

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05473**

6 de mayo de 2026
DFOE-BIS-0250

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 la creación del sistema nacional de albergues estatales y centros para la atención integral de la persona adulta mayor en situación de calle o abandono", el expediente legislativo n.º 25.282

Nos referimos a su oficio AL-CPEDIS-0413-2026 de 17 de febrero de 2026, recibido vía correo electrónico el día 18 de febrero de 2026, por el cual se somete en consulta el proyecto de ley "Ley para la creación del sistema nacional de albergues estatales y centros para la atención integral de la persona adulta mayor en situación de calle o abandono", tramitado bajo el expediente legislativo n.º 25.282.

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 surge de una deuda moral, social y legal que el Estado costarricense mantiene con sus ciudadanos más vulnerables: las personas adultas mayores en situación de calle y abandono.

La legisladora proponente argumenta que el artículo 51 de la Constitución Política establece un imperativo legal de acción positiva de brindar protección especial a la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido. Tal obligación es reforzada por la Ley n.º 7935, Ley Integral para la persona adulta mayor, que obliga al Estado a garantizar la vivienda digna y adecuada y a brindar servicios de asistencia social a quienes carecen de recursos familiares y materiales.

DFOE-BIS-0250

2

6 de mayo, 2026

Según se indica, a pesar de este sólido marco normativo, la realidad demuestra que los mecanismos actuales basados en subsidios a organizaciones de bienestar social (OBS) son insuficientes para satisfacer la demanda urgente de atención integral. Por tal razón, el proyecto propone un cambio en el modelo de atención actual del Estado hacia la población adulta mayor en condición de calle al considerar que dicho modelo ha alcanzado su límite de capacidad ya que según datos del IMAS y CONAPAM, la población adulta mayor en dicha condición va en constante aumento y la escasez de cupos, la falta de infraestructura estatal directa y la dependencia de la gestión de terceros impiden al Estado cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho a un hogar a cada adulto mayor.

La propuesta legislativa busca trascender el modelo de subsidio para establecer una responsabilidad operativa y financiera directa del Estado, creando una infraestructura de atención bajo el principio de cobertura universal para la población en extrema vulnerabilidad.

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:

En primer término, el proyecto propone la creación del Sistema Nacional de Albergues Estatales y Centros para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor en Situación de Calle o Abandono (SINACE), como órgano desconcentrado con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a CONAPAM, presidido por la dirección ejecutiva que actuará como ente ejecutor director de los servicios de albergue y atención.

Sobre el particular, este Órgano Contralor reconoce la relevancia de la necesidad pública que motiva el proyecto. La atención de las personas adultas mayores en situación de calle o abandono constituye una manifestación crítica de vulnerabilidad que demanda respuestas estatales oportunas, continuas y adecuadas. No obstante, la sola creación de nuevas estructuras o el incremento de transferencias presupuestarias no garantiza, por sí mismo, que los recursos públicos se traduzcan en servicios efectivos para las personas que más lo requieren.

En esta línea, la CGR ha señalado recientemente que la protección social financiada con recursos públicos debe consolidarse como una intervención con verdadero rostro humano, capaz de seguir la trazabilidad del servicio desde el recurso transferido hasta el bienestar verificable de la persona atendida (DFOE-BIS-OS-00001-2026). Bajo esa óptica, el proyecto de ley debe valorarse no solo por la magnitud de la asignación presupuestaria que

DFOE-BIS-0250

3

6 de mayo, 2026

propone, sino por su capacidad de garantizar priorización efectiva, cobertura territorial pertinente, calidad del servicio y resultados verificables en la población objetivo, dimensiones que actualmente la propuesta no aborda de forma explícita.

Asimismo resulta importante mencionar que en diversas oportunidades la Contraloría General se ha referido en sus memorias anuales al crecimiento del aparato público, señalando que el ordenamiento jurídico ha permitido una tendencia hacia el crecimiento desordenado y diversificado (atomización orgánica y funcional) de la organización administrativa del Estado, sin una visión coherente, clara y estratégica; lo que produce un panorama institucional complejo que dificulta la coordinación, planificación y ejecución de las políticas estatales¹. Como ejemplo de esas deficiencias en la concepción de estos organismos, el proyecto de ley no hace referencia a estudios técnicos que estimen la estructura administrativa y planilla que tendría el SINACE, dato imprescindible para poder evaluar el costo financiero y administrativo de esta nueva organización y su repercusión en el erario.

En cuanto a la creación de un órgano desconcentrado sobre otro órgano desconcentrado, actualmente, de conformidad con el artículo 32 de la Ley n° 7935 el CONAPAM es el rector en la materia, en su condición de órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República. Sin embargo, el proyecto pretende crear al SINACE, como un órgano desconcentrado con personalidad jurídica y patrimonio propio y adscrito al CONAPAM.

Por lo expuesto, este Órgano Contralor estima innecesaria la creación del SINACE como un nuevo órgano desconcentrado adscrito a otro órgano desconcentrado. Las funciones que el proyecto pretende asignarle se enmarcan dentro de las competencias actuales del CONAPAM y perfectamente ejecutables por esta institución mediante un fortalecimiento institucional focalizado, sin necesidad de generar una nueva personalidad jurídica que incremente la atomización orgánica del aparato público y genere incertezas jurídicas sobre su alcance.

El desafío principal del modelo actual de protección social a la persona adulta mayor no radica en la insuficiencia de figuras orgánicas, sino en la débil rectoría sectorial y en la limitada articulación institucional. La CGR ha identificado que el sector social opera con una conducción poco efectiva para integrar regulación, recursos, coordinación, información y seguimiento alrededor del servicio que reciben las personas, lo cual se refleja, entre otros aspectos, en la coexistencia de hasta 48 criterios distintos para valorar la idoneidad de las entidades privadas prestadoras (DFOE-BIS-OS-00001-2026). En consecuencia, la creación del SINACE, lejos de resolver el problema de fondo, profundizaría la fragmentación,

¹ DFOE-SOC-1022 (15154) del 7 de octubre de 2019.

DFOE-BIS-0250

4

6 de mayo, 2026

agregaría una capa adicional de coordinación interinstitucional y diluiría aún más la trazabilidad de las responsabilidades.

Además, la creación de un órgano desconcentrado sobre otro desconcentrado resulta inconveniente por la existencia de vacíos regulatorios e indeterminación de las competencias de cada órgano, lo cual puede llevar a una pérdida de trazabilidad en materia de responsabilidad administrativa. La propuesta no explica el porqué hacer uso de esta figura jurídica ni propone una regulación más puntual sobre su accionar, más allá de citar la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado, hecho que puede repercutir en una indefinición de las competencias, funciones y atribuciones de cada órgano.

Por otra parte, el proyecto establece que dicho Sistema Nacional de Albergues Estatales ofrecerá servicios de albergue de larga estancia y centros diurnos a toda persona adulta mayor en situación de calle o abandono y la responsabilidad directa de la construcción, administración y operación de los centros del SINACE recae en CONAPAM.

La cercanía entre el SINACE propuesto y el Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (SINCA), creado por la Ley n.º 10.192 del 28 de abril de 2022, no es marginal. Ambas figuras: (i) tienen como población objetivo a personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad; (ii) buscan articular o prestar servicios de cuidado bajo modalidades residenciales y de centro diurno; (iii) y (iv) se adscriben o relacionan con instituciones del mismo sector. La superposición de mandatos legales sobre una misma población y un mismo conjunto de servicios genera un riesgo evidente de duplicidad de funciones, dispersión de recursos y aumento de cargas administrativas tanto para las instituciones públicas como para las entidades privadas prestadoras.

En consecuencia, antes de avanzar con esta propuesta, se sugiere que a la Asamblea Legislativa valorar una revisión integral del andamiaje legal vigente en materia de cuidados y protección a la persona adulta mayor (Leyes n.º 7935, n.º 10.192 y la propuesta bajo estudio), con el fin de identificar oportunidades de consolidación, simplificación e integración antes de adicionar una nueva figura institucional.

Aunado a lo anterior, la exposición de motivos no hace un análisis concreto de la capacidad instalada de CONAPAM como rector en la materia, ni de las causas por las cuales ha visto limitada su capacidad para la atención con la población adulta mayor, se limita a manifestar que los mecanismos actuales (basados en subsidios a organizaciones de bienestar social) son insuficientes para satisfacer la demanda urgente de atención integral, pero no ahonda en estudios técnicos que analicen si más allá de una situación coyuntural, es un tema de la estructura y capacidad de gestión de CONAPAM, con lo cual se mantiene el riesgo de crear otro órgano sin el fortalecimiento del rector en la materia. Resulta

DFOE-BIS-0250

5

6 de mayo, 2026

necesario que el proyecto considere esa capacidad de gestión de CONAPAM, para asumir las responsabilidades derivadas de la propuesta y valorar la oportunidad de fortalecer las funciones de la institución.

Finalmente, la propuesta legislativa plantea la creación de un *Fondo de infraestructura y operación digna para el Adulto Mayor en Abandono* (FOMAYOR) cuya finalidad es la construcción, mantenimiento, equipamiento y operación de los albergues y los centros del SINACE, el cual será auditado anualmente por la CGR. El proyecto establece una **asignación presupuestaria fija** proveniente de una fuente de ingresos estable del Estado: **1)** Ingresos corrientes del Estado: asignación obligatoria del 0,08% del total de los ingresos ordinarios y extraordinarios brutos que reciba el Estado del ICE, CNFL, RACSA, ESPH, BNCR, BCR, BPDC, INS, RECOPE, CORREOS DE CR, INCOFER, JAPDEVA, SINART. **2)** El 1,5% de las utilidades de la JPS. **3)** El 0,003% del total del presupuesto ordinario de cada Municipalidad del país. **4)** El 0,05% del presupuesto de las universidades públicas. **5)** Deducción obligatoria del 0,5% del salario nominal mensual de altos jerarcas: Presidente y vicepresidente República, Ministros y viceministros, diputados, presidente y magistrados CSJ y Sala Constitucional, Presidentes Ejecutivos de entes descentralizados y autónomos. **6)** Donaciones, herencias y legados, aportes de organismos internacionales, ONGs, sector privado y sectores sociales.

Al respecto, debe indicarse que imponer asignaciones presupuestarias fijas (destinos específicos) para una nueva estructura burocrática sin estudios técnicos de costo-beneficio contraviene el principio de sostenibilidad financiera y reduce la flexibilidad necesaria para asignar recursos según la necesidad social cambiante. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que para el año 2050 la población adulta mayor representará el 20,7% del total de los habitantes del país², lo que exige priorizar la eficiencia en la prestación de servicios y el fortalecimiento de los sistemas de protección social bajo premisas de sostenibilidad financiera de largo plazo, evitando la creación de estructuras rígidas que comprometan el limitado espacio fiscal.

En relación con el artículo 5 del proyecto, que establece que el Fondo FOMAYOR "será auditado anualmente por la Contraloría General de la República", este Órgano Contralor estima improcedente que una norma de rango legal predetermine el alcance, periodicidad y objeto de su actividad fiscalizadora. La fiscalización superior de la Hacienda Pública corresponde a la CGR por mandato constitucional (artículos 183 y 184 de la Constitución Política) y se ejerce con plena independencia funcional y administrativa, lo que incluye la potestad exclusiva de definir, según criterios técnicos y de riesgo, los sujetos, materias y períodos sobre los cuales realiza auditorías y demás productos de fiscalización.

² Véase informe DFOE-SAF-OS-00001-2019: Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece.

DFOE-BIS-0250

6

6 de mayo, 2026

Asimismo, los recursos del Fondo, al ser de naturaleza pública, ya forman parte de su universo de fiscalización conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428. En virtud de lo anterior, se sugiere que el legislador valore otras alternativas de control del referido fondo, cuyos resultados sean insumo para el CONAPAM en primera instancia, así como de otras partes a cargo del control externo, tal es el caso de contratación de servicios de auditorías externas, para lo cual este órgano contralor ya ha emitido directrices vinculantes³.

Tómese en cuenta que las asignaciones presupuestarias fijas enumeradas están sujetas a la verificación y cumplimiento de los principios constitucionales de sostenibilidad financiera, equilibrio presupuestario (artículo 176), principios que la Sala Constitucional en su sentencia 19.511-2018, resaltó como máximas a considerar por las administraciones públicas para atenuar los efectos de la crisis fiscal y el endeudamiento que afronta el país:

Como ya se ha dicho en este pronunciamiento, para que un Estado Social de Derecho pueda cumplir sus fines constitucionales y legales se debe resguardar la sostenibilidad fiscal del país; es decir, de forma inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica del Estado, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda. De ahí que el Estado Social de Derecho “Ideal” sea el Estado Social de Derecho “Posible”, pues el endeudamiento y el manejo irresponsable de las finanzas públicas, aunque sean llevados a cabo con la consigna de paliar problemas sociales, cuando alcanzan niveles desproporcionados pueden llegar a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del país, lo que no solo acarrea su debilitamiento económico (incluso a niveles de muy difícil o traumático manejo), sino también acrecienta la posibilidad de perder los programas sociales y los avances socioeconómicos ganados a la fecha.

En complemento con esta línea jurisprudencial, la exposición de motivos no presenta ningún estudio técnico que sirva de base para justificar las *asignaciones obligatorias* enumeradas en el citado artículo 4, ni los efectos a nivel presupuestario para las instituciones y personas que se interrelacionan con el SINACE.

³ Al respecto puede verse el Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 68 del miércoles 15 de abril del 2026, donde salió publicada la resolución R-DC-00023-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, de las 10:30 minutos del 2 de marzo de 2026, “Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa, encargo de aseguramiento y certificación brindados por un profesional, despacho o firma, externa e independiente”, las cuales en su artículo 4 disponen su acatamiento obligatorio para las entidades y órganos del sector público sujetos a la fiscalización del órgano contralor.

DFOE-BIS-0250

7

6 de mayo, 2026

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que a pesar de la motivación social y humana del proyecto, hay carencias de estudios técnicos sobre la viabilidad fiscal del financiamiento de FOMAYOR en atención a los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal y equilibrio presupuestario.

La creación de un órgano desconcentrado sobre otro, merece un cuestionamiento sobre la claridad de su regulación y el riesgo de crear vacíos de interpretación sobre el alcance de las regulaciones legales de cada órgano y la trazabilidad de las responsabilidades de cada uno, situación que roza con una eventual duplicidad en el desarrollo de las tareas asignadas, las cuales bien podría desarrollar un CONAPAM fortalecido como rector sin necesidad de acudir a una ley como la propuesta que llega a engrosar aún más el aparato burocrático nacional.

En esa línea, este Órgano Contralor estima necesario que el proyecto trascienda la lógica de creación de estructuras y transferencia de recursos, para orientarse hacia un modelo de intervención con rostro humano, en el que cada colón asignado sea trazable hasta el servicio efectivamente recibido por la persona adulta mayor en situación de calle o abandono.

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,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Rodrigo Carballo Solano
Fiscalizador

 **Firmado**
digitalmente
Valide las firmas digitales

CMV/ltrs

NI: 3771-2026

Ce: Licda. Amelia Jiménez Rueda, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

G: 2026000720-2

P: 2026006868