

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DE UN INCISO J) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV
“RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA”, CAPÍTULO I
“DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN,
DEFINICIONES Y PRINCIPIOS”, DE LA LEY N.º 9635 “LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DE 3 DE DICIEMBRE
DE 2018 PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA Y A LA RED NACIONAL DE
CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL Y SU SECRETARÍA TÉCNICA**

EXPEDIENTE N° 23.199

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN INCISO J) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV “RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA”, CAPÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS”, DE LA LEY N.º 9635 “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018 PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA Y A LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL Y SU SECRETARÍA TÉCNICA

Expediente N.º 23.199

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El objetivo de este proyecto para quienes lo suscribimos, recae en la urgente necesidad de exceptuar la aplicación de la regla fiscal al Patronato Nacional de la Infancia y a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y su Secretaría Técnica debido a que los servicios destinados a dicha población y especialmente a sus cuidados, se encuentran en un estado de incertidumbre y crisis limitando con ello la atención y protección que el Estado debe proveerles.

Para más entendimiento, deseamos señalar los diputados firmantes de esta iniciativa, que la Constitución Política establece que el Patronato Nacional de la Infancia es la institución especializada en la protección especial de las personas menores de edad y de la madre, al disponer en su artículo 55 lo siguiente:

(...) “Artículo 55.- La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado (...).”

Aunado a lo anterior, de los artículos 50 y 51 de nuestra Carta Fundamental se desprende el espíritu de protección social del Estado costarricense hacia las poblaciones más vulnerables, entre ellas, la de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, así como la de las familias.

Dichos artículos disponen lo siguiente:

“(...) Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (...)”

“(...) Artículo 51.- La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido (...)”

En igual sentido, se pronuncia el artículo 1 de su Ley Orgánica al enunciar:

“Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad”.

Es por lo anterior, que resulta claro para quienes suscribimos este proyecto de ley que según la normativa costarricense la función primordial del Patronato Nacional de la Infancia, recae en la protección del Interés Superior de las personas menores de edad y de sus familias.

Ahora bien, en el ámbito jurisprudencial, la Sala Constitucional a lo largo de los años se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre el fin primordial del PANI. Así, en la sentencia N° 227-93 de las doce horas treinta y seis minutos del quince de enero de mil novecientos noventa y tres, estableció:

“(...) 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 proteger a la familia como uno de los pilares fundamentales de nuestra sociedad. Los artículos 51

y 55 preceptúan 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. Sobre este punto en particular, así reza el artículo 3 inciso 1) de la Convención de Derechos del Niño: " En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (...)"

Según el extracto anterior, el Patronato Nacional de la Infancia es la institución autónoma costarricense que ejerce la función estatal de velar por la protección de las personas menores de edad y por ende de que cualquier decisión pública o privada se tome con el apego al Principio del Interés Superior de la persona menor de edad. Esta idea es ratificada por el máximo tribunal en su resolución N° 05448 – 2009, al indicar:

"(...) IV.- Sobre las atribuciones del Patronato Nacional de la Infancia. En aras de que se dicten medidas concretas en protección de los niños y las niñas, pero sobre todo con la intención de que sean efectivamente aplicadas, el Constituyente creó al Patronato Nacional de la Infancia, con carácter autónomo, siendo esta institución el ente rector nacional encargado de la protección especial de los menores de edad (...)"

La Sala Constitucional costarricense, en su resolución N° 16691 – 2019 del 03 de Setiembre del 2019, al analizar el numeral 55 de la Carta Magna, ha establecido:

"(...) resulta de relevancia indicar que es el artículo 55, de la Constitución Política, el que señala la función del Patronato Nacional de la Infancia, indicando que tendrá a cargo la protección especial de la madre y del menor. Así, esta institución se erige como la encargada de proteger los derechos de las personas menores de edad, lo que le impone la obligación de intervenir en los casos en los que se estime que exista una violación o una amenaza de violación, de los derechos constitucionales y convencionales que les asisten (...)"

La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada mediante Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990, instrumento que resulta ser la piedra angular en la que descansan los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, ratificada por más de 191 países del mundo. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a todas las personas menores de edad como sujetos sociales de derechos y establece que los Estados deben garantizar sus derechos de forma prioritaria.

En ese sentido, el artículo 2 de ese tratado internacional textualmente reza:

“Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en esta Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico, o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares (...).”

Por su parte, el artículo 3 de ese mismo instrumento indica:

“(...) Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de

sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada (...)."

Asimismo, el artículo 4 de la Convención dispone:

"(...) Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (...)."

El artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación del Estado costarricense de crear servicios de cuidado de personas menores de edad, al disponer lo siguiente:

"(...) Artículo 18.-

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño.

Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la

crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños en relación con los cuales se cumplan los requisitos establecidos (...).”

Conforme con lo anterior y siendo que, tal y como se indicó previamente, el fin principal del Patronato Nacional de la Infancia consiste en la protección especial de las personas menores de edad y sus familias, siendo este uno de los principios que rigen al Estado costarricense, el legislador dotó al Patronato de autonomía y presupuesto propio, de manera que, el tema de la asignación presupuestaria a esta institución tiene una connotación Constitucional al estar estrechamente vinculada a las obligaciones adquiridas por el Estado costarricense en materia de Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia, no solo por mandato del artículo 55 de la Constitución, sino también a través de los convenios internacionales ratificados por Costa Rica en esta materia, específicamente en cuanto a los artículos 2, 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los ordinales 17, 19 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ordinales que imponen la obligación prioritaria del Estado de adoptar toda clase de medidas, especialmente de índole financieras, para el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Incluso, el análisis del tema de asignación presupuestaria por parte del Estado al Patronato Nacional de la Infancia ha sido de larga data, siendo que en varias ocasiones ya la Sala Constitucional, se ha pronunciado al respecto. En tal sentido, en 2019, con motivo de la aprobación del presupuesto 2020 para el PANI, la Sala Constitucional dispuso en lo conducente lo siguiente:

“(...) Conforme se desprende de la prueba aportada por la Contraloría General de la República, comparando la asignación original al PANI (que le corresponde según las leyes de nuestro ordenamiento jurídico) y el monto aprobado en la Comisión, se evidencia la rebaja, cuyo total obedece a una diferencia de ₡39.228.052.500 que corresponde a un 45,96%. Así que se constata que es cierto que la suma originalmente asignada al PANI fue reducida significativamente en el Dictamen Afirmativo de Mayoría.

Lo cual afectará los derechos fundamentales de los menores y las madres, protegidos por el PANI. En materia de derechos sociales, el legislador presupuestario no puede reducir la asignación de recursos dispuesta por el legislador ordinario, básicamente porque, con ello se limitan los recursos que se deben destinar programas sociales, como lo es en este caso, la atención de la niñez y la familia (...)”.

“Ahora bien, sin demérito de lo externado en el precedente antes mencionado, conviene mencionar que recientemente en el voto número 2018- 19511 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018, la Sala sostuvo que si bien en aras de cumplir con el principio de equilibrio presupuestario, resultaba posible que el Estado pudiera reducir los fondos asignados a programas sociales, entre los que podían encontrarse los destinados al Patronato Nacional de la Infancia, lo cierto es que el límite a tal reducción estaba dada por los artículos 23 y 24 de la Ley número 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en el sentido de que la asignación presupuestaria no podía ser inferior al presupuesto vigente en el momento de aprobación de dicha Ley.(....)”. (Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, voto 2019-24746).

Cabe indicar que el artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la creación de un Comité de Expertos (Comité de los Derechos del Niño) encargado de examinar periódicamente los progresos realizados por cada uno de los Estados contratantes en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por medio de dicho instrumento internacional, con información de las circunstancias y dificultades que afectan el cumplimiento de la Convención. Así las cosas, dicho Comité, en sus sesiones 1630^a y 1631^a, celebradas el día 10 de junio de 2011, al examinar el cuarto informe periódico de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, en su sesión No. 1639^a sesión, celebrada el 17 de junio de 2011, aprobó una serie de recomendaciones, entre las que se destacan:

“(...) Recomendación No. 16. Asignación de recursos.

*El Comité recomienda al Estado parte que garantice que la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, su Plan de Acción y el sistema de coordinación presidido por el PANI **tengan un presupuesto estable y suficiente, para que esos mecanismos***

puedan alcanzar sus objetivos. En consonancia con las recomendaciones que formuló en su día de debate general sobre el tema “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados” (2007), el Comité alienta al Estado parte a que:

*a) **Aumente el nivel de inversión social dedicada a la promoción y protección de los derechos del niño**, velando por que las asignaciones se amplíen y distribuyan equitativamente a los grupos y regiones desfavorecidos y se eliminen las disparidades étnicas y de género;*

*b) **Aplique, al elaborar el presupuesto del Estado, un criterio de preservación de los derechos del niño**, recurriendo a un sistema de seguimiento de la asignación y utilización de los recursos destinados al niño en todo el presupuesto, de modo que la inversión hecha en los niños sea visible y se faciliten el seguimiento y la evaluación;*

c) En la medida de lo posible, aplique la recomendación de las Naciones Unidas de poner en marcha la presupuestación basada en los resultados para seguir de cerca y evaluar la eficacia de la asignación de recursos;

*d) **Siga protegiendo el presupuesto para la infancia y el presupuesto social contra cualquier perturbación externa o interna, como las situaciones de crisis económica, los desastres naturales u otras situaciones de emergencia, a fin de mantener la sostenibilidad de las inversiones;***

*e) Establezca partidas presupuestarias estratégicas para las situaciones que puedan exigir medidas sociales afirmativas, como la inscripción de los nacimientos, especialmente en el caso de los niños indígenas y los niños migrantes (...). (Se **adiciona el resaltado**).*

Asimismo, recientemente dicho Comité, en sus sesiones 2434^a y 2435^a (véanse CRC/C/SR.2434 y 2435), celebradas los días 21 y 22 de enero de 2020, aprobó en su 2460^a sesión, que tuvo lugar el 7 de febrero de 2020, observaciones finales, entre las que se destacan la observación número 10 que dice de forma textual:

“(...) 10. Tomando nota de la norma de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que requiere una asignación presupuestaria anual del 7 % al Patronato Nacional de la Infancia y remitiéndose a su observación general núm. 19 (2016), sobre la

elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte medidas para salvaguardar las transferencias presupuestarias destinadas, según lo dispuesto en la Constitución, a dar efectividad a los derechos del niño y modifique la Ley núm. 9635, de diciembre de 2018, para evitar la reducción de las partidas presupuestarias asignadas a la infancia en el contexto de la crisis fiscal;***
- b) Aumente la asignación de recursos a nivel municipal para dar efectividad a los derechos del niño y establezca un presupuesto específico para velar por los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad y marginalidad;*
- c) Adopte un proceso de presupuestación que determine asignaciones para los niños en todos los sectores y niveles, que incluya indicadores y un sistema de seguimiento para vigilar la distribución de los recursos por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Patronato Nacional de la Infancia y los municipios (...). **(Se adiciona el resaltado).***

El martes 02 de marzo del presente año 2021, fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta, la Ley 9941 “Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”.

Dicha ley en su artículo 9 (reformado por el artículo 2° de la ley N° 10038 del 29 de setiembre del 2021), establece que:

“ (...) La Redcudi tendrá una Secretaría Técnica, adscrita al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el cual incluirá en su presupuesto la partida correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal que requiera este órgano para su funcionamiento.

La Secretaría Técnica será la instancia responsable de articular todos los actores públicos y privados, las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios.

La Secretaría Técnica es un órgano de máxima desconcentración y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria e independencia técnica y funcional.

Es el órgano ejecutivo de las actividades y responsabilidades encomendadas por la Comisión Consultiva (...).”

Asimismo, la Ley N.º 9941 en su artículo 1, modificó el artículo 15 de la Ley 9220 “Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, norma que se refiere al financiamiento de dicha Red, siendo que, en sus incisos b) y c), establece en lo atinente a lo consultado, lo siguiente:

“(...) Artículo 15- Financiamiento. Además de los recursos con que cuentan las entidades y los órganos integrantes, se dota a la Redcudi con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

(...)

b) El veinte por ciento (20%) del total de los recursos asignados al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) por concepto de impuesto sobre la renta, según lo establecido en el artículo 34 de la Ley 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 9 de diciembre de 1996.

c) La totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico tras anterior del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), registrado en la liquidación presupuestaria (...).”

Los recursos presupuestarios asignados a la Redcudi podrán considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB, que el artículo 78 constitucional establece como el financiamiento mínimo a la educación estatal.

Los recursos señalados en los incisos b), c) y d) serán trasladados por cada institución a las unidades ejecutoras de la Red, con base en la estrategia nacional que defina la Comisión Consultiva de la Redcudi (...).”

Dicha Ley también, en su artículo 3, adicionó un inciso a) al artículo 34 de la Ley No. 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 9 de diciembre de 1996, el cual indica lo siguiente:

“(...) Artículo 34- Fuentes de financiamiento. Para cumplir cabalmente con sus fines y desarrollar sus programas de manera óptima, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) contará con estas fuentes de financiamiento: a) El Estado deberá transferir un cinco por ciento (5%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta al Patronato en un solo giro, en el mes de enero de cada año. Del total de estos recursos, el veinte por ciento (20%) serán dotados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (...).”

Los ingresos descritos implican necesariamente un aumento presupuestario para el PANI del 5% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, el cual, debe materializarse por completo para garantizar el cumplimiento del giro del 20% de ese 5% a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) para cumplir el mandato de la Ley 9941.

Cabe mencionar que para el año 2020, el Patronato Nacional de la Infancia registró un superávit libre de ₡2.705.214.758,46 de colones, según consta en el Informe de Ejecución Anual 2020¹. Al respecto, el PANI solicitó a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda², sobre el uso de estos recursos. La Secretaría, realizó un análisis de los recursos del superávit libre acumulado del ejercicio económico tras anterior de la institución a los que se refiere el artículo 15 inciso c) de la Ley N° 9920 “Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”. En el criterio expresan:

“(...) La ley N° 9635, dispone un destino general para los superávits libres generados por la aplicación de la regla fiscal, para todos los entes y órganos del sector público no financiero (amortizar su propia deuda y en caso de entidades que

¹ FODESAF. (2020). Informe de Ejecución Anual PANI. San José. Obtenido de https://www.fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/informacion_indicadores/informes_trimestrales/informes%20trimestrales%202020/Informacion%20PANI%202020.xlsx

² Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (2021, 11 de Julio). *Oficio STAP-1105*. Material mimeografiado.

reciben transferencias del presupuesto nacional, reintegrar el superávit para ser utilizado en la amortización de la deuda o en inversión pública), lo cierto es que el numeral 15 inciso c) de la citada Ley 9941, de manera especial y posterior a la emisión de la primera, establece un destino específico para el uso del superávit libre del PANI del año 2019, que sería el financiamiento de la Redcudi.

Al respecto la Procuraduría General de la República, en el Dictamen N° C-048:2018 del 18 de febrero del 2008, citado en el Dictamen N° C-281-2019 de 01 de octubre de 2019, ha manifestado lo siguiente: «Para que pueda entenderse que una Ley especial priva sobre una ley con pretensión de generalidad, es necesario que la primera sea posterior, lo que evidenciaría la intención irrefutable del legislador de establecer una excepción a la regla»

En este sentido, tanto el Dictamen Unánime Afirmativo del 26 de noviembre de 2020, como la aprobación del proyecto de ley en el segundo debate, son claros en manifestar su deseo de modificar lo dispuesto en la Ley N° 9635, en algunos aspectos, por ejemplo, con respecto a los recursos que se le deben asignar al PANI provenientes del impuesto sobre la renta. (...)”³

Por lo que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria interpreta que lo dispuesto en la Ley N.º 9941 está por encima de lo establecido en la Ley N.º 9635, con lo relacionado al restablecimiento del destino específico para el PANI que proviene del impuesto sobre la renta, y sobre el uso que se le debe dar al superávit libre.

Además, al considerarse estos ingresos dentro del 8% del PIB para el gasto en financiamiento de la educación su naturaleza adquiere protección constitucional, lo cual, debe ser considerado en la presupuestación.

La Ley N.º 9635 en su Título IV, Capítulo I, denominado “Responsabilidad Fiscal de la República”, en sus artículos 4 y 9 norma, que su objeto es establecer reglas para la gestión de

³ Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (2021, 11 de Julio). *Oficio STAP-1105*. Material mimeografiado.

las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal y define la regla fiscal como el “Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central a PIB”. Sin embargo, también dispone en su artículo 6 excepciones a la aplicación de la regla, las cuales, se disponen en razón de la institución y de ciertas actividades, donde se destaca la indicación de exceptuar a la: “(...) empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia (...)”.

Así las cosas, y a modo de resumen debe indicarse, que el legislador dotó al Patronato Nacional de la Infancia de autonomía y presupuesto propio, de manera que, el tema de la gestión presupuestaria hacia esta institución tiene una connotación Constitucional al estar estrechamente vinculada a las obligaciones adquiridas por el Estado costarricense en materia de Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia, no solo por mandato del artículo 55 de la Constitución, sino también a través de los convenios internacionales ratificados por Costa Rica en esta materia, específicamente en cuanto a los artículos 2, 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los ordinales 17, 19 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ordinales que imponen la obligación prioritaria del Estado de adoptar toda clase de medidas, especialmente de índole financieras, para el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Es claro que el Patronato Nacional de la Infancia es la institución autónoma costarricense que ejerce la función estatal de velar por la protección de las personas menores de edad y por ende de que cualquier decisión pública o privada se tome con el apego al Principio del Interés Superior de la persona menor de edad y que la Convención de Derechos del Niño dispone que en todas las medidas concernientes a los niños, niñas y adolescentes que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Existe la obligación para el PANI de intervenir en los casos en los que se estime que exista una violación o una amenaza de violación, de los derechos constitucionales y convencionales que les asisten. En ese marco de ideas, cabe recordar, que el Estado debe adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos

reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, y que debe adoptar esas medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga.

El Comité de los Derechos del Niño encargado de examinar periódicamente los progresos realizados por cada uno de los Estados contratantes en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por medio de la Convención, dispuso que el Estado debe adoptar medidas para salvaguardar las transferencias presupuestarias destinadas, para dar efectividad a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y recomienda que se modifique la Ley N° 9635, de diciembre de 2018, para evitar la reducción de las partidas presupuestarias asignadas a la infancia en el contexto de la crisis fiscal.

Los diputados que suscribimos consideramos que la Ley N.º 9635 limita el crecimiento del gasto corriente, y exceptúa de su aplicación en virtud de su artículo 6, en razón de la institución y de ciertas actividades, donde cabe perfectamente como una nueva excepción, el justificante del cumplimiento de obligaciones vinculadas a la protección de los derechos humanos de las personas menores de edad y la observancia de su interés superior.

Adicionalmente, se debe recalcar, que la exclusión de la aplicación de la regla fiscal también encuentra fundamento en que, la Ley N.º 9941 regresó recursos específicos para que sean utilizados en la niñez y adolescencia, y particularmente, en las labores de cuidado, esta es una Ley Especial y de vigencia posterior a la Ley No. 9635 que es una ley general. Dicha Ley establece un régimen especial y particular, en relación con las fuentes de ingreso para el funcionamiento de la REDCUDI, cuyos efectos también cubren a la fuente de financiamiento ordinaria del PANI, establecida en el artículo 34 inciso a) de la Ley N.º 7648 y que debe primar sobre la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, dado que ésta última es una ley general anterior. No considerar esto o tener una interpretación en sentido contrario, implicaría necesariamente que el financiamiento de la citada Red sea inaplicable, lo que vulnera el criterio de especialidad empleado por el legislador.

La voluntad del legislador a la hora de promulgar la Ley N.º 9941 era exonerar de la Regla Fiscal a los recursos ahí dispuestos (en sus artículos 1, modificó el artículo 15 incisos b) y c) de la Ley N.º 9220 “Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” y 3 (que adicionó un inciso a) al artículo 34 de la Ley No. 7648).

En este particular y como parte del ejercicio de interpretación de las normas de la Ley N° 9941, mediante revisión del expediente legislativo No. 21957 correspondiente al procedimiento legislativo de aprobación de la Ley No. 9941; específicamente el Dictamen Unánime Afirmativo aprobado por la Comisión Dictaminadora, en el cual, queda especificada la voluntad del legislador, a la hora de elevar el citado proyecto de ley al Plenario Legislativo. En ese apartado se indicó:

“(...) Cabe decir, que el pasado 11 de agosto se aprobaron una serie de mociones presentadas al proyecto de ley. De los cambios realizados destaca el siguiente:

- *El Estado deberá transferir un cinco por ciento (5%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, al Patronato Nacional de la Infancia. Del total de estos recursos, el veinte por ciento (20%) serán dotados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.*

Con dicha disposición, se estaría garantizando al menos 18 mil millones de colones a la Red de Cuido. Cabe decir, que antes de la aprobación de la ley N° 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, la cual derogó la asignación de los recursos provenientes del impuesto sobre la renta, al PANI le correspondía un 7% de lo recaudado por dicho impuesto, sin embargo, la mayor asignación que logró recibir fue de un 4.7%, no obstante, su ejecución final nunca logró llegar ni al 80% de lo recibido.

Ante ello, las mociones aprobadas el 11 de agosto, no afectarán al PANI ni al Presupuesto Nacional, contrario a ello, realiza una mejor distribución del recurso disponible de una manera más eficiente.

Es importante aclarar que, por disposición de la propia Sala Constitucional, el PANI debe seguir recibiendo un porcentaje específico de lo recaudado por el impuesto de la renta, ante ello, la disposición de la ley N° 9635, antes mencionada, para este caso no podrá ser aplicada (...). (LO RESALTADO ES ADICIONADO).

La regla fiscal aplicada al PANI ha funcionado como una herramienta jurídica que justifica por distintas causas la reducción de los recursos destinados a la niñez y la adolescencia, ya que implica topes en el gasto que se aplican con rigurosidad, pero, estándares de presupuestación que no se aplican, de forma que su vigencia en el caso particular del PANI hace que los servicios destinados a dicha población y especialmente a sus cuidados se encuentren en un estado de incertidumbre y crisis.

Ejemplo de lo anterior es que la Ley 9635 contiene una “cláusula de protección” en su artículo 24, en cuya virtud se establece un piso a los recursos transferidos a favor de las instituciones encargadas de brindarlas, en el sentido de que la asignación no podrá ser inferior al presupuesto vigente, y dado que, dicha Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, inició su vigencia en el año 2018, en tesis de principio, no se le podría asignar al Patronato recursos por debajo de los ¢96.948.315.032,47 que fue la formulación total para ese periodo, pero, en tesis de realidad, esto no ocurre, pero, para efectos de la gestión de la presupuestación, la asignación cada vez más reducida sí tiene que estar sujeta a las restricciones de la regla fiscal, de forma que se genera un círculo de restricción y disminución creciente y constante.

Detalle de los presupuestos asignados en los últimos 7 años al PANI:

Año	Presupuesto Ordinario	Presupuesto Extraordinario	Formulado total
2016	52,290,006,826.24	8,181,110,354.43	60,471,117,180.67
2017	57,710,253,961.70	15,093,954,301.24	72,804,208,262.94
2018	89,782,878,070.92	7,165,436,961.55	96,948,315,032.47
2019	100,480,029,742.00	2,635,593,207.24	103,115,622,949.24
2020	79,404,547,149.68	7,085,214,758.46	86,489,761,908.14
2021	76,273,623,335.69	13,973,659,417.72	90,247,282,753.41
2022	75,633,483,659.70	-	75,633,483,659.70

No se obsta indicar, que actualmente el PANI requiere recursos en el orden de los ¢33.020.079.951,44 distribuidos de la siguiente manera: a). ¢16.512.490.000.00 que corresponden al financiamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley N° 9941)

para la sostenibilidad del servicio actual y la ampliación de cupos para niñas y niños, además de personas adolescentes con discapacidad, b). \$16,507,589,951.44 millones para la protección que brinda el PANI a 11.857 personas menores de edad en riesgo y vulnerabilidad, que están ubicados en alternativas de protección en diferentes modalidades, ya que, para el segundo semestre del presente año 2022, estos servicios no cuentan con disponibilidad presupuestaria para garantizar su continuidad.

El faltante de estos recursos afectaría a los centros residenciales que atienden a niños, niñas y adolescentes que han tenido que ser separados de sus familias por razones de encontrarse en condiciones de alto riesgo. Para proteger a esta población, el PANI dispone de 46 albergues, los cuales son insuficientes para cubrir las necesidades existentes, por lo que la institución ha tenido que recurrir al apoyo de organizaciones no gubernamentales, a las cuales se les definen sus alcances y responsabilidades. Éstas tienen la labor de brindar albergue, alimentación, educación, vestuario, salud, atención psicológica y recreación a la niños, niñas y adolescentes. Durante el año 2022, cerca de 2.302 niños y adolescentes recibieron la protección de estas organizaciones, ingresos y gastos en estos diferentes programas, de los cuales el PANI aportó el 49% de los recursos necesarios y las ONGs el 51%, según consta en el oficio enviado a Casa Presidencial.⁴

Otro programa que no cuenta con recursos para el Segundo Semestre 2022 es el de Centros Infantiles, que atiende diariamente a aproximadamente 5.715 niños y niñas, cuyos padres y madres requieren de sus servicios de cuidado para poder cumplir con sus responsabilidades laborales.

El programa Hogares Solidarios con Subvención es el tercer programa afectado por este faltante de estos recursos. Éste atiende a niños, niñas y adolescentes que tienen que ser separados de sus hogares por motivos de alto riesgo, provocados por situaciones de negligencia, maltrato o abuso, y de los cuales se ha determinado, que, por diversos factores, no se ingresen a los albergues o residencias.

⁴ Núcleo de trabajo en violencias hacia los niños, niñas y adolescentes. (2022, 13 de junio). Ref: Núcleo/ 101-2022. Material mimeografiado.

Otra agravante de la difícil situación que aparece la aplicación de la regla fiscal al PANI tiene que ver con el hecho de que, en virtud de la eventual aprobación de un presupuesto extraordinario en favor del PANI, los nuevos recursos aprobados, salvo disposición expresa en contrario, quedan igualmente sujetos a las restricciones de la regla fiscal lo que implica que no se deben superar los límites al crecimiento del gasto, por lo que eventualmente, pueden no poder utilizarse esos recursos aunque recién se hallan aprobado, como se señaló anteriormente, esto constituye un círculo nefasto que opera en aras de la restricción de los recursos destinados a las personas menores de edad, especialmente los dedicados al cuidado y la importancia de estos para el desarrollo de las familias, la superación de las mujeres cabeza de familia, el cumplimiento de obligaciones estatales y hasta el mejoramiento de diversos indicadores sociales del país.

Es importante agregar, que la Contraloría General de la Republica en el oficio N°16243 rectifica que debido a la ley N° 9635 el ente contralor no otorgó autorización para el uso de los recursos del superávit, es por esta razón que es de vital importancia que el PANI y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil no sean sujetos a la regla fiscal, para que puedan hacer uso de los fondos disponibles por concepto de superávit y solventar las necesidades ya expuestas en el presente proyecto de ley.

Como diputados consideramos que dotar de recursos para el debido funcionamiento de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil es un tema urgente e impostergable. Así lo confirma el oficio PANI-OLPVB-OF-00576-2022, en su respuesta a la solicitud de información planteada por el Pablo Sibaja Jiménez a la oficina Poás-Vara Blanca adscrita a la Dirección Regional de Alajuela del PANI, en el que señalan:

“(...) es digno de una “declaratoria de emergencia nacional” el hecho de no contar con presupuesto a partir de julio del 2022, ya que de esto depende, no sólo el sustento económico de más de 550 niños y adolescentes sólo en la región de Alajuela, sino la permanencia de muchos de ellos su permanencia en “Hogares de Acogimiento”, que lamentablemente por un tema de no tener recursos para mantenerlos, se verían en la

obligación, de entregarlos para que sean institucionalizados, aún sin tener nuestra institución, capacidad material para albergarlos.(...)"⁵

⁵ Patronato Nacional de la Infancia. (2022, 16 de junio). PANI-OLPVB-OF-00576-2022. Material mimeografiado.

De tal forma, para las diputaciones que suscribimos el presente proyecto de ley, resulta necesario y urgente se exima del ámbito de cobertura del título IV, Responsabilidad Fiscal de la República, capítulo I, Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de aplicación, Definiciones y Principios, de la Ley N° 9635 al Patronato Nacional de la Infancia en relación a todos los recursos destinados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y su Secretaría Técnica, es por ello que los diputados que suscribimos este proyecto de ley plasmamos esta urgente necesidad en esta iniciativa que pretende adicionar un inciso j) para este fin, o bien la numeración que le corresponda al momento de que sea Ley de la República ya que sabemos que hay otras iniciativas que pretenden eximir otras instituciones de la regla fiscal.

Por las razones expuestas se somete a consideración de las señoras y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

ADICIÓN DE UN INCISO J) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV “RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA”, CAPÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS”, DE LA LEY N.º 9635 “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018 PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA Y A LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL Y SU SECRETARÍA TÉCNICA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un inciso j) al Artículo 6 del Título IV, “Responsabilidad Fiscal de la República”, Capítulo I,” Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de aplicación, Definiciones y Principios, de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, de 3 de diciembre de 2018, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

[...]

j) El Patronato Nacional de la Infancia y todos los recursos destinados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y los de su Secretaría Técnica.”

Rige a partir de su publicación.

DANNY VARGAS SERRANO

FABRICIO ALVARADO MUÑOZ

PABLO SIBAJA JIMÉNEZ

DIPUTADOS

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada