

Al contestar refiérase
al oficio n°. **03341**

28 de febrero de 2025
DFOE-BIS-0133

Máster
Yolanda Benavides Murillo
Directora Ejecutiva
CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR (CONAPAM)
ybenavides@conapam.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Emisión de orden n°. DFOE-BIS-ORD-00001-2025 sobre el control de los fondos públicos transferidos a sujetos privados para la atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores en condición de abandono cuya ubicación y/o reubicación corresponde al CONAPAM

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), este Órgano Contralor ha llevado a cabo una investigación sobre el control que ejerce el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) en la administración de los fondos públicos que transfiere a sujetos privados para la atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores en condición de abandono, cuya ubicación y/o reubicación corresponde al CONAPAM.

Se detectó que el CONAPAM, a lo largo de los años, ha clasificado sus transferencias a sujetos privados en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) como "transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna", conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428 (LOCGR). No obstante, en consideración de lo establecido en el ordenamiento aplicable a la atención y protección de personas en condición de abandono, surge la necesidad de una revisión que permita determinar el marco de control aplicable a la relación entre CONAPAM y sujetos privados para estos efectos.

1. Antecedentes

- a) En 1949, la Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 51, estableció que la familia tiene derecho a la protección especial del Estado, incluyendo a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad.

- b) El 25 de octubre de 1999, se promulgó la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley n° 7935), la cual tiene dentro de sus objetivos garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos.
- c) El artículo 32 de la Ley n.° 7935 crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) como órgano rector en la materia, el cual tiene entre sus fines impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas, y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas. Además, entre sus funciones está promover la creación de establecimientos para atender a personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de aquellas en riesgo social.
- d) Con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores, CONAPAM asigna recursos provenientes de las referidas Leyes N.° 7972 y N.° 5662 (reformada por la N.° 9188), y los transfiere a distintas Organizaciones de Bien Social y Gobiernos Locales, para que logren dar la atención y cuidados requeridos, en las siguientes *Modalidades de atención*: 1) Hogar y Albergue, 2) Centro Diurno, 3) Red, 4) Abandonados.
- e) La modalidad de atención de personas adultas mayores agredidas o en condición de abandono, inició en 2015 como una respuesta de CONAPAM ante una problemática creciente relacionada con el aumento de casos de personas adultas mayores en condición de abandono en hospitales.
- f) Desde entonces, el CONAPAM ha transferido recursos públicos a entidades privadas reconocidas como Organizaciones de Bienestar Social, destinados al cuidado y atención de esta población específica, formalizando dichos vínculos mediante convenios. Estas transferencias han sido registradas por ese Consejo, en el SIPP como transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna, conforme al artículo 5 de la LOCGR.
- g) El 19 de diciembre de 2019, se publicó en el Alcance n.° 283 de La Gaceta n.° 242 las *"Normas técnicas sobre el presupuesto de beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del sector público a sujetos privados"*, las cuales regulan la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos de beneficios patrimoniales otorgados a sujetos privados mediante transferencias gratuitas o sin contraprestación.
- h) El 01 de marzo de 2023, se publicó en La Gaceta n.° 38 las *"Normas para el control de fondos y actividades públicos que son custodiados o administrados por sujetos privados"*, las cuales regulan el otorgamiento, manejo, custodia, rendición de cuentas y control de los fondos y actividades públicos que son administrados o custodiados por sujetos privados.
- i) Mediante oficio CONAPAM-DE-858-O-2024, del 4 de noviembre de 2024, se indica que la institución no ha efectuado un análisis jurídico respecto a la clasificación de las transferencias de recursos a los sujetos privados beneficiarios de recursos

públicos y se agrega que los procedimientos que se siguen surgen de la aplicación de las “*Normas técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencias del Sector Público a sujetos privados*”. En ese sentido, no existe normativa a lo interno de la institución que delimite la materia.

2. Criterio jurídico y técnico respecto al traslado de recursos públicos a sujetos privados

En la relación entre la administración pública y los sujetos privados a los que se transfieren recursos públicos, el marco normativo es fundamental para garantizar el correcto uso de dichos fondos y asegurar que se cumplan los fines de interés general que motivan estas transferencias. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR) establece dos modalidades distintas de transferencia de fondos públicos a entidades privadas, cada una con su propio conjunto de regulaciones y requisitos de control.

El **artículo 4, inciso b)** de la LOCGR establece que la Administración Pública puede asignar fondos o actividades públicas a sujetos privados bajo la modalidad de *custodia o administración*. En este escenario, los fondos públicos no pierden su naturaleza y permanecen bajo el control del Estado, aunque sean gestionados por una entidad privada. La administración pública delega a estos sujetos privados la gestión o custodia de los recursos, pero dichos fondos siguen siendo considerados parte del patrimonio público. Por lo tanto, la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los fines para los cuales fueron asignados recae tanto en la entidad pública como en el sujeto privado que actúa como custodio o administrador.

Este tipo de relación se rige por un marco de control más estricto, que incluye la obligación de aplicar las **Normas para el control de fondos y actividades públicas custodiadas o administradas por sujetos privados**, que se establecen en la resolución n.º R-DC-00010-2023 del 31 de enero de 2023. Además, estas relaciones están sujetas a la Ley General de Control Interno (Ley n.º 8292), la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley n.º 8131), la Ley General de Contratación Pública (Ley n.º 9986) y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley n.º 8422).

Por otro lado, el **artículo 5** de la LOCGR regula las *transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna*, que se definen como aquellas en las que los recursos públicos se otorgan a un sujeto privado sin que este tenga la obligación de devolver un bien, servicio o derecho específico a favor del ente público que realiza la transferencia. Estas transferencias suelen destinarse a proyectos o iniciativas propuestos por el sujeto privado que, aunque puedan alinearse con los objetivos de la entidad pública, no implican una contraprestación directa.

En este caso, el control ejercido por la entidad pública se centra en la verificación de que los fondos sean utilizados para el propósito para el cual fueron otorgados, conforme a lo regulado en las **Normas técnicas sobre el presupuesto de beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del sector público a sujetos privados**, que entraron en vigencia el 1 de enero de 2021. Estas normas establecen los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos correspondientes a este tipo de transferencias.

El elemento diferenciador clave entre estas dos modalidades radica en la naturaleza de la relación entre la entidad pública y el sujeto privado. En el caso del artículo 4, inciso b) de la LOCGR, el sujeto privado actúa como un brazo auxiliar de la administración pública, gestionando recursos que mantienen su carácter de fondos públicos. Esto implica que la entidad pública debe asegurar que los mecanismos de control interno, técnico y legal sean adecuados para garantizar que los recursos públicos sean administrados conforme a los principios de eficiencia, transparencia y legalidad.

Por el contrario, en las transferencias reguladas por el artículo 5 de la LOCGR, el control se limita a verificar que los fondos se destinen a las actividades específicas para las cuales fueron otorgados, sin que exista una relación de administración continua entre el ente público y el sujeto privado.

Este análisis jurídico y técnico subraya la importancia de que cada entidad pública, incluido el CONAPAM, realice una evaluación minuciosa de cada caso en particular para determinar la modalidad de transferencia que se ajusta mejor a la naturaleza de la relación con el sujeto privado y aplique el marco de control correspondiente. Esto no solo garantiza la correcta utilización de los fondos públicos, sino que también asegura que los objetivos de interés general que motivan estas transferencias se cumplan de manera efectiva y conforme a lo que dispone la legislación vigente.

3. Análisis del caso concreto

Un mismo sujeto público puede establecer diferentes tipos de relaciones con sujetos privados. Esto significa que algunos de los traslados de recursos que realice un sujeto público podrían encajar en el marco de control del artículo 4, inciso b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), mientras que otras se ajustarían al control aplicable a las transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna, reguladas por el artículo 5 de la misma ley.

Por esta razón, como se mencionó anteriormente, es necesario que cada sujeto público, al realizar estos traslados a sujetos privados, analice cada caso en particular para determinar la naturaleza de la relación con el sujeto privado y, en consecuencia, aplicar el marco jurídico y de control que corresponda.

En el caso del CONAPAM, asigna recursos provenientes de las Leyes N.º 7972 y N.º 5662 (reformada por la N.º 9188), y los transfiere a distintas Organizaciones de Bien Social

(OBS) y Gobiernos Locales para que logren dar la atención y cuidados requeridos, en sus distintas **Modalidades de atención**¹:

1. **Hogar y Albergue:** Subsidio económico que permiten contribuir con la atención y cuidado de las Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza básica, o pobreza según SINIRUBE que residen en Hogares y Albergues.
2. **Centro Diurno:** Subsidio económico que permita contribuir con la atención y cuidado de las Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza, pobreza extrema según SINIRUBE en Centros Diurnos.
3. **Red:** Subsidio económico que permite contribuir con la atención y cuidado de la Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza básica o pobreza según SINIRUBE, para acceder a alternativas de cuidado integral relacionadas con la asistencia domiciliar, con el fin de brindar alternativas de cuidado según las necesidades especiales de cada persona adulta mayor.²
4. **Abandonados:** Subsidio económico diferenciado para la atención y cuidado inmediato de personas de 65 años y más en condición de abandono, de acuerdo con los grados de dependencia que presente la persona. La atención brindada a las personas en esta modalidad, dependerá de su grado de dependencia, es decir de los padecimientos que presente la persona, los cuales serán valorados por el equipo interdisciplinario, quien recomendará los servicios básicos y especiales que requiere la persona, comunicando formalmente al CONAPAM el criterio técnico.

Al CONAPAM le corresponde la rectoría técnica y la asignación de los recursos que el Estado destina a la **atención y protección de la persona adulta mayor**. Así, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N.º 7935, dentro de sus fines asignados debe impulsar la **atención** de las personas adultas mayores por parte de entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas, así como proteger y fomentar los derechos de esta población.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley de cita, en lo que interesa establece que serán funciones del Consejo las siguientes: (...)

¹ Conforme a lo indicado por CONAPAM mediante [oficio CONAPAM-DE-858-O-2024](#), el **Plan Anual Operativo (PAO)** que es aprobado por la Junta Rectora del CONAPAM y presentado para aprobación de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), incluye las referidas alternativas de atención, que son aprobadas tanto por dicha Junta Rectora como por la DESAF.

² Las alternativas de cuidado de esta modalidad pueden ser las siguientes: 1. Alimentación. 2. Artículos de uso personal e higiene. 3. Medicamentos e implementos de salud. 4. Atención social en salud integral. 5. Productos de apoyo o ayudas técnicas. 6. Equipamiento de casa. 7. Alquiler de vivienda, servicios básicos, municipales y trámites migratorios. 8. Familias Solidarias. 9. Servicios básicos de atención en el domicilio y servicios para la atención y cuidado especializado. 10. Hogares comunitarios. 11. Transporte y combustible. 12. Promoción y prevención de la salud. 13. Institucionalización. 14. Mejoras habitacionales.

- d) Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos. (...)
- i) Promover la creación de establecimientos para atender a las personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de las que se encuentren en riesgo social. (...)
- n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores.
- ñ) La atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes.
- o) La atención de las personas adultas mayores en su domicilio o comunidad mediante programas de atención y cuidado integral de personas adultas mayores en Costa Rica. (...)
- r) Controlar y fiscalizar la correcta utilización de los recursos materiales y monetarios que asigne a entidades públicas y privadas.

Ahora bien, para el financiamiento de sus actividades el CONAPAM cuenta con recursos de distinto origen, en su mayoría de naturaleza tributaria³, recursos con destino específico y que por lo tanto deben ser destinados necesariamente al cumplimiento de las funciones y actividades a que se refiere la Ley que los otorga.

La Procuraduría General de la República, mediante dictamen [C-043-2014, del 11 de febrero de 2014](#), señaló que *parte de las actividades que se financian de esa forma son de carácter prestacional y asistencial. Empero, la prestación correspondiente no está necesariamente a cargo del CONAPAM. Por el contrario, estas funciones pueden ser desarrolladas por organismos públicos, organizaciones sociales y otras personas privadas.*

Es decir, para el cumplimiento de los fines y funciones que la ley N.º 7935 le asigna, CONAPAM se apoya de organizaciones privadas dedicadas al bienestar social, las cuales pueden ser partícipes en las políticas, programas y actividades que desarrolla el Consejo y, en esa condición pueden acceder a los recursos que las leyes asignan a la Institución, para lo cual CONAPAM debe establecer los criterios técnicos que guiarán la distribución de esos ingresos.

Continúa la Procuraduría en el referido dictamen, e indica que la gestión y financiamiento de entidades públicas y privadas no implica que el CONAPAM pueda descargarse de las funciones que estas desempeñan. Por el contrario, el artículo 35 de la

³ Los recursos que CONAPAM recibe provienen de las siguientes Leyes: Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones familiares, reformada por las Leyes N.º 8783 y N.º 9188; y la Ley N.º 7972, Impuestos sobre cigarrillos y licores para plan de protección social.

Ley N.º 7935 le obliga a realizar y conocer de las evaluaciones de los programas, proyectos y servicios ejecutados por esas organizaciones públicas y privadas, así como a ejercer control sobre el financiamiento que les asigne. Bajo ese análisis, se indicó lo siguiente:

Dada la naturaleza jurídica del CONAPAM y de las fuentes de financiamiento que recibe no existe duda que los recursos con que cuenta para su distribución son públicos. No otro carácter puede predicarse de recursos que han sido transferidos al CONAPAM por FODESAF, por ejemplo. La circunstancia de que este Fondo se financie con la transferencia del presupuesto de la República y de una contribución parafiscal, artículo 15 de la Ley 5662, y otros recursos tributarios determina el origen público de estos recursos, el cual prescribe un régimen especial aun cuando sean asignados a personas privadas. E igual conclusión se impone en tratándose de los recursos provenientes de los impuestos sobre cigarrillos y licores, regulado por la Ley 7972 de 22 de diciembre de 1999, cuyo artículo 15 destina un porcentaje de esos recursos a la atención de las personas adultas mayores y a programas de promoción de sus derechos.

*Estos fondos públicos pueden ser, como se dijo, asignados a organismos y personas de naturaleza privada, que resultan así habilitadas para ser titulares, disponer, **administrar y usar fondos de origen público.***

*El **carácter público de estos recursos** determina un régimen jurídico particular, que se proyecta incluso en caso de que los recursos sean transferidos a sujetos privados. En efecto, la transferencia de esos recursos a particulares, si bien permite que el particular adquiera la titularidad de los recursos, **no significa que esos recursos puedan ser considerados recursos privados. Por ende, que la persona privada pueda disponer o administrar esos bienes como lo hace con otros recursos de su propiedad.**(...)*⁴

Ahora bien, conforme a lo indicado por CONAPAM⁵, en nuestro ordenamiento jurídico no existe la figura de la “**declaratoria de abandono**” para una persona adulta mayor, toda vez que las personas adultas mayores conservan su derecho humano a la autonomía e independencia e igual reconocimiento como persona ante la ley, contemplados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen C-043-2014, del 11 de febrero de 2014.

⁵ Mediante oficio CONAPAM-DE-858-O-2024.

DFOE-BIS-0133

8

28 de febrero, 2025

Mayores, ratificada mediante la Ley N.º 9394, del 8 de septiembre de 2016 y el Decreto Ejecutivo N.º 39973 del 12 de octubre de 2016.

Si bien es cierto en el caso de las personas adultas mayores no existe una figura jurídica de *declaratoria de abandono*, el CONAPAM recibe diversas solicitudes de reubicación de adultos mayores que se encuentran en “**situación de abandono**”, provenientes tanto de instancias administrativas (Caja Costarricense de Seguro Social, por ejemplo), o bien de instancias judiciales (Juzgados contra la Violencia Doméstica, de Familia, Fiscalías, etc.) y a estas el CONAPAM les brinda el debido trámite. Incluso, pueden darse casos cuya solicitud proceda de una sentencia dictada por la Sala Constitucional en la resolución de un Recurso de Amparo.

La Sala Constitucional, en reiterados votos⁶ ha señalado que la **ubicación y reubicación** de las personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad y abandono, corresponde al CONAPAM, el cual debe de tomar las medidas necesarias para garantizar la calidad de vida de esa población. El cumplimiento de tal mandato es ejecutado a través de las distintas Organizaciones de Bienestar Social. Mediante voto n.º 20491-2018, del 7 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

“III. SOBRE EL FONDO.- En relación con el caso que nos ocupa, es importante señalar que en cuanto a la materia de reubicación de personas adultas mayores, este Tribunal ha sido constante en señalar la existencia de un derecho fundamental a la protección de las personas adultas mayores –v. gr., Sentencia N° 2014-003249 de las 9:05 horas de 7 de marzo de 2014 y Sentencia N° 2017009047 de las 14:00 horas de 16 de junio de 2017-. Esto comporta la obligación del Estado, por medio de sus dependencias administrativas y de los distintos tribunales de justicia, de tomar las acciones necesarias con el fin de darle plena vigencia a dicha garantía. Así, el CONAPAM, en su función de órgano rector en materia de personas adultas mayores, cuenta con la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar la calidad de vida de esta población. De tal forma, en el caso de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad y abandono, debe realizar las acciones correspondientes y de conformidad con las políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento, para dar la atención pertinente y ubicarlos en albergues, con el fin que tengan condiciones dignas, que garanticen su bienestar. Sumado a lo anterior, es de relevancia señalar que la Constitución Política, en su artículo 51, dispone una protección especial del Estado para la familia, la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido. Por su parte, en el derecho convencional también se establece la protección a las personas de la tercera edad, siendo que el

⁶ Ver voto n.º 20491-2018, de las 10:30 horas del 7 de diciembre de 2018 y voto N.º 14176-2018, de las 9:20 horas del 31 de agosto de 2018.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 17, estipula: "Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas(...)". Finalmente, en el ámbito interno, es relevante lo dispuesto por la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor -Ley N° 7935-, cuyo artículo 1 establece como objetivo el garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos, así como impulsar la atención integral e interinstitucional de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas, y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios, destinados a esta población; garantizar la protección y la seguridad social de las personas adultas mayores. Además, en el artículo 3, se reconoce el derecho de toda persona adulta mayor de tener una mejor calidad de vida, lo que incluye: "La vivienda digna, apta para sus necesidades, y que le garantice habitar en entornos seguros y adaptables". (Lo subrayado no pertenece al original)

De igual manera, mediante voto N.º 14176-2018, del 31 de agosto de 2018, expuso lo siguiente:

"(...) En este sentido, conviene recordar lo sintetizado en el considerando anterior de esta sentencia, en relación con los artículos 34 y 35 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, número 7935, toda vez que a criterio de este Tribunal, el CONAPAM no solo fue concebido como una institución con una rectoría técnica en la materia de vejez y envejecimiento, encargada además de la distribución de recursos asignados para atender a esta población (en palabras de la autoridad recurrida), sino que su propia Ley Constitutiva prevé una serie de funciones que han sido pasadas por alto en el sub examine. En concreto, el CONAPAM debe recordar que entre sus fines está velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a las personas adultas mayores. Esto significa que, en el caso concreto, no debió haberse desentendido de la reubicación que necesitaba el amparado desde hace más de 3 meses, sino que debió haber tenido un papel proactivo y célere en la solución del estado de abandono en que se encuentra el tutelado. Por otra parte, según la normativa expuesta, el CONAPAM debe proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores, lo cual se ha dejado olvidado en un caso como el del aquí

amparado. Asimismo, el CONAPAM debe preocuparse por la adecuada accesibilidad a los programas y servicios existentes para atender a las personas adultas mayores, accesibilidad que en el sub lite no se ha logrado, a pesar del excesivo tiempo transcurrido desde que el tutelado necesita esa reubicación. Finalmente, y de suma relevancia para este asunto, el inciso n) del artículo 35 de la aludida Ley es claro en indicar que es deber del CONAPAM coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores. Esta norma es vital pues recoge el principio de coordinación interinstitucional señalado líneas arriba. Si bien la Sala observa que a partir del convenio denominado “Procedimiento de la CCSS con personas en condición de abandono en los servicios de salud, que requieren ubicación en hogares de ancianos-CONAPAM”, existen una serie de competencias previamente definidas tanto para la Caja como para CONAPAM, así como un procedimiento concatenado entre ambas dependencias, ello no es óbice para que una institución de una fuerte raigambre social como lo es el CONAPAM desconozca funciones tan claras como las que le han sido encomendadas a partir de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, número 7935». (...) (Lo subrayado no pertenece al original)

A partir de lo indicado por la Sala Constitucional y en concordancia con el amplio marco normativo que regula los derechos de las personas adultas mayores, se puede concluir que el CONAPAM tiene claras responsabilidades sobre la población adulta mayor en **condición de abandono**, así como un deber de solución de ese **estado de abandono** en que se encuentra la persona adulta mayor. Tal y como se mencionó, para asumir esas responsabilidades y deberes la institución recibe una serie de fondos públicos que ejecuta a través de las OBS, con el fin de brindar la atención integral y garantizar condiciones de vida dignas a esta población.

Dicha competencia de atención a esa población específica le fue asignada por el legislador, e incluso el Tribunal Constitucional recalca este deber para la institución, en resguardo del derecho que tienen las personas adultas mayores a una calidad de vida adecuada, así como al acceso oportuno a servicios de salud y a una respuesta inmediata para su reubicación en condiciones de dignidad. Esta obligación, además, ha sido destacada como un asunto de relevancia humanitaria, regido por el principio de coordinación institucional orientado a atender con prioridad a las personas adultas mayores que se encuentran en situación de abandono.

Bajo este análisis, es posible afirmar que las transferencias realizadas por el CONAPAM a sujetos privados, para la atención y cuidado inmediato de personas de 65 años y más en **condición de abandono**, encajan dentro del supuesto de administración y

custodia de fondos públicos (artículo 4 inciso b) LOCGR). Esta afirmación se refuerza al considerar que, en caso de que estas entidades privadas dejaran de existir o cesaran en la prestación de ese servicio, la custodia y administración de los recursos públicos y la ubicación de estos adultos mayores recaería nuevamente en el CONAPAM. Es decir, es responsabilidad del CONAPAM garantizar dicha ubicación y no podría simplemente decidir no brindarla.

Es así que los recursos provenientes del CONAPAM asignados para la atención y protección de las personas adultas mayores en condición de abandono a las que el CONAPAM brinda asistencia mediante las distintas OBS responden a una obligación que el Estado debe cumplir y, para ello, está facultado para recurrir, mediante programas de atención integral, a suscribir convenios con entidades privadas⁷. Por lo tanto, la entidad pública desarrolla sus competencias legalmente establecidas, **manteniendo los recursos utilizados para este fin, su naturaleza de fondos públicos**.

Esta situación contrasta con las transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna, previstas en el artículo 5 de la LOCGR, en las que se brinda un apoyo a un proyecto que, en general, es una iniciativa del sujeto privado. El CONAPAM podría decidir si apoya o no dicho proyecto con recursos de su presupuesto. En estos casos, el CONAPAM no tiene incidencia sobre cómo deben ejecutarse las actividades, sino únicamente la responsabilidad de verificar el cumplimiento de la finalidad para la cual fueron transferidos los recursos.

Según el registro de transferencias que consta en el SIPP, se observa que el CONAPAM ha clasificado la totalidad de las transferencias que realiza a sujetos privados como “gratuitas y sin contraprestación alguna”, según el artículo 5 de la LOCGR. Sin embargo, al analizar el marco legal aplicable en los casos en que el CONAPAM debe efectuar la **ubicación y reubicación** de las personas adultas mayores en **situación de abandono** y tomar las medidas necesarias para garantizar la calidad de vida de esa población, se determina que las transferencias para la atención de estas personas corresponden a lo regulado en el artículo 4, inciso b) de la LOCGR.

En síntesis, cuando el CONAPAM establece este tipo de vínculos con sujetos privados para garantizar la atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores en **condición de abandono**, de acuerdo con los grados de dependencia que presente la persona, actuando como un brazo auxiliar de la institución pública en el cumplimiento de una función que esta tiene el deber de ejecutar, se está ante una relación de custodia y administración de fondos y actividades públicas.

Estos recursos, valores, bienes y derechos son propiedad del Estado⁸ y se encuentran regulados por el artículo 4, inciso b) de la LOCGR. Por lo tanto, resulta aplicable

⁷ Artículo 34 de la Ley N.º 7935 inciso b) señala que uno de los fines del CONAPAM será impulsar la atención de las PAM por parte de las entidades públicas-privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas.

⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º7428. Artículo 9.

DFOE-BIS-0133

12

28 de febrero, 2025

el marco de control correspondiente a este tipo de relaciones, que incluye la Ley General de Control Interno, n.º 8292, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, la Ley General de Contratación Pública, n.º 9986 y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, n.º 8422, en la medida en que lo indiquen estas regulaciones de rango legal. Así también las “Normas para el control de fondos y actividades públicas que son custodiadas o administradas por sujetos privados”, establecidas en la resolución n.º R-DC-00010-2023 del 31 de enero de 2023 y los “Lineamientos para la declaración jurada sobre la situación patrimonial de sujetos privados que administren o custodien fondos y actividades públicas”, resolución R-DC-00080-2024.

1. Orden a la Dirección Ejecutiva del CONAPAM

En virtud de lo anterior y en ejercicio de las potestades constitucionales y legales del Órgano Contralor, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; se ordena a Yolanda Benavides Murillo, Directora Ejecutiva del CONAPAM, o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

1. *Emitir la normativa interna que regule el modelo de control de fondos y actividades públicas custodiados o administrados por sujetos privados, aplicable a los casos de **atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores en condición de abandono**, cuya ubicación y/o reubicación corresponde al CONAPAM. Regular, en el marco de esa normativa interna, los instrumentos jurídicos que formalizan la relación entre el CONAPAM y los sujetos privados. Todo lo anterior en congruencia con las “Normas para el control de fondos y actividades públicas que son custodiados o administrados por sujetos privados”⁹.*
2. *Someter los recursos que se transfieren a sujetos privados para la atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores **en condición de abandono**, cuya ubicación y/o reubicación corresponde al CONAPAM, a las Normas para el control de fondos y actividades públicas que son custodiados o administrados por sujetos privados, emitidas por la Contraloría General de la República mediante resolución R-DC-00010-2023 de las doce horas con treinta minutos del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés. Aplicar la clasificación correspondiente a estos recursos en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), teniendo en cuenta que no procede su aprobación por parte del Órgano Contralor en calidad de beneficio patrimonial otorgado mediante transferencia del sector público a sujetos privados.*

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a esta Contraloría General, a más tardar el 28 de marzo de 2025, copia de las acciones tomadas o los acuerdos dictados para atender lo requerido, con indicación de las fechas previstas y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes;

⁹ R-DC-00010-2023.-Contraloría General de la República.- Despacho Contralor.-San José, a las doce horas con treinta minutos del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

DFOE-BIS-0133

13

28 de febrero, 2025

lo cual se debe remitir al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado.

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

ltrs

Ce: Expediente CGR-INV-2024006144

G: 2024003615-2

P: 2025004081