

Al contestar refiérase
al oficio n.º **10760**

10 de junio, 2025
DFOE-BIS-0343

Licenciada
Kattia Alfaro Espinoza
Auditora Interna
CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR (CONAPAM)
kalfaro@conapam.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), sobre el uso de los recursos de la Ley N.º 7972, en el pago de viáticos a funcionarios del CONAPAM

Nos referimos a su oficio n.º CONAPAM-AI-013-O-2025, fechado 28 de febrero de 2025, relativo al uso de recursos de la Ley N.º 7972, en el pago de viáticos a funcionarios del CONAPAM.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.

En el texto de la consulta se solicita criterio a esta Contraloría General en relación con la siguiente interrogante:

¿Dado que los recursos otorgados por la Ley 7972, Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para Financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de 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, del 22 de diciembre de 1999 y sus reformas, tiene fines muy específicos, está permitido utilizar estos recursos para el pago de gastos de viáticos por giras de trabajo de los funcionarios de la Institución?

La auditora interna comenta en su nota que en el mes de enero recibió un oficio de la Dirección Administrativa Financiera del CONAPAM, con la distribución del presupuesto del periodo 2025, dividido en los programas que se tienen para ese fin, de acuerdo con el origen de los recursos que corresponden a la Ley N.º 7972, a la Ley N.º 9188 y al Presupuesto Nacional. Agrega que en ese presupuesto (periodo 2025) se ha presupuestado la partida de viáticos al interior del país con fondos de la referida Ley N.º 7972.

DFOE-BIS-0343

2

10 de junio, 2025

Al respecto, la Auditoría Interna solicitó criterio jurídico a la Asesoría jurídica de CONAPAM, y en respuesta se indicó que los recursos que la Ley N.º 7972 destina para el CONAPAM tienen una finalidad específica, la operación y el mantenimiento de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de personas adultas mayores, así como financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia y 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. A su vez, la norma dispone que estos programas podrán ser ejecutados por entidades o instituciones públicas o privadas y divide el monto establecido según el fin.

Es criterio de la asesoría jurídica del CONAPAM lo siguiente: “Los recursos establecidos en el artículo 15 inciso a) de la Ley N.º 7972 en mención, tienen un destino específico y el CONAPAM como administrador de estos recursos no puede destinarlos para gastos operativos ni administrativos propios, por imperio del ordinal 17 de la misma ley.”

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica n° 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el órgano contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta N.º 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.

Como es bien sabido, la protección especial que el Estado debe a las personas adultas mayores es regulada por la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N.º 7935, del 25 de octubre de 1999.

Dicha ley establece como objetivos fundamentales el garantizar a las personas adultas mayores el pleno disfrute de sus derechos, igualdad de oportunidades y una vida digna en todos los ámbitos; además el derecho a permanecer en su núcleo familiar y comunitario y a disfrutar de la protección y seguridad social. Al mismo tiempo, la ley establece la obligación del Estado de asegurar una atención integral e interinstitucional a las personas mayores, *“por parte de las entidades públicas y privadas, físicas y jurídicas, y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios, destinados a esta población, considerando diversos niveles de dependencia y la situación de vulnerabilidad que enfrenten”*.¹

El cumplimiento de estos objetivos pasa por la elaboración de planes y programas destinados a este sector de la sociedad, la determinación de los agentes u órganos encargados de llevarlos a cabo, su ejecución y control. Dentro de esos órganos fundamentales ocupa una posición especial el CONAPAM a quien le corresponde la rectoría técnica en esta materia y la asignación de los recursos que el Estado destina a la atención y protección de la persona adulta mayor.

Para el financiamiento de sus actividades, el CONAPAM cuenta con recursos de distinto origen, en su mayoría de naturaleza tributaria, 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. Así, el CONAPAM ha desarrollado su actividad sustantiva mediante dos programas presupuestarios, a saber:

1.- **Envejeciendo con calidad de vida** (financiado con los recursos provenientes del artículo 15 inciso a) acápite 2 de la **Ley N.º 7972**). Programa que tiene como misión “Contribuir al logro de un entorno social favorable, que potencie el desarrollo, el ejercicio pleno de los derechos y una mejor calidad de vida de las personas adultas mayores, mediante la generación de conocimiento y la entrega de información permanente en materia de envejecimiento y vejez, desde un enfoque de derechos, con perspectiva de género y solidaridad intergeneracional.”

2.- **Construyendo Lazos de Solidaridad**, programa cuya misión consiste en “Contribuir con la atención de las personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, en

¹ Artículo 1, Ley N.º 7935. Objetivos.

DFOE-BIS-0343

4

10 de junio, 2025

condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social mediante el subsidio de recursos económicos provenientes de la **Ley N.° 8783** y la **Ley N.° 7972** a entidades públicas y privadas”.

Además, se tiene el programa **Administración Central**, mediante el cual se apoya la función rectora y ejecutora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor en materia de envejecimiento y vejez, y se financian los gastos operativos propios de la institución.

Como puede observarse, los recursos que CONAPAM recibe para el desarrollo de sus programas sustantivos provienen de las siguientes Leyes: Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones familiares, reformada por las Leyes N.° 8783 y N.° 9188; y la Ley N.° 7972, Impuestos sobre cigarrillos y licores para plan de protección social.

Para efecto de lo consultado, resulta pertinente referir a la literalidad de lo establecido en el artículo 15 inciso a) de la Ley N.° 7972:

“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:

1.- Un monto anual de setenta y cinco millones de colones (75.000.000,00) para financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, realizados por instituciones públicas o privadas. Este monto se ajustará anualmente, según el índice de precios al consumidor fijado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

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

DFOE-BIS-0343

5

10 de junio, 2025

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 atienda. 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. (...)"

Por su parte, el artículo 17 del mismo cuerpo normativo establece una clara prohibición en cuanto al uso de los recursos que la ley asigna. Puntualmente, la norma señala que "Los recursos asignados en virtud de lo dispuesto en los incisos a), c), d), e) y f) del artículo 14 y en los artículos 15 y 16 de esta ley, se usarán y ejecutarán según las siguientes disposiciones generales: a) Los recursos se destinarán únicamente a financiar lo dispuesto en los incisos c), d), e) y f) del artículo 14 y en el artículo 15 de la presente ley. **La institución administradora de los fondos no podrá destinarlos a gastos operativos ni administrativos propios.** (...)"

Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, mediante Opinión Jurídica N.º OJ-157-2001, emitida en razón de una consulta planteada por CONAPAM entorno al uso de los recursos de la Ley N.º 7972, en un ejercicio de interpretación de ley para establecer o descubrir el verdadero sentido de lo que manda la norma, consideró lo siguiente:

"Entonces, al tener atribuido dicho Consejo **únicamente la gestión, administración y distribución los recursos** económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores, es que el inciso a) del numeral 17 aludido, establece la **disposición prohibitiva de no utilizar o destinar los recursos asignados para gastos operativos o administrativos propios**. Esto es así, porque **dicha Institución es simple administradora de esos recursos**, los cuales deberán redistribuir entre los diversos programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores, sean éstos desarrollados por instituciones públicas o entidades privadas." (Lo resaltado no pertenece al original)

Al respecto, concluye que la disposición de carácter prohibitivo, en cuanto al uso de dichos fondos, contenida en el inciso a) del ordinal 17 de la Ley N.º 7972, es aplicable únicamente a las **instituciones administradoras** de esos recursos económicos; como es en este caso, el citado Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, quien no podrá destinarlos a gastos operativos ni administrativos **propios**.

DFOE-BIS-0343

6

10 de junio, 2025

Ese análisis permite afirmar que efectivamente las fuentes de financiamiento del CONAPAM tienen fines muy específicos. Concretamente, los recursos recaudados en virtud de los impuestos establecidos por la Ley N.º 7972, tienen una asignación específica de destino la cual es financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de un sector especial de la población: adultos mayores, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, en rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes.

Valga reiterar lo indicado en la opinión jurídica N.º OJ-157-2001 en cuanto a que la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución N.º 2000-08755 de las 14:58 hrs. del 4 de octubre del 2000, al resolver una acción de inconstitucionalidad contra la citada Ley N.º 7972, determinó que *"en lo que respecta a los sujetos y sectores beneficiados con estos impuestos, bajo ningún concepto puede estimarse de "caprichosa, arbitraria ni antojadiza" la distribución que hace el legislador de lo recaudado por el Estado por esos impuestos, todo lo contrario, al destinarse a sectores de la ciudadanía que por disposición constitucional tienen una protección especial, concretamente respecto de los niños, el anciano y el enfermo desvalido –artículo 51 constitucional-, la ley da cumplimiento efectivo a esa norma al pretender que esos fondos se destinen a ese sector de la población costarricense (...)"*. (Lo resaltado no pertenece al original)

Bajo este fundamento, en virtud del principio de legalidad, la institución que recibe los recursos —en este caso CONAPAM—, debe ajustarse a lo establecido en la Ley y respetar el destino que el legislador dispuso para dichos recursos, así como la prohibición contenida en el artículo 17 de no destinar esos recursos a gastos operativos ni administrativos propios.

Sobre el pago de viáticos, debe precisarse que éstos son gastos propios de las instituciones públicas, los cuales se entienden como aquella suma de dinero destinada a la atención de gastos de hospedaje, alimentación y otros gastos menores que los entes públicos reconocen a sus servidores cuando éstos deben desplazarse en forma transitoria de su centro de trabajo con el fin de cumplir con las obligaciones de su cargo². Cabe agregar que partiendo del concepto dado por la normativa aplicable, en términos generales los beneficiarios de los viáticos son los funcionarios que prestan servicios a un ente público, como parte su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, y su pago está sujeto a condiciones reglamentarias y el principio de legalidad.

Así las cosas, los recursos mediante los cuales CONAPAM financia el desarrollo de sus programas sustantivos, no pueden ser destinados para pagar gastos operativos propios como lo son los viáticos que la institución reconoce a sus servidores. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley N.º 7972, que asigna los recursos.

² Artículo 2 del Reglamento de Gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos, modificado según la Resolución R-DC-00095-2021, emitido por la Contraloría General de la República. Al respecto puede ver el oficio DFOE-FIP-0097 (4653), de marzo de 2022, entre otros.

Finalmente, resulta importante aclarar, por la alusión efectuada al tema en el criterio jurídico con oficio n.º CONAPAM-DE-AJ-002-CJ-2025 del 21 de febrero de 2025, remitido para la presente gestión, que la aprobación presupuestaria efectuada por la la CGR en el año 2019 y 2020, cuando esa competencia aún no había sido trasladada a la Asamblea Legislativa de conformidad con la Ley n.º 9524, se dió a nivel de partida de gasto de conformidad con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, N-1-2012-DC-DFOE³ y la documentación aportada por el CONAPAM, teniendo siempre como premisa que la fase de ejecución presupuestaria es de la responsabilidad exclusiva de la Administración, en donde las asignaciones presupuestarias aprobadas constituyen su límite de acción como elemento autorizante para el uso y disposición de los recursos, mas no una obligación de gasto.

De esta forma, aun cuando la asignación presupuestaria autoriza a la institución a realizar los gastos, esa asignación no puede considerarse por su existencia como una obligación para la actuación administrativa, sino que debe ejecutarse considerando las posibilidades de la institución⁴, partiendo siempre del cumplimiento del marco jurídico aplicable.

IV. CONCLUSIONES

1. Los recursos recaudados en virtud de los impuestos establecidos por la referida Ley N.º 7972, tienen una asignación específica de destino la cual es financiar un Plan

³ Reformada por las resoluciones del Despacho Contralor No. R-DC-064-2013 de las quince horas del nueve de mayo de dos mil trece publicada, R-DC-73-2020 de las ocho horas del dieciocho de setiembre de dos mil veinte, y R-DC-117-2022 de las de las catorce horas del once de noviembre de dos mil veintidós.

⁴ **4.2.10** Nivel de detalle de la aprobación externa del presupuesto institucional. La aprobación del presupuesto de ingresos se realizará al nivel de detalle del clasificador de ingresos vigente, y en el caso del presupuesto de gastos, al nivel de partida de los programas presupuestarios y del resumen institucional.

4.3.2 Alcance. La ejecución presupuestaria abarca las actividades administrativas y operaciones económico financieras, que permiten recaudar o recibir los ingresos y utilizarlos en los gastos presupuestados en el ejercicio respectivo para el cumplimiento de la planificación anual de la institución, considerando las orientaciones establecidas para el mediano y largo plazo dentro de los planes de desarrollo nacionales, sectoriales, regionales y municipales, según corresponda.

El presupuesto únicamente asumirá la ejecución de aquellos gastos imputables al período de su vigencia y sólo se le podrá imputar, como caso excepcional, las obligaciones que queden pendientes al finalizar el año, cuando la institución cuente con la autorización respectiva por una disposición legal o norma superior.

La fase de ejecución presupuestaria es responsabilidad exclusiva de la Administración, en donde las asignaciones presupuestarias aprobadas constituyen su límite de acción como elemento autorizante para el uso y disposición de los recursos.

Aun cuando, la asignación presupuestaria autoriza a la institución a realizar los gastos, esa asignación no puede considerarse por su existencia como una obligación para la actuación administrativa, sino que debe ejecutarse considerando las posibilidades de la institución.

DFOE-BIS-0343

8

10 de junio, 2025

Integral de Protección y Amparo de un sector especial de la población y sólo podrán ser utilizados conforme se establece en la referida Ley.

2. De conformidad con el artículo 17 inciso a) de la Ley N.º 7972, las instituciones administradores de estos recursos no podrá destinarlos a gastos operativos ni administrativos propios.
3. La fase de ejecución presupuestaria es responsabilidad exclusiva de la Administración, en donde las asignaciones presupuestarias aprobadas constituyen su límite de acción como elemento autorizante para el uso y disposición de los recursos. De conformidad con lo establecido en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, aun cuando la asignación presupuestaria autoriza a la institución a realizar los gastos, esa asignación no puede considerarse por su existencia como una obligación para la actuación administrativa, sino que debe ejecutarse considerando las posibilidades de la institución, partiendo siempre del cumplimiento del marco jurídico aplicable.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Carolina Muñoz Vega
Fiscalizadora

ltrs

NI: 4854-2025

G: 2025001480-1

P: 2025012847