ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA FAMILIA NUMEROSA

IVONNE ACUÑA CABRERA
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.º 21.439

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de la proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA FAMILIA NUMEROSA

Expediente Nº 21.439

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Desde hace varias décadas, Costa Rica viene experimentando una sostenida disminución en su tasa de natalidad, hasta llegar a tener, en la actualidad, una de las más bajas de América Latina. En efecto, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), durante la mayor parte de la última década nuestro país ha venido registrando menos de 1,8 hijos por mujer, que cayó a 1,67 para el año 2017: constantemente lejos de la tasa de reemplazo, que se estima en 2,1 hijos por mujer.

Una sociedad con semejante comportamiento compromete su viabilidad demográfica y económica; pero no ha existido la suficiente conciencia de este riesgo por parte de los entes públicos, ni de los actores políticos y sociales pertinentes. En otros países de Europa y América Latina donde este fenómeno también está presente, los poderes públicos han reaccionado y tomado medidas urgentes, conocedores de que el no actuar a tiempo, limita la sostenibilidad de la sociedad.

Aunque el problema es complejo y responde a factores económicos, sociales, culturales y políticos, que vienen ocurriendo tiempo atrás, el resultado se manifiesta en una sociedad donde las nuevas generaciones retrasan sus proyectos familiares, la conformación de nuevos hogares y el tener hijos.

Ya desde el año 2014, cuando las Naciones Unidas realizaba la celebración del 20 aniversario del Año Internacional de la Familia, una de las principales invitaciones que este organismo internacional le hacía a los Estados miembros era precisamente la de promover políticas públicas que favorecieran a las familias, en general, y a las más vulnerables, en particular, justamente por la tendencia en muchas regiones del mundo al envejecimiento de sus poblaciones y al hecho de que las nuevas generaciones no estuvieran optando por conformar familias[1].

En ese mismo año, la experta Renata Kaczmarska, coordinadora del Programa de Familia de las Naciones Unidas, señalaba que las familias que presentan mayor vulnerabilidad y que requieren de más apoyo son los hogares monoparentales, las familias numerosas, las que están a cargo de algún familiar discapacitado y las de inmigrantes. "*Estas familias tienen menos ingresos y, a veces, cuando tienen*

[1]. https://www.clarin.com/mundo/europa-envejece-tasa-fecundidad-alcanza-reponer-poblacion_0_HkWulicqz.html

problemas, se les quita los hijos, lo que es muy extraño, porque sería mejor ayudar a la familia para que pueda ocuparse de ese hijo. No castigarla, sino que ayudarla..."[2].

De acuerdo con este criterio de las Naciones Unidas, una de las familias más vulnerables, y a la vez relevante para la sociedad, es la familia numerosa. En efecto, no solo requiere reconocimiento y apoyo por el hecho de contar con una cantidad de hijos mayor, y esto en sí mismo significa más esfuerzo y gasto en su cuidado, crianza y educación. Además, posee gran importancia para la sociedad, ya que, a futuro se constituye en una mayor contribuyente de mano de obra y eventuales cotizadores del sistema social.

Al respecto, en una entrevista realizada en el año 2013 a Alejandro López-Blanco, presidente de **3ymás**, la Asociación de Familias Numerosas de Aragón, España, indicaba: "...*la despoblación y la baja natalidad han originado desequilibrios intraterritoriales que han dificultado el progreso y desarrollo armónico de la región. Las administraciones no son conscientes de que la falta de apoyo a la familia numerosa es cimentar los orígenes de la próxima crisis económica, ya que, sin mano de obra, no hay productividad y, por consiguiente, tampoco quien cotice para poder mantener a la población dependiente*"[3].

Las familias numerosas presentan entonces una problemática particular debido a los costos que tienen que enfrentar en el cuidado, crianza y educación de un mayor número de hijos, respecto a otras familias con menos hijos o sin hijos. Bajo el principio de igualdad que está establecido en nuestra Constitución Política (art. 33), se deben adoptar las medidas necesarias que le permitan a los miembros de las familias numerosas no quedar en desventaja en cuanto al acceso a bienes económicos, sociales y culturales. Temas como el costo unitario de los útiles escolares, por ejemplo, resultan en un "castigo" económico a las familias por el simple hecho de tener más niños en edad escolar; y en general, la calidad de vida que puede garantizarse a una familia con un ingreso determinado, se ve reducida significativamente ante el aumento del número de hijos, lo que a todas luces es injusto considerando que estos hijos luego aportarían su fuerza de trabajo a la sociedad y tendrían incidencia positiva en un Estado solidario (seguridad social, pensiones, entre otros).

Debido a los costos y las desventajas existentes, muchas veces esta situación hace que las parejas desistan de tener más hijos de los que en realidad desearían. Existe un factor de inequidad que debe ser solventado en la sociedad, precisamente bajo el principio de solidaridad. Una familia con tres o más hijos debe vivir en una casa más grande, requiere un gasto mayor en alimentación, educación, transporte, vivienda y servicios públicos, por ejemplo; pero sus gastos

[2] https://www.latercera.com/noticia/renata-kaczmarska-coordinadora-del-programa-de-familia-de-la-onu-las-familias-necesitan-mas-politicas-sociales-para-enfrentar-los-desafios-de-hoy/
[3] Alejandro López-Blanco, en Revista Familias Numerosas, Número 1, Invierno 2013, España, pág. 20.

no deben ser tratados por los poderes públicos de igual manera que los que realizaría una familia con un solo hijo o sin ninguno, pero que viva en una vivienda amplia, con altos gastos en servicios públicos.

Bajo los principios republicanos de equidad y solidaridad, se hace indispensable que el esfuerzo adicional que hace una familia numerosa adquiera relevancia, especialmente si se considera el aporte que realizan a la sociedad. En este sentido, se hace necesaria una ley que las tome en consideración, las reconozca, y establezca los mecanismos para que el Estado proteja y apoye este aporte, a partir del imperativo constitucional del artículo 51.

Para armonizar el propósito de esta ley con la Constitución, el Derecho Internacional aplicable y otras normativas legales vigentes en nuestro país, se dispone otorgar el mismo beneficio a los miembros no costarricenses de familias numerosas donde haya al menos un miembro costarricense, siempre que los primeros residan en Costa Rica en situación migratoria regularizada. El objetivo de esta disposición es beneficiar a familias completas a partir del principio de igualdad ante la ley y en razón de la ciudadanía costarricense, sin que esto produzca un "incentivo perverso" a la migración irregular, mediante la exigencia de encontrarse al amparo de la legalidad en la materia.

Luego de revisar algunas propuestas normativas y leyes que se han establecido para el reconocimiento y protección de las familias numerosas en algunos países como España, Colombia, Argentina; se considera que la ley española de familias numerosas es un buen referente y un modelo adaptable para formular nuestra propia ley (BOE. Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. España). Otras legislaciones, como la francesa y la alemana, contemplan una red institucional más compleja y una serie de ayudas económicas sustanciales que—dado el momento que atraviesan las finanzas públicas en nuestro país—el Estado Costarricense no se encuentra todavía en condiciones de asumir.

En atención a lo que estipula nuestra Carta Magna en los artículos del 51 al 54:

> *ARTÍCULO 51.- La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.*
>
> *ARTÍCULO 52.- El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.*
>
> *ARTÍCULO 53.- Los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él.*
>
> *Toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley.*

> *ARTÍCULO 54.- Se prohíbe toda calificación personal sobre la naturaleza de la filiación.*

Y, especialmente, el rol otorgado por la Constitución Política al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), en su artículo 55:

> *ARTÍCULO 55.- La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.*

Así como lo que señala el párrafo primero del artículo 1 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley N° 7648 del 2 de diciembre de 1996, que indica:

> *ARTICULO 1.- Naturaleza*
>
> *El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio.* ***Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad****.*
>
> *(…)*

En razón de lo anterior, se le confiere al PANI la tarea de acreditar y otorgar la condición de familia numerosa, entendiendo esta asignación como una medida que orienta el trabajo de esa institución hacia el cumplimiento de sus fines constitutivos, recientemente señalados.

Para ello también se estudió el presupuesto con que cuenta la institución y la ejecución presupuestaria de los últimos cinco años

Patronato Nacional de la Infancia: Ingresos y Ejecución Presupuestaria, periodo 2014-2018, en millones de colones

Año	Ingresado	Gastado	Superávit
2014	₡42,698.07	₡34,470.03	₡8,228.04
2015	₡48,756.93	₡40,006.21	₡8,750.72
2016	₡61,103.54	₡49,228.53	₡11,875.01
2017	₡64,951.47	₡55,553.21	₡9,398.26
2018	₡79,771.57	₡61,775.15	₡17,996.42

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (CGR). Disponible en:https://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=102:3:0::NO:RP,3:P3_ANO,P3_INST:2018,3007042039

Como puede observarse, el PANI cuenta con recursos para sufragar los gatos, mínimos, que implica atender la tarea aquí asignada

En razón de lo expuesto, se propone lo siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA FAMILIA NUMEROSA

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1- Objeto

Esta ley tiene como objeto establecer, por parte del Estado Costarricense, el reconocimiento, protección y promoción de condiciones para que los miembros de familias numerosas tengan igual acceso y disfrute a los bienes económicos, sociales y culturales.

ARTÍCULO 2- Definiciones

Los términos incluidos en este artículo quedan definidos, para los efectos de esta ley, de la siguiente manera:

Familia Numerosa:

Se define como familia numerosa aquella integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean comunes o no.

De igual manera, recibirán los mismos beneficios que la familia numerosa, las familias constituidas por:

a) Uno o dos ascendientes con dos hijos, comunes o no, siempre que al menos uno de éstos cuente con alguna discapacidad o esté incapacitado permanentemente para trabajar, mientras no se produzca el fallecimiento de este último.

b) Dos ascendientes, cuando ambos tengan alguna discapacidad, o, al menos uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o mayor al 65 por ciento, o estuviere incapacitado para trabajar, con dos hijos, sean comunes o no, mientras no se produzca el fallecimiento del miembro o miembros cuya discapacidad origine el beneficio.

c) El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal.

En este supuesto, la persona progenitora que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos e hijas que no convivan con ella, deberá presentar la resolución judicial o el documento equivalente, en la que se declare su obligación de pensión alimentaria.

d) Dos o más hermanos huérfanos de padre y madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda y crianza que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas.

e) Tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18 años, o dos, si uno de ellos presenta alguna discapacidad, que convivan y tengan una dependencia económica entre ellos.

f) El padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor.

Ascendientes:

Se define como ascendientes al padre, a la madre o a ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, al cónyuge de uno de ellos.

Se equipara a la condición de ascendiente la persona o personas que, a falta de los mencionados en el párrafo anterior, tuvieran a su cargo la tutela, depósito o acogimiento familiar permanente o preadoptivo de los hijos, siempre que éstos convivan con ella o ellas y estén a sus expensas.

Tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela, depósito o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido, de conformidad con los artículos 134 y 161 del Código de Familia. Los menores que habiendo estado en alguna de estas situaciones alcancen la mayoría de edad y permanezcan en la unidad familiar, conservarán la condición de hijos en los términos establecidos en el artículo 3 de la presente ley.

Persona con Discapacidad

Se entenderá por persona con discapacidad aquella que tenga reconocida esa condición según la define el artículo 2 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, N° 7.600 del 29 de mayo de 1996.

ARTÍCULO 3- Condiciones de familia numerosa

Para que se reconozca y mantenga la condición de familia numerosa deben cumplirse los siguientes supuestos:

1- Que los hijos o hermanos reúnan las siguientes condiciones:

a) Ser solteros y menores de 18 años de edad, o ser personas con alguna discapacidad o estar incapacitados para trabajar, cualquiera que fuese su edad.

El límite de 18 años de edad puede ampliarse hasta los 25 años de edad, mientras el miembro de la familia no haya terminado sus estudios para adquirir una profesión u oficio, y obtenga buenos rendimientos con una carga académica razonable.

b) Convivir con el ascendiente o ascendientes, de lo previsto en el artículo 2, inciso c de esta ley, para el supuesto de separación de los ascendientes. Se entenderá en todo caso que la separación transitoria motivada por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares no rompe la convivencia entre padres e hijos, en los términos que reglamentariamente se determinen.

c) Depender económicamente del ascendiente o ascendientes. Se considerará que se mantiene la dependencia económica cuando se dé alguna de las siguientes condiciones:

- El hijo obtenga ingresos por debajo al salario mínimo vigente, incluidos los pagos extraordinarios.

- El hijo esté incapacitado para el trabajo y no tuviese pensión por este motivo.

- El hijo contribuya al sostenimiento de la familia y el padre y/o la madre estén incapacitados para el trabajo, jubilados o sean mayores de 65 años de edad, siempre que los ingresos de éstos no sean superiores al salario mínimo vigente, incluidas las pagas extraordinarias.

2- Los miembros de la familia deberán ser costarricenses. Los miembros de la familia, nacionales de otros países, tendrán, a los efectos de esta ley, derecho al reconocimiento de la condición de familia numerosa en igualdad de condiciones que los costarricenses, siempre que en el núcleo familiar haya al menos un costarricense y que sean residentes en Costa Rica todos los miembros que den derecho a los beneficios a que se refiere esta ley y que se encuentren en una situación migratoria regular, de conformidad con las disposiciones normativas establecidas para este efecto.

3- Ningún miembro podrá ser computado, a los efectos de esta ley, en dos unidades familiares al mismo tiempo.

ARTÍCULO 4- Reconocimiento de la condición de familia numerosa

El otorgamiento de la condición de familia numerosa lo hará el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), una vez presentados los requisitos establecidos en esta ley, a solicitud de cualquiera de los ascendientes, tutor, acogedor, encargado u otro miembro de la familia, con capacidad legal.

Para este efecto, el PANI se encargará de otorgar el título que acredita la condición de familia numerosa, así como la de su renovación, en el plazo que establecerá la reglamentación es esta ley.

ARTÍCULO 5- Renovación y pérdida de efecto

El título o condición de familia numerosa se deberá renovar o quedará sin efecto cuando se modifique el número de miembros de la familia o las condiciones que dieron motivo a la expedición del título.

CAPÍTULO II
BENEFICIOS A LAS FAMILIAS NUMEROSAS

ARTÍCULO 6- Labor de promoción por parte del Estado

El Estado promoverá las políticas públicas y la conciliación de la vida familiar y laboral para los trabajadores del sector público y privado que sean ascendientes, tutores o cuidadores, y ostenten la condición de familia numerosa.

ARTÍCULO 7- Acceso a servicios y beneficios

Los miembros de familias numerosas recibirán un trato preferencial en el otorgamiento de becas de estudio, descuentos en libros y materiales educativos; la admisión de alumnos en centros educativos públicos; el otorgamiento del bono de vivienda en las situaciones específicas que correspondan; acceso a centros de cuido, albergues, museos, teatros y centros culturales del ámbito público.

ARTÍCULO 8- Otras disposiciones

Los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, tendrán los siguientes beneficios:

a) Un descuento del 50 por ciento del costo del pasaje en el transporte público (autobuses y trenes) urbano y rural.

b) Acceso preferencial a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos.

c) Las diversas instituciones del Estado adoptarán medidas concretas para conceder un trato más favorable, en cuanto a la prestación de los servicios públicos que realizan, a los miembros de las familias numerosas reconocidas como tales.

d) Mayor acceso y trato preferencial en la tramitación, así como facilidades en las condiciones de crédito y ayudas, por parte de las entidades públicas correspondientes, para la adquisición de vivienda, ampliaciones o remodelaciones de vivienda.

e) El Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá otorgar a las familias numerosas beneficios fiscales que compensen las rentas familiares en función de las cargas que soportan, así como favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de las madres y padres trabajadores.

CAPÍTULO III
OBLIGACIONES Y SANCIONES

ARTÍCULO 9- Obligación de informar

Las personas beneficiadas por la condición de familia numerosa, tienen el deber de informar a la instancia del Estado correspondiente, en un plazo no mayor de tres meses, cualquier cambio que se produzca en su familia, cuando dicho cambio modifique o haga cesar la condición de familia numerosa que se le ha otorgado.

ARTÍCULO 10- Infracciones

a) Se constituyen en infracciones las acciones y conductas en las que se evidencie dolo, culpa o negligencia en el cumplimiento de obligaciones y requisitos, a los que están sometidos los miembros de las familias numerosas.

b) La no comunicación a la instancia competente del Estado, en el plazo no mayor de tres meses, de cualquier cambio que se produzca en la familia y que pudiese implicar una modificación o terminación de la condición de familia numerosa, se considerará como infracción y acarreará las sanciones indicadas en los incisos siguientes.

c) Si una familia numerosa incurre por primera vez en una infracción, será sancionada con seis meses de suspensión en su condición de familia numerosa y no podrá ninguno de sus miembros, en consecuencia, gozar de los beneficios estipulados en esta ley.

d) Si una familia numerosa incurre por segunda ocasión en una infracción, será sancionada con la pérdida definitiva de su condición de familia numerosa, y, en consecuencia, de los beneficios estipulados en esta ley.

e) La utilización de información falsa para obtener los beneficios indicados en esta ley, acarreará la denegatoria de los beneficios, o su inmediata cancelación en caso de haber sido otorgados indebidamente por la Administración competente, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan.

CAPÍTULO IV
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 10- Reformas

Se reforma el artículo 11 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley N° 7.600 del 29 de mayo de 1996. El texto dirá:

Artículo 11- Familia

Todos los miembros de la familia deben contribuir a que la persona con discapacidad desarrolle una vida digna y ejerza plenamente sus derechos y deberes. Para estos efectos, deben recibir los beneficios establecidos en los incisos a) y b) del artículo 2 de la Ley de Reconocimiento y Apoyo a las Familias Numerosas, cuando así lo soliciten y fueren elegibles para ello.

Las personas con discapacidad que no disfruten del derecho de vivir con su familia, deberán contar con opciones para vivir, con dignidad, en ambientes no segregados.

ARTÍCULO 11- Orden público

Esta ley es de orden público. El Poder Ejecutivo debe reglamentarla en un plazo máximo e improrrogable de seis meses a partir de su promulgación.

TRANSITORIO ÚNICO-

Para optar por los beneficios otorgados por esta ley, conforme lo establecido en el artículo 3, párrafo 2 de esta ley, los miembros de la familia que no ostenten la calidad de costarricenses y se encuentren en situación irregular en territorio nacional, tienen un plazo máximo de seis meses contados a partir de su vigencia, para regularizar su situación. En caso de no hacerlo, perderán los beneficios que se les hubieren otorgado.

Rige a partir de su publicación.

Ivonne Acuña Cabrera
Diputada

5 de junio de 2019.

NOTAS: Es proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.