



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU - 070-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA LA CREACIÓN DE ALBERGUES TEMPORALES DE LAS
PERSONAS EN SITUACIÓN DE ABANDONO Y SITUACIÓN DE CALLE”**

EXPEDIENTE N° 21.129

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO**

REVISADO POR:

**BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE AREA**

AUTORIZACIÓN FINAL POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

14 DE MARZO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ANALISIS DE FONDO	3
2.1. El régimen municipal la autonomía municipal	4
2.2. Definiciones de Habitante de Calle.....	5
2.3. Marco jurídico nacional de atención a las personas en situación de calle, y personas en situación de abandono en Costa Rica	6
III.- ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO	8
Artículo 1, que modifica los artículos 4 y 62 de la Ley N° 7794	8
Artículo 2, que incorpora dos definiciones.....	12
Artículo 3, Autorizaciones y patrimonio.....	14
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO.....	16
Votación.....	16
Delegación	16
Consultas	16
Obligatorias.....	16
Facultativas	16
V.- FUENTES CONSULTADAS	16

**“LEY PARA LA CREACIÓN DE ALBERGUES TEMPORALES DE LAS
PERSONAS EN SITUACIÓN DE ABANDONO Y SITUACIÓN DE CALLE”**

Expediente N. 21.129

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Mediante la presente iniciativa se pretende reformar los artículo 4 y 62 del Código Municipal, Ley N.º 7794, de 18 de mayo de 1998, en el sentido que, en el primer caso se incluya dentro de las atribuciones de las municipalidades crear los albergues temporales necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle.

Además, en lo referente al artículo 62, se incluye un texto en el párrafo final de la norma para que excepcionalmente las municipalidades puedan crear albergues temporales para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con las definiciones que establece el artículo 2 propuesto en la misma iniciativa de ley.

Entonces, el proyecto además incluye dos definiciones en el artículo 2, por un lado personas en situación de abandono y, por otro, personas en situación de calle.

Finalmente se incluye una autorización genérica para que las municipalidades incorporen en los planes anuales acciones para el cumplimiento de esta nueva atribución y recibir donaciones y partidas de otras instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales, o bien partidas de la ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República.

II.- ANALISIS DE FONDO

Para una mejor comprensión de la presente iniciativa, a continuación se exponen algunas de consideraciones jurídicas en torno al tema en estudio.

¹ Elaborado por: **Alexis Zamora Ovares**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramirez**, Jefe del Área Jurídico-Social. Revisión final y autorización a cargo de **Fernando Campos Martínez**, Director, a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

2.1. El régimen municipal la autonomía municipal

Dado que el proyecto plantea reformar los artículos 4 y 62 del Código Municipal, Ley N.º 7794, consideramos importante anotar algunas consideraciones en torno al principio de la autonomía municipal consagrada en los artículos 169² y 170³ constitucionales.

En Costa Rica el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Y se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la *"administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley"* (hoy día Alcalde Municipal); es un "sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios (competencia presupuestaria)". De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que sea o constituya "interés y servicio local".

Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en

² ARTÍCULO 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley. .

³ ARTÍCULO 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.⁴

2.2. Definiciones de Habitante de Calle

La definición de habitantes de calle data de inicios del presente siglo, y se le atribuye a Naciones Unidas. Inicialmente el fenómeno se divide en dos niveles generales en los siguientes términos: 1) habitabilidad en calle absoluta, la cual es vivida por aquellos que no tienen ningún tipo de vivienda física, y 2) habitabilidad en calle relativa, que incluiría a quienes viven en una vivienda física pero que no cumple con estándares de seguridad y salud.

Este concepto ha ido evolucionando rápidamente en todo Latinoamérica. Por ejemplo, en Colombia para el año 2009, se asume que existirían habitantes “*de*” la calle y habitantes “*en*” la calle. Según esta diferencia, los primeros corresponderían a una persona de cualquier edad que, usualmente, ha roto de forma definitiva los vínculos con su familia y hace de la calle su espacio de vida permanente.

En los esfuerzos por definir a la población en situación de calle, diversas organizaciones internacionales y organismos públicos de diferentes países han elaborado definiciones, considerando variables como la ausencia de un hogar o una residencia habitual, y el acceso a refugio o residencias temporales, reconociendo que la ausencia de estos espacios impacta en diferentes dimensiones de la vida de la persona. Otras aproximaciones buscan abordar la complejidad de esta situación considerando una mayor diversidad de factores, dando cuenta de diferentes formas de exclusión residencial al considerar vacíos en tres dimensiones, como son el dominio físico, que se traduce en no disponer de un espacio adecuado para las necesidades de la persona y su familia; el ámbito social que significa una carencia de las condiciones necesarias que permiten

⁴ Sala Constitucional Expediente: 94-000757-0007-CO.

mantener privacidad o disfrutar de relaciones sociales; y por último, el dominio legal, donde la carencia se manifiesta en la ausencia de posesión exclusiva, con seguridad en la ocupación sobre el espacio que se habita. Esta revisión, da cuenta de la situación de calle como un fenómeno complejo y multidimensional, que siendo abordado desde distintas perspectivas, siempre presenta un componente común vinculado al problema de la exclusión social.⁵

2.3. Marco jurídico nacional de atención a las personas en situación de calle, y personas en situación de abandono en Costa Rica

La normativa nacional tiene como fundamento la Constitución Política de la República de Costa Rica, que en su Artículo 50 señala: *“el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”*. Igualmente, el Artículo 51 señala que *“la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrá derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.”* (Constitución Política de Costa Rica, 1949).

Además de la Constitución Política, el marco jurídico costarricense cuenta con normativa en la que se sustenta la protección de las personas vulnerables, entre las que se encuentran las personas en situación de abandono. El elenco normativo ha sido brindado por la Comisión Técnica de Abandono, 2017, el cual se integra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 1

Nombre de la Ley	Año
Ley Constitutiva de la C.C.S.S. No. 17	1943
Ley Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) No. 4760	1971
Ley General de Salud. No. 5395	1973
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres No. 7801	1988
Ley Integral para la Persona Adulta Mayor No. 7935	1999
Ley General de la Persona Joven No. 8261.	2002

⁵ http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/politnac_calle.pdf Política Nacional de Calle Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle CHILE (recuperado al 6 de febrero de 2019)

Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS). No. 9303.	2015
Código de la Niñez y la Adolescencia	1998
Código de Familia. No. 5476	1973
Ley contra la violencia doméstica No. 7586 y modificación mediante Ley No. 8925	1996
Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. No. 7600.	1996
Ley de Justicia Penal Juvenil. No. 7576	1996
Ley de Pensión para los Discapacitados con Dependientes. Ley No. 7636	1996
Ley General de Protección a la Madre Adolescente. No. 7735	1997
Ley 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. No 7972	1999
Ley Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar. No. 8688	1995
Ley Penalización de la violencia contra las mujeres No. 8589.	2007
Ley Pensión para Personas con discapacidad con o sin dependientes. No. 7636.	2009
Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público. No. 8862.	2009
Ley 8720 ley de protección a víctimas y testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal	2009
Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público (Ley No. 8862).	2010
Ley de Autonomía Personal y Vida Independiente	2016

Fuente: Comisión Técnica de Abandono, 2017⁶.

⁶ Protocolo Institucional para la atención de Personas en situación de Abandono. Política Nacional de Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016-2026 http://www.imas.go.cr/sites/default/files/protocolo_interinstitucional_para_la_atencion_de_personas_en_situacion_de_abandono_2017.pdf .

III.- ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO

Artículo 1, que modifica los artículos 4 y 62 de la Ley N° 7794

El artículo 1o de la iniciativa pretende reformar los artículo 4 y 62 del Código Municipal, Ley N.° 7794, de 18 de mayo de 1998, en el primer caso se incluya dentro de las atribuciones de las municipalidades un nuevo inciso j), para que se les permita crear los albergues temporales necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle. Además, en lo referente al artículo 62, se incorpora un texto en el párrafo final de la norma para que excepcionalmente las municipalidades puedan crear albergues temporales para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley.

Esta asesoría considera que ambas afectaciones entran en lo que nosotros denominamos conexión en unidad de análisis, por lo que serán examinados en conjunto. Antes ofrecemos en tabla comparativa el texto en vigor del Código Municipal y el nuevo texto resaltado, que se agrega en ambos numerales de la Ley N° 7794.

Código Municipal, Ley N.° 7794	Expediente N° 21.029
"Artículo 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico. b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos. c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales. d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales. f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.	Artículo 4- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico. b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos. c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control. d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales. f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de

h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población. i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género."	sus funciones. g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento. h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población. i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género. j) Crear los albergues temporales necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle.
"Artículo 62.- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa. Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales. A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón	Artículo 62- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa. Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales. A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del

que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior."	cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio, asimismo podrán crear albergues temporales para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.
---	--

Fuente: *Elaboración propia*

Dado que la propuesta pretende incluir nuevas atribuciones a las municipalidades, conviene tener presente algunas nociones básicas sobre el concepto de autonomía Municipal.

La Sala Constitucional mediante Resolución N° 05445-99, hizo una síntesis de los diversos fallos sobre la autonomía municipal. Al respecto indicó, que desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la organización de determinada localidad. Dicha resolución también destacó que la doctrina y la jurisprudencia nacional han coincidido en señalar que los grados de autonomía constitucional conferida a las municipalidades están definidos como:

Autonomía política: *como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169;*

Autonomía normativa: *en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio);*

Autonomía tributaria: *conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la*

aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y

Autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política.

En virtud de las consideraciones anteriores podemos expresar que la norma constitucional y legal costarricense, así como la doctrina y la jurisprudencia nacional, señalan con precisión que el ámbito de autonomía en que se desarrollan las acciones que despliegan las municipalidades, les faculta para proponer todas aquellos intereses que consideren oportunos y convenientes a los fines del desarrollo de las jurisdicciones que se encuentran en el ámbito de su competencia.

En el sentido anterior, podemos entender que una norma no podría imponerle expresamente a las Municipalidades la realización de una determina acción emanada del Gobierno nacional, como los planes y programas del Estado; sin embargo una disposición si se podría habilitar que se dé una coordinación voluntaria y compatible con la autonomía municipal, entre el Gobierno de la República y las Municipalidades del país. En este sentido se pronunció la Sala Constitucional costarricense en el voto N° Voto 3278-93, cuando afirmó que: “(...) Con ello, se reconoce que es necesaria la adhesión libre y voluntaria de las municipalidades a los planes y programas del Estado, ya que puede generar un interés autónomo distinto de los otros órganos públicos.”

Dicho lo anterior, la incorporación del nuevo inciso j) al artículo 14 y el nuevo texto al artículo 62 del Código Municipal, no constituye ninguna afrenta al principio de autonomía del régimen municipal, aunque evidentemente, el parlamento debe hacer las consultas obligatorias a todas las Corporaciones del país.

Además, añadimos, de conformidad con lo estipulado en el Decreto N° 39727-MDHIS-MP, que crea la Política Nacional de Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle, determina que las instituciones del Estado están en la obligación de generar acciones articuladas entre sí y con el Poder Ejecutivo,⁷ y coordinación con los gobiernos locales, con el fin de brindar soluciones efectivas a los problemas que aquejan a los habitantes de calle, sin distinción de edad, etnia, sexualidad diversa, género, personas usuarias de sustancias psicoactivas, condición migratoria, condición de salud o discapacidad.

Como corolario de todo lo anterior, tenemos que también se da la “Creación del Día Nacional de la Inclusión de la Persona en Situación de Calle”, Decreto N° 41456 - MP-MDHIS, y el artículo 1 dispone la celebración del día 09 de diciembre como el Día Nacional de la Inclusión de la Persona en Situación de Calle. Además, en su artículo 3 establece que: *“ Se invita a las Municipalidades a liderar y articular, con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, empresa privada y sociedad civil, actividades en el marco del Día Nacional de la Inclusión de la Persona en Situación de Calle, en el marco de la Política Nacional para la Atención a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016 – 2026”*

Teniendo presente lo anteriormente manifestado, es criterio de esta asesoría que la propuesta de modificar los artículos 4 y 62 del Código Municipal en el sentido de que crear albergues temporales necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle; y se pueda hacer uso del patrimonio municipal mediante toda clase de actos o contratos autorizados por ley, para crear albergues temporales para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, se encuentra apegada al bloque de legalidad costarricense; y en consecuencia se podría proceder a su aprobación si así lo consideran las y los señores diputados, ello por razones de oportunidad y conveniencia.

Artículo 2, que incorpora dos definiciones

En el artículo 2 de la iniciativa plantea incorporar las definiciones de Personas en situación de abandono, así como Personas en situación de calle.

El planteamiento que se hace mediante el artículo 2 de la iniciativa ya ha sido objeto de discusión, y hasta de incorporación en instrumentos nacionales. Es así como podemos citar que en nuestro país se ha venido a ejecutando una serie de acciones gubernamentales tendientes a visibilizar y atender la problemática que

⁷ Decreto Ejecutivo N° 41456 - MP-MDHIS

representa la situación de las personas en situación de calle, así como en situación de abandono.

Una de las primeras acciones la constituyó el Decreto N° 39727-MDHIS-MP, que dio origen a la Política Nacional para la Atención a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016-2026, suscrito por el poder Ejecutivo el día 4 de julio de 2016. En dicha política pública del Decreto, se indica en el artículo 1 que el objeto es oficializar y declarar de interés público la Política Nacional para la Atención a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016 – 2026.

Posteriormente se da la puesta en marcha del Protocolo Institucional para la Atención de Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016-2026, el cual fue una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Aunado a lo anterior se suscribió la Directriz N° 048-P del Poder Ejecutivo.

En el contexto descrito, el 19 de noviembre de 2018 el Poder Ejecutivo emite el Decreto N° 41456 - MP-MDHIS, el cual se da en el marco de la: “Política Nacional para la atención a las personas en situación de abandono y situación de calle 2016-2016” suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Es precisamente en el marco de esta política que se define por primera vez en el país los conceptos de personas en situación de calle, y personas en situación de abandono.

Con el fin de ilustrar el contenido de lo que señala el presente proyecto de ley en su artículo 2 y la “Política Nacional para la atención a las personas en situación de abandono y situación de calle 2016-2016” en torno a estos conceptos, se presenta a continuación un cuadro comparativo. En el mismo podemos notar que el único cambio que está determinado en la iniciativa N° 21.129 se refiere a la inserción de la edad como parámetro de inclusión de ambos grupos de personas.

Sobre este último punto, el Gobierno de la República expresó en los considerandos de la emisión del decreto N° 41456 - MP-MDHIS, que: *“(...) los gobiernos locales, con el fin de brindar soluciones efectivas a los problemas que aquejan a los habitantes de calle, **sin distinción de edad**, etnia, sexualidad diversa, género, personas usuarias de sustancias psicoactivas, condición migratoria, condición de salud o discapacidad.”*

PROYECTO DE LEY N° 21.129	POLÍTICA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE ABANDONO Y SITUACIÓN DE CALLE 2016-2026
Personas en situación de calle: Personas hombres y mujeres o grupos familiares, sin distinción de edad , género, condición de discapacidad, condición de adicción, condición migratoria, etnia, diversidad sexual, y/o religión, con ausencia de un hogar o residencia habitual, que además se encuentran en situación de dependencia total o parcial, que se movilizan y deambulan de territorio en territorio según las posibilidades de subsistencia que le genere el medio.	Personas en Situación de Calle Personas hombres y mujeres o grupos familiares, sin distinción de género, condición de discapacidad, condición de adicción, condición migratoria, etnia, diversidad sexual, y/o religión, con ausencia de un hogar o residencia habitual, que además se encuentran en situación de dependencia total o parcial, que se movilizan y deambulan de territorio en territorio según las posibilidades de subsistencia que le genere el medio
Personas en situación de abandono: Personas: De cero años en adelante, con factores de riesgo que inciden en la falta o insuficiente respuesta del grupo familiar de convivencia o de redes de apoyo comunitario, que generan riesgo o situaciones de abandono, que pueden verse exacerbadas por condición de pobreza, situación de dependencia o necesidad de asistencia, temporal o permanentemente, para realizar actividades de la vida diaria, por la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual.	Personas en Situación de Abandono Personas de 0 años en adelante, con factores de riesgo que inciden en la falta o insuficiente respuesta del grupo familiar de convivencia o de redes de apoyo comunitario, que generan riesgo o situaciones de abandono, que pueden verse exacerbadas por condición de pobreza, situación de dependencia o necesidad de asistencia, temporal o permanentemente, para realizar actividades de la vida diaria, por la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual.

En razón de todo lo expuesto en el cuadro comparativo y sobre los Decretos antes citados, es criterio de esta asesoría que la norma propuesta se encuentra acorde con lo que el gobierno de la Republica en conjunto con las demás instituciones ha venido expresando en diversos instrumentos legales, sobre todo decretos y directrices institucionales, y que por lo tanto, incluirlo en una ley no contraviene ninguna norma constitucional ni otra de tipo legal; por lo tanto, su aprobación es procedente por razones de oportunidad y conveniencia, si así lo disponen las señoras y señores diputados.

Artículo 3, Autorizaciones y patrimonio

El artículo 3 se refiere a la autorización que se hace a todas las municipalidades del país, con el fin de incluir, en sus respectivos planes anuales operativos las acciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones definidas en lo que vendría a ser esta nueva ley, o bien otras leyes específicas en materia de abandono. Solamente indicar que la frase que dice “Además de las fuentes de financiamiento indicadas en esta ley...” Evidentemente se refiere a la fuente de

financiamiento que deviene del artículo 62 del Código Municipal, entonces valdría la pena citar –concordar- dicho artículo directamente.

Luego se expresa que las municipalidades podrán contar con los siguientes recursos adicionales:

- a) Las donaciones de bienes o recursos provenientes de las instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales, así como de instituciones y organizaciones no gubernamentales, personas físicas o jurídicas.
- b) Las partidas que anualmente podrán asignar las instituciones indicadas en esta ley, en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

Sobre los incisos anteriormente citados esta asesoría no tiene ningún reparo, ambos son viables.

Entonces, lo dispuesto en la propuesta se encuentra en consonancia con el principio de autonomía municipal contemplado en los artículos 1698 y 1709 constitucionales, mediante el cual las Municipalidades tienen la potestad de organizar y determinar todas aquellas acciones que consideren deban realizarse, a fin de solventar las necesidades de los habitantes de sus jurisdicciones, sobre todo en una población tan vulnerable como la que se pretende ayudar y proteger, ello de acuerdo al Estado Social y Democrático de Derecho.

Únicamente, al tratarse del tema patrimonial de las Municipalidades se aconseja una consulta facultativa a la Contraloría General de la República.

Tomando en consideración lo anterior, el artículo 3 puede ser aprobado, con la observación de forma sugerida, si así lo tuvieran a bien los legisladores, y proceder con una votación favorable si así lo determinan las señores y señores diputados.

⁸ ARTÍCULO 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

⁹ ARTÍCULO 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Por no contemplar las excepciones previstas en el artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto puede ser delegado a una Comisión Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias

- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y todas las organizaciones legalmente inscritas, de acuerdo con la Ley No. 7600.
- IMAS
- IFAM
- Todas las Municipalidades del país.

Facultativas

- Contraloría General de la República
- Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
- Ministerio de Hacienda
- IAFA
- Conapam

V.- FUENTES CONSULTADAS

Constitución y ley de la República:

- ✓ Constitución Política de Costa Rica.
- ✓ Código Municipal, Ley N.º 7794.

Poder Ejecutivo

Decretos y Reglamentos

- ✓ Decreto N° 39727-MDHIS-MP.
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 41456 - MP-MDHIS.
- ✓ Directriz N° 048-P del Poder Ejecutivo.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Voto 3278-1993.
- ✓ Voto N° 5445-1999.
- ✓ Expediente: 94-000757-0007-CO.

Otras fuentes

- ✓ http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/polit_nac_calle.pdf Política Nacional de Calle Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle CHILE (recuperado al 6 de febrero de 2019)
- ✓ Protocolo Institucional para la atención de Personas en situación de Abandono. Política Nacional de Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle 2016-2026 http://www.imas.go.cr/sites/default/files/protocolo_interinstitucional_para_la_atencion_de_personas_en_situacion_de_abandono_2017.pdf

Elaborado por: azo
/*lsch// 14-3-2019
C. Archivo