



miércoles 22 de setiembre de 2010, n. 184

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional

una PUBLICACIÓN

Res. N° 2009003907.—Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas y cincuenta y tres minutos del once de marzo del dos mil nueve. (Exp.: 08-000782-0007-CO).

Acción de inconstitucionalidad promovida por Víctor Emilio Granados Calvo, mayor, abogado, vecino de La Unión de Tres Ríos, portador de la cédula de identidad número 1-0655-0787 para que se declare inconstitucional la circular DM-1330-IZ-07 del trece de febrero del dos mil siete por estimar que es contraria a los artículos 33 y 51 de la Constitución Política, artículo 3 incisos 1.a) y 1.b), artículo 4 incisos b) y c) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad ratificada mediante Ley N° 7948 del 19 de noviembre de 1999. Intervinieron también en el proceso en su condición de coadyuvante pasivo, Bárbara Holst Quirós en representación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Ana Lorena Brenes en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1º—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las quince horas, treinta minutos del diez de enero del dos mil ocho (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la circular DM-1330-IZ-07 del trece de febrero del dos mil siete por estimar que es contraria a los artículos 33 y 51 de la Constitución Política, artículo 3 incisos 1.a) y 1.b), artículo 4 incisos b) y c) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad ratificada mediante Ley N° 7948 del 19 de noviembre de 1999. Manifiesta que impugna la circular en razón de que hace una interpretación restrictiva y lesiva a los

derechos fundamentales de las personas discapacitadas, al excluir de manera arbitraria la obligación de fiscalización del Ministerio de Salud sobre edificios privados y públicos ya existentes, que involucren concurrencia de público, edificaciones a las cuales la Ley 7600 otorgó plazos específicos para adaptarse a los requerimientos técnicos que garantizan un acceso irrestricto de personas con discapacidad.

2º—A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que deriva del artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto alega la defensa de intereses difusos como lo son aquellos relacionados con las personas discapacitadas. (ver folios 6-7).

3º—Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala Constitucional a las diez horas cuarenta y cuatro minutos del treinta y uno de enero del 2000, el accionante aporta copia de la circular DM-1330-IZ-07 e indica que si bien en el memorial de interposición de la acción se refirió a ella como Directriz, se trata de una circular, cuyo contenido lesiona la Constitución Política, la Ley N° 7600 y los Tratados Internacionales ya indicados.

4º—Por resolución de las diez horas treinta minutos del seis de febrero del dos mil ocho (visible a folio 33 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

5º—La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 48 a 69. No hace ninguna observación en relación con la legitimación. En cuanto al fondo estima que la directriz que se tacha de inconstitucional no adolece de ese vicio, pues no vulnera la Convención internacional y es acorde con los pronunciamientos de la Sala Constitucional, el cual resulta vinculante para los operadores jurídicos. En relación con las alegaciones referidas a la presunta violación del principio de igualdad (artículo 33) y del artículo 51 constitucional (protección a los más desvalidos), señala que el accionante no da ni un solo argumento para sustentar tal vulneración, por lo que resulta ocioso pronunciarse al respecto. Considera la Procuraduría que las potestades de fiscalización del Ministerio de Salud para exigir el cumplimiento de las normas de la Ley N° 7600 y su reglamento en relación con los permisos sanitarios de funcionamiento o de un certificado de habilitación, necesariamente han de encontrarse en esa normativa, y no en las de salud, por ser una materia distinta a ésta. Sin embargo, considera que ni en la Ley N° 7600 ni en su reglamento, existe norma alguna que autorice al Ministerio de Salud a exigir el cumplimiento de sus disposiciones cuando conoce la solicitud de un administrado para que se le otorgue un permiso sanitario de funcionamiento o un certificado de habilitación, lo cual es necesario en tanto, y según el principio de legalidad al cual está sometida la Administración Pública, ésta sólo puede realizar los actos que están previamente autorizados por el ordenamiento jurídico.

6º—Bárbara Holst Quirós, en su condición de Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) rindió el informe con requerido (folio 37). Manifiesta que de conformidad con el artículo 1º de la Ley N°5347 y el dictamen C-049-97 del 3 de abril de 1997 de la Procuraduría General de la República, el C.N.R.E.E. es el órgano rector en materia de discapacidad. El tema objeto de esta acción fue analizado con anterioridad en una consulta planteada a la Procuraduría General de la República mediante oficio ADPb-19-2007 en enero del 2007. Dicha consulta tuvo su origen en el criterio emitido por la Ministra de Salud en el oficio DM-8743-IZ-06 según el cual la obligación de fiscalización de las autoridades de salud se limita a aprobación de planes, permisos de construcción y de remodelación y similares. El Consejo estima que si bien no existe una obligación expresa para el Ministerio de Salud de fiscalizar el cumplimiento general de la Ley de Igualdad de Oportunidades y su Reglamento al momento de emitir permisos sanitarios de funcionamiento y similares, lo cierto es que dicha Ley es de orden público, y tiene sustento en una serie de principios superiores de igualdad y accesibilidad que generan diversas obligaciones para el Estado costarricense, derivadas entre otras fuentes, de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas (artículos 3, 4 y 5). Por su parte, el artículo 103 del Reglamento establece la labor de fiscalización para varios Ministerios, entre ellos, el de Salud, al “revisar planos y conceder permisos de construcción y remodelación o cualquier otra autorización similar...” (el original no está subrayado). Esta última frase establece un supuesto de ‘*numerus apertus*’, en razón de que la Ley no puede contemplar todos los supuestos. El Estado costarricense, tiene la obligación de garantizar la accesibilidad en el entorno, bienes, servicios y las instalaciones de atención al público, por lo que sus órganos -entre ellos el Ministerio de Salud- debe verificar las disposiciones sobre accesibilidad en todas las gestiones que requieran su autorización. Para ello, debe establecer los reglamentos y procedimientos internos que incorporen la perspectiva de accesibilidad en sus diversas acciones, programas y obligaciones. Por ello, estima que el artículo 103 del Reglamento a la Ley N° 7600, debe interpretarse en concordancia con las normas de rango superior que establecen esa obligación a cargo del Estado costarricense, el cual debe valerse de todas sus entidades para lograr la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad. Precisamente el artículo 103 establece un sistema de fiscalización previo que beneficia a éstas personas, pues para que la fiscalización sea efectiva, debe ser oportuna. En Costa Rica, el sistema de fiscalización de la normativa en materia de discapacidad ha recaído principalmente en la Sala Constitucional, la cual ha sentado las bases para lograr la igualdad y el desarrollo integral de la población discapacitada. Estima que ciertamente la Administración está sujeta al principio de legalidad y solo puede actuar dentro de los márgenes que la Ley expresamente le permite. En este caso, sin embargo, el ordenamiento le brinda la oportunidad de ejercer una fiscalización oportuna a través de la frase “...o

cualquier otra autorización similar...” contenida en el artículo 103 citado. Por ello, el Consejo estima que lleva razón el accionante al señalar que la circular DM-1330-IZ-07 emitida por el Ministerio de salud, es contraria a los principios de igualdad y accesibilidad establecidos en la Constitución Política, así como en diversos instrumentos internacionales.

7º—Mediante escritos presentados en la Secretaría de esta Sala a las veintidós horas cincuenta y cinco minutos del trece de febrero, once horas del veintiséis de mayo y once horas cuarenta y seis minutos del seis de junio, todos del dos mil ocho (folios 46, 71, 117), Erick Campos Leitón en su condición de representante de la Asociación de Bienestar Social Shequina de Cartago, Óscar Jesús Rojas Villalobos, cédula de identidad número 1-682-793, Víctor Rojas Carranza, cédula de identidad 2-282-249, Jessica Monge Mora, cédula de identidad 1-970-0050, María Elizabeth Chinchilla cédula de identidad 1-737-274, Didier Hernández Serrano, 5-250-213, Kathia Segura Mejía cédula de identidad 1-900-936, José Daniel Bustos Sánchez, cédula de identidad 5-291-550, Orlando Castro Carvajal, cédula de identidad 2-430-240, Ericka Álvarez Ramírez, cédula de identidad 2-532-023, Mario Alberto Castrillo Quirós, cédula de identidad 6-239-377, Haydeé Surgeon Scott, cédula de residencia número 280-136448-5178, Guisselle Céspedes Granados, cédula de identidad 1-757-789, en su condición de miembros del Movimientos Nacional de Personas con Discapacidad y Óscar Jesús Rojas Villalobos, representante del Sector Discapacitado, solicitaron ser admitidos como coadyuvantes activos.

8º—Mediante resolución de las ocho horas cincuenta minutos del seis de febrero del dos mil nueve se previno a Erick Campos León, representante de la Asociación de Bienestar Social Shequina de Cartago acreditar su condición de Presidente de dicha organización (folio 118).

9º—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 041, 042 y 043 del *Boletín Judicial*, de los días 27, 28 y 29 de febrero del dos mil ocho (folio 70).

10.—Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

11.—En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Vargas Benavides; y,

Considerando:

I.—Admisibilidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece los presupuestos de admisibilidad en las acciones de inconstitucionalidad, y regula tres situaciones distintas: en el párrafo primero, exige la existencia de un asunto pendiente de resolver, en el que se

invoque la inconstitucionalidad de la norma cuestionada como medio razonable de amparar el derecho que se considera lesionado en el asunto principal sea en sede judicial, incluyendo los recursos de hábeas corpus o de amparo, o en la administrativa, en el procedimiento de agotamiento de esa vía. En este sentido es oportuno recordar que la acción de inconstitucionalidad es un proceso de naturaleza incidental; de ahí que este supuesto se refiere a la legitimación que podemos llamar indirecta, porque deriva del asunto previo donde se está aplicando la o las normas que luego se impugnan en la acción. Adicionalmente, el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece otro tipo de legitimación, que se ha llamado directa. Es aquella que no requiere de un asunto previo en el cual se esté aplicando la norma impugnada y se traduce en tres supuestos concretos: que por la naturaleza del asunto no exista posibilidad de lesión individual y directa, que se trate de la defensa de intereses difusos o de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto y que la acción sea promovida por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República y/o el Defensor de los Habitantes, en las materias propias de sus respectivos ámbitos de competencia. Es importante señalar que las hipótesis del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de esta jurisdicción no constituyen alternativas, sino excepciones a la regla general que exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver como fundamento de la acción. Como tales, solo resultan aplicables cuando las circunstancias del caso -que deben ser examinadas individualmente- determinan la imposibilidad (o, al menos, una manifiesta improbabilidad) de que pueda llegar a plantearse un proceso base, judicial o administrativo, entablado a raíz de una lesión individual y directa causada por la aplicación de las disposiciones impugnadas. En este caso, el accionante alega que su legitimación deriva de la existencia de intereses difusos. Sin embargo, el Tribunal no comparte ese criterio. A la fecha la Sala no ha considerado que los derechos de las personas discapacitadas, o de cualquier otro grupo heterogéneo deban ser considerados intereses difusos. En este sentido, recordemos que los intereses difusos tienen una naturaleza tan particular que no pueden ser considerados como tales aquellos derechos tan generales que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados como sucedería en este supuesto. El Tribunal estima que, sin embargo, el accionante se encuentra legitimado para interponer la acción en razón de que la Circular en cuestión contiene una disposición de naturaleza general y de carácter autoaplicativo, es decir, que no es susceptible de crear una lesión individual y directa. De ahí que la acción es admisible por enmarcarse dentro del primer supuesto del párrafo segundo del artículo 75 y procede el análisis por el fondo de la circular impugnada.

II.—Sobre las coadyuvancias presentadas. El artículo 83 de la Ley de Jurisdicción Constitucional señala que en los quince días posteriores a la primera publicación del aviso a que alude el párrafo segundo del artículo 81, las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición

de la acción, o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interesa. En este caso sin embargo, las solicitudes visibles a folios 71 y 117 fueron presentadas el 26 de mayo y el seis de junio, ambas del 2008, es decir, fuera del plazo de ley, el cual venció el 19 de marzo del 2008. Adicionalmente en el caso de la segunda solicitud tampoco se acreditó la representación que el gestionante dice ostentar. En cuanto a la solicitud de coadyuvancia de la Asociación de Bienestar Social Shequina de Cartago (folio 46), si bien fue presentada dentro del plazo de ley, no cumplió la prevención hecha en su oportunidad (folio 120), motivo por el cual también debe ser rechazada.

III.—Objeto de la impugnación. La Circular DM-1330-IZ-07 de 13 de febrero del 2007 (ver folio 29 del expediente), dispone que las autoridades de salud sólo deberán fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7600 y su Reglamento en trámites de aprobación de planos, permisos de construcción y de remodelación y similares, lo que implica que el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7600 no será fiscalizado cuando estén de por medio el otorgamiento de permisos sanitarios de funcionamiento, certificación de habilitación de establecimientos de salud y afines. A juicio del accionante, la consecuencia directa de esta exclusión es el incumplimiento de lo dispuesto en el Transitorio de la Ley 7600 el cual dispone: “Transitorio II.- El espacio físico construido, sea de propiedad pública o privada, que implique concurrencia o atención al público, deberá ser modificado en un plazo no mayor a diez años a partir de la vigencia de esta ley. Estas modificaciones quedarán estipuladas en el contrato de arrendamiento y correrán a cargo del propietario, o del arrendatario cuando se trate de oficinas públicas o establecimientos comerciales.” Incumplimiento que en su criterio, no constituye una mera discrepancia entre el Reglamento y la Ley susceptible de ser conocida en la vía ordinaria, la cual estima violenta el derecho de igualdad y el derecho de protección dispuesto en el artículo 51 constitucional, pues impide a la población discapacitada acceder a una tutela especial a través, por ejemplo, de la implementación del principio de accesibilidad.

IV.—Sobre el fondo. La normativa que regula los derechos de las personas discapacitadas. Nuestra Constitución Política en el artículo 33 reconoce que “todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.” Por otra parte, la comunidad internacional, preocupada por la discriminación de la cual a través del tiempo han sido víctimas las personas discapacitadas en razón de su condición, ha promulgado varios instrumentos internacionales específicos con el propósito de reafirmar y garantizar que estas personas tienen los mismos derechos y libertades fundamentales que los demás seres humanos, en tanto derechos que les son inherentes por su condición de tales. Nuestro país ha ratificado varios tratados internacionales referidos a los derechos y necesidades de las personas discapacitadas; su incorporación al ordenamiento jurídico interno ha tenido como objetivo coadyuvar tanto en la prevención como en la erradicación de la

discriminación hacia este grupo particularmente vulnerable. En el ámbito del Sistema de Naciones Unidas, (ONU), tenemos tratados generales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y más concretos como la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo, la Convención de los derechos del niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad y la Declaración de Salamanca y Marco de Acción. Por su parte, en el ámbito del Sistema Iberoamericano (OEA) tenemos en primer término el Pacto de San José, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24); a ellos le siguen la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las personas con discapacidad en el Área Iberoamericana y el Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Todos estos tratados, refuerzan el principio de indivisibilidad de los derechos humanos inherentes al ser humano en las distintas esferas de su vida y sus actividades. En nuestro ordenamiento jurídico y de conformidad con los artículos 7 y 48 constitucionales, y la jurisprudencia que en ese sentido ha vertido este Tribunal (sentencias 2313-95 y 9685-00), los instrumentos internacionales que tutelan derechos humanos tienen un valor similar a la Constitución Política y, en caso de que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, pueden prevalecer sobre ella. Nuestro país ha suscrito y ratificado numerosos Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos que consagran el principio de igualdad de las personas y la prohibición de hacer distinciones contrarias a su dignidad; asimismo, es parte de la “Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, aprobada por la Asamblea Legislativa por ley número 7948 de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y nueve. A nivel interno, se promulgó Ley 5347 del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y la “Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, número 7600, la cual tiene fundamento en los artículos 33, 50, 51 y 67 de la Constitución Política.

V.—La jurisprudencia de la Sala Constitucional en relación con los derechos de las personas discapacitadas. Desde sus inicios, la Sala Constitucional se preocupó por desarrollar el contenido de los derechos de las personas discapacitadas a partir de las normas generales establecidas en la Constitución Política. Las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales citados han servido de fundamento para la construcción de una doctrina jurídica constitucional relativa a los derechos de las personas discapacitadas. Así, en la sentencia 567-90 de las 16:45 horas del 23 de mayo, el Tribunal abordó por primera vez el tema de los derechos de las personas discapacitadas y determinó que la imposibilidad material de aplicar a las personas no videntes los exámenes necesarios para optar a puestos del Servicio Civil, suponía darles un trato diferente al del resto de los oferentes, lo

que no solo los perjudicaba sino que también lesionaba el principio de igualdad contenido en el artículo 33 constitucional. En tal supuesto, el Estado incumplió su deber jurídico de garantizar a las personas no videntes igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás, al no haber adaptado los exámenes para optar a los puestos del Servicio Civil al sistema Braille, en todos aquellos supuestos en que no resultaba indispensable ser vidente. Posteriormente, en el voto 98-6732, de las 15:18 horas del 18 de setiembre, la Sala señaló que los deberes que impone la Ley 7600 a las personas públicas y privadas suponen hacer efectivos principios esenciales cuyo propósito es estimular el desarrollo moral, físico, intelectual y espiritual de los individuos con alguna discapacidad física. En la sentencia la Sala indicó que cualquier medida dirigida a ayudar a la población discapacitada a insertarse en la vida social del país, contribuía a garantizar su derecho a la plena igualdad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, 50, 51 y 67 de la Constitución Política. En la sentencia 2288-99 de las 11:06 horas del 26 de marzo, dictada al resolver un recurso de amparo, la Sala concluyó que la negativa de un chofer de taxi (sujeto de derecho privado) de permitir a una persona no vidente ingresar a su vehículo con su perro guía constituía un incumplimiento de la Ley 7600, que lesionaba los derechos fundamentales del individuo. En dicha sentencia manifestó que los servicios públicos deben prestarse a las personas discapacitadas en forma preferencial y en las condiciones –y con las limitaciones implícitas- en que éstas lo necesiten para su normal desenvolvimiento. Posteriormente, en la sentencia 2000-2305 de las 15:18 horas del 15 de marzo, la Sala analizó cómo la falta de infraestructura adecuada impedía el libre tránsito de las personas discapacitadas en algunos de los edificios del Poder Judicial. Normativamente, esta sentencia se fundamentó no solo en lo dispuesto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la Constitución Política de Costa Rica, -artículos 24 y 33 respectivamente-, sino también en instrumentos internacionales como la “Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, aprobada por la Asamblea Legislativa por Ley N° 7948 y la “Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad” N°7600, publicada en la Gaceta del 29 de mayo de 1996. El Tribunal destacó cómo una de las obligaciones adquiridas por los Estados al suscribir la convención fue adoptar “...medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas, actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales y las actividades políticas y de administración”. El Tribunal afirmó que la tutela efectiva de los derechos de las personas discapacitadas consagrados constitucionalmente, permite a este grupo mejorar su calidad de vida e integrarse mejor a la sociedad. Uno de esos derechos a los que aludió el Tribunal es el de accesibilidad, es decir, que la infraestructura de los edificios en general, pero especialmente aquellos en que se brinden servicios públicos, tengan previstas facilidades para el

acceso de las personas discapacitadas. Para la Sala, la facilidad de acceso a los edificios donde funcionan los tribunales de justicia es trascendental para este grupo de personas, pues de ello depende que puedan exigir el respeto a los derechos que tienen como ciudadanos y denunciar si han sido objeto de algún tipo de discriminación. Por ello, el Estado y la sociedad en general tienen la obligación de eliminar progresivamente las “barreras arquitectónicas” que les dificultan o impiden el acceso a estos servicios; en sentido similar se pronunció en el voto 2000-7085. Asimismo, en la sentencia 2006-11344 de las 9:45 horas del 4 de agosto del dos mil seis, la Sala hizo un amplio análisis del proyecto de ley a través del cual se pretendía modificar un artículo de la Ley 7600 y ampliar el plazo otorgado inicialmente a las empresas concesionarias del servicio de transporte público para modificar algunas de sus unidades y ajustarlas a los requerimientos establecidos en la Ley 7600. En el voto de mayoría, la Sala recordó que Costa Rica había suscrito la “Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, aprobada por la Asamblea Legislativa por Ley N° 7948 de 22 de noviembre de 1999. El artículo III de la Convención dispone que los Estados signatarios se comprometen a adoptar las medidas necesarias de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, para ir terminando con la discriminación en contra de las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Se trata de implementar medidas que permitan eliminar de manera progresiva aquellos elementos que coadyuven a la discriminación y además, promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas, en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades. Se trata de un proceso que debe ser observado no sólo por las autoridades públicas, sino también por los particulares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, relativo al desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En dicha sentencia, la Sala señaló que una de las obligaciones adquiridas por los Estados partes es asegurar el cumplimiento de dichos tratados por parte de sus órganos o agentes, así como de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Esa garantía se logra adoptando las disposiciones necesarias, en diversos ámbitos, que le permitan a la persona discapacitada el ejercicio y goce efectivo de sus derechos. Entre esas medidas están la adopción de leyes u otras disposiciones de naturaleza administrativas contra la interferencia, sea de autoridades públicas o de sujetos privados, en el goce de tales derechos.

VI.—Sobre la circular DM-1330-IZ-07 del trece de febrero del dos mil siete. Las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo que comparte un elemento en común, cual es el requerir en mayor o menor medida de una serie de garantías adicionales que les permitan vivir y desarrollarse plenamente, ejerciendo sus derechos y participando en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos de la vida económica, social y cultural del país. El repaso de la jurisprudencia de la Sala Constitucional en punto a los derechos de las personas discapacitadas permite concluir que

desde su origen, este Tribunal se ha preocupado por tutelarlos y desarrollarlos. En esa línea de pensamiento ha señalado que la Ley N° 7600 constituye el instrumento a través del cual el Estado da efectividad al principio de igualdad material y de accesibilidad en favor de las personas con discapacidad. La Sala ha considerado que el contenido de dicha ley va más allá de lo meramente programático, y a través de su jurisprudencia ha señalado reiteradamente la obligación que tiene el Estado -en sentido amplio-, y la sociedad en general, de hacer efectivas sus disposiciones, de manera que las personas con discapacidad puedan integrarse a la sociedad plenamente y ejercer y disfrutar en condiciones de igualdad, los derechos fundamentales que el ordenamiento jurídico garantiza a todas las personas. Sin embargo, luego de varios años de vigencia de leyes cuyo objetivo es complementar la garantía primaria que otorga la Constitución Política a las personas discapacitadas, es indudable que es necesario insistir en la necesidad de que el Estado refuerce los controles que garanticen la observancia de los derechos de las personas discapacitadas. Ese control debe partir de dos principios básicos: por una parte, la lucha contra la discriminación, que en nuestro ordenamiento encuentra acogida en el artículo 33 constitucional y que pretende lograr la igualdad de trato y oportunidades para todos. Por otra, a través del principio de “accesibilidad universal” que este Tribunal ha abordado en otras sentencias. Se trata de un precepto fundamental que aboga por una participación más activa e independiente de estas personas, visualizándolos no tanto como individuos que tienen dificultades para satisfacer ciertas necesidades que son normales para una mayoría, sino como personas especiales con necesidades diferentes al resto de sus conciudadanos. Se trata de individuos que requieren, según sus propias condiciones personales, un mayor o menor grado de apoyo personal, así como determinadas condiciones ambientales a lo interno y externo de sus hogares, con el objeto de poder participar plenamente en la vida de sus comunidades. Inicialmente, la puesta en práctica de este principio requirió la eliminación de barreras físicas; posteriormente se pasó al concepto de “diseño para todos”, como condición que deben cumplir tanto la infraestructura nueva como los productos y servicios de manera que estén al alcance de todas las personas. Es precisamente dentro de este espíritu que se enmarca la Ley 7600, según la cual el principio de accesibilidad debe ser incluido en los planes, políticas, programas y servicios de las instituciones del Estado.

VII.—Es a partir de ese marco normativo y jurisprudencial que debe analizarse el contenido de la circular DM-1330-IZ-07 impugnada a través de esta acción. La circular en cuestión indica que las autoridades del Ministerio de Salud deberán fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 7600 y su reglamento solo en los trámites de aprobación de planos, permisos de construcción y de remodelación o similares; la aprobación de cualesquiera otros permisos no estará sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 7600. Se trata de una ley de interés público, reglamentada por Decreto Ejecutivo N° 26831-MP de 23 de marzo de 1998, cuyas disposiciones tienen fundamento en los principios de equiparación de oportunidades, accesibilidad, participación y de no discriminación

expresados en la Ley. El artículo 1° del Reglamento establece "...normas y procedimientos de obligatoria observancia para todas las instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, quienes serán responsables de garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos y deberes en igualdad de oportunidades". El artículo 103 del mismo Reglamento dispone en forma expresa que uno de los órganos encargados de fiscalizar el cumplimiento del principio de accesibilidad en relación con los espacios físicos en la materia de su competencia, es el Ministerio de Salud. La norma indica:

"Artículo 103.—Fiscalización

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, las Municipalidades y demás entidades competentes de revisar planos y conceder permisos de construcción y remodelación o cualquier otra autorización similar, deberán controlar y fiscalizar que las disposiciones pertinentes contenidas en el presente reglamento se cumplan en todos sus extremos".

Es con sustento en esta norma que el Ministerio de Salud emitió la circular impugnada. Sin embargo, la interpretación que ese órgano ha hecho de esta disposición es contraria al espíritu que debe impregnar los temas relacionados con los derechos de las personas discapacitadas, pues en este caso limita la labor de fiscalización encomendada al Ministerio de Salud por la Ley 7600. Al hacerlo, excluye de ese control la aprobación de los permisos sanitarios de funcionamiento y similares sobre los edificios públicos y privados existentes, donde concurra o se brinde atención al público. Es importante recordar que esa fiscalización constituye el instrumento a través del cual el Estado puede, de manera progresiva, hacer efectivo el principio de accesibilidad en relación con las edificaciones construidas con antelación a la promulgación de la ley 7600, obligando a los propietarios a hacer las modificaciones necesarias en sus construcciones con el objeto de adaptarlas a las necesidades de las personas con discapacidad y cumplir lo dispuesto en el Transitorio de la Ley. Omitir esa obligación constituye no solo un incumplimiento a los múltiples compromisos asumidos por el Estado costarricense en pro de los derechos de las personas discapacitadas, sino también una violación grosera a los mismos. Es importante tener presente que al otorgar un permiso sanitario de funcionamiento, el Estado emite un acto administrativo a través del cual autoriza a una persona –física o jurídica-, que instale un determinado negocio o industria luego de comprobar que ha cumplido los requisitos fijados por ley, lo cual incluye, cumplir las disposiciones de la Ley 7600. En este sentido es oportuno recordar que la normativa referida a las personas discapacitadas, tanto la contenida en instrumentos internacionales como en la legislación interna de cada Estado, tiene carácter transversal, es decir, las normas, sus valores y principios, nutren e impregnan todo el ordenamiento jurídico, de manera que deben ser

observados por todos los operadores jurídicos y los ciudadanos en general. Esto debe ser así, pues es evidente que las limitaciones que debe enfrentar una persona con discapacidad tienen su origen no solo en sus propias condiciones personales, sino también en un entorno conformado para una sociedad moldeada según las condiciones de las personas sin discapacidad. En este sentido, se entiende por entorno el espacio físico, los servicios, las actividades, la información, la documentación, así como también la actitud de los individuos. Vemos entonces como introducir la perspectiva de accesibilidad en el quehacer diario, tanto de la gestión pública como en el de la privada, en las labores ordinarias como en las administrativas y/o jurídicas, requiere de la colaboración de todos, autoridades públicas y ciudadanos comunes, con el objeto de erradicar la exclusión, la marginación y la discriminación. Sin embargo, y tal vez más importante que eso, exige un cambio de actitud por parte de la sociedad en general, de manera que frente a cada situación que se presente, desde el dictado de una resolución administrativa o judicial o la aplicación o interpretación de una norma hasta la organización de una fiesta patronal o una actividad escolar, se tenga por incorporada la perspectiva de accesibilidad en pro de las personas con discapacidad. Es precisamente este último aspecto el que preocupa a este Tribunal, pues la Circular emitida pone en evidencia una concepción restrictiva en cuanto a la forma en que deben ser abordados los problemas de las personas discapacitadas. No comparte el Tribunal la tesis de la Procuraduría, en el sentido de que no existe norma alguna que autorice al Ministerio de Salud a exigir el cumplimiento de sus disposiciones cuando conoce la solicitud de un administrado para que se le otorgue un permiso sanitario de funcionamiento o un certificado de habilitación. El artículo 103 del Reglamento alude a varios supuestos frente a los cuales algunas instituciones, entre ellas el Ministerio de Salud, deben ejercer el deber de control y fiscalización en relación con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 7600. La norma no contiene una enumeración taxativa de los supuestos y finaliza la oración con la frase “o cualquier otra autorización”. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad dispone claramente que ninguna enumeración de medidas establecidas con el fin de eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad es taxativa. En esa línea de análisis y dentro del más absoluto respeto al principio de legalidad, la norma permite –y la transversalidad de los principios ya referidos exige–, una lectura integral y amplia de su contenido; ni siquiera es preciso hablar de ‘interpretación conforme’ porque no hay nada confuso u oscuro que requiera ser interpretado. Se trata simplemente de tener presentes las disposiciones de la Ley 7600 y, a la luz de ellas, hacer una lectura de la norma que respete los principios de igualdad y accesibilidad desarrollados por este Tribunal en su jurisprudencia, los cuales tienen que considerarse incorporados al aplicar o interpretar cualquier norma que en forma directa o indirecta afecte a personas discapacitadas. Una lectura de la norma desde esa perspectiva, permite concluir que el Ministerio de Salud puede y debe ejercer la fiscalización a que

alude la Ley y el Reglamento, aún en los supuestos de aprobación de los permisos sanitarios de funcionamiento; al hacerlo, se garantiza la observancia del principio de igualdad y la perspectiva de accesibilidad en beneficio de las personas discapacitadas.

VIII.—Conclusión. En virtud de lo expuesto, el Tribunal concluye que la Circular DM-1330-IZ-07 emitida por el Ministerio de Salud es inconstitucional por violentar los principios de igualdad y accesibilidad, establecidos en nuestra Constitución Política así como en numerosos tratados internacionales de derechos humanos vigentes en nuestro país. **Por tanto,**

Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia, se anula la circular DM-1330-IZ-07 del Ministerio de Salud. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la circular anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Notifíquese esta resolución al Ministerio de Salud. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese.—Adrián Vargas B., Presidente a. í.—Luis Paulino Mora M.—Gilbert Armijo S.—Fernando Cruz C.—Rosa María Abdelnour G.—Horacio González Q.—Roxana Salazar C.

San José, 01 de setiembre del 2010.

Gerardo Madriz Piedra

1 vez.—(IN2010075204)

Secretario.