

Al contestar refiérase
al oficio n.º **20835**

13 de diciembre, 2024
DFOE-BIS-0576

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Ley para proteger la inversión social en niñez y adolescencia”, tramitado bajo el expediente número 24.173

Se atiende el oficio n.º AL-CPAHAC-362-2024-25 del 18 de octubre del año en curso, por el cual se solicitó criterio de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para proteger la inversión social en niñez y adolescencia”, tramitado bajo el expediente número 24.173.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La exposición de motivos señala que el deterioro de la inversión social en niñez y adolescencia se ha intensificado en los últimos años, producto de restricciones presupuestarias originadas en cambios legales y políticas fiscalistas que imposibilitan la presupuestación y ejecución de recursos necesarios para hacer efectivos derechos fundamentales de las personas menores de edad.

En la propuesta se enumeran las siguientes causas: **a.** Una reducción de la transferencia del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante FODESAF) al Patronato Nacional de la Infancia (en adelante PANI), de un 4% de los recursos del fondo a un 2,59%. **b.** La decisión del Ministerio de Hacienda de no presupuestar (con sustento en las normas del Título IV de la Ley 9635,) la totalidad de los recursos correspondientes al inciso a) del artículo 34 de la Ley Orgánica del PANI, según el cual el Estado debe transferir 5% de lo recaudado del Impuesto sobre la Renta al PANI, recursos de los cuales 20% son para la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. **c.** La aplicación de la regla fiscal ha provocado que el PANI no pueda presupuestar y utilizar recursos. De esta forma, la CGR indicó recientemente que “Si bien, la Ley de Reactivación y reforzamiento de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil N.º9941 del 15 de febrero de 2021, incluyó recursos por el 1% del impuesto sobre la renta trasladado al PANI; los superávits libres acumulados del PANI y el Instituto Nacional de las Mujeres

DFOE-BIS-0576

2

13 de diciembre, 2024

(en adelante INAMU) (100% y 50%, respectivamente), y otros provenientes de recursos nacionales o internacionales, estos no pueden ser transferidos a la Red por limitaciones de la Regla Fiscal” (Informe N.º DFOE-BIS-IAD-00010-2023).

Con base en lo expuesto, la propuesta de reforma consiste en ajustes a la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, respecto a sus fuentes de financiamiento, así como a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en relación con el destino de esos recursos para el pago de programas del PANI, y, finalmente, la adición de un Transitorio al Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República” de la Ley n.º9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para que el superávit acumulado al 2023 del PANI, quede exceptuado de la regla fiscal, de acuerdo a ciertas condiciones.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, pues dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. En este contexto, se exponen las siguientes observaciones con el fin de proporcionar información al legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a la población usuaria.

Conforme se detalló en la exposición de motivos, la finalidad del proyecto es obligar al Estado y a FODESAF a presupuestar y girar al PANI la totalidad de las sumas establecidas en el artículo 34 de la Ley n.º 7648 y en el inciso c) del artículo 3 de la Ley n.º 5662 -de acuerdo a las modificaciones solicitadas- y exceptuar de la regla fiscal el gasto que se financie con el superávit acumulado al 2023, del PANI, considerándose la carencia de recursos que ha sufrido dicha institución por recortes presupuestarios y restricciones fiscales.

Al respecto, esta Contraloría es consciente de la finalidad social y constitucional del PANI y del estancamiento en las transferencias del Gobierno Central en los últimos años, obligando a la institución a recurrir a presupuestos extraordinarios para poder hacerle frente a sus programas y cumplimiento de su función sustantiva, especialmente en los últimos meses del año.

No obstante esa realidad y la fundamentación del proyecto de ley, hay otros elementos de análisis que no pueden pasar desapercibidos e interesa presentar a conocimiento de los legisladores, especialmente, la línea jurisprudencial desarrollada por la Sala Constitucional al pronunciarse sobre la consulta de constitucionalidad de la actual Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que rescata y hace prevalecer la observancia y respeto de los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal, equilibrio presupuestario, anualidad presupuestaria y contenido necesario del presupuesto, de forma tal que le permiten al Estado, no girar la totalidad de los recursos asignados a nivel legal al PANI, si con ello se ponen en riesgo las finanzas públicas y otras garantías constitucionales de la ciudadanía, además de las tuteladas por dicha institución.

DFOE-BIS-0576

3

13 de diciembre, 2024

La Sala en el voto 19511-2018, hace un minucioso análisis de la figura de los destinos específicos en armonía con los principios constitucionales en materia presupuestaria, llegando a la conclusión que el compromiso del Estado respecto al PANI, es girar al menos los ingresos suficientes para cumplir con sus fines constitucionales establecidos en el artículo 55, de protección especial de la madre y del menor.

Transcribimos en lo conducente, parte de dicho voto:

Finalmente, cabe advertir que el numeral 55 de la Constitución Política –que atribuye al PANI, como ente autónomo, la protección especial de la madre y del menor– no fija algún porcentaje específico dirigido a tal entidad (como sí sucede con el gasto público en educación estatal -art. 78-, a favor de los partidos políticos -art. 96-, en beneficio de las municipalidades -art. 170- y la asignación dirigida al Poder Judicial -art. 177-). Por consiguiente, del ordinal 55 de la Ley Fundamental solo se puede colegir la obligación del Poder Ejecutivo de presupuestarle al PANI los ingresos suficientes para cumplir sus fines constitucionales, y el deber del Legislativo de aprobar tales ingresos requeridos para tales efectos. Dentro de este marco, los Poderes Públicos tienen que actuar de conformidad con los límites establecidos en el numeral 176 de la Constitución Política, del cual se desprenden tres principios básicos en materia presupuestaria: 1- equilibrio presupuestario, 2- anualidad presupuestaria y 3- contenido necesario del presupuesto (ver sentencia n.º 1999-003771 de las 17:51 horas del 19 de mayo de 1999). Ahora, dicha norma, cuando establece que “en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables”, viene a resaltar el requerimiento de que todos los ingresos incluidos en los presupuestos tengan contenido económico cierto y efectivo, de hecho la Contraloría General de la República debe certificar la efectividad fiscal de los nuevos tributos o el rendimiento de la financiación que se obtenga del mercado interno, conforme al ordinal 179 constitucional. Lo anterior implica un límite al derecho de enmienda de la Asamblea Legislativa en el proyecto de Ley del Presupuesto, y una garantía para hacer efectivo el principio del equilibrio presupuestario, que procura evitar un aumento indiscriminado de los gastos mediante la creación de ingresos inciertos o eventuales. En este sentido, la regla fiscal adoptada en el proyecto legislativo en cuestión –cuya mera conveniencia técnica no constituye una duda susceptible de ser absuelta en la vía constitucional– pretende racionalizar el gasto público en aras de la sostenibilidad financiera del Estado y, por ende, la estabilidad económica del país; por esta razón, lejos de contrariar la Constitución, ella más bien resulta conforme al principio del equilibrio presupuestario y, por consiguiente, a la Ley Fundamental. Lo anterior no obsta prevenir que, en un futuro y tomando en consideración la evolución de la situación financiera del Estado, se aplique control de constitucionalidad a fin de que los Poderes Públicos actúen de manera que el fin constitucional asignado al PANI, con la aplicación de la regla fiscal, no se vea a tal grado afectado que se vacíen de contenido sus competencias y se le impida cumplir sus fines constitucionales, máxime que de por medio están los Principios del Estado Social de Derecho y del Interés

DFOE-BIS-0576

4

13 de diciembre, 2024

Superior del Niño, por lo que siempre se debe procurar un balance y la mejor optimización posible entre todos los principios en juego, lo cual eventualmente se podría analizar en un caso concreto, si este acaeciere al PANI el cumplimiento de sus fines constitucionales, no puede considerarse (en abstracto) alguna vulneración al numeral 55 constitucional.

Bajo este enfoque y conclusión a que llega la Sala, el legislador debe valorar la existencia de esta línea jurisprudencial y la aplicación y salvaguarda de los principios constitucionales en materia presupuestaria y el señalamiento que se le hace al Estado para girar al PANI, al menos los recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales.

Por otra parte, el proyecto también pretende adicionar una nueva exclusión a la aplicación de la regla fiscal, temática recurrente desde la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sobre la cual la posición de la Contraloría ha sido uniforme en evidenciar la desmejora a la situación fiscal del país que este tipo de medidas provoca, por ejemplo en el oficio DFOE-FIP-0174(06138)-2023:

En segundo lugar, se han realizado diferentes ajustes que desvirtúan el efecto esperado de la regla fiscal y el logro de su propósito, debilitando la credibilidad del instrumento y su base jurídica. Desde su entrada en vigencia, han existido 7 versiones del Reglamento al Título IV, se han aprobado 14 leyes de exclusión del ámbito del mecanismo que exceptúan recursos específicos e instituciones del alcance, y se han presentado alrededor de 30 proyectos de ley adicionales en la Asamblea Legislativa con similar propósito. / (...) Por su parte, las exclusiones se han definido de manera imprecisa, lo cual impide determinar de forma unívoca los recursos por exceptuar, o no son consistentes con la naturaleza de la regla fiscal en función del control del gasto. Además, existe ambigüedad en cuanto a elementos puntuales que dan margen de interpretación en cuanto a los montos específicos que deben considerarse, puesto que, en ocasiones, no están definidos claramente en el instrumental aplicable, ya sea un clasificador presupuestario, ni en las fuentes oficiales de información de cifras presupuestarias establecidas en el Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635.

En esta misma línea de exposición, este Órgano Contralor ha manifestado¹ que la regla fiscal es una herramienta cuya finalidad es el cumplimiento de los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad fiscal, que busca racionalizar el gasto público en aras de mantener la estabilidad financiera del país.

En línea con lo anterior, esta Contraloría General de la República ha expuesto que el compromiso con la disciplina fiscal -mediante la aplicación de la regla fiscal a todos los

¹ DFOE-CAP-2455 (16343) del 11 de octubre de 2022. En sentido similar DFOE-FIP-0126 (03538) del 23 de marzo de 2023.

DFOE-BIS-0576

5

13 de diciembre, 2024

actores que administran fondos públicos- es indispensable para lograr el impacto requerido, a saber: lograr la sostenibilidad fiscal al estabilizar e ir reduciendo paulatinamente el saldo de la deuda pública, evitar recortes abruptos en el gasto público, y velar por el crecimiento económico y la inversión pública en general.

Todo esto en concordancia con lo dispuesto en el citado artículo 176 constitucional en cumplimiento de los principios de sostenibilidad, transparencia y plurianualidad, según lo declaró la Sala en el voto de cita.

Asimismo, cabe recordar al legislador, en virtud de los motivos que expone para justificar la presente propuesta, que el PANI ya es acreedor de beneficios de excepciones sobre la aplicación de la regla fiscal. Al respecto, el artículo 6 de la Ley n.º 10234², *Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana*, excluye la presupuestación y ejecución de los recursos de Fodesaf del ámbito de cobertura de lo dispuesto en el título IV de la Ley 9635 y por ende, aquellos que recibe el PANI de ese Fondo; lo cuales, para el período presupuestario del año 2025, representan un 41% de los gastos corrientes presupuestados³.

Así las cosas, estima este Órgano Contralor que las debilidades de gestión por parte del PANI no se justifican a partir de restricciones presupuestarias y de políticas fiscales, como la regla fiscal.

En esa línea, deviene oportuno rescatar, para consideración de los señores diputados, el análisis y conclusiones del Informe de esta Contraloría General, n.º [DFOE-SOC-IF-00013-2019](#) del 19 de noviembre de 2019, titulado “Informe de la auditoría de carácter especial sobre las estrategias y acciones desarrolladas por el PANI en el contexto de mayores recursos transferidos por el Gobierno de la República”, el cual tuvo como objetivo “... determinar la estrategia definida y las respectivas acciones que desarrolló el PANI en el contexto de mayores recursos transferidos por el Gobierno de la República, en procura de la protección especial de las personas menores de edad y sus familias”.

En esa ocasión se determinó la ausencia de un Plan Estratégico y líneas de acción que orientaran el accionar institucional en ese período, para canalizar la afluencia extraordinaria de recursos percibidos del Gobierno Central:

La situación anterior, potenció la materialización de riesgos en el desarrollo de actividades sustantivas de la institución y en sus logros. Es así como, esta Contraloría General, aún cuando el PANI tomó algunas medidas sobre el particular, identificó una serie de debilidades en su accionar, en aspectos tales como, la asignación del recurso humano en las oficinas locales,

² Mediante el cual se reforma el inciso b) del artículo 15 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662.

³ De conformidad con la certificación de cumplimiento de regla fiscal en el presupuesto ordinario 2025 del PANI, emitida por la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria, mediante oficio n.º MH-STAP-CERT-1323-2024 del 24 de octubre de 2024.

DFOE-BIS-0576

6

13 de diciembre, 2024

en el cumplimiento de metas de atención de denuncias y la oportunidad en la atención de las denuncias por parte de las oficinas locales, las subvenciones en servicios otorgadas a las ONG's mediante la modalidad de transferencia de recursos, y en la determinación y atención de las necesidades de los proyectos en materia de promoción y prevención, lo cual permite concluir que a pesar del incremento sustantivo en las transferencias al PANI ello no se refleja en una mejora en sus funciones sustantivas.

Adicionalmente, se concluyó que:

*Es necesario por tanto, una revisión de la Planificación Estratégica actual del PANI, que impulse procesos continuos de análisis de los programas y procesos, que permitan **garantizar un uso más eficiente de los recursos con que cuenta la institución y que logren fortalecer realmente la gestión de los programas institucionales que se ejecutan a nivel regional y local.***
(El resaltado no es de su original)

De igual forma, se reitera la necesidad e importancia de que este tipo de iniciativas tengan como respaldo un análisis técnico que permita justificar con mayor certeza y de modo integral, si la propuesta de ley en los términos propuestos, resulta la vía idónea para atender de forma eficiente el problema de la inversión en niñez y adolescencia y la dimensión real del mismo, en concordancia con los principios constitucionales referidos.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de ley denominado "Ley para proteger la inversión social en niñez y adolescencia", tramitado bajo el expediente número 24.173, presentan elementos que es importante ser revisados para asegurar su coherencia con el marco normativo y jurisprudencial vigente y la efectiva consecución de los objetivos planteados.

En ese sentido, el proyecto debe considerar el cumplimiento de los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal, equilibrio y anualidad presupuestaria. Así como la situación fiscal del país y el impacto de medidas como la propuesta, para efectos de la adición de un nuevo supuesto para exclusión de la regla fiscal, que resultan incompatibles con la función de control del gasto y también inconsistentes con los principios constitucionales citados.

Por último, considerar el antecedente expuesto en el referido Informe n.º DFOE-SOC-IF-00013-2019, donde se determinó la ausencia de un Plan Estratégico y líneas de acción que orientaran el accionar del PANI en ese período, para canalizar la afluencia extraordinaria de recursos percibidos del Gobierno Central.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales presupuestarios, de legalidad y buena gestión pública, y para este caso concreto, llamar a la existencia y respaldo de análisis técnicos que permitan justificar con mayor certeza y en

DFOE-BIS-0576

7

13 de diciembre, 2024

un modo integral, si la propuesta de ley en los términos propuestos, resulta la vía idónea para atender de forma eficiente el problema de la inversión en niñez y adolescencia.

Atentamente,

Silvia López Villalobos
Gerente de Área a.í.

Rodrigo Carballo Solano
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RACS/SLV/ltrs

NI: 22741-2024

Ci: Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

G: 2024000304-14

P: 2024025159