

Al contestar refiérase

al oficio n.º **02542**

03 de marzo, 2026
DFOE-LOC-0294

Señora
Daniella Agüero Bermúdez
Jefa Área Legislativa VII
Asamblea Legislativa
DAB@asamblea.go.cr
adacosta@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado *Ley para el Financiamiento Municipal Mínimo de los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD)*, expediente legislativo n.º 25.319

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEDIS-0346-2026 de 11 de febrero de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto del proyecto de ley denominado *Ley para el Financiamiento Municipal Mínimo de los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD)*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.319; por lo que, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende establecer un piso de financiamiento municipal mínimo de un uno por ciento (1%) para los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD).

Esta iniciativa busca garantizar la sostenibilidad operativa de los centros, cubriendo rubros que el Ministerio de Educación Pública no financia, como infraestructura, alimentación y transporte accesible -esto ya que su creación fue aprobada por el Consejo Superior de Educación y cuentan con apoyos estatales de ese Ministerio-.

También se indica que, la iniciativa busca reducir brechas territoriales y la precariedad financiera que afecta la continuidad de la atención para personas mayores de 21 años con discapacidad; y armonizar la legislación local con los compromisos internacionales derivados de la Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo¹, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad², asegurando la inclusión social y autonomía personal. Lo anterior, con el fin de brindar seguridad jurídica mediante la exclusión de estos recursos de los límites de la regla fiscal, dada su naturaleza de destino específico social prioritario.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Si bien es cierto, iniciativas de esta naturaleza resultan positivas, de cara a garantizar igualdad de oportunidades en educación, trabajo, salud, accesibilidad y participación social en el desarrollo integral de las personas con discapacidad como asunto de interés público, el Órgano Contralor considera de vital importancia que se valoren con atención ciertos aspectos puntuales, a la luz de una eventual aprobación.

Primeramente, es importante establecer que el proyecto presenta una ligera diferencia terminológica en sus artículos, que debe ser considerada para la correcta aplicación técnica. El artículo 3 del proyecto de ley establece que el monto no será inferior al 1% de su presupuesto total inicial. Esto incluiría, en una interpretación amplia, tanto los ingresos corrientes como los de capital definidos al inicio del ejercicio. No obstante, la reforma propuesta al artículo 4, inciso j) del Código Municipal (CM)³ -artículo 11 de la propuesta-, utiliza el término "presupuesto ordinario". En la técnica presupuestaria costarricense, el presupuesto ordinario es el que se presenta antes del 30 de setiembre y contiene la estimación de ingresos para el año siguiente.

Para garantizar la seguridad jurídica y la eficacia de la norma, es fundamental unificar la terminología técnica en el texto del proyecto. Por lo que, para armonizar la base de cálculo y evitar ambigüedades en la fase de ejecución y fiscalización, se recomienda unificar la base de cálculo en los artículos 3 y 11 (reforma al Código) asegurándose que el financiamiento sea sostenible, pero acorde con las posibilidades reales de cada Municipalidad.

¹ Ley n.º 8661 de 19 de agosto de 2008 y sus reformas.

² Ley n.º 7600 de 02 de mayo de 1996 y sus reformas.

³ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

DFOE-LOC-0294

3

03 de marzo, 2026

Respecto del artículo 6 y el artículo 10 de la iniciativa, que refuerzan las facultades de la CGR para realizar auditorías y emitir apercibimientos o improbaciones parciales en caso de incumplimiento. Esta disposición es coherente con el marco de control de legalidad y eficiencia de los fondos públicos que ya rige para el Órgano Superior de Fiscalización, por lo que se considera que está demás, hacer esas puntuaciones en la ley que finalmente se apruebe.

En el artículo 11 del proyecto de ley, que es el que propone reformar el artículo 4 del CM, para imponer un gasto obligatorio del 1%, como destino específico de carácter social prioritario para: a) operación e insumos, b) alimentación y transporte accesible de personas usuarias, c) terapias y apoyos complementarios, d) adecuaciones razonables e infraestructura menor y e) programas de inclusión comunitaria a favor del o los CAIPAD del cantón; hay otra observación, ya que, si bien la Asamblea Legislativa tiene la potestad de definir competencias y traslados de recursos (como bien lo establece el artículo 170 de la Constitución Política), el Órgano Contralor debe recordar, que la creación de destinos específicos debe ser excepcional para no vaciar de contenido la autonomía de gestión de los gobiernos locales.

Pero dentro de la propuesta, no se indica la fuente de financiamiento, solo se genera la obligación para las Municipalidades; por lo que se sugiere valorar el impacto de la iniciativa, ya que en el sector municipal, hay 84 realidades distintas, algunas de ellas podrían verse en la encrucijada de tener que presupuestar recursos de los que no disponen, recurriendo a otros mecanismos para cumplir sus obligaciones.

Se considera necesario insistir sobre el cuidado que debe tenerse con la promulgación o reforma de leyes que establecen la disposición de recursos sin las consideraciones necesarias, la incidencia que tendría en el presupuesto y el funcionamiento de las Corporaciones Municipales, sus actuales fuentes de financiamiento, o la transferencia de partidas específicas hacia otros entes o instituciones, pues el 1% del presupuesto de una Municipalidad podría resultar una carga considerable que incida e impacte en el funcionamiento de los otros servicios públicos que prestan los Gobiernos Locales.

Por otra parte, el artículo 12 de la iniciativa, propone adicionar un artículo 30 bis a la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas (LFFP)⁴, para excluir estos fondos de los límites de crecimiento del gasto. Aquí es importante valorar por parte del legislador, que la proliferación de exclusiones puede debilitar la eficacia de la regla fiscal como instrumento de sostenibilidad financiera, aunque se reconoce que la finalidad es proteger destinos sociales vinculados a derechos fundamentales.

⁴ Ley n.º 9635 de 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.

También el artículo 13 de la propuesta, pretende adicionar un artículo 11 bis a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis)⁵; en cuanto a este punto, importa rescatar que, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) es la institución rectora en materia de discapacidad, cuyos fines se circunscriben, en términos generales, a la *fiscalización* de cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población con discapacidad; *regir* la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en discapacidad; a promover la incorporación plena de la población con discapacidad a la sociedad; a *asesorar* a las organizaciones públicas y privadas en la materia de su competencia; así como *orientar, coordinar y garantizar la armonización* de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, estándares de calidad y articulación de la red de servicios a la población con discapacidad, para el cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y transversalidad.

Tales fines, así como las funciones establecidas para el CONAPDIS⁶, tienen relación directa con los fines promovidos por el proyecto de ley; en especial bajo la consideración de lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad⁷, que le asigna a los Gobiernos Locales el deber de apoyar a las instituciones públicas y privadas en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas, proyectos y servicios que promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad, por lo que es importante revisar esta iniciativa en relación con lo ahí establecido, pues ya se obliga a las Municipalidades a destinar fondos para esta población y sus requerimientos.

Por último, la CGR, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, insiste, que cuando se pretenda promulgar o reformar leyes que involucren al sector municipal como un todo, se debe contar siempre con toda la información necesaria, que permita prever las posibles repercusiones que puedan generar para las instituciones, ya que los Gobiernos Locales son los que velan por las necesidades de los habitantes del cantón, en el corto y mediano plazo, y muchas de ellas tienen ya, grandes limitantes de gestión y cobro con las funciones que hasta el día de hoy, les establece el ordenamiento jurídico.

⁵ Ley n.º 9303, de 26 de junio de 2015 y sus reformas.

⁶ Artículo 3 ibídem.

⁷ Ley n.º 7600 de 29 de mayo de 1996.

DFOE-LOC-0294

5

03 de marzo, 2026

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, el proyecto de ley denominado *Ley para el Financiamiento Municipal Mínimo de los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD)*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.319, si bien es una iniciativa que busca corregir una vulnerabilidad financiera histórica de los CAIPAD, transforma una facultad de auxilio social en un destino específico de carácter prioritario, esto podría implicar que las Municipalidades pierden discrecionalidad sobre ese 1% de sus ingresos ordinarios; además, sin una fuente de financiamiento sostenible, acorde a las posibilidades reales de cada Municipalidad, se puede afectar la seguridad jurídica y la eficacia de la norma que se genere.

Finalmente, la CGR 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,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/CMV/HBH/mgr

ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Área de Fiscalización para el Bienestar Social
Expediente

Ni: 2919 (2026)

G: 2026001167 - 1