejora a la situación fiscal del país que este tipo de medidas provoca, por ejemplo en el oficio DFOE-FIP-0174(06138)-2023:

*En segundo lugar, se han realizado diferentes ajustes que desvirtúan el efecto esperado de la regla fiscal y el logro de su propósito, debilitando la credibilidad del instrumento y su base jurídica. Desde su entrada en vigencia, han existido 7 versiones del Reglamento al Título IV, se han aprobado 14 leyes de exclusión del ámbito del mecanismo que exceptúan recursos específicos e instituciones del alcance, y se han presentado alrededor de 30 proyectos de ley adicionales en la Asamblea Legislativa con similar propósito. / (...) Por su parte, las exclusiones se han definido de manera imprecisa, lo cual impide determinar de forma unívoca los recursos por exceptuar, o no son consistentes con la naturaleza de la regla fiscal en función del control del gasto. Además, existe ambigüedad en cuanto a elementos puntuales que dan margen de interpretación en cuanto a los montos específicos que deben considerarse, puesto que, en ocasiones, no están definidos claramente en el instrumental aplicable, ya sea un clasificador presupuestario, ni en las fuentes oficiales de información de cifras presupuestarias establecidas en el Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635.*

Sobre ese particular, ha sido criterio reiterado<sup>9</sup> del Órgano Contralor que la regla fiscal es una herramienta cuya finalidad es el cumplimiento de los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad fiscal, que busca racionalizar el gasto público en aras de mantener la estabilidad financiera del país.

En línea con lo anterior, la Contraloría General de la República ha manifestado que el compromiso con la disciplina fiscal mediante la aplicación de la regla fiscal a todos los actores que administran fondos públicos es indispensable para lograr el impacto requerido, a saber: lograr la sostenibilidad fiscal al estabilizar e ir reduciendo paulatinamente el saldo de la deuda pública, evitar recortes abruptos en el gasto público, y velar por el crecimiento económico y la inversión pública en general.

<sup>9</sup> DFOE-CAP-2455 (16343) del 11 de octubre de 2022. En sentido similar DFOE-FIP-0126 (03538) del 23 de marzo de 2023.

DFOE-BIS-0574

9

13 de diciembre, 2024

Cabe señalar además que las entidades públicas que se encuentran fuera del ámbito del presupuesto nacional, podrían convertirse en pasivos contingentes para el Gobierno en caso de una gestión financiera deficiente, dado que la sostenibilidad fiscal del país se enmarca en un concepto de Hacienda Pública comprensivo de todo el aparato estatal, por lo que resulta coherente que la regla fiscal no excluya a ningún integrante del sector público.

Lo anterior, es concordante con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, en la cual se regulan los principios de sostenibilidad, transparencia y plurianualidad, y con las consideraciones de la Sala Constitucional en la resolución N° 19511-2018 sobre el proyecto de ley N° 20.580, el cual originó la Ley N° 9635.

Por otra parte, el proyecto plantea una serie de reformas sobre el artículo 3, incisos b), k), m) y o), de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), N° 5662, sobre las cuales es pertinente referir de forma individual.

En cuanto a la reforma propuesta sobre el **inciso b)**, se refiere al porcentaje de recursos que la Ley N° 5662 destina al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)<sup>10</sup>, agregando no menos del 0.10% para un *Programa de Transferencias Monetarias para mujeres* mayores de 55 años en pobreza y pobreza extrema, sin el tercer ciclo de la educación básica aprobado, sin ningún tipo de pensión, y que son cuidadoras de personas en situación de dependencia. Sobre esta reforma, no se precisa en la exposición de motivos del proyecto, de dónde toma el legislador ese nuevo porcentaje que para los efectos le asigna al IMAS, así como tampoco refiere a la capacidad operativa del IMAS para ejecutar el nuevo Programa, y una eventual articulación con los Programas del INAMU.

A su vez, la reforma al **inciso k)**, propone destinar un 0.10% a la creación de un *Programa de Prestaciones Alimentarias* a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y que al momento de dicho egreso sean estudiantes en cualquiera de los ciclos educativos y presenten carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua, debidamente atestados por el PANI.

Al respecto, es importante mencionar que el texto vigente del inciso k) de la Ley N° 5662, actualmente destina un 0.25% para la creación del *programa "Hijos e Hijas de la Patria"*, el cual fue creado mediante Ley N° 10.403, del 14 de mayo de 2024, y cuya ejecución está a cargo del IMAS. Partiendo de ello, la reforma planteada genera duda sobre lo que pasaría con el referido Programa Hijos e Hijas de la Patria y si lo pretendido por el legislador se circunscribe a un cambio de nombre.

En relación con la reforma al **inciso m)**, se destaca la disminución de las fuentes de

---

<sup>10</sup> **b)** Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se destinará, como mínimo, un cuatro por ciento (4%). Adicionalmente, se destinará no menos del ocho por ciento (8%) para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos.

DFOE-BIS-0574

10

13 de diciembre, 2024

financiamiento del Fondo de Subsidios para la Vivienda, FOSUVI, creado por la Ley N.° 7052, en cuanto al porcentaje que aporta FODESAF, sin tener fundamentación de la viabilidad de la disminución del 5% en relación con la continuidad misma de los proyectos que se financian con el FOSUVI. Por lo tanto, es menester valorar las consecuencias eventuales de dicha disminución en el FOSUVI por parte del legislador y no retroceder en derechos de los ciudadanos beneficiados o limitar el alcance del Fondo a futuro sin contar con base técnica y jurídica.

De igual manera, resulta importante señalar que al agregar puntos suspensivos en la redacción de la reforma, no hay certeza de si el párrafo final del inciso se mantiene o se estaría eliminando. Téngase en cuenta que este tipo de reformas en las que se pretende hacer ajustes a los porcentajes de ingresos de recursos para las instituciones, fondos o programas, deben plantearse con especial cuidado y precisión, con el fin de evitar confusiones y eventuales errores en el trámite y aplicación de la ley.

En relación con la reforma al **inciso o)** de la Ley N.° 5662, plantea aumentar el porcentaje de recursos destinados a CONAPAM de un 2% a un 5%, esta Contraloría a lo largo de los años ha compartido la necesidad de que se fortalezca al CONAPAM como organismo rector en materia de tercera edad, para que pueda enfrentar y cumplir sus funciones ante el cambio demográfico que va a conllevar un fuerte aumento de la población adulta mayor. Al respecto, resulta importante hacer referencia al [oficio N.° 11010 \(DFOE-SOC-0908\) del 19 de octubre de 2012](#), mediante el cual se emitió criterio en relación con el proyecto de ley de fortalecimiento del CONAPAM y se hizo énfasis en que la solución no puede ser simplemente asignarle a CONAPAM los recursos que FODESAF, desde su constitución, ha destinado para la atención de una población específica.

*En nuestro criterio, lo que debe impulsar la Asamblea Legislativa es una legislación integral que verdaderamente fortalezca a la institución rectora y defina con claridad la participación de las otras instituciones públicas que dentro de sus competencias atienden adultos mayores. Dentro de esa iniciativa se debería valorar incluso si el rector técnico debe seguir siendo un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República o debería de dársele una mayor autonomía, **pero sobre todo tiene que garantizársele la asignación de recursos estables, aparte de los que recibe del FODESAF con el objeto de transferirlos a las organizaciones que tienen a su cargo la atención de adultos mayores de escasos recursos económicos, de forma que pueda financiar debidamente todas sus funciones, ya que la legislación actual no le asigna fuentes de financiamiento, sino que solamente contempló, en el artículo 51 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, el que el CONAPAM pueda gestionar fondos ante organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para que los ministerios e instituciones públicas sean los que desarrollen los programas específicos.***

Aunado a ello, es importante señalar que este tipo de modificaciones deben estar debidamente sustentadas en estudios técnicos que demuestren la no afectación de una

DFOE-BIS-0574

11

13 de diciembre, 2024

población para el beneficio de otra, así como la capacidad de gestión y ejecución de los recursos por parte de la institución que va a ver aumentados sus ingresos.

Por otra parte, en relación con la reforma planteada sobre el artículo 46 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, Ley N.º 7052, mediante las cuales se pretende una disminución de las fuentes de financiamiento de FOSUVI en cuanto al porcentaje que aporta FODESAF, sin tener fundamentación de la viabilidad de la disminución del 5% en relación con la continuidad misma de los proyectos que se financian con el FOSUVI. Debe tenerse presente además, que este Fondo de subsidios para la vivienda también disminuiría su caudal al eliminarse el inciso b) actual, el cual destina un 3% de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios aprobados por la Asamblea Legislativa para los fines que se deben atender con el Fondo.

Tal disminución repercute además en financiar los costos de administración que de acuerdo al artículo 49 de la Ley 7052, tanto el Banhvi como las entidades autorizadas deben cubrirse a partir del Fondo, lo cual puede afectar dichas labores. Por lo anterior, es menester valorar las consecuencias eventuales de la disminución que se propone sobre los recursos del FOSUVI por parte del legislador y no retrotraer derechos en los ciudadanos beneficiados o limitar el alcance del Fondo a futuro, sin contar con base técnica y jurídica.

De igual forma, en relación con la reforma planteada sobre el artículo 51 de la referida Ley N.º 7052, mediante la cual se modifican los criterios de acceso al FOSUVI, debe valorarse que el nuevo enfoque de eventuales beneficiarios podría generar mayor demanda para el Fondo, lo cual supone una valoración técnica previa que compruebe que dichas finalidades podrán ser cubiertas a partir del caudal de recursos que se pretenden tener, según la disminución que se promueve a las fuentes de financiamiento. Al respecto, se sugiere valorar la concordancia de implementar nuevos criterios para recibir el beneficio y al mismo tiempo, disminuir el Fondo que cubriría dichos fines.

Finalmente, en relación con la reforma al artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones, en la que se traslada el 20% del presupuesto anual del FONATEL al IMAS para que los distribuya de acuerdo con lo que indique el Consejo Rector del SINCA para el desarrollo del servicio de atención remota, que el nuevo texto del artículo 25 inciso b) de la Ley de Creación del SINCA autoriza ser prestado por las Municipalidades del país, es importante señalar que en distintas oportunidades se ha buscado disponer de los recursos de FONATEL para financiar otro tipo proyectos no relacionados con servicios en telecomunicaciones.

Al respecto, la Contraloría ha insistido en que toda iniciativa de reforma de la Ley de Telecomunicaciones cuyo objetivo sea variar o ampliar el alcance o la administración de los fines y recursos de FONATEL, sea debidamente valorada a partir de la especialidad de la materia de telecomunicaciones y de criterios técnicos, financieros y jurídicos, con el objetivo de que se garantice una mejora sustancial del ordenamiento jurídico vigente y se desarrolle por parte de la Administración Pública eficaces y eficientes acciones, de manera que se logren oportunamente los objetivos de acceso universal, servicio universal

---

DFOE-BIS-0574

12

13 de diciembre, 2024

y solidaridad contemplados en la referida Ley de Telecomunicaciones.<sup>11</sup>

En este sentido, persiste la necesidad de que la Asamblea Legislativa evalúe bajo la integralidad del ordenamiento jurídico, si los fines planteados en el proyecto de ley deben estar regulados literalmente a nivel legal, tomando en cuenta que el sistema normativo que rige actualmente permite que los propósitos de la iniciativa en comentario puedan ser abordados, a partir de las normas (artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º8642), los principios, los mecanismos y las competencias ya asignadas a entes públicos relacionados con la materia, sin que se fomente duplicidad innecesaria en el sistema de administración de los recursos de FONATEL, procurando no tergiversar su contenido o poner en riesgo el debido cumplimiento de los objetivos y metas previstos legalmente.

### III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de ley *“Ley para la promoción de la economía de los cuidados y el fortalecimiento de los servicios de cuidado, atención a la dependencia y apoyos para la autonomía personal”*, si bien son parte de una iniciativa cuya intención busca fortalecer la atención de las necesidades de una población vulnerable y la estimulación de la participación de los sujetos privados en el servicio de cuidado de las personas en situación de dependencia, incluyen aspectos que es importante revisar. Lo anterior, con el fin de asegurar su coherencia con el marco normativo que regula las instituciones involucradas en la prestación de estos servicios y la efectiva consecución de los objetivos planteados, de cara a mejorar y robustecer el proyecto de repetida cita.

La Contraloría coincide con las problemáticas planteadas en la exposición de motivos; sin embargo, se considera importante tener en cuenta que más allá de incentivar a los sujetos privados a participar en el servicio de cuidado, deben reforzarse los mecanismos de control que corresponde ejercer a las instituciones públicas sobre las transferencias de recursos públicos que se realizan a estos sujetos. También es importante que la iniciativa mantenga su enfoque en la efectiva articulación de los sectores que participan en el servicio de cuidado de la población, observando la rectoría política que ejerce el MDHIS y las rectorías técnicas de otras entidades en el sector, evitando de esta manera complejizar la estructura ya existente. Además, de asegurar que las fuentes de financiamiento planteadas no afecten la viabilidad de programas y proyectos actuales, ni rocen con el ordenamiento jurídico.

De igual forma, se reitera la necesidad e importancia de que este tipo de iniciativas tengan como respaldo un análisis técnico que permita justificar con mayor certeza, si la propuesta de ley en los términos propuestos, resulta la vía idónea para atender de forma eficiente el problema que se plantea y la dimensión real del mismo.

---

<sup>11</sup>Al respecto pueden verse los oficios N.º 07308 (DFOE-IFR-0434) del 18 de julio de 2014, N.º 13467 (DFOE-IFR-0483) del 24 de septiembre de 2020, N.º 9894 (DFOE-IFR-0417) del 30 de junio de 2020, y DFOE-CIU-0301, del 05 de octubre de 2021.

---

DFOE-BIS-0574

13

13 de diciembre, 2024

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Silvia López Villalobos  
**Gerente de Área a.í.**

Carolina Muñoz Vega  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

ltrs

**NI:** 17901-21725 (2024)

**Ci:** Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

**G:** 2024000304-8

**P:** 2024025157