

DIRECTRIZ SOBRE PARÁMETROS PARA LA SUSPENSIÓN O REVOCATORIA DEL BENEFICIO CUIDADO Y DESARROLLO INFANTIL

RESULTANDO

- I. Dentro de la oferta programática del IMAS el beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil promueve el acceso de la niñez en la primera y la segunda infancia al servicio que brindan los centros de cuidado, facilitando condiciones de protección y desarrollo, mediante el aporte económico para el pago del costo de atención en la alternativa seleccionada por la familia.
- II. El beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil forma parte del conjunto de intervenciones orientadas a reducir el riesgo y vulnerabilidad social de las personas y familias en pobreza extrema y pobreza, mediante el servicio de atención a niños y niñas de 0 a 12 años, según lo estipula la Ley N° 9220.
- III. Cuando una persona es beneficiaria de Cuidado y Desarrollo Infantil significa que la situación de la familia es de pobreza o pobreza extrema. Puede darse que, con ocasión de la evolución de su atención alguna de las personas miembros del hogar accedan a una fuente de empleo, con lo cual los ingresos familiares incrementan hasta superar, en algunos casos, la línea de pobreza establecida por el INEC de acuerdo con la cantidad de miembros del hogar y zona de residencia (urbana o rural).
- IV. En las ocasiones que los ingresos familiares o del hogar aumentan sin ser suficientes para cubrir de manera autónoma el gasto derivado del servicio de Cuidado y Desarrollo Infantil, se genera la incompatibilidad de conciliar y

consolidar el proceso de inclusión laboral con la continuidad en la atención del niño o niña. Resultando entonces una exclusión y reversión del proceso de movilidad social, que incentiva que la madre, padre o persona encargada de la persona menor de edad abandone su trabajo por no disponer de un servicio de cuidado ni la capacidad económica para cubrir el costo. Contrario a los fines del IMAS y los objetivos de la Ley N° 9220, esta situación puede constituirse en un círculo vicioso y genera un incentivo de mantener el ingreso por debajo de la línea de pobreza, para así, sostener el beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil.

- V. Lo indicado, ha sido referido por la Contraloría General de la República en el informe N° DFOE-SOC-IF-18-2015, el cual, indica:

“(...) 3.5. El retiro del apoyo estatal a esta población, podría provocar un círculo vicioso inconveniente, ya que los padres inicialmente beneficiados deben regresar al cuidado de sus hijos y eso los limita para continuar laborando y generando ingresos; situación que además, como se indicó, resulta contraria a uno de los objetivos del Programa, cual es lograr la inserción laboral y educativa de los padres y las madres, como un medio para mejorar su condición socioeconómica (...)” (Contraloría General de la República, Informe N°DFOE-SOC-IF-18-2015).

- VI. La situación descrita tiene incidencia directa en la población menor de edad y se constituye en un tema de atención prioritaria a nivel país, conforme dictan los principios del interés superior del niño y de la niña y de no regresividad de los derechos humanos.

- VII. Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 4760, obliga al IMAS a resolver el problema de pobreza del país, utilizando todos los recursos humanos y económicos puestos a su servicio.

CONSIDERANDO

- I. El interés superior de la persona menor de edad, es reconocido y establecido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada por Costa Rica el 26 de enero 1990 y ratificada el 18 de julio 1990 mediante la Ley N° 7194, al señalar que todas las medidas respecto del niño y la niña deben estar basadas en la consideración del interés de la persona menor. Asimismo, atribuye al Estado la obligación de asegurar la adecuada protección y cuidado de las personas menores de edad. Tal numeral, en lo que interesa señala:

“ARTICULO 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.” (Énfasis añadido).
- II. Existe una responsabilidad de las instituciones públicas de brindar la asistencia necesaria para el cuidado de las personas menores de edad, según lo dispone el

artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual, en lo conducente indica:

“Artículo 18. ...

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.” (Énfasis añadido).

- III. Derivado de evolución de la justicia constitucional en Costa Rica, con la creación de la Sala Constitucional y su jurisprudencia, se ha reconocido rango supraconstitucional a los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, en la medida en que reconozcan más derechos o garantías a las personas (véase, entre otras, las sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N°3435-1992, N°2313-1995, N°6165-1999, N°1682-2007, N°69-2014). La correcta aplicación e integración de dichos instrumentos en nuestro medio, es obligación de toda la Administración Pública conforme al control de convencionalidad.
- IV. La Constitución Política de Costa Rica reconoce dentro de los derechos y garantías sociales, en el artículo 50, que el Estado procurará el mayor bienestar de las personas. También, señala en el numeral 51 que el niño y la niña tendrán derechos a una protección especial.
- V. En concordancia con el principio de interés superior de la persona menor de edad establecido en el inciso 1) del numeral 3 de la Convención sobre los Derechos del

Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 y sus reformas, refiere en su artículo 3 la obligación general del Estado de adoptar medidas de toda índole para garantizar efectivamente los derechos fundamentales de las personas menores de edad, así como tener presente el interés superior en la formulación, acceso y prestación de los servicios. En particular, sobre el interés superior de la persona menor de edad, el artículo 5 del Código de la Niñez y la Adolescencia establece lo siguiente:

“Artículo 5°- Interés superior.

Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal.

La determinación del interés superior deberá considerar:

- a) Su condición de sujeto de derechos y responsabilidades.
- b) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales.
- c) Las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve.
- d) La correspondencia entre el interés individual y el social.” (Énfasis añadido).

- VI. Asimismo, en línea con la protección de los derechos fundamentales, se instituye el principio de no regresividad o progresividad, el cual, establece la obligación del Estado de aumentar paulatinamente los niveles de protección de los derechos humanos y aplicar las acciones positivas para garantizar el pleno goce de tales derechos, según las posibilidades y desarrollo del país. Lo anterior, conforme lo dispone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1 y 26, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 1.

VII. La ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N° 4760 y sus reformas, determina en su artículo 2 la finalidad de la institución en cuanto a resolver el problema de la pobreza en el país y refiere sus fines específicos en el artículo 4, según indica a continuación:

“**ARTICULO 4º.-** El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines:

a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;

b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;

c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;

d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;

e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;

f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de

sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y

g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley” (Énfasis añadido).

VIII. La ley N° 9220, mediante la cual se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), tiene como finalidad establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

IX. Con la creación de la Redcudi, la Ley N° 9220 estableció un marco interdependiente de objetivos que combinan el desarrollo infantil y la incorporación

de los padres al mercado laboral; en este sentido dicho cuerpo normativo dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.- Objetivos

Los objetivos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil son los siguientes:

a) Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.

b) Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.

c) Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.

d) Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.”

- X. El IMAS mediante el beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil es integrado a la Redcudi, la cual -complementariamente- tiene como objetivos promover la corresponsabilidad social en el cuidado y la inserción laboral y educativa de los padres y las madres, según el artículo 2, de la Ley que Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley N° 9220.
- XI. El beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil forma parte de las acciones que implementa el Estado, para materializar los compromisos internacionales que buscan brindar protección a las personas menores de edad, en reconocimiento y resguardo de sus Derechos Humanos. Lo anterior, de conformidad con la finalidad institucional de resolver el problema de la pobreza extrema que establece el artículo 2 de la Ley N° 4760 de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, en concordancia con los incisos c) y e) del artículo 4 del mismo cuerpo normativo, en cuanto a la incorporación de grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país y atender las necesidades de grupos sociales.

XII. Tales acciones positivas para la protección de las personas menores de edad, se enmarcan dentro del principio de progresividad o no regresividad y la Procuraduría General de la República, se ha referido en el siguiente sentido:

“(...) Precisamente en cuanto a la protección de los niños y las niñas que ha sido beneficiarias de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, estimamos que el IMAS se encuentra obligado, además a garantizar el principio de no regresividad en materia de derechos fundamentales (:..)

El Estado, a través de todas sus instituciones, se ve obligado a no adoptar medidas políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Es así como existe la obligación de justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y *proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección (...).*

Ese reconocimiento de derechos fundamentales de carácter social, requieren de actuaciones positivas del Estado, entre ellas, la emisión de políticas legislativas como la reflejada en la Ley de Creación del IMAS, que pretende otorgar subsidios o beneficios a personas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, con la finalidad de buscar su recuperación económica y su reinserción en el campo laboral en el menor tiempo posible. La Red de Cuido y Desarrollo Infantil se ha establecido como uno de los medios para garantizar la reinserción laboral de los padres, pero no puede negarse que por sí misma, constituye un medio idóneo para que los niños y niñas beneficiarias no estén expuestos a situaciones de riesgo social y puedan ejercer de manera plena todos sus derechos fundamentales (educación, alimento, resguardo, entre otros).

Es por eso que recortar o limitar el ámbito sustantivo de protección del derecho reconocido a los niños y niñas en condición de vulnerabilidad, sólo

puede realizarse cuando ha quedado demostrado que la situación de pobreza que ameritó el reconocimiento inicial del derecho, ha sido superada de manera permanente. De lo contrario, el IMAS estaría propiciando una regresividad de sus derechos fundamentales, sin una razón objetiva y en perjuicio de su interés superior” (Procuraduría General de la República, Criterio N° C-062-2020).

- XIII. La ejecución del beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil se realiza con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y también recursos de fuentes propias que se asignan en el transcurso del ejercicio económico respectivo, así como otras fuentes de recursos que se asignan por convenio con otras instituciones.
- XIV. La Ley General de Administración Públicas, establece en su artículo 4 que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.
- XV. Las personas en ejercicio de la función pública deben orientar su gestión a satisfacer el interés público y asegurar que sus decisiones se ajusten a los objetivos propios de la institución en la cual se desempeñan, conforme al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422 y sus reformas. En este sentido, los esfuerzos administrativos deben ser canalizados y orientados de forma racional hacia el logro de objetivos, fines, metas, el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos, y asegurando el respeto de los derechos fundamentales.

- XVI. La orientación de la oferta programática del IMAS está dirigida hacia un modelo de atención integral, conforme al artículo 19 del Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social, aprobado por acuerdo de Consejo Directivo CD-204-05-2018, y sus reformas. Asimismo, el numeral 26 de dicho cuerpo normativo señala que la ejecución de la oferta programática se realiza por medio de beneficios, respondiendo a un proceso de superación de la situación de pobreza, que permita avanzar a mayores niveles de desarrollo humano.
- XVII. Respecto de la suspensión y revocatoria de beneficios el Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social en sus artículos N° 38 y 39 , ha dispuesto como causales de ambos actos administrativos, respectivamente y hasta la fecha, que la situación socioeconómica de la persona, hogar o familia beneficiaria presuntamente haya superado el nivel de pobreza establecido para los beneficios que se le hayan concedido, y que la situación socioeconómica de la persona, hogar o familia beneficiaria haya variado favorablemente, superando los niveles de pobreza establecidos para los beneficios que se le hayan concedido.
- XVIII. El criterio C-062-2020 de fecha 20 de febrero 2020 emitido por la Procuraduría General de la República, en cuanto a la eliminación de los subsidios indica:

“...El IMAS debe designar sus beneficios siguiendo los criterios de pobreza y pobreza extrema, pero no puede eliminar los subsidios que ya otorga hasta tanto no exista garantía que ellos han superado de manera plena y permanente esa condición. Por supuesto que tal posibilidad debe ser ejercida por parte del IMAS de manera razonable, a través de criterios técnicos y en resguardo de los fondos públicos y el fin asignado por ley.”

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando estamos frente a la atención de población menor de edad, tal como sucede con la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, pues en algunos casos, la revocatoria de ese beneficio, significa condenar al menor a una situación de vulnerabilidad, riesgo social y a un círculo de pobreza, que atentaría contra su interés superior...Es por lo anterior, que partiendo del fin legal del IMAS, entenderíamos que está obligado a velar por que no exista una situación de regresión de las familias o beneficiarios que han logrado salir de la línea de pobreza. Si ese riesgo existe, es porque la situación de pobreza no está resuelta de manera definitiva, lo cual justificaría legalmente la permanencia de la ayuda de la institución, sea de manera temporal o a través de otras formas como el copago. (Procuraduría General de la República, Criterio N° C-062-2020).

XIX. Asimismo, el citado criterio de la Procuraduría General de la República, refiere la metodología aplicable para el otorgamiento del beneficio Cuidado y Desarrollo Infantil y las condicionantes para permanencia de tal beneficio, en el siguiente sentido:

“(...) d) A partir de lo dispuesto en el numeral 5 de la ley 5665, 13 bis de su Ley de Creación y del Decreto Ejecutivo 17477, el IMAS puede fijar la metodología de selección con criterios de eficiencia y eficacia, velando por la protección del interés superior de los menores de edad beneficiarios de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil;

e) La reducción del ámbito sustantivo de protección del derecho reconocido a los niños y niñas en condición de vulnerabilidad, sólo puede realizarse cuando ha quedado demostrado que la situación de pobreza que ameritó el reconocimiento inicial del derecho, ha sido superada de manera permanente. De lo contrario, el IMAS estaría propiciando una regresividad

de sus derechos fundamentales, sin una razón objetiva y en perjuicio de su interés superior.

f) Por tanto, si existe riesgo de regresión en el estado de pobreza y en el ejercicio de los derechos fundamentales de los menores de edad involucrados, se justificaría legalmente la permanencia de la ayuda de la institución, sea de manera temporal o a través de otras formas como el copago. Tal posibilidad debe ser ejercida por parte del IMAS de manera razonable, a través de criterios técnicos y en resguardo de los fondos *públicos y su fin asignado por ley*” (Procuraduría General de la República, Criterio N°C-062-2020).

XX. En aplicación de los principios y normas supracitadas, enmarcado dentro de los dispuesto en el criterio C-062-2020 de la Procuraduría General de la República, la suspensión o revocatoria de un beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil, por superación de la situación de pobreza, debe contar con una motivación válida y suficiente que se fundamente en criterios objetivos y técnicos que permitan determinar que la familia beneficiaria tiene la capacidad autónoma de asumir el costo total de los servicios. Lo anterior, de manera que no se ponga en riesgo el cumplimiento de los mismos fines y objetivos de las Leyes N° 9220 y N°4760 indicados supra, principalmente el desarrollo de los niños y las niñas beneficiarias y la incorporación sostenida de la madre y el padre al mercado laboral.

XXI. En tanto no exista un modelo de pago compartido, que modifique la asignación del subsidio y por ende las que se invoquen tanto para la suspensión, como para la revocación del beneficio, debe considerarse como criterio objetivo y técnico dentro del cómputo de los ingresos autónomos de la familia u hogar, que exista la posibilidad, comprobada en el tiempo, de cubrir el costo de los servicios de cuidado de todos los miembros menores de edad que lo reciban, a efectos de

acreditar una mejora real y permanente en la situación socioeconómica acorde con la normativa institucional, nacional e internacional aplicable que ha sido señalada en los anteriores considerandos.

POR TANTO

PRIMERO: Para la suspensión o revocatoria de un beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil, en virtud de la causal establecida en los incisos a) de los artículos 38 y 39 que establece el Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social, las unidades ejecutoras al analizar el cambio de situación socioeconómica deben confirmar de previo, que, por un período de 12 meses consecutivos, el ingreso autónomo del hogar ha incrementado lo suficiente como para cubrir el costo de cuidado de las personas menores de edad, hasta entonces subsidiado por el IMAS, y así sea posible acreditar que ha superado la situación de pobreza sin afectación al interés superior de la persona menor de edad.

A esos efectos, toda suspensión o revocatoria de dicho beneficio, deberá verificar al menos, dentro del criterio técnico social que lo fundamenta, el cumplimiento de la siguiente ecuación:

$$\text{Ingreso} \geq \text{LP} + \Sigma 1016$$

Ingreso: ingreso autónomo

LP: línea de pobreza mensual del hogar según el INEC

$\Sigma 1016$: sumatoria del costo mensual de los beneficios de Cuidado y Desarrollo Infantil

SEGUNDO: Se instruye a las Áreas Regional de Desarrollo Social y las Unidades Locales de Desarrollo Social, para que en los casos donde haya una nueva solicitud del beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil por cambio de domicilio de la familia, que

conlleve la reubicación de una persona menor de edad en una distinta alternativa de cuidado, se priorice el levantamiento de la Ficha de Información Social de esas familias, para garantizar la continuidad del beneficio, y prevenir así afectación al interés superior de la persona menor de edad. La valoración profesional deberá contemplar la ecuación señalada en el por tanto primero.

TERCERO: El otorgamiento inicial (entiéndase por primera vez en los registros institucionales del IMAS, o bien, una nueva solicitud emitida después de 12 meses consecutivos posterior a alguna suspensión o revocatoria) del beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil, se mantiene bajo los requisitos establecidos en el Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social, conforme a la condición de pobreza y pobreza extrema de la familia u hogar.

CUARTO: Conforme al artículo 71 del Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social, la Subgerencia de Desarrollo Social, el Área de Bienestar Familiar y las Áreas Regionales de Desarrollo Social, son las encargadas de verificar el cumplimiento de la presente directriz, asegurando la eficacia y eficiencia del beneficio de Cuidado y Desarrollo Infantil.

QUINTO: Se deja sin efecto lo establecido en la directriz de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce (punto primero, inciso b) y su adición de las diez horas con veinticinco minutos del cinco de diciembre del dos mil catorce (el punto primero y segundo), en cuanto a las regulaciones atinentes para la Red de Cuido.

SEXTO: Se ordena a todas las Áreas Regional de Desarrollo Social y Unidades Locales de Desarrollo Social, identificar y revalorar los casos de beneficios de Cuidado y Desarrollo Infantil que se hayan suspendido o revocado por cambio en la situación



socioeconómica del 1 de enero de 2020 en adelante, para ser llamadas a revaloración de su situación al amparo de los estipulado en esta directriz.

Rige a partir de su comunicación.



Juan Luis Bermúdez Madriz
Presidente Ejecutivo
Instituto Mixto de Ayuda Social