



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU -261-2019**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“REFORMA PARCIAL DE LA LEY N° 9617, FORTALECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS DE 02 DE OCTUBRE DE 2018, Y DE LA LEY N°5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y DE ASIGNACIONES DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974 Y DEROGATORIA DE LA LEY N° 7658, CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE BECAS, DE 11 DE FEBRERO DE 1997”**

**EXPEDIENTE N° 21.344**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:**

**ALEX PIEDRA SANCHEZ  
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:**

**SELENA REPETTO AYMERICH  
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR**

**28 DE OCTUBRE DE 2019**



## TABLA DE CONTENIDO

<b>I.- RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
<b>II.- ANALISIS DEL ARTICULADO .....</b>	<b>4</b>
Artículo 1.....	4
Artículo 2.....	5
Artículo 3.....	6
Artículo 4.....	7
Artículo 5.....	7
TRANSITORIO II.....	8
TRANSITORIO III .....	8
TRANSITORIO IV .....	8
TRANSITORIO V .....	9
TRANSITORIO VI.....	9
TRANSITORIO VII.....	9
TRANSITORIO VIII.....	10
TRANSITORIO IX .....	10
TRANSITORIO X.....	10
TRANSITORIO XI .....	11
Consideración Final .....	11
<b>III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....</b>	<b>11</b>
<b>IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>12</b>
Votación .....	12
Delegación.....	12
Consultas .....	12
Obligatorias:.....	12
Facultativas:.....	12
<b>V.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY ....</b>	<b>13</b>



**ASAMBLEA  
LEGISLATIVA**  
de la República de Costa Rica

**AL-DEST- IJU -261-2019**

## **INFORME JURÍDICO**

**“REFORMA PARCIAL DE LA LEY N° 9617, FORTALECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS DE 02 DE OCTUBRE DE 2018, Y DE LA LEY N°5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y DE ASIGNACIONES DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974 Y DEROGATORIA DE LA LEY N° 7658, CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE BECAS, DE 11 DE FEBRERO DE 1997”**

**EXPEDIENTE N° 21.344**

### **I.- RESUMEN DEL PROYECTO**

El proyecto propone adicionar un nuevo artículo 1 a la Ley N° 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TCM) del Programa Avancemos, de 02 de octubre de 2018, para definir las transferencias indicadas, como una política social, para promover la permanencia de estudiantes en el sistema educativo, reducir la exclusión y el bajo logro escolar y prevenir el trabajo infantil. Así como, que esta TCM estén sujetas a los principios de servicio público.

También propone la reforma a los artículos 1 y 3, párrafo primero del artículo 4, incisos 1), 2) y 4) del artículo 5, incisos 1, 2), 6), 7.a). y 8.a.c) del artículo 8, párrafo primero del artículo 9 y 10 de la ley indicada, para incluir al Programa Crecemos dentro de la regulación de la Ley, establecer más funciones al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en relación con los Programas.

Asimismo, se dispone aumentar el aporte del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) a los Programas indicados, sea Avancemos y Crecemos.

Se adicionan párrafos a los artículos 1 y 3, así como un inciso d) al artículo 10 de la Ley N° 9617, para definir a que ciclos del sistema educativo se dirige cada uno de los Programas, que el IMAS sería el encargado de recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos de los Programas, la población objetivo de estos y que el financiamiento de los Programas, también tengan como componente, las partidas que se asignen en presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, autorizándose al efecto, que los Poderes del Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades, los bancos estatales y las empresas públicas puedan efectuar donaciones, mediante su inclusión presupuestaria en los respectivos presupuestos, quedando su aprobación sujeta a la Contraloría General de la República.



Se reforma el inciso b) del artículo 3 de la Ley N° 5662, Ley Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas, para que de FODESAF se destine no menos de un 6,43% a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Crecemos y Avancemos.

Asimismo, se deroga las normas que regulan Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Secretaría Técnica del Programa Avancemos y el artículo n) de la Ley N° 5662, que establece el aporte de FODESAF a FONABE.

Transitoriamente, se determinan obligaciones de las diversas instituciones sobre traslado de información, regulación de procedimientos, vigencia de beneficios, actualización de datos, plazos para las nuevas administraciones responsables, comunicación a beneficiarios, traslado de funcionarios del FONABE al MEP y al IMAS y aspectos laborales, valoración de contratos y convenios y otros bienes de FONABE, así como archivo de documentos con valor científico cultural.

## **II.- ANALISIS DEL ARTICULADO**

### **Artículo 1**

Adiciona un nuevo artículo a la Ley N° 9617, titulado: “Definición”.

En este artículo se establece que las TMC como política social, deben promover la permanencia en el sistema educativo, reducir la exclusión y el bajo logro escolar y prevenir el trabajo infantil, especialmente entre las poblaciones más vulnerables. Además, sujeta las TMC a los principios de servicio público.

Como primera observación se debe indicar que la redacción de la norma no se refiere a las TMC como tales, sino a los Programas TMC, aspecto que se debe precisar, pues incide en la conceptualización planteada, pues las transferencias son solo eso transferencias, el Programa es la política estatal, sujeta a los principios señalados.

Asimismo, esta asesoría debe indicar que, a pesar que el artículo se titula: “Definición”, las TMC no se definen de hecho se crean en el actual artículo 1 de la Ley (que pasaría a ser el ordinal 2).

Por su parte, el artículo 2 actual de la Ley<sup>1</sup> define los objetivos de estos Programas.

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 2- Objetivos. 1) Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan en el sistema educativo. //2) Promover la inclusión al sistema educativo, mediante una transferencia monetaria condicionada a las personas estudiantes de las diferentes modalidades autorizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP). //3) Otorgar transferencias monetarias adicionales a las personas estudiantes que brinden apoyo de recuperación académica a otros estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el IMAS. //4) Promover la corresponsabilidad educativa, mediante la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes por parte de los centros educativos, en la persona que ocupe el cargo de dirección. //5)



Se recomienda, incluir en el actual artículo 1 de la Ley de marras, los elementos que pueden conceptualizar estos Programas y en el artículo 2 actual de la Ley, lo que se considere son los objetivos.

En otras palabras, incluir elementos del nuevo artículo 1 propuesto, vía reforma en los artículos 1 y 2 actuales de la Ley y no abordar el asunto como un nuevo artículo 1, pues los elementos incluidos responden a aspectos que la ley trata en otros ordinales y que se amplían de forma técnicamente inadecuada con la pretendida adición.

Aunado a lo anterior, se hace la observación que los Programas mencionados actualmente están sujetos a los principios de servicio público, pues son parte del accionar estatal.

Cabe indicar que sujetarlo a estos principios, no hace inmunes a los Programas del cambio de régimen legal, ni los adapta, como señala el artículo, pues por ley, se podrían redefinir.

## **Artículo 2**

Modifica los artículos 1 y 3; párrafo primero del artículo 4; incisos 1), 2) y 4) del artículo 5; incisos 1), 2), 6), 7.a) y 8) del punto a), punto c), así como los incisos 2), 3) y 5) del punto d) del artículo 8; párrafo primero del artículo 9 y artículo 10 de la Ley N° 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, de 2 de octubre de 2018.

A continuación, se realizan las siguientes observaciones:

### **1- Reforma al artículo 1 (Creación y Finalidad)**

Crea los Programas de TMC Crecemos y Avancemos en el IMAS.

Esta asesoría considera que además de crear estos Programas, la norma debería de permitir que se creen otros programas similares, vía Decreto Ejecutivo, si existiera la necesidad. Es decir, que la norma quede abierta, para evitar tener que tramitar más reformas legales al respecto y con ello dar mayor agilidad a las posibles soluciones que al efecto se presenten.

---

Promover la inducción de las personas estudiantes del Programa Avancemos a procesos de alfabetización digital, que sean alineados con los proyectos y los programas de acceso y servicios universal solidario, definidos en el Plan Nacional de Telecomunicaciones del país. //6) Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que se han retirado del sistema educativo para hacer efectiva su reincorporación”.

## **2- Reforma al artículo 3 (Población Objetivo)**

Se llama la atención que en el artículo 2 del proyecto de ley se propone una reforma al artículo 3 de la Ley N° 9617 y en el artículo 3 del proyecto de ley se propone una adición de un párrafo primero, lo cual llama a confusión, de cuáles contenidos quedan, a pesar de ser complementarios.

Se recomienda hacer solo una reforma en el artículo 2 e incluir ambos contenidos

## **3- Reforma al artículo 10 (Financiamiento de los Programas Crecemos y Avancemos)**

Entre otras cosas este artículo propone que la aportación de FODESAF para estos programas, aumente de un 8% a 8,43%.

La diferencia propuesta vendría de lo ahorrado por el Fondo con la derogatoria del inciso n) del artículo 3 de la Ley N° 5662, propuesto en el artículo 5 del proyecto de ley, inciso que prevé el aporte del FODESAF al FONABE, de un cero punto cuarenta y tres por ciento (0.43%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios y de sus modificaciones presupuestarias, aspecto que es de mera conveniencia y oportunidad política.

## **Artículo 3**

Adicionar al artículo 1 dos párrafos, un primer párrafo al artículo 3 y el inciso d) al artículo 10 de la Ley N° 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas al Programa Avancemos, de 2 de octubre de 2018.

A continuación, se realizan las siguientes observaciones:

### **1- Reforma al artículo 1 (adición de dos párrafos)**

Con la adición de estos párrafos lo que se persigue es definir los Programas Avancemos y Crecemos.

La adición del segundo párrafo repite en mucho la información del párrafo primero del artículo 1 actual, por lo que se recomienda reformular la redacción para que quede claro en ese mismo párrafo, a cuáles segmentos de los programas educativos va dirigido cada programa y omitir la adición tal y como está planteada.

### **2- Reforma al artículo 10 (Financiamiento de los Programas Crecemos y Avancemos)**

Pretende que parte del financiamiento de los programas se realice por medio de partidas que se asignen en presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y autoriza a los Poderes del Estado, las instituciones autónomas y



semiautónomas, las municipalidades, los bancos estatales y las empresas públicas, a efectuar donaciones, mediante su inclusión presupuestaria en los respectivos presupuestos, y su aprobación queda sujeta a la Contraloría General de la República.

Al respecto se debe de indicar en cuanto a las partidas de presupuestos nacionales ordinarios o extraordinarios, que estos no quedarían sujetos a la aprobación de la Contraloría General de la República, sino de la Asamblea Legislativa, según el trámite previsto en los artículos 177 y siguientes de la Constitución Política, so pena de inconstitucionalidad. Esa competencia la tiene sobre los presupuestos de las instituciones autónomas y las municipalidades.

#### **Artículo 4**

Reforma el inciso b) del artículo 3 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para que FODESAF destine no menos de un 6,43% a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Crecemos y Avancemos.

Se hace ver que existe una contradicción entre esta norma y la reforma propuesta en el artículo 2 del proyecto de ley que reforma el inciso a) del artículo 10 de la Ley N° 9617, pues este establece un aporte del FODESAF, no menor de 8,43% para los Programas, aspecto que por razones de seguridad jurídica se debe aclarar y armonizar las normas, pues no está claro cuál es el mínimo que debe aportar FODESAF.

Cabe indicar que la diferencia se encuentra en las leyes actuales, salvo por el aumento del 0,43%, pero que las mismas crean inseguridad jurídica.

#### **Artículo 5**

Respecto a la derogatoria que se propone a la Ley N° 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997 y sus reformas, es menester indicar que esta ley contempla la creación de un órgano con desconcentración máxima, con presupuesto y recursos propios y un fideicomiso, por lo que la derogatoria de la ley, debe prever un proceso de liquidación adecuada del órgano, reasignación de funciones, liquidación de funcionarios y recursos, no puede limitarse solo a la derogatoria de la ley.

Respecto a la frase que indica que: *“Cualquier otra ley que se refiera al Fondo Nacional de Becas deberá entenderse que se refiere al IMAS”*, la frase crea inseguridad jurídica y podría estarse asignando de manera irrazonable, ilegal e inconstitucional, recursos y obligaciones a esta segunda institución.

## **TRANSITORIO II**

Establece al FONABE, un plazo de 10 días hábiles luego de la publicación de lo que sería la ley, para que traslade la base de datos con la información de las personas que perciben algún beneficio de dicho fondo y cualquier otro tipo de información que permita garantizar el servicio, al IMAS y al MEP, con el fin de incorporar a las personas que se les asignó un beneficio en el primer semestre del 2019 (sic).

La razonabilidad de la medida depende exclusivamente de la capacidad instalada de FONABE para responder a la obligación propuesta.

## **TRANSITORIO III**

Se le imponen obligaciones al IMAS para regulación de requisitos y procedimientos para el registro, control y seguimiento de personas beneficiarias con FONABE, estableciéndose medidas a cumplir para ese beneficio lo puedan recibir a más tardar en enero de 2020.

La razonabilidad de la medida depende de la capacidad institucional que tenga el IMAS para cumplir con los requerimientos en el plazo establecido.

En otro orden, respecto a el plazo señalado para que las personas reciban el beneficio, se debe contemplar que el proyecto puede no estar aprobado para enero de 2020, lo que podría acarrear un desfase con la regulación.

Cabe indicar que, el Transitorio I otorga al Poder Ejecutivo cuatro meses para reglamentar la ley, lo que implica que esta clase de disposiciones podría requerir de la reglamentación de la ley, por lo que la duda sobre las fechas previstas se incrementa.

Finalmente, el plazo propuesto para actualizar los datos de personas beneficiarias, esta asesoría no tiene criterio para definir, si el mismo es razonable o no, pero en principio pareciera que dos años es mucho tiempo.

## **TRANSITORIO IV**

Establece que en caso de que a la fecha de entrada en vigencia de lo que sería la ley, se determine que alguna persona beneficiaria por FONABE y trasladada al IMAS, es también beneficiaria del Programa Avancemos, se le seguirá asignando una única transferencia.

No se comprende los alcances de la frase “una única transferencia”, pues podría ser una transferencia de los dos beneficios, lo importante y relevante en el orden es que una de las transferencias se revoque, pues uno de los beneficios sería ilegal.





## **TRANSITORIO V**

Dispone la vigencia de beneficios a grupos vulnerables, que reciban aporte de FONABE.

Al respecto solo se llama la atención que no se establecen mecanismos de indexación en esos 5 años de vigencia de los beneficios, ni existen estudios técnicos que demuestren que ese período es suficiente.

## **TRANSITORIO VI**

Señala la vigencia de beneficios de personas de programas postsecundarios y mérito personal de FONABE, hasta finalizar el ciclo o por un período de 5 años a partir del primer beneficio otorgado por el MEP.

La Administración responsable de otorgar el beneficio durante 2019, sería FONABE y el MEP, a partir del 2020.

También se señala que el presupuesto respectivo sería traslado al MEP.

Al respecto se debe indicar:

1. No se establecen mecanismos de indexación en esos 5 años de vigencia del beneficio, ni existen estudios técnicos que demuestren que ese período es suficiente.
2. No se puede emitir una disposición para el 2019 y 2020, cuando el proyecto ni siquiera se ha convertido en ley de la República.
3. No se regula específicamente de dónde a dónde se hace el traslado presupuestario, por ende, no se puede determinar si el mismo es constitucional y legal.

## **TRANSITORIO VII**

Establece que el MEP y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizarían las acciones necesarias para que se giren oportunamente al IMAS, los recursos para la ejecución de los programas de transferencias monetarias condicionadas a más tardar en enero de 2020.

Se reitera que no se puede legislar con fechas, en el tanto no se puede saber si la ley estará en vigencia para enero de 2020. Incluso podría ser que el reglamento respectivo a ese momento no haya entrado en vigencia y se requiera de esa norma también.

### **TRANSITORIO VIII**

Dispone obligaciones al MEP y al IMAS, de informar suficientemente a personas beneficiarias del Programa Crecemos, que el IMAS será el encargado de realizar los trámites relacionados con los beneficios a partir del enero de 2020.

Se desconoce la capacidad instalada de las instituciones obligadas para realizar estas funciones, por lo que se recomienda hacer la consulta respectiva.

Se recuerda además que no se puede garantizar que la ley esté en vigencia en ese momento, e incluso en el período que se requiere para informar, de esto dependería la razonabilidad de la norma también.

Tampoco se puede tener certeza sobre si el reglamento estará en vigencia y si resulta necesario para la implementación de la norma.

### **TRANSITORIO IX**

Regula el traslado de funcionarios de FONABE al MEP y al IMAS, sin embargo, no se establece un plazo para realizarlo, ni cómo se sufragarían los gastos para la gestión, ni quién decide para cuál institución se trasladaría.

### **TRANSITORIO X**

Establece la posibilidad de revisar contratos, convenios, sistemas informáticos, equipos, mobiliarios, alquileres, entre otros, valorados desde el punto de vista técnico, de viabilidad y conveniencia pública, a efecto de determinar la continuidad, si es del caso, o en su defecto serían rescindidos.

Sobre esta disposición, es necesario indicar que lo único objeto de rescisión serían los contratos, convenios y alquileres, pero no los sistemas informáticos, equipos, mobiliarios.

Respecto a la eventual vigencia de contratos y convenios, se plantea la duda de cómo se mantendrían en vigencia, si con la derogatoria de la Ley de FONABE, el órgano desaparece y debe liquidarse legalmente.

Finalmente, lo regulado no constituye materia transitoria, sino que debe formar parte de la normativa de fondo del proyecto.

## **TRANSITORIO XI**

Establece que el MEP, el IMAS y el FONABE coordinarían con la Junta Administradora de Archivo Nacional, el cierre o traslado de información de las instituciones involucradas en el proyecto, para determinar aquellos documentos que se consideren de valor científico-cultural y que deban ser custodiados en los archivos administrativos públicos.

Al respecto se debe indicar:

1. No se comprende qué es el cierre de información y por qué el IMAS y el MEP tienen que cerrar información.
2. El FONABE debe decidir en su liquidación que información traslada a Archivo Nacional, de acuerdo a la legislación vigente.
3. Lo regulado no forma parte de la materia transitoria, sino que estamos frente a una norma de fondo.

## **Consideración Final**

Resulta necesario reformar el inciso 5 del artículo 2 sobre objetivos de la Ley, para incluir el Programa Crecemos u otros programas, pues solo quedó el Avancemos.

## **III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Es importante indicar que el proyecto de ley, en el artículo 1 agrega un nuevo artículo 1 y se corre la numeración. Sin embargo, en el artículo 2, se reforma el artículo 1 actual, lo cual crea una aparente contradicción.

En otro orden de ideas, de aprobarse la reforma debe de incluirse un cambio al título de la Ley N° 9617, para que incluya el Programa Crecemos.

Respecto a la técnica de que en el artículo 2 se reforma unos numerales y en el 3 se adicionan, esto llama a confusión y crea inseguridad jurídica. Por lo que se recomienda en la reforma de los artículos, mencionados incluir todas las modificaciones a los artículos respectivos, incluyendo adiciones.

El artículo 4 no debe denominarse reforma, pues varios artículos del proyecto reforman leyes, en ese sentido se debe indicar que solo los artículos 4 y 5 del proyecto de ley tienen título, por lo que se deberían de omitir.

El artículo 6 establece que la ley entraría a regir a partir del 1 de enero de 2020, al respecto debe indicarse que la vigencia de una ley, es, técnicamente, una frase de cierre y no forma parte del articulado y que, al no existir certeza del momento de



aprobación, sanción y publicación, no se puede poner una fecha cierta de vigencia, pues el proceso de formación de la ley podría no haber concluido.

Respecto al Transitorio I que regula la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, esta regulación no responde, técnicamente, a un Transitorio, sino a un artículo.

Como comentario final, de correrse la numeración o suplirse el nuevo artículo 1 propuesto, según las recomendaciones debe de tenerse mucho cuidado con las referencias a numerales contenidos en diferentes artículos.

#### **IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO**

##### **Votación**

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política este proyecto de ley debe ser aprobado con una votación de mayoría absoluta de los y las diputadas presentes.

Se deja constancia que si bien, el proyecto asigna nuevas funciones al IMAS, no modifica las sustanciales.

##### **Delegación**

El proyecto de ley puede ser delegado para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

##### **Consultas**

##### **Obligatorias:**

- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Bancos del Estado.
- Patronato Nacional de la Infancia.

##### **Facultativas:**

- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- FONABE.
- Contraloría General de la República.
- Dirección General de Servicio Civil.
- Procuraduría General de la República.



## V.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

### Leyes

- Ley N° 9617 Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TCM) del Programa Avancemos, de 02 de octubre de 2018.
- Ley N° 9137, Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, del 30 de abril de 2013 y sus reformas.
- Ley N° 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997 y sus reformas.
- Ley N° 7202, Ley del Sistema de Archivo Nacional, del 24 de octubre de 1990 y sus reformas.
- Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.
- Ley N° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, del 04 de mayo de 1971 y sus reformas.
- Ley N° 3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública del 13 de enero de 1965 y sus reformas.
- Ley N° 1860, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 21 de abril de 1955 y sus reformas.

Elaborado por: aps  
/\*Isch// 28-10-2019  
c. archivo