DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU- 324-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA A LA LEY N 9941, "LEY DE REACTIVACIÓN Y REFORZAMIENTO DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL", PARA GARANTIZAR SU ADECUADO FINANCIAMIENTO"

EXPEDIENTE N° 22.960

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEX PIEDRA SANCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO Y SUPERVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.

22 DE NOVIEMBRE DE 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. ANTECEDENTES 3
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) 4
IV. ANALISIS DE FONDO 4
V. ANÁLISIS DEL ARTICULO ÚNICO QUE ADICIONA UN TRANSITORIO V A LA LEY N° 9941 10
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA 12
VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 12
Votación 12
Delegación 12
Consultas 12
VIII. FUENTES 13

AL-DEST-IJU- 324-2022
INFORME JURIDICO[1]

"REFORMA A LA LEY N 9941, "LEY DE REACTIVACIÓN Y REFORZAMIENTO DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL", PARA GARANTIZAR SU ADECUADO FINANCIAMIENTO"

EXPEDIENTE N° 22.960

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone adicionar un Transitorio V a la Ley N° 9941 del 15 de febrero del 2021, *"Ley de Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil"*, para que los recursos a los que hace referencia el inciso a) del artículo 34 de la Ley N° 7648, "*Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia",* del 08 de diciembre de 1996 y sus reformas, contenido en la artículo 3 de la primera ley citada, y correspondiente a la transferencia del 5% de lo recaudado por concepto de impuesto sobre la renta del año anterior, al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), del cual, el 20% se utiliza en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcuidi), quede excluido por una única vez de la aplicación de la regla fiscal contemplada en la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas.

Se dispone, además, que el Poder Ejecutivo proceda a presentar ante la Asamblea Legislativa un presupuesto extraordinario para incorporar dichos recursos al presupuesto ordinario del 2022, y que, a partir del presupuesto ordinario del 2023, dichos recursos se consideren como parte del monto a incluir dentro de los límites de la regla fiscal del Gobierno Central, cuyo límite será ampliado en porcentaje de los citados recursos.

II. ANTECEDENTES

De la revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, solo a modo de ejemplo y sin pretender ser exhaustivos, en este momento están presentadas las siguientes iniciativas tendientes a eximir a alguna Institución o programa de la regla fiscal: proyectos de ley N° 22.672 (Ley de la República N° 10157); 22.732 (Ley de la República N° 10307) y 22.820 (Ley de la República N° 10161).

[1] Elaborado por ***Alex Piedra Sánchez***, Asesor Parlamentario, Supervisado por ***Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico Social. Revisión y Supervisión final, ***Selena Repetto Aymerich***, Directora a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

De conformidad con el análisis realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, *"el proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, hay una afectación positiva sobre la misma, presente en los ODS 1, 2, 4 y 10. //Lo anterior por cuanto, al pretender asegurar recursos económicos para la Red Nacional de Cuido, se podría llegar a impactar las metas asociadas a la ampliación de cobertura de servicios para las personas en condición de pobreza y situación de vulnerabilidad; poner fin al hambre y asegurar el acceso a todas las personas, especialmente las que viven en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente; garantizar que todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, así como a adoptar medidas para garantizar la inclusión social. //No obstante, la iniciativa carece de estudios económicos que estimen los recursos, las áreas que se estarían beneficiando o fortaleciendo, así como la eventual afectación en caso de no aprobarse".*

Los ODS señalados se describen de la siguiente manera: 1. Fin de la Pobreza, 2.- Hambre Cero, 4.- Educación de Calidad y 10.- Reduccción de las desigualdades.

IV. ANALISIS DE FONDO

Previo al análisis de la propuesta, resulta necesario recordar que, según el artículo 1º de la Ley N° 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de 24 de marzo de 2014 y sus reformas, la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), se creó "*con la finalidad de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral".*

La Redcudi está conformada, según el artículo 4 de la Ley de marras, de la siguiente manera:

> *"Artículo 4- Conformación. La Redcudi está conformada por los diferentes actores sociales, sean públicos, mixtos o privados, que por mandato legal ostenten competencia o por iniciativa privada desarrollen actividades en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil.*
> *Los servicios de cuido y desarrollo infantil que forman parte de la Redcudi serán:*
> *a) Aquellos prestados directamente por instituciones públicas, tales como: los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral de la Dirección Nacional de Cen- Cinai del Ministerio de Salud; los centros de cuido y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades; los servicios ofrecidos por medio de los subsidios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).*

b) Las organizaciones que constituyan modalidades mixtas público-privadas tales como: los hogares comunitarios y los centros de cuido y desarrollo infantil administrados por organizaciones de bienestar social (OBS), así como las asociaciones de desarrollo, las asociaciones solidaristas, las cooperativas o las empresas privadas.
Todas las entidades o empresas que brinden servicios públicos o mixtos de cuido y desarrollo infantil podrán hacer uso de las instalaciones educativas públicas disponibles en la localidad, de conformidad con la reglamentación que emita el Poder Ejecutivo."

El financiamiento de la Red se establece en el artículo 15 del mismo cuerpo legal, veamos:

"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:
a) Al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), los cuales se destinarán a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuido y desarrollo infantil. Estos recursos serán girados directamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) a las unidades ejecutoras de la Red, según lo establecido en la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y la estrategia nacional que defina la Comisión Técnica, aprobada por la Comisión Consultiva de la Redcudi.
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 trasanterior del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), registrado en la liquidación presupuestaria.
d) El cincuenta por ciento (50%) de la totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico trasanterior del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), registrado en la liquidación presupuestaria.
e) Recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se le asignen a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la Redcudi mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República.
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.
Los recursos presupuestados que provengan de superávit podrán utilizarse en la atención de gasto corriente".

En complemento, el inciso a) del artículo 34 de la Ley N° 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, señala respecto de los recursos de la Redcudi, lo siguiente:

> *"ARTICULO 34.-* ***Fuentes de financiamiento***
> *Para cumplir cabalmente con sus fines y desarrollar sus programas de manera óptima, el Patronato Nacional de la Infancia 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.***
> *(…)"*

Este último es el artículo que se pretende excepcionar por una única vez de la regla fiscal, que a la vez está previsto en el artículo 15 de la Ley N° 9220 que trata del financiamiento de la Redcudi, según se transcribió arriba.

Por su parte, la llamada regla fiscal es un límite al crecimiento del gasto corriente que se le impone a los entes públicos no financieros, según el porcentaje de la deuda del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto, así como, el crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto nacional. Estimación señalada en el artículo 10 de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas:

> *"ARTÍCULO 10- Estimación de la regla fiscal. La estimación del crecimiento del gasto corriente estará determinada por dos variables:*
> *a) El nivel de deuda del Gobierno central como porcentaje del PIB.*
> *b) El crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto nacional.*
> *De esta forma, el crecimiento del gasto corriente es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno central, según los rangos descritos a continuación."*

En esa línea, el artículo 11 de la Ley N° 9635, dispone los rangos de la siguiente manera:

> *"ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente*
> *El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:*
> ***a)** Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.*

b) *Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.*

c) *Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.*

d) *Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal."*

Por su parte, las excepciones a la regla fiscal se encuentran en el artículo 6[2] de la citada Ley N° 9635. Así como, se tiene el artículo 15, el cual señala respecto a los

[2] ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:
a) La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.
b) Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al cincuenta por ciento (50%).
c) La Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera.
d) Las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país. No obstante, el presente título será aplicable a aquellos recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito, provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno central.
e) Los comités cantonales de deportes.
f) El Sistema de Emergencias 9-1-1, únicamente en lo que corresponde a los recursos obtenidos de la tasa de financiamiento, establecida en el párrafo primero del artículo 7 de la Ley 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, de 18 de diciembre de 1995.
g) El reconocimiento financiero por parte del Estado, a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, a los (las) propietarios(as) y poseedores(as) de bosque y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que estos proveen y que inciden directamente en la protección y aprovechamiento sostenible del ambiente; mediante los servicios específicos de conservación y preservación de la biodiversidad, del recursos hídrico, la belleza escénica natural y la captura de dióxido carbono; incluidos en el Programa por Pago de Servicios Ambientales (PSA) del Fonafifo.
h) El Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y el Sistema 9-1-1, únicamente en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres (Coavifmu).
i) La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moín según sus artículos 11.14.2 Canon por explotación de la concesión (5%) y 11.14.3 Canon contribución para el desarrollo regional (2,5%). De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras. Queda prohibido el uso de estos fondos para gasto corriente. Estos fondos solamente podrán utilizarse en gastos de capital que respondan a planes regionales o municipales de desarrollo. Se permitirá el cofinanciamiento de obras con ministerios o instituciones públicas, así como en asociaciones público-privadas. Esos fondos no podrán utilizarse para la contratación de personal permanente o temporal por parte de ninguna entidad receptora. La violación de las limitaciones indicadas en este artículo implicará la inmediata suspensión del giro de cualquier monto de fondos pendientes y la devolución de todos los fondos que hayan sido mal aplicados. La Contraloría General de la República, o en su caso la Asamblea Legislativa, no aprobará ningún presupuesto ordinario ni extraordinario, si no contempla la devolución de la totalidad de los fondos mal utilizados. Las entidades receptoras deberán identificar el origen de estos fondos en sus presupuestos, informes de ejecución presupuestaria, liquidaciones presupuestarias, modificaciones y presupuestos extraordinarios, según los clasificadores del gasto vigentes en el sector público, por objeto de gasto y clasificación económica, a fin de no considerarlos para efectos de la verificación del cumplimiento de la regla fiscal, tanto a nivel de gasto presupuestario como de lo ejecutado, según corresponda.
j) El Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), únicamente en lo que se refiere a la distribución de los dineros decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de los programas preventivos, programas represivos y sobre el mantenimiento y

destinos específicos que, si: *"la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias".*

En ese marco, es que se calcula el giro del 5% al PANI de lo recaudado el año anterior por concepto del impuesto de renta y, por ende, la estimación del 20% respectivo dirigido a la Redcudi, que podría ser limitado efectivamente, por la regla fiscal, de ahí que, nace la necesidad de exceptuarlo por una única vez.

Si bien, hasta el momento el tema de excepción de regla fiscal se ha tratado como un asunto de conveniencia y oportunidad, dadas las necesidades específicas de las instituciones y órganos excepcionados, especialmente en materia social, en el caso que nos ocupa, la exposición de motivos lo justifica basado en una resolución de la Sala Constitucional, misma que establece la obligación del Poder Ejecutivo de girar los recursos al PANI, para la atención de la infancia, dada la protección especial que este ente de raigambre constitucional tiene. Al respecto, lo que indicó la Sala Constitucional en el último voto N° 24746-2019, que básicamente indica el deber de asignar recursos al PANI indicó:

> ***"VIII).-****Partiendo de lo externado líneas atrás, y luego de analizar los elementos aportados a los autos, la Sala considera que las diputadas y los diputados consultantes sí llevan razón en su alegato, pues del estudio del expediente legislativo, se denota que en el proyecto planteado por el Poder Ejecutivo, se realiza una reducción de los fondos asignados al Patronato Nacional de la Infancia, que excede el límite establecido por el artículo 24 de la Ley 9635.(…)Se denota entonces, que efectivamente existe una violación a lo dispuesto por los artículos 51 y 55 constitucionales, en el tanto la reducción del presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia en el proyecto consultado, va más allá del límite que para tales efectos estableció el legislador ordinario en la Ley 9635, cuyo contenido fue el parámetro que utilizó esta Sala en la sentencia 18-19511, para determinar que esta última ley, en tanto derogó las leyes que sustentaban destinos específicos para dicha entidad, no era inconstitucional. Esto, por cuanto la cifra establecida en el proyecto consultado para el 2020 es mucho menor a la fijada para el año 2018, fecha en que fue aprobada la norma antes citada. Lo anterior, implica una violación a los principios básicos que rigen la obligación del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la niñez, conforme lo dispuesto por la Constitución Política y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos relativos al tema, tales como la Convención de los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador. En ese*

aseguramiento de bienes comisados y decomisados según los artículos 85 y 87 de la Ley 8204, Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, de 26 de diciembre de 2001, y los artículos 30 y 36 de la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009.

sentido, si bien la Sala ha sostenido que el Poder Ejecutivo puede reducir los recursos asignados a programas sociales, cuando sea estrictamente necesario para cumplir con el principio de equilibrio presupuestario de las finanzas públicas, lo cierto es que tal disminución no puede ir más allá del límite establecido por el propio legislador, pues esto constituye un mínimo que debe ser respetado para garantizar el efectivo cumplimiento de las labores asignadas a la institución. Por lo anterior, la Sala estima que, en este extremo, sí se presenta la inconstitucionalidad alegada.".

En efecto, si se dicta una norma posterior a aquellas que establece la regla fiscal, nos referimos al giro completo de un destino específico, este se impondría por ser una norma especial, pues la norma de alcance general lo que pretende es crear disposiciones de aplicación futuras para un sano equilibrio presupuestario con criterio de buen manejo de las finanzas públicas, pero que podrían estrujar programas sociales de evidente interés público.

Ciertamente, los presupuestos se revisan cada año, a la luz de la situación macroeconómica, y según las necesidades fiscales, por lo que, a criterio de esta Asesoría, es que en el caso del PANI y de la Redcudi (destino específico), en caso de aprobarse este proyecto de ley, aplicaría el principio de norma posterior y especial en sentido que prevalece, porque el giro se daría cada año razonablemente pese a la Ley N° 9635. Aun así, no desconoce esta Asesoría que esas normas generales de la Ley 9635, están ligadas al equilibrio de las finanzas públicas, especialmente en momentos de crisis fiscal.

En esa otra cara de la situación, se recuerda lo indicado por la Sala Constitucional, a propósito de las medidas que se adoptan en medio de un desequilibrio fiscal:

"Sobre el particular, de primero se debe reiterar que hay suficientes criterios técnicos para estimar que la situación fiscal del país actual no garantiza la sostenibilidad financiera del Estado. Como esto pone en riesgo la efectiva ejecución de prestaciones de relevancia constitucional, la actuación de las autoridades competentes de acordar medidas adecuadas para paliar o solucionar el problema resulta razonable y significa el cumplimiento de un deber. Al respecto, el control de constitucionalidad no comprende la definición de qué tipo de remedio se debe aplicar ni cuál es el más apropiado (toda vez que ello forma parte de la política económica del Estado, que a su vez constituye materia de gobierno), sino que se justifica por cuanto se debe vigilar que las medidas no lesionen ni los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, ni las cualidades esenciales del régimen político del país (en una república democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural, cuyo Gobierno es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable), todo lo cual implica un ejercicio de ponderación y optimización de los diversos principios, derechos y valores constitucionales en juego. Justamente, reviste de especial importancia una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho, pues para que este último persista y esté en condiciones de acometer sus fines constitucionales y legales, deviene necesario que se efectúe un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, de

manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar. //En resumen, la función de la jurisdicción constitucional se constriñe a velar por que las soluciones se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como la organización y las estructuras políticas contempladas en la Ley Fundamental, cimientos de nuestro sistema político democrático". (Voto 19511-18, en igual sentido el Voto N°24746-19)

De lo anterior, **queda claro que la aprobación de la excepción, que en todo caso es solo para un ejercicio fiscal y no permanente, es una cuestión de conveniencia y oportunidad y no de constitucionalidad o legalidad, sobre lo que se hace hincapié es que la excepción es para atender las necesidades sociales y económicas de la niñez, su cuido, lo que hace razonable la medida y eventualmente conveniente**.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULO ÚNICO QUE ADICIONA UN TRANSITORIO V A LA LEY N° 9941

La disposición transitoria tiene dos partes, la primera respecto de la regla fiscal, la segunda refiere a la presentación por parte del Poder Ejecutivo de un presupuesto extraordinario para este curso económico que finaliza. Entonces vamos a diseccionar el Transitorio en dos partes.

Exclusión de la regla fiscal del 20% para Redcudi proveniente del 5% que recibe el PANI como transferencia del Estado

Propone la adición de un Transitorio V a la Ley N° 9941 del 15 de febrero del 2021, *"Ley de Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil",* en sentido que los recursos a los que hace referencia el inciso a) del artículo 34[3] contenido en el artículo 3 de esa Ley, quedarían excluidos por una única vez de la aplicación de la regla fiscal, contemplada en la Ley N° 9635, "Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas" del 3 de diciembre de 2018.

[3] 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.
[.]

Al respecto se debe de indicar que como se explicó en el aparte anterior, para esta Asesoría la aprobación de una nueva excepción a la regla fiscal es una cuestión de conveniencia y oportunidad. No obstante llama la atención que no se haría de forma permanente sino por una única vez, y esto sí podría afectar a futuro el financiamiento de los centros contemplados en el artículo 4 de la Ley N° 9220, vale decir, *los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral de la Dirección Nacional de Cen- Cinai del Ministerio de Salud; los centros de cuido y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades; los servicios ofrecidos por medio de los subsidios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).* Y decimos que podría afectarlos pues como se trataría de una ley transitoria, le recaería inmediatamente los límites de la regla fiscal. Esto debería ser considerado a la luz de las sentencias de la Sala Constitucional como la citada, respecto de sustraerle fondos al PANI. Esto se refleja con claridad en la segunda parte de la disposición transitoria que procedemos analizar.

Presentación de un presupuesto extraordinario para incorporar los recursos por única vez al margen de la regla fiscal

Se indica en la segunda parte del transitorio que el Poder Ejecutivo procederá a presentar ante la Asamblea Legislativa un presupuesto extraordinario para incorporar dichos recursos al presupuesto ordinario del 2022. Y a partir del presupuesto ordinario del 2023 los recursos se considerarán como parte del monto a incluir dentro de los límites de la regla fiscal del Gobierno Central.

En primer lugar, hay que mejorar la redacción de toda la disposición transitoria pero particularmente cuando dice "*cuyo límite será ampliado en el porcentaje de los citados recursos incorporado de conformidad con la presente ley".*

Aunque el proyecto de ley es presentado por el Poder Ejecutivo, es claro que los tiempos de aprobación en la Asamblea Legislativa están asociados a la variable del tiempo, y en este caso se va a superar el principio de anualidad presupuestaria. Cuando se entregue este Informe estaría finalizando el año 2022, siendo que no encajaría la intención, pues habría que correr un año presupuestario, vale decir, 2023 y 2024 si se desea continuar con la aprobación de este expediente. Ciertamente el contenido está sujeto a posibles desfases los cuales habría que enmendar con mociones de fondo, pues todo dependerá del momento de aprobación y vigencia de lo que sería eventualmente la ley.

Ahora bien, se plantean dudas de constitucionalidad respecto a la disposición que obliga al Poder Ejecutivo a incluir rubros presupuestarios para el 2022 en un presupuesto extraordinario (aunque se entiende que es una propuesta del mismo Poder Ejecutivo, del anterior Gobierno). Y que aplicaría nuevamente la regla fiscal para estos fondos en período 2023. Siendo que estamos en el ejercicio de otro gobierno hay que tener cautela con este tipo de obligaciones que son de reflexión

política presupuestaria, incluso de las nuevas autoridades. Esto por cuanto, la iniciativa presupuestaria la ejerce el Poder Ejecutivo como atribución constitucional, de manera independiente y según lo considere, de conformidad con los artículos 177 y siguientes de la Constitución Política.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Respecto al título del proyecto de ley, este debe ser un reflejo del contenido del mismo, en este caso, lo que se propone con el texto del proyecto de ley es una adición, no una reforma, aspecto que se recomienda corregir. Asimismo, las citas de la ley deben incluirse completas, sea que falta la fecha, la cual es 15 de febrero de 2021. Esta fecha debe corregirse en el encabezado del "Artículo Único".

En relación a la redacción del Transitorio propiamente en la referencia al artículo 34, debe indicarse expresamente que el mismo se refiere a la Ley N° 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, del 08 de diciembre de 1996 y sus reformas, para una mejor precisión y comprensión del texto. Por eso decíamos que hay que mejorar la redacción, ya que es confusa.

Deseable sería hacer referencia a que el inciso a) del artículo 34 que se refiere al financiamiento que le corresponde al PANI del 5% de lo recaudado por concepto de impuesto de la renta del año anterior, del cual un 20 % le corresponde al Redcudi.

VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de una votación de la mayoría absoluta de los presentes.

Delegación

Este proyecto de ley puede NO puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, según los previsto en el artículo 124 constitucional, pues trata de materia presupuestaria, incluso la obligación del Poder Ejecutivo de elaborar un presupuesto extraordinario.

Consultas

Obligatorias

- Patronato Nacional de la Infancia
- Municipalidades
- Instituto Mixto de Ayuda Social

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Salud

VIII. FUENTES

Constitución Política

- ✓ Artículo 50, en cuanto al derecho de los habitantes a que el Estado promueva el mayor bienestar y un ambiente ecológicamente equilibrado.
- ✓ Artículo 51 y 55, respecto a la protección especial de la madre y el niño por parte del Estado y la creación del PANI.
- ✓ Artículo 121 inciso 1) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Leyes

- ✓ Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 9941 del 15 de febrero del 2021, Ley de Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del 15 de febrero de 2021 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de 24 de marzo de 2014 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, del 08 de diciembre de 1996 y sus reformas.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Sentencia N° 19511-2018
- ✓ Sentencia N° 24746-2019

Elaborado por: aps

/*lsch//22-11-2022

c. arch//22960IJU//d/s/sil