

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE ASUNTOS DE DISCAPACIDAD Y DE
ADULTO MAYOR**

**“REFORMA DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES,
N.º 5662, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y SUS REFORMAS”**

EXPEDIENTE N.º. 21.634

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

04 DE NOVIEMBRE 2020

TERCERA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021)

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

“REFORMA DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, N.º 5662, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y SUS REFORMAS”

EXPEDIENTE N° 21.634

Las suscritas legisladoras, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor, con fundamento en los aspectos que se desarrollan a continuación, rendimos el presente **DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO** del Proyecto de Ley tramitado bajo el **Expediente N° 21.634**, “REFORMA DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, N.º 5662, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y SUS REFORMA”, publicado en el alcance número 229, de La Gaceta N° 199, del 21 de octubre de 2019:

1. ANTECEDENTES

Origen de esta iniciativa de ley

La diputada proponente de este Expediente N°21.634, Aracelly Salas Eduarte, retomó la iniciativa que fue presentada por el ex diputado William Alvarado Bogantes del Partido Unidad Social Cristiana, en el periodo constitucional 2014–2018, la cual fue tramitada bajo el Expediente N° 19.726, tomando en cuenta que en la sesión ordinaria del Plenario Legislativo del 1 de octubre de 2019, el proyecto no obtuvo los votos necesarios para que se aprobara una moción de plazo cuatrienal que pretendía ampliarle el plazo para que la Asamblea Legislativa decidiera sobre el fondo del proyecto. De manera que, rescatando el loable propósito de la iniciativa, se volvió a poner dentro de la corriente para lograr culminar su trámite.

El proyecto de ley nace en el marco de la celebración del Día de la Madre, para lo cual el ex Diputado Alvarado Bogantes, realizó una actividad en esta Asamblea Legislativa denominada “DIPUTADA POR UN DÍA”. En esta hermosa actividad, las participantes hicieron exposición con gran propiedad de una serie de temas que les preocupan y les aquejan, reclamaron con vehemencia respeto, tolerancia y vida digna.

Entre los principales temas que desarrollaron, figuran vivienda, mejorar su calidad de vida, la construcción de un hospital geriátrico y dotar de mayores recursos al Conapam para mejorar el cumplimiento de sus funciones. Este tema entre otros, fueron sometidos al “Plenario” y aprobaron que se planteara una reforma legal para dotar de mayores recursos económicos a Conapam.

En los últimos cuarenta años, Costa Rica ha venido experimentando un proceso de transición demográfica, que ha provocado una modificación profunda en la estructura de edades de la población. Para 1970, la población costarricense de 65 años más era de 66 mil personas (alrededor de 3,8% de la población total).

Actualmente, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2009 del Instituto Nacional de Estadística y Censos determina que en Costa Rica hay 330.723 personas mayores de 65 o más años, lo que representa un 7,15% de la población. Para los próximos años se espera un incremento en la población adulta mayor que alcanzará un 11,5%.

En la esfera social, Costa Rica ha logrado alcanzar grandes avances, sin embargo, existen en la actualidad sectores de la población adulta mayor muy vulnerables, principalmente por su condición socioeconómica y ante todo por razones de abuso, maltrato, negligencia, abandono y de reconocimiento de sus derechos fundamentales lo cual desmejora su calidad de vida.

De manera que, la propuesta se planteó para reformar la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, con el fin de dotar de mayor presupuesto a esa entidad, así como al Consejo Nacional de Personas con discapacidad, para abordar los diferentes fines que legalmente tienen asignados. No obstante, más adelante se justifican las razones para el dictamen que se emite por parte de esta Comisión.

II.- CUADRO COMPARATIVO

Seguidamente se incluye el siguiente cuadro comparativo entre la norma actualmente vigente en la Ley N° 5662 y la norma propuesta en el texto base.

LEY N° 5662 Artículo 3 incisos d) y o)	PROYECTO DE LEY TEXTO BASE
<p>Artículo 3.- Con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se pagarán, de la siguiente manera, los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social.</p> <p>Para ello, se procederá de la siguiente manera:</p> <p>d) Se destinará, como mínimo, un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) a la atención de personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto. Se autoriza que hasta un cincuenta por ciento (50%) de estos recursos sean destinados a cubrir los costos de la planilla del personal</p>	<p>ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el inciso d) y el inciso o) del artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, cuyo texto dirá:</p> <p>Artículo 3- [...]</p> <p>d) Se destinará, como mínimo, un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) a la atención de personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto. Se autoriza que hasta un cincuenta por ciento (50%) de estos recursos sean destinados a cubrir los costos de la planilla del personal especializado encargado de atender a personas con discapacidad internadas</p>

especializado encargado de atender a personas con discapacidad internadas en centros públicos o privados, diurnos y permanentes. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.

o) Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) se destinará un **dos por ciento (2%)** de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las funciones establecidos en su ley de creación. A partir del primer giro de los recursos aquí dispuestos, Fodesaf cesará el financiamiento actual y futuro de programas de Conapam acordados mediante convenios.

De los recursos que el Conapam destinará para la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes, se autoriza hasta un cincuenta por ciento **(50%)** de los costos de la planilla del personal especial encargado de atender a las personas adultas mayores internadas en establecimientos para su cuidado y atención. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad, ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.

Todos los establecimientos dedicados al cuidado diario y permanente de las personas adultas mayores no podrán excluir como requisito de admisión a las personas adultas mayores con

en centros públicos o privados, diurnos y permanentes. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.

[...]

o) Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) se destinará un cinco por ciento **(5%)** de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las funciones establecidos en su ley de creación. A partir del primer giro de los recursos aquí dispuestos, Fodesaf cesará el financiamiento actual y futuro de programas de Conapam acordados mediante convenios.

De los recursos que el Conapam destinará para la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes, se autoriza hasta un sesenta por ciento **(60%)** de los costos de la planilla del personal especial encargado de atender a las personas adultas mayores internadas en establecimientos para su cuidado y atención. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad, ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.

Todos los establecimientos dedicados al cuidado diario y permanente de las personas adultas mayores no podrán excluir como requisito de admisión a las personas adultas mayores con enfermedades mentales, por su

<p>enfermedades mentales, por su orientación sexual, ni por limitaciones físicas para realizar actividades de la vida diaria básica o instrumentales. Los costos de planilla del personal especializado que mediante esta ley se autorizan para los programas de Conapam deberán ser previamente aprobados y reglamentados por la Junta Rectora de esa entidad. El uso de estos fondos para fines diferentes o innecesarios acarreará sanciones administrativas para las personas funcionarias responsables, sin perjuicio de las acciones que correspondan en materia civil o penal.</p> <p>Los recursos de Fodesaf que se transfieran a Conapam de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, solo podrán ser utilizados en programas de atención a personas adultas mayores en condición de pobreza o pobreza extrema.</p>	<p>orientación sexual, ni por limitaciones físicas para realizar actividades de la vida diaria básica o instrumentales. Los costos de planilla del personal especializado que mediante esta ley se autorizan para los programas de Conapam deberán ser previamente aprobados y reglamentados por la Junta Rectora de esa entidad. El uso de estos fondos para fines diferentes o innecesarios acarreará sanciones administrativas para las personas funcionarias responsables, sin perjuicio de las acciones que correspondan en materia civil o penal.</p> <p>Los recursos de Fodesaf que se transfieran a Conapam de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, solo podrán ser utilizados en programas de atención a personas adultas mayores en condición de pobreza o pobreza extrema.</p> <p>[...]</p>
---	--

III.- TRAMITACIÓN

- El proyecto se presentó a la corriente legislativa el 2 de octubre del 2019
- La iniciativa fue publicada en el Alcance N°229, del Diario La Gaceta N°199 del 21 de octubre de 2019.
- La Presidencia de la Asamblea Legislativa, inicialmente asignó el proyecto para conocimiento de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, donde cumplió con trámites legislativos correspondientes, no obstante, mediante acuerdo de las Presidencias, tanto de esta Comisión como de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor, se tramitó su remisión a este último órgano, en razón de ser más atiente por la especialidad de la materia que reglamentariamente le ha sido atribuida.
- El 11 de setiembre del 2020, el proyecto ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor.
- En Sesión Extraordinaria N° 10, del 23 de setiembre del 2020, la Comisión dictaminadora aprobó una moción y recibió en Audiencia a los representantes de la Dirección General del Fondo de Desarrollo de asignaciones familiares, Fodesaf y de la Dirección de Desarrollo Social, Desaf, para referirse a los Expedientes N°21634 y N°21912, que proponen reformas a las asignaciones dispuestas en el artículo 3 de la Ley N° 5662.
- En sesión ordinaria N°11, del 4 de noviembre de 2020, la Comisión Dictaminada emitió votación unánime negativa sobre Proyecto tramitado bajo Expediente N° 21634.

IV.- RESUMEN AUDIENCIA SOBRE EL EXPEDIENTE

Como se ha referido en el acápite N° III, sobre Tramitación, la Comisión recibió audiencia para profundizar sobre los contenidos de este proyecto. Al respecto el Señor Greivin Hernández González, Director General de Fodesaf, señaló¹:

“¿Cuáles son en este en particular nuestras preocupaciones? Está bien llevar más recursos y como ya vimos existe una necesidad real en la población, como ya vimos, nosotros hemos hecho y siempre hacemos lo que podemos por llevar más recursos. Lo que pasa es que también existe un problema de inflexibilidad y un problema de neutralidad fiscal. El solo hecho de disponer por ley que se tienen que trasladar más recursos a una fuente de recursos que ya está sumamente comprometida en la práctica, digamos que no lo vemos viable.

Está bien trasladar más recursos, pero si se determina que existe una fuente para esos recursos, pero solo decretar que se debe trasladar más de una fuente que ya está muy abrumada, de repente no es la mejor salida.

La segunda es que al establecer un tres veinticinco adicional de destino de ley, incrementa la rigidez del Fondo y eso, como se los dije y como Ustedes saben, no es la mejor forma de asignar los recursos a las instituciones y los recursos del presupuesto público porque lo que una institución pueda necesitar en un momento del tiempo, no necesariamente es así en el futuro.

Al respecto al OCDE ha sido clara en este tema y probablemente ya han visto esta frase porque en varios criterios la hemos externado. Ellos dicen que “el presupuesto del Fodesaf es excesivamente rígido, con una buena parte predeterminada a programas específicos. Dicha rigidez dificulta la capacidad de la Desaf de mejorar la eficiencia, estableciendo y revisando prioridades de política y aplicando la rendición de cuentas en las instituciones responsables de ejecutar los programas.

En ese sentido y en síntesis, en 21.634, en lugar de restar flexibilidad, incrementa la rigidez por lo menos en tres punto veinticinco por ciento, al sumar esos compromisos sin quitar otros. Pasaríamos, en síntesis, del ciento veinte al ciento veintitrés por ciento, más del ciento veintitrés por ciento de rigidez en el Fondo.

La tercera preocupación es con respecto a la gradualidad de estos recursos. Recordemos nuevamente de la tercera filmina. El Conapam el año pasado recibió más o menos dieciséis mil quinientos millones. Tres puntos porcentuales del Fondo es más o menos eso. Entonces la ley lo que está diciendo es que hay que duplicar el tamaño del gasto destinado al Conapam de un año a otro. De repente la necesidad existe, lo que yo no estoy seguro es si la capacidad para ejecutar eso existe.

(...)

¹ Ver páginas de la 19 a la 28 del Acta Extraordinaria N° 10, del 23 de setiembre del 2020, Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor.

Lo ideal es que existiera una nueva fuente de ingresos para asignar a esos programas, pero ningún proyecto de ley de los establecidos aquí establece una fuente alterna al propio Fondo.”

V.- INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos emitió informe integrado jurídico-económico mediante oficio N° AL-DEST- IIN -021-2020.

Dicha asesoría técnica concluye que si bien no existe impedimento para que esta iniciativa sea aprobada, en caso que fuere la voluntad legislativa, es importante que se considere que tanto los cambios porcentuales prescritos, que son al alza para el inciso d) como para el inciso o), deben conllevar responsabilidad acerca de cuáles otros rubros de los que se nutre el FODESAF, podrían estar siendo afectados, pues la propuesta de ley no indica a ciencia cierta, qué se rebaja para hacer estos aumentos de destino para los programas de atención a las personas con discapacidad como para las personas adultas mayores.

De manera que, en el proyecto no se especifican las fuentes de ingreso del Fondo, aspecto que, en dicho criterio técnico debe ser evaluado para que no vaya en detrimento de las finanzas del propio fondo o de alguno de los demás beneficiarios.

VI.- FUNDAMENTO PARA EL DICTAMEN NEGATIVO

Si bien las integrantes de esta Comisión comparten el espíritu e intención de la iniciativa de marras, teniendo en cuenta la necesidad real de llevar mayores recursos a las instituciones que involucra el proyecto y de este modo que se procure una mejora en la atención de las poblaciones que tienen a su cargo, lo cierto es que no se puede dejar de lado el aspecto económico y presupuestario que en la actualidad atraviesan las instituciones públicas y en general el país.

De manera particular se detalla en el presupuesto de Fodesaf, que, dadas sus fuentes de financiamiento, de conformidad con la asignación que le hace el Ministerio de Hacienda y del porcentaje del 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente los patronos públicos como privados, evidentemente sufrirá una afectación directa en el tema presupuestario.

Así, considerando que de la totalidad de las asignaciones de recursos que legalmente ya le corresponde a Fodesaf distribuir, no es actualmente viable aumentar en los rubros dispuestos en el proyecto, para sumarle a las asignaciones que el Fondo le gira al Consejo Nacional de Personas con discapacidad ni al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, sin repercutir negativamente en otros beneficiarios que igualmente conforman programas de desarrollo social, de conformidad con lo dispuesto el artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662. Aunado a la rigidez presupuestaria que el Fondo ya de por sí, sufre, resulta evidente para estas legisladoras, que no atravesamos el momento más oportuno para proceder con la reforma acá planteada.

Para ahondar en el razonamiento del dictamen negativo, igualmente se hace referencia a información y datos que recoge el informe técnico del Departamento de Servicios Técnicos, anteriormente señalado, AL-DEST- IIN -021-2020: Del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares²

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se creó mediante la Ley N°5662, administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los recursos de ese Fondo se destinan a financiar programas y servicios a cargo de las instituciones del Estado y de otras organizaciones expresamente autorizadas en su ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. (art. 3)

En el artículo 15 de la citada Ley, se establece que el Fodesaf se financiará de la siguiente manera:

a) El Ministerio de Hacienda incluirá cada año, en el presupuesto ordinario anual de la República, una asignación equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas, y girará el monto resultante a la Desaf, para atender los programas y subsidios que se financian con recursos del Fodesaf.

Respecto a este punto se debe indicar que, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, se relativizó la obligación del Poder Ejecutivo de cumplir con el giro de los destinos específicos.

b) Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.

De acuerdo con la liquidación presupuestaria del Fodesaf para el **ejercicio económico 2019**, el ingreso efectivo fue de $\text{¢}669\,352\,298\,644,53$, monto que

² Parte de este acápite está fundamentado en información contenida en la Liquidación Presupuestaria de Fodesaf, año 2019. Información suministrada vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez, de fecha 24 de marzo de 2020.

representa el 96.65% del total de los ingresos presupuestados para dicho año, el cual ascendió a la suma de ¢671 755 159 529,12.

De los ingresos del Fodesaf al 31 de diciembre del 2019, la principal fuente de ingresos corresponde al rubro de Recargo de Planillas 54.53%, seguido por Transferencias del Gobierno Central-Impuesto Ventas (38.18 %), el 5,22% del superávit del año 2018, el 1,67% de Reintegros de las Unidades Ejecutoras y el 0.40% de Recuperación de Morosidad.

Por su parte, en el Presupuesto Modificado de Egresos para el ejercicio económico 2019 del Fodesaf, se incorporaron transferencias para las unidades ejecutoras por un monto de ¢671.755.159 529,12. De este presupuesto, al cierre del ejercicio económico 2019, se les giró a las diferentes unidades ejecutoras ¢644 035 705 231,59, lo que representa una ejecución de un 95,87% con respecto al presupuesto total del Fodesaf 2019 y un 96,22% en relación con los ingresos efectivos de ese mismo periodo.

Con respecto a los recursos girados, se dieron transferencias a instituciones mencionadas en la Ley (con un porcentaje fijo o mínimo) por ¢456 404,48 millones (70,87%), transferencias adicionales a las mismas instituciones mencionadas en dicha ley por ¢147 966,57 millones (22,97%); y ¢39 664,64 millones (6,16%) a otros programas sociales prioritarios de la Administración.

De acuerdo con la información anterior, la gestión económica correspondiente al año 2019 refleja que de los ingresos reales del Fodesaf, se transfirió el 96,23% a las diferentes instituciones de conformidad con la legislación vigente, quedando un remanente de un 3,77% de superávit específico al cierre de dicho ejercicio económico.

En relación con la propuesta, se debe considerar que actualmente el Fodesaf destina sus recursos a una serie de beneficiarios ya establecidos, siendo que cualquier aumento en la cantidad de recursos asignados a cada uno de ellos, debe ser evaluado para que no vaya en detrimento de las finanzas del propio Fondo o de alguno de los demás beneficiarios.

VII.- CONCLUSIÓN.

De conformidad con la fundamentación expuesta, y tomando en consideración aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia, las suscritas diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor, rendimos el presente DICTAMEN UNANIME NEGATIVO del Proyecto de Ley tramitado bajo Expediente N°21634.

Firmado en San José, en la sala de sesiones dos, a los cuatro días del mes de noviembre de 2020.

Catalina Montero Gómez

Aracely Salas Eduarte

Xiomara Rodríguez Hernández

María José Corrales Chacón

Marolin Azofeifa Trejos

DIPUTADAS