DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICISOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-263-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO A LA EDUCACIÓN DE ESTUDIANTES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA"

EXPEDIENTE N.° 21.417

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEX PIEDRA SANCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A.I

30 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. ANÁLISIS DEL FONDO 4
Artículo 1.- Objetivo 4
Artículo 2.- Principios 4
Artículo 3.- Población Objetivo 5
Artículo 4.- Financiamiento 5
Artículo 5.- Exclusividad en el uso de recursos 6
Artículo 6.- 7
Artículo 7.- 9
Artículo 8.- 9
Artículo 9.- 10
Artículo 10.- 10
III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 10
IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 10
Votación 10
Delegación 11
Consultas 11
Obligatorias: 11
Facultativas: 11
V. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY 11

AL-DEST-IJU-263-2019

INFORME JURÍDICO

“LEY DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO A LA EDUCACIÓN DE ESTUDIANTES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA”

EXPEDIENTE N° 21.417

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende promover la movilidad social y el acceso de las personas estudiantes que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema a la educación, mediante la asignación de becas para aquellos estudiantes que cursen niveles universitarios.

Para ello, la propuesta se inspira en los principios de solidaridad y justicia, igualdad sustantiva, movilidad social, equidad de género, derechos humanos. Asimismo, define la población meta.

El financiamiento se obtendría del 10% del superávit presupuestarios acumulados, libres y totales del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Fondo Nacional de Becas, y del Instituto Mixto de Ayuda Social, del 25% del superávit presupuestario acumulado, libre y total del Ministerio de Educación Pública y el 0,10% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo Nacional de Asignaciones Familiares (FODESAF).

Estos recursos constituirían un fondo especial de becas para lograr el objetivo señalado. Dicho fondo sería administrado por el Ministerio de Educación Pública, el cual tendría seis meses para organizar un comité para las evaluaciones de todos los solicitantes y para establecer un Sistema de Control Interno Financiero, a fin de contar con toda la documentación que soporte los montos de las becas otorgadas.

Para la redistribución de los recursos del FODESAF se plantea una reforma y una adición de incisos k) y p), respectivamente, del artículo 3 de la Ley Nº 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.

II. ANÁLISIS DEL FONDO

Artículo 1.- Objetivo

Establece que el objetivo del proyecto de ley es promover la movilidad social y el acceso a la educación a las personas estudiantes que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, mediante el otorgamiento de becas para que estudien en niveles universitarios, sean en instituciones públicas o privadas.

Iniciamos señalando que llama la atención de que el artículo excluye la educación parauniversitaria o técnica, aspecto que sería importante valorar.

Por otra parte, se debe indicar que actualmente el Estado a través de las universidades públicas, se cuenta para la educación superior con un sistema de becas para estudiantes de escasos recursos o personas que lo requieran. Así como otras previsiones excepcionales como las del artículo 3 inciso k) de la Ley Nº 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.

En ese sentido, se recuerda que estos centros universitarios públicos, a pesar de su autonomía son instituciones estatales y que además reciben una parte de su financiamiento del Presupuesto Nacional, por lo que crear sistemas paralelos, significa duplicar recursos y esfuerzos institucionales de otras entidades que no tienen esa función.

Se recomienda que cualquier reforma en cuanto al otorgamiento de becas, se haga mediante los sistemas existentes en las universidades públicas, las cuales para tales efectos tienen sistemas de controles muy desarrollados.

Respecto a financiar becas en universidades privadas, es una situación de conveniencia y oportunidad a valorar por las y los diputados. Sin embargo, tomando en cuenta que se tratan de recursos públicos lo que debería hacerse es dirigirlos a reforzar las becas en las universidades públicas.

Se recomienda consultar a la Dirección de Asignaciones Familiares y al Patronato Nacional de la Infancia, la experiencia con la aplicación del inciso K) del artículo 3 de la Ley Nº 5662, con el propósito de contar con los insumos y las valoraciones de dichas instituciones para que refuercen la decisión legislativa.

Artículo 2.- Principios

Señala los principios en los que se inspiraría lo que sería la ley, sean solidaridad y justicia, igualdad sustantiva, movilidad social, equidad de género y derechos humanos.

Sobre esto se debe indicar lo siguiente:

1. La ley no se inspira, la ley establece los principios que la rigen, por lo que se debe corregir lo planteado en el proyecto de ley en ese sentido.
2. Las definiciones de los principios propuestas no son tales, ni de ellas se deduce a qué se refieren los mismos, más bien parece una mezcla entre fines y objetivos del proyecto de ley, sea, no hay una conceptualización lo cual es incorrecto.
3. Los derechos humanos no son principios, son derechos, por lo que se debe de replantear el concepto en el contexto y eliminar la referencia a: (Declaración de los Derechos Humanos, Pacto de San José), pues resulta innecesaria y no es procedente.

Artículo 3.- Población Objetivo

Establece como población meta a las personas estudiantes de primer ingreso o regulares que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, o jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y que, al momento de dicho egreso, presenten las condiciones siguientes: carencia de recursos familiares, personales o laborales suficiente para cubrir estudios.

Se recomienda mejorar la redacción del artículo para que en el texto del mismo se comprenda que es la población meta de las becas o del fondo en su caso.

Respecto a establecerlo en el artículo 3, se podría reformular y hacer la referencia desde el artículo 1 que de alguna forma trata el tema.

Asimismo, si se establece un referente a que es pobreza o pobreza extrema, no resulta necesario hacer indicación específica a las personas egresadas de albergues en el tanto estén en esa condición, que parece es parte de las características que se plantean.

Cabe indicar que en el inciso k) del artículo 3 de la Ley Nº 5662 se prevé una norma muy similar.

Artículo 4.- Financiamiento

Dispone que el financiamiento para las becas se obtendría del 10% del superávit presupuestarios acumulados, libres y totales del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Fondo Nacional de Becas, y del Instituto Mixto de Ayuda Social, del 25% del superávit presupuestario acumulado, libre y total del Ministerio de Educación Pública y el 0,10% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo Nacional de Asignaciones Familiares (FODESAF).

Al respecto se debe mejorar la redacción para que se comprenda que estos montos constituyen el financiamiento del fondo de becas, así como crear y regular este último, pues no está regulado.

En relación con la utilización de superávit es necesario indicar lo siguiente:

1. La norma podría ser inconstitucional en el tanto dispone de superávit de instituciones autónomas, las cuales tienen autonomía presupuestaria.

2. Resulta inconveniente y eventualmente, irrazonable, supeditar un financiamiento a superávit de instituciones, pues si no se genera se desfinanciaría la actividad del fondo de becas que se pretende financiar.

3. La norma propuesta se debe armonizar con el artículo 17 de la Ley Nº 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas del 03 de diciembre de 2019, en aras de crear un vacío. Dice así el artículo de cita:

   "ARTÍCULO 17- Destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla. En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, este se destinará a amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública".

4. Dependerá de las instituciones si requieren recursos para el año siguiente y si esto afecta.

5. Lo referente a la redistribución de recursos del FODESAF se tratará en el análisis del artículo 6 del proyecto de ley.

Artículo 5.- Exclusividad en el uso de recursos

Establece que los recursos aportados al Fondo Especial de Becas para personas en línea de pobreza, pobreza y pobreza extrema, deberán usarse de manera exclusiva y total para becas a la población objetivo señalada, sin que se puedan utilizar para ningún tipo de gasto administrativo asociado con el otorgamiento de esas becas.

Al respecto se debe de indicar que la redacción de la norma no se comprende y que se repite la palabra "pobreza".

Tampoco se sabe a qué fondo se refiere el artículo, pues no ha sido creado, ni regulado.

Asimismo, se plantean dudas sobre cómo se financiarían los gastos administrativos y qué pasaría si no hay recursos para el destino específico

Artículo 6.-

A continuación, se plantea un cuadro comparativo entre el inciso k) del artículo 3 de la Ley Nº 5662 vigente y el propuesto.

Inciso k) del artículo 3 de la Ley Nº 5662 vigente	**Inciso k) del artículo 3 propuesto para la Ley Nº 5662 vigente**
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. //Para ello, se procederá de la siguiente manera:(…)	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. //Para ello, se procederá de la siguiente manera:(…)
k) Se destinará un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) a la creación de un Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y, al momento de dicho egreso, presenten las condiciones siguientes: carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua, debidamente atestada por el PANI; ser estudiante en cualquiera de los ciclos educativos. Las personas estudiantes de	k) Se destinará un cero coma quince por ciento (0,15%) a la creación de un Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y, al momento de dicho egreso, presenten las condiciones siguientes: carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua, ~~debidamente atestada por el PANI; ser estudiante en cualquiera de los ciclos educativos~~. Las personas estudiantes de

postsecundaria que cumplan los requisitos del primer párrafo de este inciso y que, por su situación socioeconómica o de salud, no hayan podido matricular la carga académica completa, podrán recibir el beneficio, el cual empezará a girarse a partir del momento en que matricule, como mínimo, dos materias del plan de estudios. Para disfrutar dicho beneficio, las calificaciones obtenidas no deberán ser inferiores al mínimo establecido por el órgano competente para aprobar el curso. Este beneficio se suspenderá en caso de que la persona beneficiaria cometa una falta grave que amerite la expulsión o suspensión del centro educativo, o en el momento en que decida no continuar en el sistema. ~~Igual derecho tendrá la persona mayor de dieciocho años y menor de veinticinco años de edad que demuestre su imposibilidad de estudiar o trabajar, por razón de discapacidad permanente o temporal.~~ ~~Para todos los casos aquí contemplados, el derecho establecido se extingue al cumplir la persona beneficiaria los veinticinco años de edad o cuando se verifique que quien lo recibe deje de necesitarlo.~~	postsecundaria que cumplan los requisitos del primer párrafo de este inciso y que, por su situación socioeconómica o de salud, no hayan podido matricular la carga académica completa, podrán recibir el beneficio, el cual empezará a girarse a partir del momento en que matricule, como mínimo, dos materias del plan de estudios. Para disfrutar dicho beneficio, las calificaciones obtenidas no deberán ser inferiores al mínimo establecido por el órgano competente para aprobar el curso. Este beneficio se suspenderá en caso de que la persona beneficiaria cometa una falta grave que amerite la expulsión o suspensión del centro educativo, o en el momento en que decida no continuar en el sistema.

Sobre la reforma propuesta hacemos las siguientes observaciones:

1. Actualmente, según la norma existe la posibilidad de financiar estudios postsecundarios, por lo que se considera no es necesaria la reforma.
2. Se eliminan los beneficios previstos en los dos últimos párrafos para mayores de 18 años y menores de 25 años en determinadas condiciones, lo cual podría resultar contraproducente.

3. Surge la duda de si se elimina el financiamiento para los primeros ciclos de enseñanza, pues se suprime de forma expresa y si bien dice educación continua, se elimina lo referente al Patronato Nacional de la Infancia.

Artículo 7.-

Adiciona un inciso p) para que se destine un cero coma diez por ciento al Fondo Especial de Becas para personas en línea de pobreza y pobreza extrema.

La redacción de la parte dispositiva de la norma es confusa por lo que es necesario aclararla.

Se reitera que en el proyecto de ley no existe la creación del fondo, ni se regula, ni se establecen los controles.

El inciso p) actualmente vigente establece lo siguiente: "*al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) al menos un cero coma uno por ciento (0,1%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para el desarrollo del Programa de Autonomía de las Personas con Discapacidad".*

Con la propuesta este inciso p) desaparece, razón por la cual o se adiciona un nuevo inciso q), o quedaría sin regulación lo actualmente regulado sobre el aporte al CONAPDIS.

Artículo 8.-

Establece que se comisiona al Ministerio de Educación Pública para que administre el Fondo Especial de Becas y para que en 6 meses dicte los lineamientos necesarios para implantar cuáles serán los requisitos administrativos para otorgar las becas.

Al respecto se indica que, una parte de la norma es sustantiva y otra transitoria, sea la parte de administrar y dictar lineamientos y requisitos es de fondo, el plazo para hacerlo es transitorio, por lo que se debe dividir en dos normas el artículo de acuerdo a su naturaleza.

En relación con la capacidad instalada del Ministerio de Educación Pública, debe de consultarse para determinar la capacidad, máxime que el proyecto de ley impide que se utilice el dinero en gastos administrativos.

Se reitera que en el proyecto de ley no se crea formalmente el fondo, ni lo regula.

Por último, se advierte que la reforma se refiere al Ministerio de Educación Pública, pero se introduce en el artículo de las funciones del Departamento Financiero de la entidad.

Artículo 9.-

Se le otorga al Ministerio de Educación Pública un plazo de 6 meses para que organice un comité, para las evaluaciones de todos los solicitantes.

Se llama la atención que esta norma es transitoria, a pesar de que el comité debería de existir como ente permanente en la lógica del proyecto de ley.

En relación con la capacidad instalada del Ministerio de Educación Pública, debe de consultarse para determinar la capacidad, máxime que el proyecto de ley impide que se utilice el dinero en gastos administrativos.

Artículo 10.-

Otorga un plazo de 6 meses, para que se "monte" (sic) un Sistema de Control Interno Financiero a fin de contar con toda la documentación que soporte los montos otorgados de becas.

Al respecto se debe de indicar que no se extrae del texto, el ente al que se le impone la obligación de crear el Sistema, por ende, no se puede saber si tiene la capacidad instalada para hacerlo y de dónde obtendría los recursos cumplir, pues como se ha reiterado, los recursos del llamado fondo no se pueden utilizar en gastos administrativos.

Asimismo, el contenido de la norma es transitorio y debe de sustituirse el término "monte", pues desde la perspectiva de la técnica jurídica no es apropiado.

Por último, se advierte que un Sistema de Control Financiero, no necesariamente soporta toda la información de un proceso como el señalado, solo lo financiero y un fondo de esta naturaleza requeriría más controles.

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Los artículos del 6 en adelante se deben de titular o eliminar los títulos de los anteriores, por un tema técnico de congruencia.

Los artículos 8, 9 y 10 tienen contenido transitorio, por lo que deben consignarse parcialmente como tales.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto de ley requiere para su aprobación de una votación de mayoría, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Patronato Nacional de la Infancia.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Asociaciones de Personas con Discapacidad.
- Asociaciones de Desarrollo Integral indígenas.

Facultativas:

- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Educación Pública.
- Fondo Nacional de Becas.
- Dirección Nacional de Asignaciones Familiares.
- Procuraduría General de la República.
- Contraloría General de la República.

V. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- Artículo 50, en cuanto establece la obligación del Estado de procurar el mayor bienestar a los habitantes de la República.
- Artículos 77 y 78, en cuanto establecen los ciclos de cómo se organiza la educación, la obligatoriedad y gratuidad de los ciclos.
- Artículo 83, en cuanto establece que el Estado promoverá la educación de adultos.
- Artículo 84, en cuanto establece la autonomía de las universidades estatales.
- Artículo 121 incisos 1) en cuanto a las atribuciones de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Leyes

- Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, del 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.

- Ley Nº 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997 y sus reformas.
- Ley Nº 7648, Ley Orgánica de Patronato Nacional de la Infancia, del 09 de diciembre de 1996 y sus reformas.
- Ley Nº 6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, del 05 de mayo de 1983 y sus reformas.
- Ley Nº 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.
- Ley Nº 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, del 04 de mayo de 1971 y sus reformas.
- Ley Nº 3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 01 de enero de 1965 y sus reformas.

Elaborado por: aps
/*lsch//30-10-2019
c. Archivo