DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN -082-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA FAMILIA NUMEROSA

EXPEDIENTE Nº 21.439

INFORME INTEGRADO

ELABORADO POR:

KATTYA DELGADO MADRIGAL
VICTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESORES PARLAMENTARIOS

SUPERVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMÍREZ
GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

28 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO _____ 3
II. LA FAMILIA _____ 3
2.1. Tipos de familia _____ 5
2.2. Conformación de los hogares en Costa Rica _____ 5
III. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO (PNDIP) 2019-2022 _____ 11
IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS PRELIMINARES _____ 19
V. DERECHO COMPARADO _____ 25
VI. ANÁLISIS DEL ARTICULADO _____ 27
Artículo 1. _____ 27
Artículo 2. _____ 27
Artículo 3. _____ 31
Artículo 4. _____ 34
Artículo 5. _____ 35
Artículo 6. _____ 35
Artículo 7. _____ 36
Artículo 8. _____ 39
Artículo 9. _____ 41
Artículo 10. _____ 41
Artículo 10 (hay dos artículos 10). Esta reforma el art. 11 de la Ley N° 7600 _ 43
Artículo 11. _____ 45
Transitorio Único- _____ 45
VII. ASUNTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO _____ 46
Votación _____ 46
Delegación _____ 46
Consultas _____ 46
Obligatorias: _____ 46
Facultativas: _____ 47
VIII. FUENTES _____ 48
ANEXO 1. _____ 51
Principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según zona a julio 2018. _____ 51

AL-DEST- IIN -082-2019
INFORME INTEGRADO[1]

"RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA FAMILIA NUMEROSA"

EXPEDIENTE Nº 21.439

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley parte de la premisa de que las familias numerosas presentan una problemática particular debido a los costos que tienen que enfrentar en el cuidado, crianza y educación de un mayor número de hijos, respecto de otras familias con menos hijos o sin ellos. Desde esa perspectiva, con fundamento en el principio de igualdad, se plantea con esta iniciativa una serie de medidas que permitan a los miembros de las familias numerosas no quedar en desventaja en cuanto al acceso a bienes económicos, sociales y culturales.

De conformidad con la exposición de motivos, la propuesta reconoce y establece mecanismos para que el Estado otorgue beneficios que abarca *"(…) 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"*

Se indica como antecedentes la existencia de leyes con objetivos similares en países como España, Colombia y Argentina, siendo que los proponentes consideran a la ley española de familias numerosas como un buen referente y un modelo adaptable a nuestra legislación.

La propuesta se compone de un total de once artículos organizados bajo cuatro capítulos y una disposición transitoria.

II. LA FAMILIA

La familia es una institución social basada en las necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus

[1] Elaborado por ***Licda. Kattya Delgado Madrigal***, Socióloga, y ***Lic. Víctor E. Granados Calvo,*** Abogado, asesores parlamentarios. Supervisado por ***Msc. Gastón Vargas Rojas*** *y* ***Dr. Bernal Arias Ramírez,*** Jefes de Área Socio-ambiental y Jurídico Social. Revisión y aprobación final a cargo del ***Msc. Fernando Campos Martínez***, Director a.i., del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Recopoliacion informacion institucional a cargo de ***MSc. Michel Chinchilla Calderón.***

miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y patermaternalidad[2].

Como organización social se basa en una unidad de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también tienen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.

En la cotidianidad, las relaciones familiares constituyen el criterio básico para la formación de hogares y para el desempeño de las tareas ligadas a la reproducción biológica y social.

La expectativa social espera que los vínculos familiares estén basados en el afecto y el cuidado mutuo, aunque también incorporan consideraciones instrumentales, estratégicas y basadas en intereses, tanto en el corto plazo de la vida cotidiana como en una perspectiva intergeneracional de más largo plazo.

Como institución social, la familia regula la sexualidad legítima, los patrones matrimoniales, la conyugalidad y la fecundidad. También está cruzada por los patrones de divorcio y la separación, así como por las normas de transmisión intergeneracional de capital social y económico (las normas de la herencia). Las reglas formales corporizadas en el derecho y los patrones de sentido común, que a veces, inclusive, contradicen las reglas formales, son al mismo tiempo reflejo y guía para las prácticas sociales[3].

La familia nunca es una institución aislada, sino que es parte orgánica de procesos sociales más amplios, que incluyen las dimensiones productivas y reproductivas de las sociedades, los patrones culturales y los sistemas políticos. Los hogares y las organizaciones familiares están ligados al mercado de trabajo y a la organización de redes sociales, por lo que tendencias tales como las tasas de fecundidad y de divorcio, o procesos de envejecimiento, son parte de procesos sociales y culturales más amplios. Están también sujetos a políticas públicas. Y Como institución social básica, la familia no puede estar ajena a valores culturales y a procesos políticos de cada momento o período histórico.

La familia debe ser el principal referente con que cuenten las niñas, los niños y jóvenes para la vivencia y expresión de sentimientos de apoyo, comprensión,

---

[2] Jenlin. E (2005). Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas. Naciones Unidas, Cepal.

[3] Ibid.

ternura, respeto, amor, paternidad y maternidad responsables. De esta condición parte el reconocimiento de la situación jurídica particular de niñas, niños y jóvenes, que se expresa en una relación de tutela, a cargo de los padres y las madres de familia o quien ejerza la guarda-crianza y en forma subsidiaria, por parte del Estado.

El ambiente familiar es un medio que influye de diversas formas sobre el individuo, ya sea favoreciendo o inhibiendo su desarrollo.

2.1. Tipos de familia

Paulatinamente, se han suscitado cambios en la configuración del núcleo familiar, y podemos encontrar diferentes tipos de familia:

- *Familia Monoparental:* Hogar formado por el padre con los hijos
- *Familia Monomarental:* hogar formado por la madre con sus hijos
- *Familia Nuclear:* Conocida también como familia tradicional: está formada por la pareja con sus hijos en común.
- *Familia Pluriparental*: Familias reconstruidas, separación y nuevos emparejamientos de los padres.
- *Familia Extensa*: Padres, hijos, abuelos, tíos, primos, etc.
- *Familia Binuclear*: Existencia cada vez mayor de familias sin hijos, es decir, parejas solas
- *Pareja de Hecho*: Se sitúa frente a la pareja de derecho. La convivencia de dos personas sin estar unidas legalmente. Puede ser pareja heterosexual, homosexual, etc.

2.2. Conformación de los hogares en Costa Rica

En la década de los ochenta, las familias costarricenses estaban conformadas fundamentalmente por hogares de tipo nuclear con hijos(as), es decir hogares tradicionales conformados por una pareja y sus hijos(as). No obstante, con el paso del tiempo se han evidenciado transformaciones en esta estructura, visibilizando nuevas formas de convivencia que cada vez son más comunes.

El análisis realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en materia de estructura familiar en el año 2012, señala que para 1984, los hogares nucleares con hijos representaban el 51,2 por ciento de los hogares del país, para el año 2000, ese porcentaje disminuyó a 49,6 por ciento, situación que se ve acentuada en el 2011 cuando este tipo de hogares representaron el 41,8 por ciento de los hogares del país[4].

[4] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). Panorama Demográfico.

Cuadro N°1

Costa Rica: Tipología de hogar por año censal
1984, 2000 y 2011

Tipo de hogar	Censo 1984		Censo 2000		Censo 2011	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Nuclear sin Hijos	35 203	6,9	83 630	8,7	132 155	10,7
Nuclear con Hijos	262 480	51,2	475 321	49,6	516 541	41,8
Nuclear Monoparental	43 945	8,6	107 717	11,2	170 989	13,8
Extenso nuclear sin hijos	7 999	1,6	13 355	1,4	18 343	1,5
Extenso nuclear con hijos	62 730	12,2	88 092	9,2	105 154	8,5
Extenso monoparental	27 731	5,4	48 976	5,1	75 614	6,1
Extenso sin núcleo	16 375	3,2	28 020	2,9	40 729	3,3
Compuesto nuclear	15 999	3,1	18 130	1,9	15 970	1,3
Compuesto extenso	7 101	1,4	8 991	0,9	9 079	0,7
Compuesto sin núcleo	1 458	0,3	2 440	0,3	3 285	0,3
Unipersonal	28 458	5,6	76 975	8,0	139 419	11,3
No Familiares	3 194	0,6	7 497	0,8	9 703	0,8
Total	**512 673**	**100**	**959 144**	**100**	**1 236 981**	**100**

Fuente: Censo 1984, Censo 2000 y Censo 2011.

En términos absolutos el total de hogares nucleares con hijos aumentó, pero a un ritmo anual bastante lento, de 0,8 por ciento anual, lo cual a su vez se está traduciendo en una disminución porcentual con respecto al total de hogares del país. Si bien ese tipo de hogar sigue siendo el predominante, su disminución ha sido constante, lo que indica que la familia tradicional está siendo desplazada por otros tipos de hogares.

De manera paralela, el hogar nuclear sin hijos ha ido incrementando su peso, situación que puede verse de la mano con la disminución de las tasas de fecundidad que desde la década de los noventa ha tenido una constante baja, llegando en 2011 a 1,86 hijos(as) por mujer, de manera que, es evidente que las parejas están teniendo menos hijos(as) y por tanto pueden estar permaneciendo por más tiempo solas.

Los hogares monoparentales también han tenido un aumento importante, pues en el 2011 representaron el 13,8 por ciento (monoparental nuclear) y 6,1 por ciento (monoparental extenso) de los hogares del país. Sin embargo, es el hogar unipersonal el que ha tenido el aumento más significativo en su peso relativo dentro de todos los tipos de hogar, pasando de un 5,6 por ciento en 1984 a un 11,3 por ciento en 2011, el cual presenta, además, la mayor tasa de crecimiento del periodo 2000 – 2011, la cual fue de 5,4 por ciento anual.

El siguiente cuadro presenta la cantidad de personas inscritas si padre conocido desde al año 2010 al 2018, tendencia que ha ido en aumento en cada año.

Cuadro N°2

PERSONAS INSCRITAS SIN PADRE CONOCIDO
PERÍODO 2010-2018

AÑO	CANTIDAD DE NACIMIENTOS REGISTRADOS SIN PADRE
2010	5 050
2011	5 288
2012	5 299
2013	5 211
2014	5 405
2015	5 763
2016	6 413
2017	7 534
2018	8 782

Fuente: Base de datos de Nacimientos a Agosto 2019, Tribunal Supemo de Elecciones.

La monoparentalidad ha sido definida como "*aquella situación de convivencia en la que un único progenitor, normalmente la madre, asume en solitario el cuidado de sus hijos/as por motivos tan diversos como la viudedad o la ruptura conyugal*"[5]. La

[5] Avilés Hernández M (2015). ¿Qué es la «monoparentalidad»? Una revisión crítica de su conceptualización en materia de política social. Cuadernos de Trabajo Social, Universidad de Murcia.

legislación española que hemos querido aquí resaltar, pues fue mencionada en la exposición de motivos, incorpora el concepto de monoparentalidad y los traduce en beneficios de la siguiente manera[6]:

Tabla 1

Estatales	
Disposición	**Definición**
Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007, p. 46.990).	«...la constituida por un solo progenitor con el que convive el hijo nacido o adoptado y que constituye el sustentador único de la familia»
Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008, p. 51.935).	«...la constituida por el padre o la madre y el o los hijos».
Autonómicas	
Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2003, p. 30.700) (Cataluña).	«…una familia con niños menores que conviven en la misma y que dependen económicamente de una sola persona».
Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2007, p. 2.165) (Andalucía).	«...la formada por la madre o el padre y todos los hijos que convivan con uno u otro y que reúnan los siguientes requisitos: a) Hijos menores de edad, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos. b) Hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada»
Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León (BOE núm. 76, de 29 de marzo de 2007, p. 13.658) (Castilla y León).	«...las unidades familiares con hijos menores, o mayores de edad en situación de dependencia, que se encuentren a cargo de un único responsable familiar».
Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2011, p. 10.5505) (País Vasco).	«...las constituidas por la madre o el padre con uno o varios hijos o hijas a su cargo y sin relación conyugal o análoga en el momento de solicitud de la presentación».
Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de acompañamiento a los presupuestos Generales para 2009 (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2009, p. 27.754) (Principado de Asturias).	«...contribuyente que tenga a su cargo descendientes, siempre que no conviva con cualquier otra persona ajena a los citados descendientes, salvo que se trate de ascendientes (...). Se considerarán descendientes a los efectos de la presente deducción: a) Los hijos menores de edad, tanto por relación de paternidad como de adopción,

[6] Ibid.

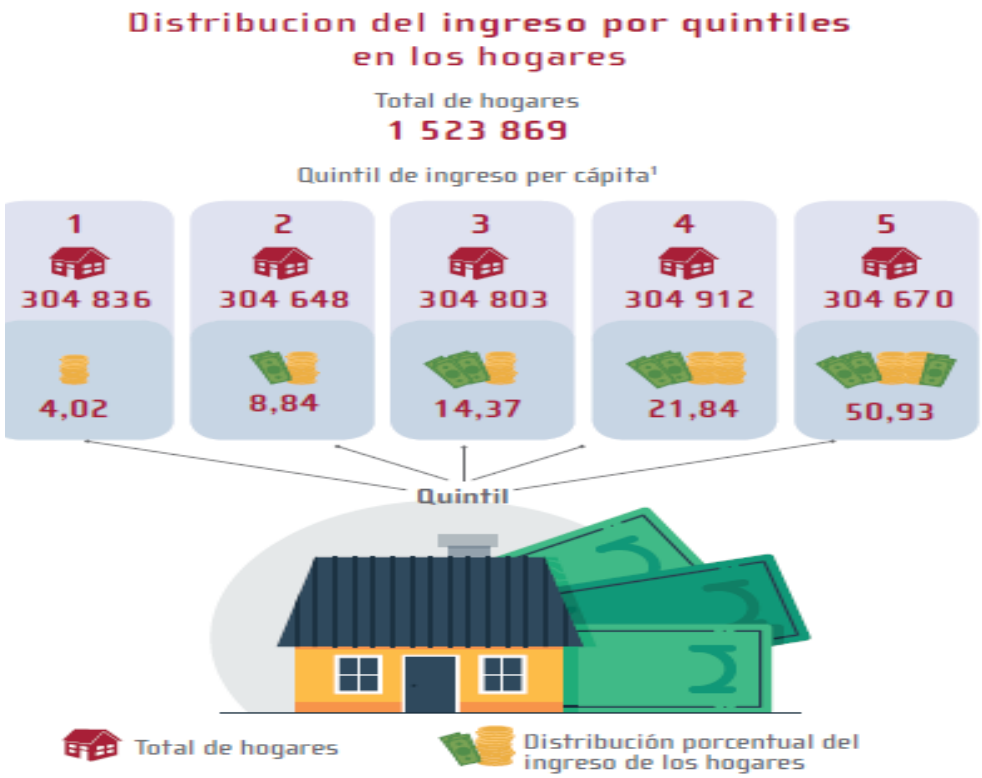
	siempre que convivan con el contribuyente y no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros. b) Los hijos mayores de edad discapacitados, tanto por relación de paternidad como de adopción, siempre que convivan con el contribuyente y no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros. c) Los descendientes a que se refieren los apartados a) y b) anteriores que, sin convivir con el contribuyente, dependan económicamente de él y estén internados en centros especializados. Se asimilarán a descendientes aquellas personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento (...)»
Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2011, p. 7.021) (Extremadura).	«…la madre o el padre y los hijos que convivan con una u otro y que reúnan alguno de los siguientes requisitos: a) Los hijos menores de edad con excepción de los menores emancipados. b) Hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada».
Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia (BOE núm. 182, de 30 de julio de 2011, p. 86.821) (Galicia).	«…núcleo familiar compuesto por un único progenitor o progenitora que no conviva con otra persona con la que mantenga una relación análoga a la conyugal y los hijos o hijas menores a su cargo, siempre que el otro progenitor o progenitora no contribuya económicamente a su sustento. A estos efectos, tienen la misma consideración que el hijo o hija: 1. Las personas unidas al único progenitor o progenitora en razón de tutela o acogimiento. 2. El concebido o concebida, siempre que mediante la aplicación de esta asimilación se obtenga mayor beneficio».
Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón (BOE núm. 281, de 20 de noviembre de 2014, p. 94.846) (Aragón).	«...núcleo familiar compuesto por un único progenitor, que no conviva con su cónyuge ni con otra persona con la que mantenga una relación análoga a la conyugal, y los hijos a su cargo, siempre que constituya el único sustentador de la familia»

Fuente: Avilés Hernández M (2015 Elaboración propia

Como se apuntó, las definiciones de la legislación española en su mayoría refieren a la ayuda económica que recibe la unidad familiar monoparental en los ámbitos de subsidios, vivienda, educación salud, materia tributaria, etc. Las particularidades que presentan cada una de estas definiciones es la exclusión de una pareja para el padre o madre de los dependientes, el núcleo familiar ampliado (es decir la presencia de padres, hermanos, primos, etc.) y la hegemonía familiar.

Datos del 2018 muestran que en el país (Costa Rica) existe un total de 1.523.869 hogares, distribuidos según quintiles de ingreso per cápita[7] de la siguiente manera[8]:

Imagen 1



Fuente. INEC. 2018.

El número de miembros por hogar nacional es de 3,20 cifra que es igual a la cantidad de miembros de la zona urbana, siendo que en la zona rural la cantidad disminuye.

Cuadro N°3

[7] Los quintiles dividen en quintas partes (cada una acumulando un 20% de casos); el primer quintil en la variable ingreso per-cápita, es un valor tal que un 20% de los hogares tienen ingresos menores o iguales que él y un 80% son mayores; el segundo quintil tiene un 40% de los hogares que tienen ingresos menores o iguales y un 60% mayores a él y así sucesivamente. Es ese sentido, el primer quintil contiene el 20% de los hogares con menor ingreso per cápita, en tanto el quinto agrupa el 20% de los hogares con el mayor ingreso por persona.

[8] INEC (2018). Costa Rica en cifras.

Miembros por hogar según zona urbana y rural por quintil ingreso per cápita, julio 2018

Miembros por zona	Total	Quintiles de ingreso per cápita				
		I	II	III	IV	V
TOTAL						
Miembros por hogar	3,20	3,50	3,52	3,32	3,03	2,60
Urbana						
Miembros por hogar	3,20	3,52	3,53	3,38	2,96	2,59
Rural						
Miembros por hogar	3,19	3,51	3,42	3,40	3,11	2,52

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, 2019.

Los miembros por hogar de la población urbana tienden a aumentar en el primer y segundo quintil, o sea, los segmentos más pobres de la población, una tendencia interesante es la disminución de los miembros por hogar en la zona rural. Se requiere de un análisis más detallado de la ubicación actual de las familias extensas, no sólo por quintil sino también por zona geográfica para así tener un enfoque preciso de las posibles necesidades de estos grupos familiares que permita delimitar los requerimientos u apoyos de los grupos de familias numerosas. (En el **anexo 1** se prestan las estadísticas de las principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según zona a julio 2018).

III. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO (PNDIP) 2019-2022

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022 aborda a la familia solo como mecanismo de superación de la pobreza y no con políticas públicas destinadas a potencializar su desarrollo como unidad básica de la sociedad en todos los sectores de la población, asimismo las políticas de genero están enfocadas en la violencia intrafamiliar y el papel de la mujer en el entorno socio-productivo.

El PNDIP contempla una intervención directa que busca disminuir la pobreza mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Particularmente, se busca atender 22.500 hogares en pobreza multidimensional, mediante la Estrategia de

Puente al Desarrollo. Sin embargo, el alcance de esta meta es mucho más amplio si se consideran otras intervenciones contempladas en los demás sectores[9]:

Cuadro N° 4
Cantidad meta de beneficiarios atendidos por instituciones en el PNDIP 2019-2022 para 13 programas y escenario base planteado.

	Institución	Programa	Línea Base 2017	Meta 2022
1	FONABE	Becas	95 000	130 000
2	MEP	Panea (Comedores escolares)	775 001	800 000
3	MEP	Transporte Estudiantil	143 697	159 697
4	IMAS	Avancemos	180 282	184 300
5	INA	Egresados de capacitación	10 645	15 968
6	MTSS	Pronamype CAPACITACIÓN	n.d.	15000
7	BANHVI	Subsidio para vivienda BONOS RAMT	1 026	3 570
8	AyA	Agua de calidad potable ASADAS	1 344 399	1 375 995
9	CCSS	Aseguramiento Seguro de Salud	334 479	354 479
10	CCSS	Aseguramiento Régimen No Contributivo	116 000	131 000
11	MS	CEN-CINAI	27 000	31 620
12	PANI	Becas para adolescentes madres	2 138	2 500
13	PANI	Centros de la red de cuido	28 244	34 244

Nota: es importante destacar que algunas propuestas sectoriales se plantean en términos de coberturas, por ejemplo, las relacionadas con las ASADAS o los egresados de capacitación del INA, por lo que fue necesario traducirlas en términos de población beneficiada empleando como año de referencia el 2017. En otros casos como los de aseguramiento, se supone que se realizarán intervenciones y se emplean para todo el período del plan, los valores anuales recientes multiplicados por cuatro que es el período de vigencia del PND.

Fuente: MIDEPLAN, 2018

Esta asesoría considera que la familia es un tema transversal, que incorpora aspectos como salud, trabajo, educación, bienestar económico, deporte, recreación, participación social, cultura, valores, igualdad y equidad. Para darle el adecuado apoyo a la familia se requiere un abordaje interinstitucional utilizando de manera planificada los recursos humanos y financieros existentes en las entidades que conforman el aparato estatal, particularmente el Sector Social.

[9] Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (MIDEPLAN). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario- 2019-2022

En el caso del Instituto Mixto de Ayuda Social, los programas que implementa en materia de familia son de orden asistencial:

- **Atención de Necesidades Básicas**[10]: Es un complemento económico para cubrir necesidades de alimentación, transporte, vestido, pago de servicios básicos, gastos de servicios fúnebres, alquiler domiciliario, enseres domésticos, medicamentos, dieta especial, servicios de apoyo y ayudas técnicas, letrinas, servicios profesionales que no cubran otras instancias públicas. Incluye las acciones referentes a Seguridad Alimentaria y el cumplimiento del Decreto Nº 34531-MP-G-MIVAH-MEP-MTSS-H, "Programa de Cuadernos e Implementos Escolares".

  Está dirigido a:

  - Familias con Jefatura femenina.
  - Familias con población infantil entre los 0 a 12 años de edad, cuyos padres estudian, se capacitan, trabajan, presentan alguna condición de discapacidad o condición agravante de salud.
  - Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de género.
  - Personas en protección por ser víctimas o testigos de un delito o proceso judicial.
  - Jefas de hogar con personas menores de edad.
  - Familias con personas adultas mayores.
  - Familias indígenas.
  - Familias con población infantil indígena.
  - Personas en situación de trata, situación de explotación o comercio sexual.
  - Personas en conflictos con la ley y sus familiares dependientes.
  - Familias que requieren el adaptador para el acceso de la televisión digital.

- **Asignación familiar inciso H**[11]: Este beneficio además de alimentación cubre motivos de alquiler de vivienda, pago de asistente personal y atención de gastos capacitación laboral, técnica y/o universitaria, amplía su cobertura para los siguientes motivos: gastos médicos, rehabilitación para las personas con discapacidad y compra de herramientas técnicas de apoyo. Además, el subsidio se podrá girar según lo indica el artículo 8°, a personas con discapacidad que presenten las siguientes condiciones agravantes: orfandad, abandono, violencia intrafamiliar, orden judicial; también en caso de enfermedades terminales o degenerativas del padre o madre de la persona con discapacidad, siempre y cuando, los primeros se encuentren institucionalizados. En estas situaciones podrá girarse el subsidio a terceras personas o bien a una institución, en este último caso mediante un convenio firmado entre las partes.

---

[10] Instituto Mixto de Ayuda Social. Atención Familias. URL: http://www.imas.go.cr/beneficios/atencion-familias-0.

[11] Ibid... Asignación familiar tipo H.. URL: http://www.imas.go.cr/beneficios/asignacion-familiar-inciso-h

Está dirigido a:

- Personas trabajadoras de bajos ingresos que tengan a su cargo hijos o hijas con discapacidad permanente, según diagnóstico o epicrisis emitido por la Caja Costarricense de Seguro Social (no se limita la edad de la persona con discapacidad).
- Personas trabajadoras de bajos ingresos que tengan a su cargo hijos o hijas menores de 18 años con discapacidad, según diagnóstico o epicrisis emitido por la Caja Costarricense de Seguro Social, (en este escenario valorar la discapacidad temporal y el límite de edad).
- Personas mayores de 18 años y menores de 25 años con discapacidad, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior o de capacitación laboral, técnica, (en este escenario valorar la discapacidad temporal).

- **Cuido y desarrollo infantil**[12]: Se orienta a cubrir el costo de atención de la niñez en la primera y la segunda infancia; que asistan a las alternativas de cuido. En tanto sus padres, madres o personas encargadas trabajan, estudian, se capacitan o presentan alguna condición de discapacidad o afectación en la situación de salud.

  Está dirigido a:

  Familias que requieran la atención de sus hijos en la primera y segunda infancia, con el objetivo de que sus padres puedan trabajar, estudiar o tengan alguna limitación o afectación en su salud con prioridad en:

  - Familias con Jefatura femenina.
  - Familias con población infantil entre los 0 a 12 años de edad, cuyos padres estudian, se capacitan, trabajan, presentan alguna condición de discapacidad o condición agravante de salud.
  - Familias con personas con condiciones de discapacidad.
  - Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de género.
  - Personas en protección por ser víctimas o testigos de un delito o proceso judicial.
  - Personas con condiciones de discapacidad.
  - Jefas de hogar con personas menores de edad.
  - Familias con personas adultas mayores.
  - Personas adultas mayores.
  - Familias indígenas.
  - Familias con población infantil indígena.
  - Familias afectadas por la veda en proceso de pesca.
  - Personas jóvenes egresadas de alternativas operadas o supervisadas por el PANI.
  - Personas en situación de calle.

[12] http://www.imas.go.cr/beneficios/cuido-y-desarrollo-infantil-0

- Personas en situación de abandono.
- Familias afectadas por emergencias.
- Personas en situación de trata, situación de explotación o comercio sexual.
- Personas en conflictos con la ley y sus familiares dependientes.
- Familias que requieren el adaptador para el acceso de la televisión digital.

- **Prestación alimentaria (inciso K) a jóvenes egresados del PANI[13]:** Se brinda a personas jóvenes entre 18 y 25 años, egresadas de las Alternativas de Cuido operadas o supervisadas por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con el fin de que atienda necesidades básicas de subsistencia y educación continua. Deben cumplir con el siguiente perfil: edad entre 18 y 25 años, que tengan carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes, sean personas estudiantes en cualquier de los ciclos educativos o demuestren imposibilidad de estudiar o trabajar por razón de su discapacidad permanente o temporal según diagnóstico o epicrisis emitida emitido por la Caja Costarricense del Seguro Social.

  Está dirigido a:

  - Personas mayores de 18 años y menores de 25 años, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad, y que presenten las siguientes condiciones: carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua y que sean estudiantes en cualquiera de los ciclos educativos.
  - Las personas jóvenes estudiantes que cumplan los requisitos del primer párrafo de este artículo 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.
  - Las personas jóvenes que estén en condición de pobreza y que por razón de una discapacidad permanente o temporal, no puedan estudiar o trabajar, según diagnóstico o epicrisis de la C.C.S.S. (entre los 18 y 25 años).

En el IMAS, **no existe la clasificación de "familia numerosa" dentro de la metodología para calificar beneficios de ayudas sociales**. Hay que tener claro que el enfoque del IMAS es considerar a la familia en todos sus modelos: abuelos, tíos, tías, madres solteras, padres solteros, abuelo y nieto, etc. Ahí entran las personas con discapacidad, los adultos mayores. No importa cómo esté constituida la familia, ni la cantidad de miembros; solo se considera su condición socioeconómica medido por IPM. El proyecto de ley pretende definir un modelo de familia determinado para obtener beneficios sociales. Ahí hay un quiebre del modelo de asistencia[14].

[13] Ibid. Prestación alimentaria (inciso K) a jóvenes egresados del PANI. URL: http://www.imas.go.cr/beneficios/prestacion-alimentaria-inciso-k-jovenes-egresados-del-pani

El perfil diseñado para otorgarle beneficios considera 60 variables que se presentan en el Proceso Metodológico para atención de familias adjunto en el siguiente link: http://www.imas.go.cr/sites/default/files/files/puente/Proceso-Metodologico-de-Intervencion-con-las-Familias-Puente-al-Desarrollo.pdf

En los siguientes cuadros se presentan las jefaturas de familia beneficiadas por cantidad de integrantes y promedio de personas por familia, así como la cantidad de hijos beneficiados según grupo de edad.

Cuadro N° 5
Imas. Jefaturas de familia beneficiadas por cantidad de integrantes y promedio de personas por familia, según provincia. Información al 5 de agosto, 2019.

PROVINCIA	N° JEFATURAS DE FAMILIA	CANTIDAD DE INTEGRANTES	PROMEDIO DE PERSONAS POR FAMILIA
SAN JOSE	22,789	76,012	3.34
ALAJUELA	13,244	45,201	3.41
CARTAGO	5,180	18,665	3.60
HEREDIA	6,522	23,031	3.53
PUNTARENAS	17,337	62,287	3.59
GUANACASTE	9,981	37,146	3.72
LIMON	11,298	42,543	3.77
TOTAL	**86,351**	**304,885**	**3.53**

FUENTE: IMAS. Área de Sistemas de Información Social, a partir de Reporte Personalizable del Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN).

El tamaño promedio de las familias atendidas por el IMAS llega casi a 4 en las provincias de Guanacaste y Limón, estos indicadores permiten por un lado determinar la ubicación geográfica de las familias que requieren de mayor apoyo acorde al número de sus miembros, nótese que no se hace la salvedad si se trata de familia nuclear, monoparental o extensa.

[14] Acosta M. Jefa Despacho, Presidencia Ejecutiva IMAS. Información remitida vía correo electrónico viernes 16 de agosto de 2019

Cuadro N° 6
Imas. Número de personas beneficiadas con la condición de hijos, según grupo de edad. Información al 5-08-2019.

GRUPO DE EDAD	N°PERSONAS
0 A 5	24,722
6 A 12	135,349
13 A 19	160,590
20 A 25	10,952
TOTAL	331,613

FUENTE: IMAS. Área de Sistemas de Información Social, a partir de Reporte Personalizable del Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN).

La población que mayores beneficios ha recibido es la que se encuentra en los grupos etarios de 13 a 19 años y de 6 a 12 años, lo que podría suponer que es la población estudiantil cubierta por el programa Avancemos.

El Programa Gestión de Becas, es el programa sustantivo del FONABE y cuenta con el 94.60% de los recursos institucionales de acuerdo al presupuesto ordinario para el ejercicio económico 2018; los cuales están direccionados para la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos que se encuentren en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

Cuadro N° 7
Fondo Nacional de Becas Grado de cumplimiento de metas de producción Al 31 de diciembre de 2018

Programa	Producto	Nombre de la unidad de medida	Meta Programada	Ejecución anual (31 Dic 2018)	Porcentaje de ejecución (31 Dic 2018
Gestión de Becas	Becas	95.000 beneficiarios en condición de pobreza extrema /1	95.000	107.925	114
Gestión de Becas	Becas	54.614 becas de preescolar y primaria asignadas en pobreza y vulnerabilidad /1	54.614	71.111	130
Gestión de Becas	Becas	14.493 estudiantes de escasos recursos económicos de preescolar /2	14.493	15.392	106

		Pago mensual de becas a estudiantes de escasos recursos económicos de preescolar /2	3.119	3.117	100
Gestión de Becas	Becas	161.124 becas para estudiantes de escasos recursos económicos de I y II ciclo /2	161.124	171.028	106
		Pago mensual de becas para estudiantes de escasos recursos económicos de I y II ciclo /2	38.319	37.745	99
Gestión de Becas	Becas	5.218 becas para estudiantes de escasos recursos económicos de Secundaria (académica y técnica) /2	5.218	6.226	119
		Pago mensual de becas para estudiantes de escasos recursos económicos de Secundaria (académica y técnica) /2	2.349	2.667	114
Gestión de Becas	Becas	9.178 becas otorgadas a los estudiantes de escasos recursos económicos de educación especial /2	9.178	9.949	108
		Pago mensual de becas otorgadas a los estudiantes de escasos recursos económicos de educación especial /2	3.235	3.213	99
Gestión de Becas	Becas	6.804 becas para estudiantes de escasos recursos económicos direccionados a jóvenes y adultos /2	6.804	7.813	115
		Pago mensual de becas para estudiantes de escasos recursos económicos direccionados a jóvenes y adultos /2	3.830	3.484	91
Gestión de Becas	Becas	850 estudiantes visitados In Situ que mantienen las condiciones que dieron origen a la beca	100%	167%	167%
Gestión de Becas	Becas	10.429 becas otorgadas a estudiantes de educación primaria en condición de	10.429	18.892	181

	pobreza extrema con beca, matriculados en los centros educativos ubicados en las regiones de planificación nacional, según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) /1

/1 Metas establecidas en el PND 2015-2018: "Alberto Cañas Escalante". Según Directrices Presidenciales N° 045-MP y 69-MP del 2017, el Fondo Nacional de Becas forma parte de las instituciones priorizadas con capacidad de incidir en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por ende, adoptará los resultados del IPM como un criterio para la elaboración de los planes operativos institucionales (MAPP-Ficha Técnica y Matriz IPM) y de los presupuestos institucionales anuales. Además, deberá incorporar el IPM como herramienta oficial de medición, para el monitoreo, seguimiento y evaluación.

/2 Con base en el Acuerdo de Junta Directiva N° 94-2018, Sesión Ordinaria N° 13 del 12 de junio del 2018, se acuerda: Aprobar la reclasificación presupuestaria y modificación de metas del Plan Operativo Institucional 2018 para la fuente presupuestaria MEP y Superávit MEP, presentada mediante el oficio FONABE-DE-DGB-231-2018, con el fin de fortalecer el programa de gestión de becas en sus diferentes productos según demanda actual y acorde con los recursos con que se cuenta. Acuerdo firme.

Fuente: FONABE 2018.

El cuadro anterior, señala una adjudicación de becas por parte del Fonabe, que supera las metas programadas, lo cual evidencia una gran demanda de este tipo de ayuda.

Vale aclarar que en Fonabe “no existe ninguna disposición que limite el número de beneficiarios dentro de un mismo núcleo familiar, si la familia cumple con la condición socioeconómica, se les da beneficio a los miembros solicitantes que se encuentren estudiando”[15].

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS PRELIMINARES

Desde la promulgación de la Constitución Política en el año 1949 el constituyente dotó a la familia de la protección especial del Estado. Así lo indica el artículo 51 de la carta magna recientemente reformado[16], que no solo enuncia esa obligación de resguardo y cuido que debe de entenderse como necesaria para el desarrollo

[15] Donato. Mauricio. Director Ejecutivo Fonabe.Información remitida vía correo electrónico viernes 10 de octubre de 2019

[16] Artículo 51- Reformado por el artículo único de la ley N° 9697 del 16 de julio de 2019: 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 y la niña, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

humano, sino que además, establece a la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad[17].

Por su parte, importantes instrumentos del derecho internacional, al igual que nuestra Constitución Política, enuncian el carácter fundamental de la familia calificándola como "elemento natural" y "fundamento de la sociedad". Ese es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970, que recoge ese tema en su artículo 17 inciso primero[18], y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado mediante Ley N° 4229 de 11 de diciembre de 1968, en su numeral 23 inciso primero[19]. Además, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 16.3; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo sexto señala que "*Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella*", y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley Nº 7184, del 18 de julio de1990.

De modo tal que, la protección de la familia ha sido objeto de la preocupación del derecho internacional y del legislador costarricense desde larga data, claro está, atendiendo a la evolución de las formas de convivencia familiar a lo largo del tiempo y, consecuentemente, a un concepto de familia amplio y no restrictivo, como lo indica la Sala Constitucional:

> *La Sala debe partir de que la familia, tal y como lo indica el artículo 51 de la Constitución Política, es la cédula-fundamento de la sociedad, merecedora de una debida protección por parte del Estado. Pero la familia debe ser vista de manera amplia y nunca restrictiva, ya que la concepción reciente de la misma incluye, tanto a la familia unida por un vínculo formal -el matrimonio (artículo 52*

---

[17] Sala Constitucional, Sentencia N° 00346-1994, de las 15 horas con 42 minutos, del 18 de enero de 1994: *"...Encontramos en la norma constitucional dos elementos de suma importancia en la comprensión de la intención del legislador al promulgarla, cuales son el "elemento natural" y "fundamento de la sociedad", como componentes básicos de la formación de la familia. En la primera frase, entendemos que nuestro legislador quiso que en dicho concepto —familia— se observara que su sustento constituye un elemento "natural", autónomo de los vínculos formales. Por otro lado, y siguiendo esta misma línea de pensamiento, también debemos entender que al decirse que la familia es el "fundamento de la sociedad" no debemos presuponer la existencia de vínculos jurídicos."*

[18].Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
(…)

[19] Artículo 23

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
(…)

de la Constitución Política)-, como aquella en la cual la unión se establece por lazos afectivos no formales -uniones de hecho, regulares, estables, singulares, etc.[20]

La promulgación del Código de Familia Ley Nº 5476, del 21 de diciembre de 1973, en su artículo primero igualmente ratifica la obligación del Estado costarricense de proteger a la familia y otorga a la unión de hecho todos los efectos patrimoniales propios del matrimonio formalizado legalmente[21]. Lo anterior es sumamente importante ya que la Sala Constitucional ha insistido en la necesidad de que la protección Estatal ordenada por el Derecho constitucional y el Derecho internacional debe de entenderse y extenderse a las familias de hecho.

Ahora bien, a pesar que es claramente identificable la vocación legislativa de defensa y protección de la familia, no existe en el ordenamiento jurídico nacional antecedentes, o expresa disposición en torno a las llamadas "familias numerosas". La legislación destinada al combate de la pobreza y el desarrollo humano, como el caso de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, del 23 de diciembre de1974, efectivamente, dota al Estado para que ejecute una serie de programas y servicios para costarricenses y extranjeros residentes con estatus legal que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, sin discriminar el número de integrantes de un mismo núcleo familiar.

De conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº 35873 del 08 de febrero de 2010, se asigna anualmente un 4% del presupuesto ordinario del FODESAF al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para sus programas de asistencia y bienestar social dentro de los que destacan los programas de: a) asignación familiar, que brinda un aporte económico para la satisfacción de las necesidades básicas a estudiantes de educación superior o técnica con discapacidad, entre los 18 y 25 años o a quienes tengan a su cargo personas con discapacidad, b) atención a familias, que promueve la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y servicios públicos mediante una transferencia económica, c) atención a familias en situación de violencia, que ofrece un aporte económico dirigido a personas víctimas de violencia intrafamiliar, d) prestación alimentaria, que otorga recursos para la satisfacción de necesidades básicas, dirigida a personas hasta los 25 años, que egresan de la alternativas operadas o supervisadas del Patronato Nacional de la

---

[20] Sentencia Nº 2008-016978, de las catorce horas cincuenta y seis minutos del doce de noviembre de dos mil ocho. Además, sentencias números 3435-92, 0346-94, 1151-94, 1975-94, 3693-94, y 7515-94, mediante las que la Sala, ha insistido en la legitimidad de dotar de protección legal a la familia de hecho.

[21] Artículo 242.- La unión de hecho pública, notoria, única y estable, por más de tres años, entre un hombre y una mujer que posean aptitud legal para contraer matrimonio, surtirá todos los efectos patrimoniales propios del matrimonio formalizado legalmente, al finalizar por cualquier causa.

Infancia, y a personas entre los 18 a 25 años que no trabajan y estudian debido a su condición de discapacidad, entre otros programas[22].

Otro tipo de legislación es la destinada a dotar de vivienda familiar a grupos y sectores vulnerables, caso de la Ley Nº 7052, del 13 de noviembre de 1986, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), que igualmente otorgan ese tipo de subsidios (Bono) sin discriminar respecto del número de integrantes de una misma familia. Solo se toma en cuenta el ingreso familiar de los sectores de la población a que van dirigidos los distintos programas, de tal forma que las condiciones fijadas para los de mayor ingreso, permite mejorar las que se fijen para los de menor ingreso, de manera que, para estos últimos, se facilite la obtención de casa propia[23].

En el caso de la asignación del Fondo Nacional de Becas, dicha ley tiene como uno de sus objetivos centrales conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Las mismas se adjudicarán con base en el mérito personal, condiciones socio-económicas y rendimiento académico de los beneficiarios.[24]

No resulta ocioso adicionar que la Sala Constitucional declaró inconstitucional la disposición que se encontraba en dicha ley de que dichas becas fuesen otorgadas solo a estudiantes costarricenses. Mediante resolución N° 7806-2003 de las 16:49 horas del 30 de julio de 2003 dijo:

> *La Sala estima que el derecho al acceso al fondo de becas únicamente para costarricenses constituye una medida discriminatoria en perjuicio de toda persona extranjera, ya sea menor o mayor de edad porque el otorgamiento de becas si bien no es per se un derecho fundamental, en el conjunto de otros apoyos integra el derecho a la educación y éste no es privativo únicamente para costarricenses. El Estado no puede hacer nugatorio este derecho a aquellas personas que no tienen los medios económicos para poder obtenerlo basados únicamente en razones de nacionalidad, al igual que no lo podría hacerlo basado en razones similares, como de raza, sexo, etc. En este sentido, la nacionalidad se convierte en una condición ilegítima de exclusión de la adjudicación de becas. Con las normas cuestionadas se está negando irrazonablemente a los extranjeros de bajos recursos económicos el acceso a*

---

[22] Con apoyo en la página del Instituto Mixto de Ayuda Social. Recuperado de https://www.imas.go.cr/beneficios.

[23] Artículo 8 de la Ley Nº 7052 del 13 de noviembre de 1986.

[24] Artículo 4 inciso a) de la Ley Nº 7658 del 11 de febrero de1997. Creación del Fondo Nacional de Becas.

la educación, por cuanto el Estado dispone, en virtud del principio de solidaridad social, de mecanismos para facilitar la prosecución de estudios, los que no pueden ser utilizados discriminatoriamente.

El derecho a la educación, por pertenecer a los llamados derechos sociales, requiere para su plena vigencia de la capacidad del Estado para garantizarlo. No obstante, es imposible pretender que el Estado lo garantice más allá de su capacidad real para financiarlo. El Estado se encuentra obligado en garantizar el acceso a la educación, sin que ello implique en modo alguno, que se encuentre en la obligación de becar a todos los habitantes, sino en el que sea factible su ingreso y permanencia a los centros educativos públicos, conforme a las posibilidades de cupo, rendimiento académico y no establecer limitaciones sobre las condiciones personales del alumno que lo priven del sistema educativo en general. De tal forma que no resulta válido que se limite irracionalmente a los extranjeros, pues en aplicación del principio de solidaridad social, el acceso a las aulas de los diferentes centros educativos, de una población de bajos recursos, es general y la implementación del sistema de becas es importante para el desarrollo de la educación nacional, por lo que no debe de haber diversidad de trato basada en criterios como el de nacionalidad.

A manera de conclusión, esta asesoría indica que resulta claro que a lo largo de la historia de la Segunda República ha existido una clara vocación legislativa destinada a la protección de la familia. No obstante, no es hasta el momento en que se presenta la iniciativa en estudio, que se pretende crear mecanismos de mayor protección a las familias, específicamente con mayor número de integrantes, lo que puede ser viable jurídicamente, siempre y cuando no se vulnere el principio de igualdad ante la ley (artículo 33 de la Constitución Política) respecto de los derechos fundamentales que son inherentes al ser humano, sin distingos de ninguna naturaleza, es decir, sin vulnerar derechos que no requieren para su ejercicio de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía del titular, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos.

Como se anotó en los primeros apartados, igualmente debe tomarse en cuenta para la viabilidad de la propuesta, aspectos relativos al número de población que se pretende abarcar. De conformidad con la más reciente Encuesta Nacional de Hogares[25] (ENAHO por sus siglas) el promedio de miembros por hogar es de 3,20, mismo que varía entre los quintiles en forma inversa, es decir que a menor ingreso, mayor cantidad de personas en el hogar:

"…el quintil uno tiene en promedio 3,50 miembros por hogar, y a pesar que aumenta en el segundo (a 3,52), disminuye en los siguientes hasta llegar a 2,60 miembros por hogar en el cinco. Este comportamiento del tamaño del hogar,

[25] http://inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/enaho-2018.pdf

resulta en una concentración de personas en los hogares de menor ingreso, donde el quintil uno abarca al 21,9 % del total de la población, mientras el 20 % de hogares con mayor ingreso agrupa solamente el 16,3 % de las personas"[26]

De acuerdo con esa investigación estadística, los hogares más pobres tienen mayor número de miembros, tendencia que se ha mantenido a lo largo del tiempo, pero cuya brecha, respecto de los hogares con mayores ingresos ha ido disminuyendo:

La brecha entre la cantidad de miembros que formaban parte de los hogares pobres y los no pobres ha disminuido. Hace 20 años la diferencia entre ambos grupos era de un miembro más en los hogares menos favorecidos respecto de los que no se encontraban en condición de pobreza. En el 2007 la diferencia se redujo a 0,5 miembros y en el 2017 bajó a 0,4 miembros. Siguen siendo más grandes los hogares pobres que los no pobres, pero en lo personal considero que pasa más por un tema cultural de la población en condición de pobreza que por no tener acceso a medios e información para la planificación familiar.[27]

Es importante indicar que la ENAHO que es un programa del Instituto Nacional de Estadística y Censos dirigido a la recolección de datos de la población, especialmente referidos al ingreso, distribución y características de los hogares costarricenses, estableció las siguientes tipologías de hogar, tomando en cuenta relaciones de parentesco y el estado conyugal de los encuestados:

Los hogares nucleares son los que están compuestos por la pareja con o sin hijos, y uno solo de los padres con hijos. Los hogares extensos son los que están organizados por una pareja con o sin hijos más otros familiares o uno solo de los padres con hijos más otros familiares llámense padres, hermanos, primos, tíos u otros. Los hogares compuestos son aquellos que además de los padres con o sin hijos viven otros miembros no familiares con ellos o uno solo de los padres con hijos más otros no familiares. En la tipología de otros tipos, se contemplan los unipersonales que son aquellos hogares compuestos por una sola persona y los no familiares son aquellos hogares conformados por personas que no tienen ningún parentesco entre sí. [28]

---

[26] Encuesta Nacional de Hogares 2018

[27] Luis Ángel Oviedo. Facultad de Ciencias Económicas UCR. Recuperado: https://semanariouniversidad.com/pais/los-hogares-mas-pobres-tienen-mayor-numero-integrantes/

[28] http://inec.cr/sites/default/files/documentos/social/otros_temas_sociales/publicaciones/anpoblaccenso2000-04.pdf

V. DERECHO COMPARADO

En el caso de **España** rige la Ley 40/2003 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.[29]. Es la única ley de este tipo sobre la que existe información disponible. La misma se encuentra vigente desde de diciembre de 2003. Con anterioridad existía en España regulación en la materia de protección a las familias numerosas esto mediante la Ley 25/1971, de 19 de junio, pero se consideró necesaria la promulgación de una nueva legislación que abarcara a una concepción más moderna del concepto "familia" de modo que se equiparara lo dispuesto a otras formas de filiación.

Dicha legislación conceptualiza a las familias numerosas como aquella que es integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes (artículo 2 inciso 1) y equipara ese concepto a otras formas de filiación, por ejemplo, hijos no comunes, con algún grado de discapacidad, hijos sometidos a tutela, etc. (Artículo 2 inciso 2)

Se categorizan las familias numerosas por número de hijos correspondiendo a cada comunidad autónoma de residencia del solicitante la competencia para el reconocimiento de la condición, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría

Los beneficios a los que se hace acreedora la familia numerosa se establecen en el título segundo de la ley y se clasifican en a) sociales: bonificación del 45 por ciento de las cuotas a la Seguridad Social por la contratación de cuidadores, protección especial en materia laboral en cuanto a movilidad geográfica, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y extinción del contrato de trabajo, b) actividades y servicios públicos: tratos preferenciales en concesión de becas y adquisición de libros, acceso a albergues y centros cívicos, exenciones y bonificaciones en tasas y precios referidas a transporte público y acceso a bienes y servicios culturales, deportivos y de ocio, c) vivienda: acceso preferente a préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas, facilitación del cambio a otra vivienda protegida de mayor superficie cuando se produzca una ampliación del número de miembros de la familia, d) materia tributaria: beneficios fiscales para compensar a las rentas familiares en función de las cargas que soportan.

En el caso de **Chile** no existe una Ley que de manera específica se dirija a brindar subsidios a las familias numerosas. Se identificó un Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017, que articula las políticas que desarrollan los distintos Ministerios

[29] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21052

en la materia y la existencia de un Sistema de Prestaciones Familiares que está compuesto por cuatro beneficios: Asignación Familiar, Asignación Maternal, Subsidio Familiar (SUF) y Subsidio Materna[30]

Los subsidios son pagados a un beneficiario, por cada una de las personas que cumplan los requisitos para causar el beneficio (comúnmente llamados causantes o cargas familiares acreditadas) dentro de los que se encuentran los siguientes:

El cónyuge y el cónyuge inválido. Los hijos, hijastros y los adoptados hasta los 18 años; los mayores de edad y hasta los 24 años, solteros, que sigan estudiando. Los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos, en las mismas condiciones que en el punto anterior. Hijos, hijos adoptados, hijastros nietos y bisnietos inválidos de cualquier edad Trabajadoras embarazadas. La cónyuge embarazada. La madre viuda. Los ascendientes (padre, madre, abuelo, abuela, bisabuelo, etc.) mayores de 65 años. Los menores que hubiesen sido confiados al cuidado de personas naturales en virtud de una medida de protección dispuesta por sentencia judicial.

Existen aportes familiares permanentes o asignaciones económicas que se traducen en bonos de un monto mensual por dos años dentro del que destaca el Bono por Hijo que "(…) es un beneficio que incrementa el monto de la pensión de la mujer a través de la entrega de una bonificación por cada hijo nacido vivo o adoptado; éste no se paga al momento del nacimiento del hijo, sino que junto a su pensión. La bonificación, que se fija y comienza a generar rentabilidad desde la fecha de nacimiento del hijo y equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales"[31]

En el caso de **Colombia** se identificó la Ley Nº 1361 de 2009, Ley de Protección Integral a la Familia. Colombia[32]

Esta Ley tiene como objetivo fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, así mismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia. En relación con las familias numerosas establece en el artículo 8 lo siguiente:

---

30 https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26069/1/BCN_Politicas_apoyo_a_la_familia_Chile__Espana_y_Tailandia_FINAL.pdf

31 https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26069/1/BCN_Politicas_apoyo_a_la_familia_Chile__Espana_y_Tailandia_FINAL.pdf

32 https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley-1361-de-2009.pdf

Teniendo en cuenta la importancia de la familia dentro de la sociedad, el Gobierno Nacional establecerá las estrategias y acciones necesarias a fin de proteger y apoyar a las familias numerosas. Se considerarán familias numerosas, aquellas familias que reúnen más de 3 hijos.

No existe otra disposición en concreto respecto de las familias numerosas.

VI. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.

La propuesta establece como objetivo a) el reconocimiento b) la protección y c) la promoción de condiciones para que los miembros de familias numerosas tengan igual acceso y disfrute a los bienes económicos, sociales y culturales.

Lo anterior es adecuado y conforme a la propuesta y puede ser aprobado de conformidad con los criterios de conveniencia y oportunidad de los señores legisladores. Si bien es cierto el término "promoción" puede llamar a confusión, más adelante en el artículo 6 de la propuesta se indica que *"(…) 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".* Sobre el contenido de este artículo y el objetivo de la promoción haremos referencia más adelante.

Artículo 2.

Se procede a una serie de definiciones por cuya importancia nos permitimos revisar en detalle, no sin antes hacer una observación en materia de técnica legislativa. Dado que el artículo es grande y de hecho se consideran necesarias las definiciones por la novedad que representa en el ordenamiento jurídico lo pretendido, debería enumerarse en incisos los conceptos que se pretenden definir, a saber: familia numerosa, ascendientes y persona con discapacidad.

Familia numerosa.

Se define familia numerosa como aquella integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean comunes o no es decir familias de cuatro o más miembros, caso de que solo forme parte de la misma un ascendiente, o familias de cinco o más miembros, caso de que la integren los dos ascendientes.

Debe tomar en consideración el legislador, que si bien es cierto, la más reciente Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO por sus siglas) indica que el promedio de

miembros por hogar es de 3,20, en el año 2014 las familias de cuatro o más miembros eran un total de 608.735 hogares.

La cifra en ese entonces representaba poco menos de la mitad del total de hogares identificados en ese período (1 425 297) pero el número de personas que forman parte de esos hogares, era cercano a los tres millones (2 942 228), por lo que se puede concluir que para ese período más de la mitad de la población forma parte de un hogar de cuatro o más miembros, al menos con los datos disponibles del año 2014, veamos:

Cuadro N° 8
Total de hogares y personas en hogares
Por número de miembros en el hogar
Según zona. A Julio de 2014
(Excluye servicio doméstico y pensionistas)

Zona	Total	Número de miembros				
		De 1 a 3	De 4	De 5 a 6	De 7 a 9	De 10 o más
Total país						
Hogares	1 425 297	816 562	317 699	237 596	47 959	5 481
Personas	4 761 807	1 819 579	1 270 796	1 253 600	359 481	58 351
Urbana						
Hogares	1 043 712	603 827	234 591	167 442	33 529	4 323
Personas	3 460 231	1 344 490	938 364	881 539	250 627	45 211
Rural						
Hogares	381 585	212 735	83 108	70 154	14 430	1 158
Personas	1 301 576	475 089	332 432	372 061	108 854	13 140

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2014.[33]

Lo anterior indica que el número potencial de beneficiarios puede ser muy elevado, especialmente si se considera lo indicado en los siguientes incisos de la propuesta que otorgan beneficios en los siguientes casos:

a) *Familias constituidas por 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*

[33] Recuperado: http://inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares

b) *Familias compuestas por solo los 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) *Familias con ascendientes 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*
d) *Familias de 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) *Familias de 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) *Familias de dos hijos, cuando haya fallecido el padre o la madre*

Entonces, si bien es cierto es muy loable la propuesta y pretende abarcar un número extenso de posibilidades, debe tomarse en cuenta que la población beneficiada eventualmente es muy elevada, lo que podría incidir en la viabilidad real de los beneficios que se pretenden otorgar.

De cualquier manera, lo anterior es una valoración que debe realizar el legislador de acuerdo con los criterios de oportunidad y conveniencia pues, desde la perspectiva jurídica resulta viable la definición planteada, no obstante, desde la perspectiva económica-presupuestaria requiere una valoración de mayor profundidad, puesto que requeriría transferencias, o elevación de impuestos, es decir, posiblemente nuevas cargas tributarias. Dado lo anterior, podría pensarse en acotar el alcance a familias numerosas pero con otras variables, requisitos o condicionantes.

Ascendientes

Este artículo también define a los ascendientes como ***"al padre, a la madre o a ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, al cónyuge de uno de ellos"***

Lo anterior no resulta del todo claro y se solicita reformular de mejor manera. Se deriva de la frase que se entienden como ascendientes al padre individualmente, la madre individualmente, o ambos cuando exista vínculo conyugal. Cuando se indica además al **"cónyuge de uno de ellos"** se entiende que se trata de casos en los que un padre o madre forman parte de una misma familia, pero uno o varios hijos no son sus hijos biológicos. Sin embargo, estos casos están contemplados en los incisos que anteceden mediante los que se pretende equiparar al concepto de familia numerosa una serie de circunstancias, especialmente cuando se refiere que

los hijos pueden ser comunes o no.

Por otra parte, considera esta asesoría que lo indicado deja desprovisto a las uniones de hecho, pues deja por fuera aquellos casos en que ambos, padre y madre no tienen vínculo conyugal pero igualmente tienen derecho a la protección especial del Estado como lo ha indicado la Sala Constitucional *"(…) en modo alguno puede excluir de protección legal y constitucional otros tipos de familia, aun cuando el legislador haya manifestado su preferencia por los constituidos legalmente".*[34]

Por lo anterior se sugiere revisar lo planteado y reformularlo como se ha indicado atendiendo al principio de seguridad jurídica.

En adición, equipara la condición de ascendientes en los siguientes casos:

- *La persona o personas que, a falta de los padres 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*
- *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 propuesta*

Lo anterior es adecuado y puede ser objeto de aprobación, caso que esa sea la voluntad legislativa. Los artículos 134 y 161 del Código de Familia hacen referencia a las personas menores de edad declaradas judicialmente en estado de abandono que legalmente pueden ser depositadas con una persona o familia idóneas, previo cumplimiento de condiciones y requisitos por lo que es adecuado contemplar esos casos.

<u>Personas con Discapacidad</u>.

Finalmente se define como persona con discapacidad como 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. Lo anterior es adecuado.

[34] Sentencia número 2003- 005266 de las catorce horas y cuatro minutos del dieciocho de junio del dos mil tres

Artículo 3.

Mediante este artículo se establece una serie de condiciones para que se reconozca y mantenga la condición de familia numerosa y consecuentemente se puedan acceder a los beneficios.

De conformidad con la propuesta esas condiciones son en cuanto a los hijos:

> *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. Además el límite de edad se amplía hasta los 25 años de edad, mientras no haya terminado sus estudios para adquirir una profesión u oficio y obtenga buenos rendimientos con una carga académica razonable. Lo dispuesto es razonable y puede ser aprobado por el legislador caso que esa sea la voluntad final.*
>
> *b) Convivir con el ascendiente o ascendientes. Se indica que para el caso de padres separados: "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". En este caso debe de aclararse o reformularse lo dispuesto de mejor manera. Lo anterior porque el artículo 2 inciso c) de la propuesta equipara el concepto de familias numerosas con aquellos casos de familias con ascendientes 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. Sin embargo, este inciso se refiere a separaciones transitorias y casos de rehabilitación, etc., que harían nugatorio el derecho a familias numerosas con ascendientes separados o divorciados.*
>
> *c) Depender económicamente del ascendiente o ascendientes cuando se dé alguna de las siguientes condiciones: a) El hijo obtenga ingresos por debajo al salario mínimo vigente, incluidos los pagos extraordinarios, b) el hijo esté incapacitado para el trabajo y no tuviese pensión por este motivo, c) 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.*

Lo anterior es adecuado y puede ser aprobado, claro está, siempre y cuando se interprete que las disposiciones relativas a los ingresos de los hijos lo son el tanto estos sean mayores de los 18 años de edad y en pleno respeto y acatamiento del Régimen Especial de Protección al Trabajador Adolescente que contempla el numeral 78 en adelante del Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Nº 7739 del 06 de enero de 1998.

El segundo inciso de este artículo establece como condicionante lo siguiente:

> *"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"*

Lo anterior nos permite recordar que, de acuerdo con la Sala Constitucional, el derecho a la educación, por pertenecer a los llamados derechos sociales, requiere para su plena vigencia de la capacidad del Estado para garantizarlo, por lo que no resulta válido que se limite irracionalmente a los extranjeros dicho derecho en aplicación del principio de solidaridad social. Se indica lo anterior en virtud de que dentro de los posibles beneficios que se pretende otorgar a las familias numerosas (artículo 7 de la propuesta) se establece un trato preferencial en el otorgamiento de becas de estudio, descuentos en libros y materiales educativos, así como en la admisión de alumnos en centros educativos públicos.

Ciertamente la Sala Constitucional en el análisis del principio de igualdad entre nacionales y extranjeros (artículos 19 y 33 Constitución Política), ha indicado que el legislador tiene entre sus facultades establecer distinciones entre costarricenses y extranjeros, pero advirtiendo que ello no supone una desconstitucionalización de la posición de los extranjeros respecto de los derechos y libertades públicas:

> *En este sentido, se distinguen los llamados derechos fundamentales que son inherentes al ser humano sin distingos de ninguna naturaleza, porque son parte de la dignidad humana y la base del orden jurídico político costarricense. Corresponden a esta esfera, entre otros, el ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la salud, y en general,* ***todos los que por su naturaleza no requieren para su ejercicio, de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía del titular, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos; y a ello obedece que la regulación de los mismos, no soporte distinción alguna, sin incurrir en discriminaciones inadmisibles en el Derecho Constitucional.*** *Existen otros derechos, que por voluntad del constituyente, son patrimonio exclusivo de los nacionales y que en ninguna forma pueden pertenecer a los extranjeros, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país (artículo 19) y la de ocupar ciertos cargos públicos (ejemplo artículos: 108 para Diputados, 115 para el Presidente de la Asamblea Legislativa, 131 para Presidente y Vice-Presidente de la República, 142 para los Ministros, y 159 para los Magistrados).* ***Finalmente, existen los derechos que por disposición del constituyente se le reconocen a los extranjeros, en la***

medida en que lo determinen los Tratados Internacionales y la ley interna costarricense. *Todo ello de conformidad con las condiciones y el contenido previsto en tales normas de origen, de modo que la titularidad y ejercicio de esos derechos, dependerá, por propia disposición del artículo 19 constitucional, de la regulación en el tratado o la ley interna, siendo así admisible un trato desigual entre costarricenses y extranjeros en la medida en que no se lesione un derecho fundamental. De manera que la facultad de reconocimiento queda autorizada en la Constitución Política, pero el rango del acto expreso para el ejercicio del derecho, queda reservado a una norma de jerarquía inferior, sea el tratado o la ley común. Las excepciones son aquellas que excluyen del todo a los extranjeros de determinada actividad negándoles para esos efectos la igualdad con respecto a los nacionales, y están contenidas principalmente en la Constitución, aunque nada obsta para que también se hagan vía de ley. Las limitaciones en cambio, reconocen el derecho, pero lo restringen o limitan -como lo dice la palabra-, por motivos de razonabilidad inherentes, ya sea a las diferencias propias entre extranjeros o nacionales, o para proteger a un determinado grupo de nacionales o una actividad determinada, atendiendo a razones de necesidad en un momento histórico concreto, o bien por cumplir con una verdadera función social. Por supuesto que no basta con imponer limitaciones atendiendo exclusivamente al hecho de la nacionalidad, porque aquí podrían imperar criterios xenofóbicos ajenos a los parámetros de racionalidad que deben utilizarse a la hora de analizar las diferencias entre iguales; es importante que se respete alguno de los otros criterios expuestos supra para limitar válidamente el derecho de igualdad a los extranjeros para una actividad o función determinada. Ahora bien, si se relacionan ambos artículos constitucionales -sea, el 19 y el 33-, resulta, por una parte, que el dato de la nacionalidad puede ser la situación de hecho a partir de la cual funde la ley una distinción de trato, y, por otra, que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses), a base de excepciones y delimitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada -por la Constitución- para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición, eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos, conforme con ella, y que la normativa en sí misma se adecue a esa finalidad."*[35]

---

[35] Resolución N° 7806-2003 de las 16:49 horas del 30 de julio de 2003. Además se indica que"(…) en aplicación del principio de igualdad ante la ley, no importa borrar las diferencias que la misma naturaleza impone entre las personas, y que deben ser respetadas precisamente para no someter a los individuos a un trato desigual, porque no hacerlo repugnaría a la misma esencia del principio igualitario. En este sentido, la igualdad, solamente puede ser entendida y realizada a través de la desigualdad, es decir, el tratamiento igualitario exige tener en cuenta las distintas circunstancias y situaciones en que se encuentran las personas. Junto a las desigualdades esenciales se presentan las accidentales, y las resultantes de la educación, a las que se suman las desigualdades sociales, de manera que en el seno de las asociación humana más igualitaria, de las mismas necesidades de su economía, surgen diferentes funciones que requieren subordinación de las unas a las otras. De

Virtud lo expuesto por la jurisprudencia constitucional, esta asesoría concluye la existencia de un **posible vicio de constitucionalidad en el inciso 2** de este artículo de la propuesta, toda vez que para el reconocimiento de una familia numerosa, supondría en consecuencia el acceso a los beneficios que ello supone a los miembros de una familia de extranjeros, solo si en el núcleo familiar hay al menos un costarricense y que todos los miembros sean residentes en Costa Rica.

Lo anterior en relación con derechos consustanciales a la esencia misma de los seres humanos como lo es, por ejemplo, el derecho a la educación, el cual constituye, si no se diera en igualdad de condiciones, una medida discriminatoria en perjuicio de toda persona extranjera, ya sea menor o mayor de edad, porque el Estado no puede hacer nugatorio este derecho a aquellas personas únicamente en razones de nacionalidad. La nacionalidad no puede ni debe de convertirse en una condición ilegítima de exclusión en la adjudicación de beneficios en materia de acceso al estudio. Empero esto sí requiere reflexión política en relación con la capacidad de los presupuestos públicos. Esto supondría un Estado de Bienestar con rentas o ingresos sólidos, suficientes y constantes.

Finalmente, como inciso tercero se establece como otra de las condiciones para el reconocimiento de la familia numerosa, que ningún miembro podrá ser computado, en dos unidades familiares al mismo tiempo. Lo que evidentemente es adecuado y si se quiere deseable.

Artículo 4.

La propuesta le confiere al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) la competencia para otorgar el título que acredita la condición de familia numerosa, previo cumplimiento de las condiciones antes analizadas.

No existe problema alguno en adoptar esta decisión. La Constitución Política en su artículo 55 le asigna al PANI la protección especial de la madre y del menor lo que no es óbice para que dicho interés abarque a la familia como lo ha indicado la Sal Constitucional:

> *El legislador Constituyente en aras de proteger a la madre y al menor, creó con rango Constitucional, el Patronato Nacional de la Infancia, convirtiéndola en la Institución rectora, por excelencia, de la niñez costarricense. Este sentimiento expresado en esta norma, está indudablemente unido también al interés de*

todo lo anterior se concluye que al establecerse diferenciaciones entre las personas debe tenerse muy en cuenta de fundamentarlas en criterios de razonabilidad, de manera que las mismas no resulten arbitrarias en razón de la naturaleza de la categoría establecida".

proteger a la familia como uno de los pilares fundamentales de nuestra sociedad. Los artículos 51 y 55 preceptan pues, dos de los valores más arraigados de nuestro pueblo, valores que gracias a la aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, hoy son compartidos a nivel mundial, existiendo consenso sobre el deber del Estado de proteger siempre, el interés superior del menor. [36]

Artículo 5.

Se establece que la condición de familia numerosa debe renovarse o bien se puede perder cuando se modifique el número de miembros de la familia o las condiciones que dieron motivo a la expedición del título.

La anterior disposición también es una facultad legislativa que puede ser adoptada caso que esa sea la voluntad. No obstante, se llama la atención en el sentido de que no se establece plazo para la renovación, lo que puede generar problemas de seguridad jurídica al configurarse probablemente derechos subjetivos (sujetos a requisitos) respecto de los beneficios que eventualmente se otorgarían.

Artículo 6.

Este artículo indica *que "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".*

Lo anterior no resulta del todo comprensible y se sugiere respetuosamente replantear, en aras de cumplir con el reiterado principio de seguridad jurídica. El verbo "promover" alude a "impulsar [algo], procurando su logro' y 'elevar [a alguien] a un cargo superior'[37]. Establecido lo anterior, la propuesta debe aclarar qué tipo de políticas públicas se obliga el Estado a impulsar en la materia y de qué forma se promueve la conciliación familiar y laboral de las familias numerosas. El término conciliación alude a 'Poner de acuerdo [a dos o más personas entre sí]' y 'hacer compatibles [cosas opuestas entre sí]'[38]

---

[36] Sentencia No. 6716-98 de las catorce horas treinta minutos del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.

[37] RAE http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=promover

[38] Ibídem

Por tanto, no queda clara cual debe de ser la labor de promoción del Estado, si bien es cierto el legislador puede ordenar la elaboración de políticas públicas debe establecerse con claridad el objetivo de las mismas. Se recomienda revisar y replantear este artículo.

Artículo 7.

Se establece en este artículo el 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

Con anterioridad hemos indicado que en lo relativo al acceso al estudio, entiéndase becas, descuento de libros y materiales educativos, admisión a centros educativos, podría ser inconstitucional la propuesta por cuanto el artículo 3 inciso 2) de la propuesta establece que para el reconocimiento de la familia numerosa y consecuentemente para acceder a los beneficios que se pretende otorgar se aplicarían a los miembros de una familia de extranjeros, solo si en el núcleo familiar hay al menos un costarricense y que todos los miembros sean residentes en Costa Rica. Lo anterior conforme lo hemos analizado con fundamento en jurisprudencia de la Sala Constitucional sería contrario a los derechos consustanciales a la esencia misma de los seres humanos como lo es el derecho a la educación y constituye una medida discriminatoria en perjuicio de toda persona extranjera, ya sea menor o mayor de edad porque el Estado no puede hacer nugatorio este derecho a aquellas personas únicamente en razones de nacionalidad. La nacionalidad no puede ni debe de convertirse en una condición ilegítima de exclusión en la adjudicación de beneficios en materia de acceso al estudio.

Ahora bien, en lo que respecta a los otros beneficios contemplados en este artículo a saber: el otorgamiento del bono de vivienda, acceso a centros de cuido, albergues, museos, teatros y centros culturales del ámbito público, analizamos de seguido cada caso por separado.

<u>En cuanto a bonos de vivienda</u>.

El Bono Familiar de Vivienda es una modalidad de subsidio entregado mediante donación a un núcleo familiar con fines habitacionales. De conformidad con el artículo 50 de los beneficios del Fondo se otorgarán, por una sola vez, a las familias de escasos recursos económicos. También se concederá este bono a los adultos

mayores carentes de núcleo familiar y las personas con discapacidad carentes de núcleo familiar.

La Ley exige como mínimo el cumplimiento de siete condiciones básicas para que una familia pueda obtener el bono dentro de las que destacan "(…) ser costarricense o extranjero cuyo status migratorio y circunstancias familiares y laborales demuestren perspectivas razonables de residir en forma legal y permanente en el país, contando con sus respectivas fuentes de ingreso[39]

Entonces, como se aprecia el subsidio se dirige a costarricenses o residentes en el país por lo que la propuesta pretende establecer condiciones que contradicen las regulaciones vigentes y podría implicar un retroceso.
En cuanto al acceso a centros de cuido, albergues, museos, teatros y centros culturales del ámbito público, aplica lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739: "(…) **a toda persona menor de edad, sin distinción alguna, independientemente de la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología, la nacionalidad** o cualquier otra condición propia, de su padre, madre, representantes legales o personas encargadas. Los derechos y las garantías de este grupo son de interés público, irrenunciables e intransigibles".[40]

Con lo anterior, debe quedar claro que el acceso a los servicios públicos y su prestación del Estado, debe mantener siempre presente el interés superior de estas personas sin importar su nacionalidad. Esto se vincula las políticas migratorias del país, asunto que esta asesoría no aborda por ser un tema, que si bien, no se regula en este proyecto de ley, está latente en el mismo, por cuanto, si la regulación no se ajusta bien podría estimular oleadas migratorias hacia nuestro país en circunstancias de debilidad fiscal, por ende, prestacional.

Si bien es cierto "(…) el Derecho Internacional ha reconocido la posibilidad de los Estados de establecer medidas migratorias para regular el ingreso de los extranjeros a Costa Rica, así como para regular las condiciones de permanencia, sin que dichas medidas sean violatorias de los derechos de los extranjeros. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de setiembre del 2003, sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, ha señalado:

> *118. Se debe señalar que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó,*

[39] https://www.mivah.go.cr/Preguntas_Frecuentes.shtml.

[40] Artículo 2 Ley Nº 7739 del 06 de enero de 1998

dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.[41]

Entonces, considera esta asesoría, que en el caso específico de programas de albergues, cuido y nutrición de personas menores de edad, estos deben cubrir tanto a los menores nacionales como a los extranjeros por lo que el virtual establecimiento de preferencias que se pretende con este artículo de acceso a dichos servicios, podría ser inconstitucional debido a que el artículo 3 inciso 2) de la iniciativa establece como requisitos para el reconocimiento de la condición de familia numerosa que al menos uno de los miembros de la familia sea costarricense y el resto residentes.

Por lo anterior, se sugiere respetuosamente revisar lo dispuesto en este artículo haciendo una observación adicional en torno a lo indeterminado que puede representar el término “acceso preferencial”. Debe replantearse lo anterior y establecerse con claridad de qué forma o cómo se pretende materializar esa prevalencia, pues lo anterior se puede prestar a confusión o interpretación y no resulta ser ideal en materia de seguridad jurídica.

En repetidas ocasiones este Departamento ha hecho ver la conveniencia de que las disposiciones de las iniciativas sean claras y concisas y su redacción no admita dudas de ninguna naturaleza, de esta manera se alcanza poner a buen recaudo el principio de seguridad jurídica, piedra angular del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

Los ciudadanos a los que es de aplicación las normas, deben tener la oportunidad de saber con claridad en qué modo éstas les afectan o benefician y cuál es su alcance. Ello supone, que deberá evitarse la existencia de normas contradictorias o de interpretaciones que generen confusión a los operadores jurídicos y a quienes van dirigidas.

Lo anterior, hace presuponer la existencia de claridad y coherencia en las disposiciones que puedan ser aprobadas, esto con el fin de que el destinatario pueda saber el alcance real de la norma jurídica, así como que no existe más norma que la que se ha sometido al procedimiento parlamentario, lo contrario podría dar

[41] Dictamen Nº 134 del 16/ de junio de 2017

lugar a la arbitrariedad por parte de la administración. Al respecto ha indicado la Sala Constitucional:

> *En aplicación del principio de seguridad jurídica, el Estado viene obligado a proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración. Así,* ***la seguridad jurídica*** *en sentido estricto, no precisa tener un determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos o actos.- Precisamente esto es lo que pretende el legislador con este proyecto de ley al establecer cuáles van a ser las reglas de funcionamiento del servicio especial estable de taxi; incluyendo su prestación mediante un permiso. De igual forma, no existe lesión de la* ***seguridad jurídica*** *la posible existencia de una hipotética superposición de normas jurídicas aplicables, en tanto que es el mismo ordenamiento jurídico el que provee una serie de mecanismos para la resolución de tales roces, sin que sea la consulta legislativa de constitucionalidad uno de ellos. Por lo expuesto, este Tribunal aprecia que el proyecto de ley consultado no viola el* ***principio de seguridad jurídica***[42]

Artículo 8.

Se establece en este artículo una serie de beneficios adicionales para los miembros de las familias numerosas que por su importancia analizaremos en detalle.

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

Es una decisión de oportunidad y conveniencia que puede adoptar por parte del legislador. Hay legislación vigente en la materia, caso de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, Nº 7935 del 25 octubre de 1999. No obstante, se recomienda tomar en cuenta el potencial número de beneficiarios, ya que podría resultar desproporcionado y no sostenible para las empresas prestadoras de los servicios. Tampoco se indica qué institución o con qué fondos de cubrirían los subsidios, o el mecanismo para implementarlo como bien se apuntó.

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

Nuevamente se recomienda definir de mejor manera “acceso preferencial” ya que dicho término se presta a diferentes interpretaciones. Igualmente debería de establecerse con claridad lo referente a “servicios sociales, culturales y deportivos”

---

[42] Sentencia 10375-11.

caso que se trate de “eventos”.

> 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.

En lo referente a los servicios públicos igualmente se recomienda delimitar de mejor manera o más precisa en qué consiste el trato favorable que se propone respecto de la prestación de los mismos. Se recuerda que los servicios públicos se encuentran sujetos a los principios de eficiencia, eficacia, igualdad, continuidad y adaptabilidad[43]. En tal sentido, debido a que lo propuesto supone un trato favorable para las familias beneficiarias, lo idóneo es definir y aclarar en qué consiste dicho favoritismo que se pretende impulsar. El inciso como está redactado es en demasía abstracto, no se refiere a ninguna institución en particular “diversas instituciones del Estado”.

> *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.*

Las disposiciones en torno a la tramitación y facilidades del crédito para adquisición, ampliación o remodelación de vivienda no ofrecen ningún problema para su aprobación y la decisión puede ser adoptada por el legislador caso que esa sea la voluntad final,

> *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.*

Aunque efectivamente el legislador puede atendiendo a sus competencias constitucionales determinar exenciones o rebajas fiscales como se pretende en este inciso, nuevamente se insiste en que lo idóneo es delimitar de manera precisa en qué consisten los beneficios fiscales que se proponen. El inciso es declarativo, no precisa, es indeterminado a los contenidos básicos del principio de legalidad

---

[43] Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Ley Nº 7593 del 09/08/1996. Artículo 14.- Obligaciones de los prestadores:
Son obligaciones de los prestadores:
(…)
k) Prestar el servicio a sus clientes en condiciones de igualdad y cobrarles un precio justo y razonable por el servicio prestado.

tributaria. Es decir, no es viable en la forma en que se ha redactado.

Se recuerda que con fundamento en la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, Ley Nº 7092 del 21 de abril de 1988, dicha legislación permite reducir del pago de ese impuesto a título de crédito por el cónyuge y por cada hijo menor de edad o menor de veinticinco años que realice estudios superiores el dos coma ochenta y seis por ciento (2,86%).[44]

Artículo 9.

En este artículo se indica que las personas beneficiadas tienen el deber de informar 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.

Lo indicado puede ser aprobado caso que esa sea la voluntad legislativa, no sin antes hacer la observación en sentido que se indica que la notificación debe hacerse a la "institución competente del Estado". Siendo que el artículo 4 establece que el PANI es la Institución que eventualmente acreditará la condición de familia numerosa. Se recomienda establecer que la obligación de informar es precisamente a esa Institución. Lo anterior sin desmérito de que debe revisarse el alcance y contenido del artículo 5 que obliga a renovar la condición de familia numerosa, empero sin indicar plazos para dicha renovación, con las consecuencias que acarrea respecto del incumplimiento.

Artículo 10.

Por su importancia nos permitimos revisar cada una de las infracciones indicadas en este artículo, que en nuestro criterio se encuentran mal estructuradas porque, por un lado, describen las conductas, pero no establecen la infracción, lo que impide a esta asesoría pueda realizar el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las mismas.

> *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.*

Es una disposición abierta que sanciona eventualmente el incumplimiento de requisitos puede eventualmente ser contraria al principio de tipicidad sancionatoria en materia administrativa como mejor lo explica el siguiente voto de la Sala

[44] Artículo 34 Ley Nº 7092 del 21 de abril de 1988.

Constitucional:

> *Propiamente en relación con la esfera del derecho administrativo sancionador, se ha recalcado la importancia del respeto al principio* ***de tipicidad****, el cual, si bien es cierto, no tiene la rigurosidad que se exige en el campo del derecho penal; resulta una garantía indispensable para los administrados, que deben tener certeza respecto de cuáles conductas son prohibidas y cuál es la consecuencia de ese incumplimiento. Resulta violatorio tanto del principio de legalidad como del* ***principio de tipicidad,*** *la construcción de tipos sancionatorios que dejen a la autoridad administrativa, la determinación antojadiza del contenido de la prohibición. La descripción normativa concreta y precisa de la conducta sancionable, es también de necesaria aplicación a las infracciones administrativas -sin perjuicio del desarrollo que el reglamento pueda hacer de las disposiciones de la ley- por lo que, aun cuando la definición del tipo utilice conceptos cuya delimitación permita un cierto margen de apreciación, son inadmisibles las cláusulas generales o indeterminadas de infracción que habilitan a la Administración para actuar con excesivo arbitrio* [45]

En criterio de esta asesoría la sanción descrita en el inciso a) de cita, al ser tan abierta y calificar cualquier omisión, incluso en el cumplimiento de los requisitos como una infracción, vulnera el principio de tipicidad, razón por la cual se sugiere replantear o reformular.

> *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.*

La anterior es en realidad la única infracción identificable dentro de la iniciativa y parece adecuado, correcto y proporcionado que el legislador establezca consecuencias de la falta de comunicación, lo que supone que dicha familia recibiría los incentivos y beneficios sin calificar como numerosa. No obstante, la construcción en general de este artículo, es decir, su organización, no es la adecuada, resulta confusa y nuevamente se podría estar en un caso de violación al principio de seguridad jurídica, caso de aprobarse de esta forma.

> *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.*

[45] SC. Resolución 021265 de 2010.

En este inciso se sanciona con la suspensión de los beneficios durante seis meses. De acuerdo con la redacción del inciso anterior, o sea el inciso b), esta puede ser la sanción para una familia que no informe del cambio en su condición, lo que podría a su vez significar que ya no poseen tal condición de numerosa, pero puede ser que si mantienen la condición de pobreza, asunto aquí no empalmado o dilucidado con la normativa vigente respecto del combate a la pobreza. Entonces, si por alguna causal ya no califican como familia numerosa, no tiene sentido alguno la "suspensión durante seis meses" de beneficios a los que de por si no tendrían derecho.

Ello pone en evidencia lo señalado por esta asesoría en cuanto a la necesaria reformulación total que debe de realizarse respecto de este artículo y sus respectivos incisos.

> *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.*

Al igual que lo señalamos respecto del artículo anterior, debe revisarse lo indicado en esta infracción. Llama la atención además que se establezca la pérdida definitiva de la condición de familia numerosa, lo que sería un contrasentido pues se pretende proteger a esa clase de familias debido a que se considera que se encuentra en desventaja social y económica respecto de familias con menor número de hijos.

Desde esa perspectiva, se recomienda recurrir a lo indicado por la Sala Constitucional sobre el principio de proporcionalidad y razonabilidad en materia sancionatoria.

El inciso final, es decir el inciso e) es adecuado, pues establece la negación de beneficios en caso que se compruebe información falsa en la solicitud o acreditación del mismo, sin perjuicio de las responsabilidades que ello acarrea.

En general se recomienda la revisión o replanteamiento de este artículo en su totalidad para adecuarlo a lo indicado.

Artículo 10 (hay dos artículos 10). Esta reforma el art. 11 de la Ley N° 7600

Se propone reformar 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 de la forma en la que se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Ley Nº 7600	Expediente Nº 21.439
ARTICULO 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. 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- 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.

Con todo respeto, recomienda analizar con más detalle. Si se observa detenidamente la norma vigente es una aspiración de carácter moral que conmina a todos los miembros de una familia a contribuir al desarrollo con dignidad de la persona con discapacidad. Alude la norma al desarrollo integral de esa persona en su unidad familiar, es decir, la norma va más allá de allegar a la persona con discapacidad las ayudas técnicas, económicas y materiales.

Desde esa perspectiva, establecer que para esos efectos las personas con discapacidad deben recibir los beneficios que se pretenden otorgar con la propuesta no parece ser lo mejor. Además, la norma vigente que como se indicó, establece una aspiración integral en el seno de las familias, no discrimina sobre si la persona con discapacidad es miembro de una familia numerosa o no, es decir, es el deber de cualquier familia, sin importar el número de sus integrantes, contribuir al desarrollo y felicidad de la persona con discapacidad.

Finalmente, el párrafo que se pretende adicionar al artículo 11 indica “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.”

Sin embargo, de la lectura del artículo 2 de la iniciativa, de los incisos a y b se concluye que no se enumera o enuncia ningún beneficio en dichos incisos. Se trata de definiciones por lo que la remisión sería incorrecta.

Interpretando el espíritu de la reforma que se pretende provocar, en la Ley Nº 7600 se recomienda recurrir a las Obligaciones del Estado (artículo 49 para incluir dentro de las mismas las específicas a familias numerosas, cuando en estas se presentan uno o varios de sus miembros con discapacidad.

Artículo 11.

Este artículo del proyecto le confiere carácter de orden público, caso de que se proceda a aprobar. Lo anterior es una decisión de pura competencia de los señores legisladores. El orden público, la moral y los derechos de los terceros es definido como *"(…)"el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y a su funcionamiento, y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social"* (Corte Plena, sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982)[46]

Transitorio Único-

Se establecen en la única disposición transitoria que 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 la vigencia, para regularizar su situación. Se indica que además caso de no hacerlo, perderán los beneficios que se les hubieren otorgado.

Sin perjuicio de las observaciones que se realizaron del análisis del artículo 3 inciso 2 sobre la eventual inconstitucionalidad de discriminar del acceso a los beneficios que se pretende en esta ley a población extranjera, especialmente tratándose de menores de edad y del acceso al estudio, se señala que subsiste un contrasentido en este transitorio.

La contradicción nace precisamente del hecho de que dentro de los requisitos que se establecen para calificar como familia numerosa se encuentra el indicado de que al menos uno de sus miembros debe de ser costarricense y los demás residentes. Entonces, del todo las familias que no cumplan con esa condición no tienen acceso a los beneficios en el tanto no reciban una calificación por lo que no guarda sentido establecer el plazo de seis meses para regularizar la situación so pena de perder beneficios a los que no pueden acceder. Se recomienda por tanto revisar o replantear lo indicado.

[46] Citado en el voto de la Sala Constitucional N 3550-92 de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Caso que sea la voluntad legislativa continuar adelante con la tramitación de esta iniciativa, los siguientes son los aspectos de procedimiento parlamentario que deben de ser observados.

VII. ASUNTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 párrafo tercero de la Carta Fundamental el proyecto NO puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Patronato Nacional de la Infancia
- Bancos comerciales del Estado
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- Instituto Costarricense de Electricidad.
- Consejo Superior de Educación
- Las siguientes organizaciones de personas con Discapacidad:
- Asociación para la Atención Integral de Personas Adultas con Discapacidad “El Sol Brilla para Todos”
- Asociación Sarchiseña de Discapacitados (ASADIS)
- Asociación Talita Cumi
- Asociación Pro Ayuda a las Personas con Discapacidad de Alfaro Ruíz (APAMAR)
- Asociación Taller Protegido de Alajuela(TPA)
- Fundación Servicio Flores Arroyo
- Asociación Taller de Atención Integral y Capacitación (ATAICA)
- Asociación para la Promoción de la Salud Mental (APROSAM)
- Asociación de Desarrollo Educativo de Paraíso (ASODEPA)
- Asociación ATJALA
- Asociación de Apoyo a la Unidad de Rehabilitación Profesional de Turrialba (URP)

- Asociación de Padres de familia y Amigos de las Personas con Discapacidad de Pérez Zeledón y Buenos Aires (ASOPAFAM)
- Asociación de Ayuda de Minúscula de San Carlos (AYUMISANCA)
- Fundación Amor y Esperanza
- Asociación de Personas con Discapacidad de Upala (APEDISUPA UPALA)
- Asociación Abriendo Camino (ASACAM)
- Asociación Centro de Formación Socio- productivo para el Desarrollo de las Personas Discapacitadas (ACEFOPAVAS)
- Asociación Costarricense de Padres de Personas Excepcionales (ACOPECONE)
- Asociación Nacional de Atención Múltiple a la Persona Excepcional (ANAMPE)
- Asociación Nacional Pro Enfermo Mental y Familia (ANPREMF)
- Asociación de Padres y Amigos de Personas con Autismo (ASCOPA)
- Asociación Comunitaria de Coronado para personas con Necesidades Especiales (ACOCONE)
- Fundación de atención a persona adulta con discapacidad múltiple (FUNADIS)
- Asociación pro Joven con Parálisis Cerebral (FUNPROJO)
- Asociación de Padres del Instituto Andrea Jiménez
- Fundación Andrea Jiménez
- ACIOSA
- Asociación Pro Niño Adolescente y Adulto Excepcional (APNAE)
- Asociación Para la Formación Integral del Adulto con Capacidades Especiales (AFIACE)
- Asociación Pro Igualdad de Oportunidades de Personas con Discapacidad Acosta (APRIOPEDA)
- Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS)
- Federación Red pro Personas con Discapacidad(FEREPRODIS)

Facultativas:

- Banco Hipotecario de la Vivienda.
- Consejo Nacional de Discapacidad (Conapdis)
- Consejo Nacional de Transporte Público
- Ministerio de Hacienda
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)

VIII. FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y Leyes:

- Constitución Política.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada mediante Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado mediante Ley N° 4229 de 11 de diciembre de 1968.
- Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por Ley Nº 7184 del 18 de julio de1990.
- Código de Familia Ley Nº 5476 del 21 de diciembre de 1973.
- Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Nº 7739 del 06 de enero de 1998.
- Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de1974.
- Ley Nº 7052 del 13 de noviembre de 1986, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda).
- Ley Nº 7658 del 11 de febrero de1997. Creación del Fondo Nacional de Becas.
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Ley Nº 7593 del 09/08/1996.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley N° 7.600 del 29 de mayo de 1996.

Poder Ejecutivo

- Decreto Ejecutivo Nº 35873 del 08 de febrero de 2010.

Procuraduría General de la República:

- Dictamen Nº 134 del 16/ de junio de 2017

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Sentencia N° 3550-92 de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos.
- Sentencia No. 6716-98 de las catorce horas treinta minutos del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.
- Sentencia número 2003- 005266 de las catorce horas y cuatro minutos del dieciocho de junio del dos mil tres.

- Sentencia Nº 2008-016978, a las catorce horas cincuenta y seis minutos del doce de noviembre de dos mil ocho.
- Sentencia N° 7806-2003 de las 16:49 horas del 30 de julio de 2003.
- Sentencia 021265 de 2010.

Fuentes Bibliográficas

- Herrera Ávila, Anselmo. La Familia Unidad de Análisis.

- Jenlin. E (2005). Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas. Naciones Unidas, Cepal.

- Kaluf, Cecilia y Maurás, Marta. “Regreso a casa: la familia y las políticas públicas”. UNICEF, 1998.

- Molina Cruz Emilia. Las políticas públicas en torno a la familia en Costa Rica, en el contexto de la crisis del Estado Social 1990-2002. Tesis de maestría sometida a la consideración del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al Grado de Magister Scientiae. Universidad de Costa Rica. 2004.

- UNICEF “Estado de los Derechos de las Niñez y la Adolescencia en Costa Rica”. San José, C.R: 2000.

Otros:

- Instituto Mixto de Ayuda Social. Recuperado de https://www.imas.go.cr/beneficios
- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO por sus siglas) http://inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/enaho-2018.pdf
- Luis Ángel Oviedo. Facultad de Ciencias Económicas UCR. Recuperado: https://semanariouniversidad.com/pais/los-hogares-mas-pobres-tienen-mayor-numero-integrantes/
- España. Ley 40/2003 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21052
- Programas de subsidios familiar en Chile: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26069/1/BCN_Politicas_apoyo_a_la_familia_Chile__Espana_y_Tailandia_FINAL.pdf
- Ley Nº 1361 de 2009, Ley de Protección Integral a la Familia. Colombia https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley-1361-de-2009.pdf

- http://inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares
- http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=promover
- https://www.mivah.go.cr/Preguntas_Frecuentes.shtml

Elaborado por: kdm - vegc
/*lsch// 28-10-2019
c. archivo

ANEXO 1.

Principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según zona a julio 2018.

Costa Rica: Principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según zona, julio 2018
(Excluye servicio doméstico y pensionistas que viven en los hogares)

Zona y principales características de los hogares y de las personas	Total	Quintiles de ingreso per cápita				
		I	II	III	IV	V
Total						
Características de los hogares						
	4 990	1 094	1 098	1 038	945	813
Total de personas	727	855	682	222	853	115
	1 561	312	312	312	312	312
Total de hogares	637	387	198	530	201	321
Miembros por hogar	**3,20**	**3,50**	**3,52**	**3,32**	**3,03**	**2,60**
Fuerza de trabajo por hogar	1,47	0,99	1,33	1,64	1,76	1,64
Ocupados por hogar	1,35	0,75	1,18	1,53	1,68	1,61
	1 018	203	461	726	1 130	2 568
Ingreso promedio por hogar[1/]	142	546	317	874	684	482
	369	58	130	218	375	1 063
Ingreso per cápita del hogar[1/]	534	527	944	965	882	425
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	39,9	46,7	39,7	38,8	38,2	36,2
Distribución porcentual del ingreso de los hogares	100,0 0	4,00	9,06	14,29	22,20	50,45
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica[2/]	0,47	0,76	0,57	0,40	0,33	0,30
Relación de dependencia económica[3/]	1,17	2,55	1,64	1,02	0,72	0,59
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	41,91	32,77	40,61	43,69	44,54	42,69
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	8,83	6,47	7,27	8,23	9,64	12,81
Tasa de desempleo abierto	8,3	23,8	11,2	7,0	4,4	2,0
Tasa neta de participación	58,2	41,6	50,8	60,6	66,9	71,2
Tasa de ocupación	53,4	31,7	45,1	56,3	63,9	69,8
Urbana						
Características de los hogares						
	3 618	797	799	765	670	586
Total de personas	939	203	301	480	186	769
	1 132	226	226	226	226	226
Total de hogares	041	600	302	385	198	556
Miembros por hogar	**3,20**	**3,52**	**3,53**	**3,38**	**2,96**	**2,59**
Fuerza de trabajo por hogar	1,53	1,04	1,47	1,75	1,74	1,65
Ocupados por hogar	1,40	0,79	1,29	1,64	1,66	1,62

	1 149	237	539	860	1 285	2 822
Ingreso promedio por hogar[1/]	310	652	365	617	871	538
	415	67	153	254	433	1 169
Ingreso per cápita del hogar[1/]	688	805	200	580	437	101
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	42,6	50,7	43,1	42,8	39,7	36,8
Distribución porcentual del ingreso de los hogares	100,0 0	4,14	9,38	14,97	22,36	49,15
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica[2/]	0,45	0,76	0,52	0,38	0,32	0,30
Relación de dependencia económica[3/]	1,09	2,39	1,40	0,93	0,71	0,57
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	42,30	34,71	42,17	44,23	44,25	42,17
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	9,37	6,95	7,71	8,81	10,43	13,31
Tasa de desempleo abierto	8,3	23,8	11,8	6,1	4,2	1,9
Tasa neta de participación	59,6	43,5	54,1	62,3	66,6	71,7
Tasa de ocupación	54,7	33,1	47,7	58,5	63,8	70,3
Rural						
Características de los hogares						
	1 371	301	296	291	266	216
Total de personas	788	161	388	160	915	164
	429	85	86	85	85	85
Total de hogares	596	770	551	554	821	900
Miembros por hogar	**3,19**	**3,51**	**3,42**	**3,40**	**3,11**	**2,52**
Fuerza de trabajo por hogar	1,32	0,92	1,09	1,39	1,66	1,54
Ocupados por hogar	1,21	0,71	0,96	1,29	1,58	1,52
	672	151	329	505	759	1 618
Ingreso promedio por hogar[1/]	498	235	415	075	453	527
	247	43	95	148	243	707
Ingreso per cápita del hogar[1/]	910	775	937	905	664	710
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	32,9	41,4	35,3	29,2	30,1	28,5
Distribución porcentual del ingreso de los hogares	100,0 0	4,49	9,87	14,96	22,56	48,12
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica[2/]	0,51	0,75	0,68	0,49	0,33	0,31
Relación de dependencia económica[3/]	1,42	2,83	2,13	1,44	0,87	0,63
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	40,70	28,58	38,69	40,46	43,60	44,87
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	7,33	5,97	6,27	6,98	7,70	10,00
Tasa de desempleo abierto	8,2	22,2	12,2	7,1	4,9	1,7
Tasa neta de participación	54,4	38,8	44,6	53,8	64,3	71,7
Tasa de ocupación	49,9	30,2	39,2	50,0	61,2	70,5

[1/] Ingreso neto en colones corrientes con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración.

[2/] Se refiere a la relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años

[3/] Se refiere a la relación entre la población menor de 15 años y la población fuera de la fuerza de trabajo respecto a la población en fuerza de trabajo.

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2018.