



BOLETÍN JUDICIAL

ÓRGANO DEL PODER JUDICIAL

AÑO CXXV

La Uruca, San José, Costa Rica, jueves 31 de octubre del 2019

Nº 207 — 32 Páginas

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Asunto:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL PODER JUDICIAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y para el caso específico el acuerdo de la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (C.I.S.E.D.) en Acta Nº 01-2016 de fecha 04 de mayo de 2016, artículo II y el acuerdo del Consejo Superior en Sesión Nº 51-16 celebrada el 24 de mayo de 2016, artículo XCV, se hace del conocimiento de las instituciones públicas, privadas y del público en general, que se procederá a la eliminación de Expedientes de Violencia Doméstica del año 2009 AL 2016 del Juzgado Contravencional de Santo Domingo, Heredia. La documentación, se encuentra remesada y custodiada en ese Despacho.

- Remesa:** V 5 H 09, Expedientes: 2, Paquetes: 1, Año: 2009, Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 4 H 10, Expedientes: 231 Paquetes: 4, Año: 2010 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 4 H 11, Expedientes: 264 Paquetes: 5, Año: 2011 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 3 H 12, Expedientes: 348 Paquetes: 6, Año: 2012 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 3 H 13, Expedientes: 321 Paquetes: 4, Año: 2013 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 3 H 14, Expedientes: 333 Paquetes: 6, Año: 2014 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 2 H 15, Expedientes: 288 Paquetes: 7, Año: 2015 Asunto: Violencia Domestica.
- Remesa:** V 1 H 16, Expedientes: 135 Paquetes: 2, Año: 2016 Asunto: Violencia Domestica.

Si algún interesado ostenta un interés legítimo y desea conservar alguno de estos documentos, deberá hacerlo saber a la Dirección Ejecutiva, dentro del plazo de ocho días hábiles.

San José, 23 de octubre de 2019.

Lic. Wilbert Kidd Alvarado,
Subdirector Ejecutivo a. í.

1 vez.—O.C. Nº 364-12-2017.—Solicitud Nº 68-2017-JA.—(IN2019397853).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y para el caso específico el acuerdo de la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (C.I.S.E.D.) en Acta Nº 02-2007, de fecha 06 de agosto del 2007, artículo IX y el acuerdo del Consejo Superior en Sesión Nº 66-07 del 06 de setiembre del 2007, artículo XXXVII. De la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (C.I.S.E.D.) en Acta Nº 02-2006, de fecha 28 de junio del 2006, artículo IV y el acuerdo del Consejo Superior en Sesión Nº 50-06, celebrada el 11 de julio del 2006, artículo L, se hace del conocimiento de las instituciones públicas, privadas y del público en general, que se procederá a la eliminación de Documentos Base en Materia Civil del año 1969, 1972 a 1989 y 1999 al 2006 y Documento Base en Materia Laboral del año 1998, 2001 y 2004 del **Juzgado Contravencional de Golfito, Zona Sur**. La documentación, se encuentra remesada y custodiada en ese Despacho.

- Remesa:** 21440
- Documentos base civil: 876
- Paquetes: 58
- Año: 1969, 1972 a 1989 y 1999 al 2006

1 factura (1969). 1 factura, 1 incidente de exoneración y exclusión (1972). 2 pagaré, 1 comprobante de ingreso de caja, 32 facturas (1973). 29 facturas y 1 certificado de prenda (1974). 1 carta de venta, 1 plano, 1 copia de escrito de venta, 37 facturas, 1 recibo de dinero (1975). 1 copia de cheque, 1 recibo de dinero, 2 certificación de registro, 2 contratos de compra y venta, 4 hojas de cuaderno, 86 facturas (1976). 42 facturas, 1 recibo, 3 pliegos de preguntas, 1 carta de venta, 2 tarjetas, 2 tarjeta de anotación, 1 tarjeta de control (1977). 17 pagaré, 9 facturas, 1 certificación de escritura (1978), 34 facturas, 21 pagaré, 1 certificación de registro, 1 carta de venta, 1 croquis hecho a mano, 1 certificado de prenda, 3 recibos bancarios (1979). 45 pagaré, 51 facturas, 1 copia resolución, 1 contrato de arrendamiento, 2 certificación, 3 certificado de prenda, 1 carta de venta, 1 tarjeta control de abono, 1 plano catastrado, 1 ratificación de venta, 2 pliego de preguntas, 1 certificación de pagaré, 1 copia de pagaré, 1 hoja de cuaderno (1980). 27 pagaré, 31 facturas, 2 certificación, 2 certificado de prenda, 1 testimonio de escritura, 1 recibo, 4 pliego de preguntas, 1 certificación notarial, 1 escritura, 1 certificación municipal, 1 oficio municipal, 2 certificación de registro, 1 recibo bancario, 3 boletas registro domiciliario, 1 contrato arrendatario, 2 recibo de dinero, 1 papel escrito (1981). 1 pliego de preguntas, 2 pagaré, 10 facturas, 1 cheque, 1 certificado (1982). 9 pagaré, 9 facturas, 1 certificación notarial, 1 escrito, 2 hojas en blanco, 1 copia certificada, 2 copia de escrito, 1 copia de escritura, 2 certificación, 2 carta de venta, 2 certificación de registro público, 1 certificado carta de venta, 1 boleta control de pago (1983). 1 cheque, 1 comprobante de retiro de ahorros, 1 certificado de prenda, 5 factura, 5 pagaré, 1 plano catastrado, 1 certificado registro público, 1 certificado de Juzgado (1984). 1 cheque, 4 pagaré, 1 carta de venta, 1 factura (1985). 6 pagaré (1986). 1 cheque, 3 pagaré, 1 certificado de prenda (1987). 15 pagaré, 1 demanda laboral con copia, 1 copia acta de comparecencia, 1 copia de recibo de dinero, 1 papel blanco que dice efectivo, 5 certificado de prenda, 1 escritura testimonio, 1 copia ratificación venta, 2 pliego de preguntas, 1 factura, 3 certificaciones notariales, 5 copias de cheques, 1 certificación municipal, 2 copias de planos, 1 contrato de compra

Si algún interesado ostenta un interés legítimo y desea conservar alguno de estos documentos, deberá hacerlo saber a la Dirección Ejecutiva, dentro del plazo de ocho días hábiles.

San José, 23 de octubre de 2019.

Lic. Wilbert Kidd Alvarado,
Subdirector Ejecutivo a. í.

1 vez.—O.C.N°364-12-2017.—Solicitud N° 68-2017-JA.—(IN2019397855).

SALA CONSTITUCIONAL

Exp: 16-012284-0007-CO

Res. N° 2017004797

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas y treinta minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecisiete.

Acción de inconstitucionalidad planteada por María del Rocío Sáenz Madrigal, en su calidad de Presidenta Ejecutiva de la **Caja Costarricense de Seguro Social** contra el Decreto Ejecutivo número 36042 “*Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud*” del 10 de mayo de 2010. Intervienen en este caso Magda Inés Rojas Chaves, mayor, casada, vecina de Heredia, cédula de identidad número 4-110-097, como **Procuradora General Adjunta**, y Fernando Llorca Castro, mayor, casado, médico, vecino de Escazú, cédula número 1-803-197, en su condición de **Ministro de Salud**.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 9 de setiembre de 2016, María del Rocío Sáenz Madrigal, en su calidad de Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social plantea acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo número 36042 “*Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud*” del 10 de mayo de 2010. Inicia señalando que su legitimación proviene de la existencia de un proceso contencioso administrativo que está pendiente de resolución ante la jurisdicción respectiva. En cuanto al fondo, reclama que el citado Decreto 36042-S es inconstitucional en su integridad por lesionar los artículos 1, 11, 73, 188 y 189 de la Constitución Política. Justifica su afirmación haciendo una transcripción de las normas que contiene la normativa y explicando que en la gran mayoría de ellas, se ordena a la Caja Costarricense del Seguro Social una serie de acciones y se le atribuyen responsabilidades relacionadas con la necesidad que tiene el Estado de establecer mecanismos para determinar y acreditar formalmente la existencia de discapacidad, para una diversidad de finalidades de asistencia y apoyo estatales. Narra que hace aproximadamente ocho años, la Caja participó, junto con otras entidades, en reuniones para lograr la apropiada y necesaria coordinación de esta temática y definir la manera en que cada una de las entidades, en el marco de sus competencias y posibilidades legales, podría contribuir a cumplir con los procesos para acreditación de discapacidad y lograr así el respeto de las obligaciones legales e internacionales.- Sin embargo, luego de varios intentos, en el año 2010 el Ministerio de Salud les informó de la promulgación de la normativa que ahora se impugna, con lo cual se encuentran, como institución, con los hechos consumados y con una serie de normas que en su criterio lesionan la Constitución Política. De forma concreta, señalan que a lo largo de todo el Decreto discutido se imponen labores administrativas a la Caja, se le obliga a destinar recursos para brindar el servicio de acreditación e incluso se dispone desde el Poder Ejecutivo la creación de una oficina, sostenida financieramente por la Caja, para atender los temas de acreditación los cuales no tienen relación directa o indirecta con la competencia atribuida constitucionalmente de administrar y proveer los seguros de salud y los aspectos relacionados con el seguro de invalidez, vejez, y muerte.- Explica que con todo lo anterior el Poder Ejecutivo ha lesionado las disposiciones constitucionales que fijan una autonomía administrativa para instituciones como la que representa, sino también se infringe de lleno el artículo 73 de la Constitución Política, que -tal y como lo ha explicado la Sala- recoge una reserva específica en relación con la forma en que la institución debe administrar los seguros sociales en el sentido de prohibir su uso para cualquier otro fin. Por ello piden que se declare la inconstitucionalidad del Decreto impugnado con efectos retroactivos al momento de su promulgación.

2.- Por resolución de las 10:31 horas del 18 de octubre de 2016 se dio curso a la acción y se solicitó informe a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Salud.-

3.- Magda Inés Rojas Chaves, mayor, casada, vecina de Heredia, cédula de identidad número 4-110-097, como Procuradora General Adjunta, se apersona a responder la audiencia conferida. Explica que la Sala ya rechazó de plano una acción de inconstitucionalidad de contenido similar a éste, pero presentada por el Director Jurídico de la institución, mientras que ahora es la Presidenta Ejecutiva quien se apersona a presentar el proceso.- En esta misma línea, la Procuraduría entiende que esta nueva acción debe rechazarse de plano por no contarse con un acuerdo formal de la Junta Directiva como cabeza de la institución, ello en el entendido de que la trascendencia hacia futuro de la forma en que ha de abordarse un tema como la discapacidad, así como la manera en que la Caja va a cumplir su obligación de extender progresivamente sus

servicios, hace que la decisión deba provenir del máximo órgano.- Explica que así lo entendió la Sala cuando, dentro de este mismo asunto previno la presentación del acuerdo de Junta Directiva que autorizaba la presentación de la acción, prevención que no se cumplió por parte de la institución accionante.- A lo anterior se suma la observación de que no existe argumentación relevante en el escrito que explique cómo se lesionan los artículos 1 y 11 de la Constitución Política por lo cual, respecto de ese par de normas debe rechazarse el reclamo por infundado. En cuanto al fondo del asunto, la Procuraduría entiende en primer lugar que la acción se dirige contra un decreto que solo consta de tres artículos y que lo que ocurre es que el artículo 1 otorga el carácter de “aplicación obligatoria” a las “*Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los programas Sociales Selectivos y de Salud*”, documento que está disponible en la página web del Ministerio de Salud, pero dichas disposiciones no fueron impugnadas de manera específica.- Observa la Procuraduría que esto último tiene importancia porque el Decreto discutido no sería inconstitucional en sí mismo, sino solo en el tanto en que se compruebe que las normas a las que se hace remisión, afectan las funciones normales y sustantivas de la entidad; es decir el Decreto en sí mismo no sería inconstitucional.- En el análisis que se hace de las “*Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los programas Sociales Selectivos y de Salud*”, la Procuraduría divide el articulado en dos partes: la primera refiere a generalidades del proceso de acreditación de la condición de discapacidad, labor que se cataloga como servicio público; en esta primera parte, artículos del 1 al 7 no se hace alusión a la institución accionante y por ello la Procuraduría entiende que no existe en ellas lesión alguna de constitucionalidad. Explican que este primer aparte tiene un sustento legal y convencional y que, desde esta perspectiva, también la Caja estaría vinculada por estas obligaciones como parte que es del Estado costarricense.- Se agrega que la acreditación de la discapacidad tiene una finalidad muy relevante para la mejora de las condiciones de los discapacitados y en tal sentido no le resulta justa la afirmación de que el Decreto podría permitir el aprovechamiento indebido por parte de sujetos privados no asegurados; lo cierto es que -en tanto que discapacitados- son merecedores del apoyo que el Estado pueda brindarles.- En cuanto a la segunda parte del Decreto -artículos 8 al 21- se afirma que, con excepción del artículo 8 que atribuye a la Caja la obligación de implementar un proceso de acreditación, los demás artículos son inconstitucionales por intervenir de lleno en aspectos propios de la organización y administración de la institución que riñen con su grado de autonomía. Explica la Procuraduría que se hace la excepción del artículo 8 del Decreto pues el establecimiento de un programa de acreditación no riñe con las funciones de la Caja, dado que esa labor no es nueva y además se le considera complementaria a las labores de evaluación y diagnóstico del estado de invalidez. Que la labor no es nueva se demuestra señalando por ejemplo en la Ley 8444 que reformó la Ley Reguladora de la Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones (7293 del 31 de marzo de 1992) en donde se confirió a la Caja la competencia para determinar el grado o la condición de discapacidad severa en una persona a efectos de recibir el beneficio de exoneración en los tributos de vehículos automotores para su movilización. Esa ley de reglamentó mediante Decreto 33343-H-MP-MOPT y se le asignó a la Caja la valoración de trastornos mentales y visuales mientras que el Centro Nacional de Rehabilitación se encargó de otras valoraciones, señalando que es importante mencionar que dicho decreto la autorizó a cobrar una tarifa.- No obstante observa la Procuraduría que esta línea no se ha mantenido constante pues en el caso de la determinación de discapacidad para ayudas en vivienda, la labor de acreditación se asignó al antiguo Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Sostiene que la labor de acreditación es perfectamente complementaria a la finalidad de la institución aseguradora y ello se sostiene con base en el análisis de las normas actuales que regulan los actos médicos de la Caja en cuanto a fijación de invalidez y que dejan ver que es la organización que tiene la capacidad, estructura y criterios técnicos para el trabajo. Explican eso sí que debe entenderse, como ya lo dijo la Procuraduría, que esa labor de acreditación está sujeta a una tarifa a pagar por el servicio excepto que se trate de una mera constancia del expediente de salud que ya consta ante la Caja.- Se explica que ese cobro es la única forma de conciliar esta labor de acreditación con la restricción constitucional de usar los fondos de los seguros en labores diferentes de su finalidad fijada constitucionalmente. Por todo ello estima la Procuraduría, que la acción es inadmisibles y que, en cuanto al fondo, solo son inconstitucionales los artículos del 9 al 21 de la citadas normas de acreditación, más no el Decreto propiamente dicho.

4- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 208, 209 y 210 de los días 31 de octubre y 1 y 2 de noviembre de 2016, del Boletín Judicial.

5.- Fernando Llorca Castro, mayor, casado, médico, vecino de Escazú, cédula número 1-803-197, en su condición de Ministro de Salud, responde a la audiencia otorgada por la Sala y señala que el tema ya fue presentado a la Sala por la institución aseguradora y que mediante sentencia 2016-01669 se rechazó de plano. En ese mismo sentido, y para efectos de contestar la audiencia conferida en cuanto al fondo de esta acción, hace suyo el informe que se presentara en su momento y en donde, luego de analizar las normas se concluyó que el Decreto, en algunos de sus artículos, presentaba roces con el artículo 73 de la Constitución Política, dado que involucraba órdenes sobre organización y funcionamiento administrativos, para la Caja Costarricense de Seguro Social.- Concluye que la acción debe rechazarse de plano, tal y como en su momento se declaró.

6.- El 28 de noviembre de 2016 se dieron por contestadas las audiencias y por concluido el trámite, por lo que se turnó este asunto a la oficina de la Magistrada Hernández López.

7.- 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.

8.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta la **Magistrada Hernández López**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad de esta acción de inconstitucionalidad.- Esta acción de inconstitucionalidad se plantea con fundamento en el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la institución accionante señala como asunto base el proceso contencioso administrativo 15-006914-1027-CA que ha sido admitido a conocimiento y en donde se pretende cuestionar la validez legal del Decreto Ejecutivo número 36042 "Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud" del 10 de mayo de 2010. En tal asunto la institución interesada ha invocado la inconstitucionalidad de la normativa contra la cual reclama aquí.- Con lo dicho se quiere acentuar que –como lo expresa la accionante, su legitimación deriva del artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional por lo que el marco de reglas aplicable debe ser el correspondiente al ejercicio de la acción como medio incidental en la defensa de derechos o intereses que se estiman lesionados en el asunto principal planteado por la parte interesada ante la jurisdicción ordinaria.

II.- La anterior precisión adquiere importancia porque el tema de la admisibilidad de la acción ha sido objeto de cuestionamiento expreso por las otras partes que intervienen en el caso. En primer lugar, se ha llamado la atención sobre la existencia de un proceso de acción de inconstitucionalidad presentada hace un tiempo y que concluyó con un rechazo de plano. Se refieren los interesados al expediente de la Sala número 15-15096-0007-CO dentro del cual la Procuraduría objetó la capacidad del Apoderado General Judicial de la Caja Costarricense de Seguro Social para interponer una acción de inconstitucionalidad en representación de dicha institución.- El proceso recién citado culminó con la sentencia número 2016-01669 de las 9:30 horas del 3 de febrero de 2016 que rechazó de plano la acción, pero cuyo proceso de redacción está inacabado, por lo que la Procuraduría presume que esta nueva acción pretende remediar su objeción formal y por ello en este nuevo proceso se apersona la Presidenta Ejecutiva de la entidad. Aún así, el órgano asesor elabora una nueva objeción de forma sobre este punto, esta vez respecto de la capacidad de la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para comparecer ante la Sala para reclamar una inconstitucionalidad a favor de la institución que representa.- Explica la Procuraduría que, según su criterio y dada la relevancia de los temas que están en juego, que involucran la atención estatal de las cuestiones relacionadas con la discapacidad, corresponde a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la decisión final sobre si debe o no incoarse el proceso para lograr la declaratoria de nulidad del Decreto discutido y su consiguiente extracción del ordenamiento jurídico.

III.- En criterio de la mayoría de este Tribunal, las objeciones recién explicadas de la Procuradora deben descartarse, tomando en cuenta que esta acción de inconstitucionalidad ha sido planteada como un típico mecanismo incidental, para la defensa de las competencias y patrimonio de la institución aseguradora dentro de un asunto base que actualmente se tramita en la jurisdicción Contenciosa.- De tal modo, y como bien lo apunta la abogada de la Caja, el diseño legal del proceso de inconstitucionalidad recogido en el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo único que se exige desde el punto de vista de la capacidad procesal de la parte accionante es que la interesada –en este caso la Caja Costarricense del Seguro Social- demuestre ser parte en un proceso admitido y en trámite, donde la acción resulte ser un

medio razonable para la defensa de sus derechos. Desde tal punto de vista, los reparos que la Procuraduría expone no tienen el peso que se pretende darles en tanto, existe como se indicó un proceso ordinario para lograr la nulidad del decreto por motivos de legalidad y ha sido dentro de tal proceso, que la Presidenta Ejecutiva, como "funcionario de mayor jerarquía para efectos del gobierno de la institución..." (artículo 6, inciso 1, su inciso a) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social) ha estimado conveniente a los intereses de la institución, ejercer, dentro del proceso contencioso existente y admitido, el derecho que concede la ley para impugnar la normativa también por razones de constitucionalidad. Por ello, no debe la Sala ir más allá y restringir, sin norma expresa y sin otros motivos procesal y jurídicamente sustentados, el ejercicio de potestades legalmente conferidas a quien la ley ha conferido la representación de la institución, también para las gestiones de naturaleza judicial que deban interponerse. Por lo dicho, la acción debe admitirse y resolverse por el fondo.

IV.- Sobre la normativa impugnada. La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo número 36042 "Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud" del 10 de mayo de 2010, (en adelante solamente citado como el Decreto impugnado). El texto de dicha normativa es el siguiente:

"OFICIALIZACIÓN DE LAS "NORMAS DE ACREDITACIÓN DE LA DISCAPACIDAD PARA EL ACCESO A LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS Y DE SALUD"

Artículo 1. Oficialícese para efectos de aplicación obligatoria las: "Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los Programas Sociales Selectivos y de Salud". El documento que contiene esta Norma está disponible en la dirección electrónica del Ministerio de Salud (<http://www.ministeriodesalud.go.cr>).

Artículo 2. Las autoridades del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social velarán por la correcta aplicación de la presente Norma.

Artículo 3º- Rige a partir de su publicación."

Por su parte, las mencionadas normas de acreditación establecen lo siguiente:

"Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los Programas Sociales Selectivos y de Salud"

Artículo 1.- Objetivos. Proponer las bases políticas, técnicas, metodológicas y presupuestarias para la puesta en operación de un servicio público que permita unificar y universalizar la acreditación de la discapacidad como medio el acceso a servicios, prestaciones y beneficios de las políticas y programas estatales.

Artículo 2.- Principios. La acreditación de la discapacidad es un servicio público regido por los siguientes principios:

- Igualdad.
- Eficiencia.
- Objetividad.
- Economía.
- Solidaridad.
- Universalidad de acceso a los servicios de la seguridad social.

Artículo 3.- Criterios de Aplicación de la Norma. Mientras el entorno -incluidos los servicios públicos y demás sistemas de la sociedad- no se conciba o adapte bajo los principios del diseño universal y sea accesible para todos, será necesario seguir acreditando la condición de discapacidad.

Artículo 4.- Definición de la Acreditación. Es el proceso mediante el cual se otorga la condición de la discapacidad de una persona, entendiendo esta como una interacción dinámica o compleja entre su condición de salud y los Factores Contextuales (ambientales y personales) del entorno.

Artículo 5.- Alcances de la Acreditación. Mediante el proceso se acredita que la persona a quien se le extiende la calificación de discapacidad posee una condición funcional permanente o prolongada, física, sensorial, mental o intelectual, que al interactuar con las barreras del entorno implica desventajas para su inclusión y participación efectivas en todos los ámbitos de la sociedad.

La acreditación de la discapacidad no menoscaba la capacidad jurídica ni los derechos ciudadanos de la persona que la porte.

Artículo 6.- Finalidad. Se acredita para hacer constar la condición de discapacidad de la persona, extendiendo un documento oficial con validez legítima, para facilitar el ejercicio de los derechos y oportunidades establecidos en el marco normativo nacional, así como para acceder a los servicios que ofrecen tanto entidades públicas como privadas.

Artículo 7.- Beneficios. Es necesario acreditar la condición de discapacidad bajo un mecanismo estandarizado que facilite el acceso a:

- Bono y medio de vivienda.
- Incentivos fiscales para los empleadores que contraten personas con discapacidad.
- Adecuaciones curriculares.
- Servicios de apoyo.
- Ayudas técnicas
- Estacionamientos preferenciales.
- Subsidios por condición de pobreza.
- Subsidios por condición de abandono.
- Exoneración de impuestos a vehículos.
- Excepciones a la restricción vehicular.
- Cuota de empleo reservado en el sector público.

- l) Régimen no contributivo.
- m) Pensiones parálisis cerebral profunda.
- n) Beneficio de seguro familiar y directo según corresponda
- o) Servicios de Salud

Artículo 8.- Responsable. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es el ente responsable de implementar el proceso de acreditación de la condición de discapacidad.

Artículo 9.- Vigencia. La CCSS en el documento de acreditación, deberá hacer constar si la condición de discapacidad del individuo es temporal o permanente. En el caso de la discapacidad temporal, se indicará el plazo de vigencia de la acreditación y la fecha para su revisión y actualización.

Artículo 10.- Impugnación. Dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación, los interesados podrán interponer los recursos ordinarios establecidos en la Ley General de Administración Pública, contra las resoluciones que denieguen el otorgamiento de la acreditación de la discapacidad.

Estos recursos deberán fundamentarse, en caso que se acredite error de diagnóstico. A instancia del interesado, las apelaciones se acompañarán de informes médicos y/o psicológicos que sustenten la argumentación formulada.

Artículo 11.- Revisión de la acreditación. Cuando se produzcan cambios sustanciales en las condiciones que dieron origen a la acreditación o a su denegatoria, el interesado podrá solicitar la revisión del caso.

Artículo 12.- Proceso regionalizado de acreditación de la discapacidad. La condición de la persona solicitante de la acreditación, será valorada a nivel regional por un equipo interdisciplinario de la CCSS mediante un proceso expedito, multidisciplinario y desconcentrado, partiendo de las siguientes premisas:

a) Considerando el principio de universalidad de los servicios de la seguridad social, se asume que todas las personas con discapacidad -o al menos la gran mayoría- por su propia condición de salud, cuentan con un expediente médico en al menos uno de los niveles de atención de la CCSS.

b) La mayoría de los solicitantes estarían cubiertos por la seguridad social en sus diferentes regímenes (Tabla N°1), lo cual supondría menor erogación financiera institucional.

c) La CCSS cuenta con el personal profesional multidisciplinario necesario para el proceso de la acreditación.

d) La Gerencia de Pensiones de la CCSS está desarrollando un proceso de regionalización (desconcentración) que facilitaría el trámite de la acreditación

e) La acreditación le facilitará a muchas personas con discapacidad la posibilidad de incorporarse al mercado laboral y por tanto, en potenciales contribuyentes directos de la seguridad social.

Artículo 13.- Procedimiento para la acreditación bajo el servicio regionalizado de certificación de la invalidez.

a) La persona con discapacidad interesada o en casos debidamente acreditados su representante: padre, madre, tutor o encargado, podrá solicitar a los funcionarios del área de salud correspondiente, la declaratoria de tal condición.

b) La persona interesada o su representante solicitará una copia certificada de su expediente médico.

c) Cuando exista servicio regionalizado de certificación de la invalidez, la persona interesada o su representante solicitará atención en dicho servicio.

d) El médico del equipo regional de acreditación de la invalidez analiza el expediente médico y con la información disponible en éste, realiza el respectivo diagnóstico. En caso de necesitar valoraciones complementarias (exámenes adicionales) o multidisciplinarias, el médico las solicita.

e) El médico del equipo regional de acreditación de la invalidez traslada el resultado de la valoración a la Unidad de Acreditación de la Discapacidad, que se creará bajo la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

f) En un plazo máximo de 10 días naturales, la Unidad de Acreditación de la Discapacidad de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, deberá emitir la acreditación correspondiente, la cual quedará registrada en la base de datos creada al efecto y su posterior envío a la unidad regional.

g) En caso de apelaciones, el área de salud respectiva, eleva el caso al conocimiento de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

Artículo 14.- Procedimiento para la acreditación de la discapacidad en la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

a) Este procedimiento se aplicará cuando no exista el servicio regionalizado de certificación de la invalidez.

b) La persona con discapacidad interesada o en casos debidamente acreditados su representante: padre, madre, tutor o encargado, acude al área de salud correspondiente para solicitar la condición.

c) La persona interesada o su representante solicita una copia certificada de su expediente médico en el área de salud correspondiente.

d) La persona interesada o su representante solicita a la Dirección Médica, de su área de salud correspondiente, el envío de la copia de su expediente y la solicitud de trámite de la acreditación a la Unidad de Acreditación de la

Discapacidad, que se creará bajo la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, quién tendrá un plazo de 10 días hábiles para emitir la acreditación.

e) Cuando en caso excepcional y de manera justificada, se necesiten valoraciones complementarias (exámenes adicionales) o multidisciplinarias (Psicólogo, Terapeuta Ocupacional), la Unidad los solicitará, y los mismos se realizarán de manera prelatoria.

f) En el caso de exámenes clínicos adicionales para valoración actualizada, el personal médico ordena las pruebas que correspondan. Para efectos de asignación de costos de inversión, véase la tabla (Tabla N° 1)

g) En caso de apelaciones, el área de salud respectiva eleva el caso al conocimiento de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

Tabla #1 (OMITIDA)

Artículo 15.- Unidad de Acreditación de la Discapacidad. La Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, creará una Unidad de Acreditación de la Discapacidad, conformada al menos por:

- a) 1 Oficinista.
- b) 1 Terapeuta ocupacional.
- c) 1 Psicólogo

Artículo 16.- Funciones de la Unidad de Acreditación de la Discapacidad. La Unidad de Acreditación de la Discapacidad tendrá las siguientes funciones:

a) Realizar las evaluaciones multidisciplinarias complementarias requeridas, tanto las regionales como las centralizadas.

b) Resolver las apelaciones a la denegatoria de acreditación con apoyo del personal interdisciplinario que para tal efecto provea la Dirección de Invalidez.

c) Crear y mantener una base de datos actualizada y centralizada de acreditaciones de la discapacidad emitidas por las CCSS.

d) Proveer el apoyo administrativo para su funcionamiento.

e) Brindar información al público y demás operadores del sistema, acerca del proceso de acreditación.

f) En el largo plazo, se concibe una fase de la consolidación del proceso de acreditación; la cual consiste en la creación de condiciones para la prestación del servicio con carácter permanente y de manera desconcentrada, operando con equipos multidisciplinarios con el perfil profesional propuesto, en los hospitales regionales y clínicas de la CCSS.

g) La CCSS valorará la suscripción de convenios con las instituciones que corresponda para constituir equipos de apoyo que le permita contar con profesionales en el área de la educación, el trabajo social, entre otros, pudiendo contar con estos profesionales cuando se requiera para realizar otras valoraciones complementarias especializadas.

Artículo 17.- Con el objetivo de garantizar el uso de la certificación de discapacidad como instrumento para la equiparación de oportunidades, es indispensable que las instituciones del sector público realicen los cambios pertinentes en sus procedimientos referidos con la emisión de la certificación.

Artículo 18.- La CCSS realizará los trámites administrativos conducentes para la creación de nuevas plazas de acuerdo con el perfil propuesto. Asimismo dotar de presupuesto, equipos y materiales de oficina a la Unidad de Acreditación de la Discapacidad.

Artículo 19.- La CCSS en el plazo de 3 meses a partir de la publicación del presente decreto, deberá desarrollar los protocolos correspondientes basados en CIF, para la Certificación de la Discapacidad.

Artículo 20.- La CCSS deberá divulgar en las instituciones del Sector Social y del Sector Salud que implementan programas sociales selectivos y de salud, este procedimiento como único y suficiente para el acceso a sus programas por parte de las personas con discapacidad.

Artículo 21.- Ante la pérdida del documento de acreditación de la discapacidad, el beneficiario debe efectuar la denuncia inmediata ante la Unidad de Acreditación de la Discapacidad para su reintegro.

Sostiene la Procuraduría que la lectura del texto impugnado permite concluir que el Decreto impugnado no contiene -en sí mismo- ninguna disposición que contravenga la Constitución Política y que más bien la posible afectación -en los términos expuestos por la accionante- se derivarían de un conjunto distinto de normas, a saber, aquellas que se identifican en el texto como "*Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los Programas Sociales Selectivos y de Salud*" (referidas, cuando se requiera separarlas del Decreto que las receipta, como "las normas de acreditación"). La perspectiva de la Sala es distinta: el Poder Ejecutivo, en artículo 2 del decreto impugnado sí menciona claramente a la Caja Costarricense del Seguro Social y le impone una obligación jurídica: concretamente velar -obligatoriamente- para que el Decreto Ejecutivo se cumpla, situación tal que -en sí misma- levanta ya dudas sobre su validez constitucional respecto de la citada institución autónoma. Además, está el hecho de que en la propias normas de acreditación, de forma específica se asignan tareas administrativas, obligaciones y gastos a la institución accionante, de manera que la afectación se produce en ambos conjuntos normativos y resulta reforzada y patente cuando, -tal y como lo hace el decreto impugnado- se establece una conjunción de dichas normas de acreditación, al receptorlas y hacerlas obligatorias el decreto impugnado. Con ello nos encontramos un marco normativo que resulta -formalmente- de debido acatamiento para la institución accionante, la cual -por ello mismo- tiene un interés legítimo para impugnarlas como un todo.

V.- Sobre el fondo del asunto. La perspectiva de la Sala sobre la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social.-

En este caso, el eje del reclamo pasa por el concepto de autonomía que el ordenamiento jurídico ha atribuido a la Caja Costarricense de Seguro Social.- Este Tribunal ha destacado desde siempre la importancia de los conceptos contenidos en el artículo 73 de la Constitución Política en el diseño orgánico elegido por el Constituyente y ha subrayado que según lo dispuesto en esa norma, la institución aseguradora goza de una autonomía de un grado más intenso, el cual le viene asegurado por los párrafos segundo y tercero del citado artículo cuando señala que:

"la administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma denominada Caja Costarricense del Seguro Social."

"No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación los fondos y las reservas de los seguros sociales."

Las expresiones empleadas son suficientemente contundentes y sobre ellas la Sala ha tenido oportunidad de manifestarse en distintos momentos, siempre manteniendo una línea inalterable respecto de la forma de interpretar y aplicar dicha norma. Así, nos encontramos primero que sobre la citada noción de autonomía se ha explicado:

"III.- Sobre la autonomía en la Constitución Política. La autonomía es una condición jurídica pública que define, desde el punto de vista de la organización administrativa y política del Estado, la posición, competencias, relaciones y vínculos entre los distintos órganos y entes públicos. La estructura y diseño del Estado costarricense a partir de la Constitución Política de 1949 está marcada por un continuo y renovado proceso de descentralización administrativa, en el cual se construyen distintas formas de organización, resultado de una amplia discrecionalidad y

creatividad del Legislador. La creación de órganos y entes públicos ha superado el modelo constitucional, introduciendo en nuestra organización administrativa formas variadas y especiales, que integran un modelo complejo y heterogéneo. Esto hace surgir una red extensa y dinámica de relaciones interadministrativas, cuyo motor y núcleo reside en el Poder Ejecutivo, como encargado de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos” (inciso 8, del artículo 140 de la Constitución Política, que es la función de gobernar, de orientar y guiar la actividad de toda la Administración Pública). Además, desde el punto de vista histórico y del origen de la Administración Pública moderna, la autonomía es el resultado del fenómeno de desmembramiento de funciones del Poder Ejecutivo, como Administración Central, que ha dado paso al surgimiento de nuevas personas jurídicas públicas, como sujetos de derecho separados del Estado. Este fenómeno lo conocemos como la descentralización administrativa (territorial y funcional) que permite un reordenamiento y distribución de las tareas y acciones a cargo del Estado para la satisfacción del interés general. Así, la descentralización como técnica organizativa, es un mecanismo de transferencia de competencias y facultades, y la conformación de nuevas administraciones operativas. La Sala ha entendido que la descentralización administrativa “consiste en la existencia, en el ámbito de la organización administrativa, de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos” (sentencia número 2006-17600, de las quince horas siete minutos del seis de diciembre de dos mil seis). A nivel del modelo constitucional de organización descentralizada, se contemplan cuatro tipos de autonomía: la autonomía política, la autonomía administrativa, la autonomía normativa y la autonomía financiera. La autonomía política o de gobierno implica el mayor grado de independencia, y provoca una profunda dilución de los poderes de dirección y orientación del Poder Ejecutivo, reduciendo significativamente los ámbitos de injerencia de la Administración Central y ampliando los poderes de decisión y acción del ente descentralizado. Esta autonomía faculta a los entes públicos a darse sus propias normas y organizar su gobierno, definir sus políticas y acciones generales, y seleccionar los medios e instrumentos para satisfacer los fines que le han sido encomendados. Una manifestación usual de esta autonomía es la posibilidad de elegir democráticamente sus propias autoridades y utilizar medios de consulta popular como expresión del principio participativo. En concreto, para las Corporaciones Municipales la Sala ha dicho que la autonomía política es “la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo” (sentencia número 1999-5445 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve). Por su parte, la autonomía administrativa es la potestad de auto administrarse; esto es, de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados. Dicha autonomía alude a la facultad de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legal (potestades de imperio sujetas a reserva de ley) y normativamente, por sí mismo sin estar sujeto a otro ente. Se trata de los poderes relativos a la gestión y operación de la organización administrativa. La autonomía normativa, como expresión más concreta de la autonomía política y administrativa, es la facultad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Se trata de la potestad reglamentaria reconocida a los entes públicos, que autoriza a su titular a elaborar y aprobar normas escritas subordinadas que regulan la organización del ente y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y servicio, y otras categorías reglamentarias de rango inferior). Finalmente, la autonomía financiera corresponde a la capacidad de contar con recursos suficientes para llevar a cabo sus competencias y atribuciones; de allí que la autonomía administrativa requiera de algún grado de autonomía financiera, así como también en la autonomía política. En algunos casos, la conjunción de ambos, lleva a la autonomía tributaria, entendida como la potestad impositiva, y se refiere a la posibilidad de instaurar un régimen tributario particular. Esta autonomía sólo se reconoce a los entes territoriales, y en nuestro país son las Municipalidades las que cuentan con la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales, pero sujetos a aprobación legislativa. De este modo, el último grado (autonomía financiera) es el más elemental o básica para entender la existencia de la condición de autonomía, y el primero (autonomía política) el más pleno que comprende todos los otros grados. Si el ente posee la autonomía administrativa, detenta la autonomía normativa y financiera. Las autonomías política y administrativa son las generales para la gestión del servicio o el desarrollo de la actividad encomendada, mientras que la normativa y financiera son concretas y delimitan un ámbito material de competencias. Según el texto constitucional, gozan de autonomía política las Universidades Estatales (artículo 84) y las Corporaciones Municipales (artículo 170). La autonomía financiera, que es la cuestión que considera la Sala interesada para resolver esta acción, tiene poco desarrollo constitucional. Las referencias son muy escasas: a las Instituciones de Educación Superior, para dotarlas de patrimonio propio y crearles rentas propias (artículos 84 y 85); a las Corporaciones Municipales para proveerles sus propios mecanismos de financiamiento (artículos 170 y 121 inciso 13) y a la Caja Costarricense de Seguro Social para lograr la universalización de los seguros sociales mediante rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución (artículo 177). Todas estas observaciones se refieren a la administración descentralizada, en sentido amplio ya sea por materia o por territorio, y no a los Poderes del Estado. Frente a esta ausencia, es necesario analizar el contenido del artículo 9 de la Constitución Política y el alcance de la independencia entre los Poderes de la República.” (Sentencia número 2008-09567 de las 10 horas del 11 de junio de 2008)

Con fundamento en lo anterior, y para el caso particular de la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social, se hace indispensable hacer referencia a la sentencia número 2011-15665 de las 12:40 horas del once de noviembre de 2011 que hace un repaso de la posición que ha mantenido el Tribunal sobre el punto y trata de forma amplia el tema:

“VI.- Sobre la autonomía administrativa y de gobierno que tiene constitucionalmente la Caja Costarricense de Seguro Social.-

La autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social está consagrada en el segundo párrafo del artículo 73 de la Constitución Política, el cual establece: “La Administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. La Sala en reiteradas oportunidades ha manifestado que la autonomía de la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno. Véase al respecto lo que se establece en la sentencia 6256-94 de las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro:

“III.-

LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.- La Asamblea Nacional Constituyente, como consta en las Actas Nos. 125 y 126, aprobó la inclusión de la Caja Costarricense de

Seguro Social, siguiendo, básicamente, el texto original de la Constitución de 1871; esto es, se trasplantó la institución de la Constitución de 1871, según las modificaciones de 1943 a la Constitución de 1949. Sin embargo, a los efectos de la consulta, resultan sugestivas las participaciones del Constituyente Volio Jiménez sobre el tema. De la página 34 del Tomo III de la Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se transcribe lo siguiente: “Además, la Caja, tarde o temprano, tendría que asumir el riesgo de desocupación, que vendrá a resolver el grave problema planteado por la cesantía. Insistió en que no le parecía adecuado debilitar la Caja. Lo prudente es fortalecerla. De ahí que lo más aconsejable es dejar las cosas como están, dándole a la Caja plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo”; y en la página 36 ídem se agrega: “En ese sentido, lo más adecuado es mantener la redacción del artículo 63, que es buena por lo menos para el tiempo de ensayo. Todo lo que significa limitar los recursos del Seguro Social, indudablemente será un retroceso inexplicable”. Al ser aprobado el artículo, se incluyó un segundo párrafo que literalmente decía: “La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma”, texto que luego fue reformado por Ley No. 2737 de 12 de mayo de 1961, quedando hoy día de la siguiente manera: “La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. En conclusión, el constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado.” (Véanse además estas otras sentencias de esta Sala en las que se hace alusión al tema de la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social: 0236-94 de las 9 horas 57 minutos del catorce de enero; 3403-94 de las 15 horas 42 minutos del 7 de julio; 6471-94 de las 9 horas con 39 minutos del 4 de noviembre, todas del año 1994).

En este mismo sentido en sentencias de 1998 y 1999 esta Sala señaló:

“IV.-

El artículo 73 de nuestra Constitución Política establece la existencia de los seguros sociales, los cuales se regulan por el sistema de contribución forzosa del Estado, patrono y trabajadores, con el fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. La Caja Costarricense de Seguro Social, es la entidad autónoma encargada de administrar este tipo de seguros, con la autonomía que le permite tener iniciativa propia para sus gestiones, así como para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a sus obligaciones legales, fijándose metas y los medios para cumplirlas. Garantiza de esta forma, el establecimiento de la seguridad social y su naturaleza, decreta la finalidad de los seguros sociales y regula el destino de los fondos respectivos. La seguridad social nació en protección del trabajador y de su familia, como seres humanos que son, y se brinda desde su concepción hasta su muerte, procurando la salud y ayudando en infortunios imprevistos como la incapacidad y la muerte, así como en los estados de desprotección por su misma condición como son los de vejez, pensión y jubilación.” (Sentencia 004636-98 de las 15 horas 57 minutos del 30 de junio de 1998)

“...es dable a los diferentes establecimientos de la Caja, en aplicación del principio constitucional de autonomía de administración y gobierno, dictar las medidas de reorganización necesarias de sus servicios para su mejoramiento, con el fin de lograr la mejor satisfacción de sus usuarios y del interés general, que por su naturaleza nunca podría dejar de prevalecer ante

los intereses particulares.” (Sentencia 03065-98 de las 18 horas 18 minutos del 6 de mayo de 1998)

“...la autonomía reconocida en el artículo 73 en relación con el 177 de la Constitución Política a la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, como ha reiterado este tribunal en sentencias precedentes (ver por ejemplo: 3403-94, 6256-94, 6524-94, entre otras) El constituyente expresamente instituyó un ente encargado de la administración de la seguridad social dotado de máxima autonomía para el desempeño de su importante función; razón por la cual la reforma al numeral 188 constitucional que instituyó la dirección administrativa no modificó su régimen jurídico.” (Sentencia 07379-99 las 10 horas con 36 minutos del 24 de setiembre de 1999)

Más recientemente, mediante la resolución número 2009-10553 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del primero de julio del dos mil nueve, redactada por el Magistrado Jinesta Lobo, esta Sala dijo:

“De la literalidad de dicha norma se desprende que la Caja Costarricense de Seguro Social posee autonomía de segundo grado, es decir autonomía política o de gobierno, para cumplir con la función, expresamente, dispuesta por el constituyente, sea, la administración y gobierno de los seguros sociales.” (Resultado no corresponde al original).

De igual forma, véase lo establecido mediante la resolución número 2010-07788 de las catorce horas cincuenta y nueve minutos del veintiocho de abril de dos mil diez, redactada por el Magistrado Castillo Víquez:

“Para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, resulta necesario tomar en consideración los precedentes sobre la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por sentencia No. 1994-06256 de las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, establece la Sala lo siguiente:

“Aunque no es materia de la consulta, a los efectos de la conclusión a que llega la Sala, se hace necesario, por lo menos, señalar algunos lineamientos generales de lo que implica la descentralización administrativa en nuestro régimen constitucional. Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de auto administración; b) política, que es la capacidad de auto dirigirse políticamente, de auto gobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autogovernarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes de jerarquía administrativa, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente. La autonomía, usualmente, comprende las potestades de

formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y por último, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Estas líneas generales sobre la autonomía, están dirigidas a la descentralización administrativa creada por la ley ordinaria.”

Además señaló la Sala que:

“La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 ídem; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, “con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo””

La Sala mantiene la misma posición con la sentencia No. 2003-02355, en cuanto establece que:

“... se concluye que la autonomía reconocida en el artículo 73 en relación con el 177 de la Constitución Política la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, como ha reiterado este tribunal en sentencias precedentes (ver por ejemplo: 2001-7605, 6256-94, entre otras). La Caja es en definitiva el ente encargado de la administración de la seguridad social y está dotada de máxima autonomía para el desempeño de su importante función. En armonía con lo anterior, mediante los artículos 3 y 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, su Junta Directiva tiene plena competencia para establecer los alcances de las prestaciones propias de la seguridad social vía reglamento, de manera que puede definir las condiciones, beneficios y requisitos de ingreso de cada régimen de protección, con sustento en estudios actuariales, a fin de no quebrar el sistema.” (Resaltado no corresponde al original).

Así entonces, el grado de autonomía que constitucionalmente le dio a la Caja Costarricense de Seguro Social, en su artículo 73, es el que se ha denominado como grado dos, que incluye autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Siendo que, la reforma que sufrió el artículo 188 Constitucional en 1968, reforma que por cierto no modificó el mencionado artículo 73 supra mencionado, instituyó la dirección administrativa del resto de instituciones autónomas, pero no modificó el grado de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, que sigue siendo desde 1943 una autonomía administrativa y de gobierno. En virtud de ello, queda claro entonces que, la ley o el legislador, no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía de gobierno de que goza esta institución. Recuérdese las definiciones que esta Sala ha recogido en su jurisprudencia sobre el significado de cada uno de los grados de autonomía: **a) administrativa**, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; **b) política o de gobierno**, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos en la forma en que lo estime conveniente para el cumplimiento de la finalidad para la cual fue creada; y, **c) organizativa**, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad

legislativa (esta es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta). Los dos primeros grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la norma (constitucional o legal) que crea al ente. En este caso, estamos frente a un ente descentralizado creado por Constitución, y cuyo grado de autonomía, definido también por la misma Carta Magna, es de grado dos, la cual debe entenderse que incluye las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Lo cual se traduce en el caso concreto de la administración del régimen de pensiones a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social -al menos- en la potestad de definir por sí misma, con exclusión de toda potestad legislativa, tres aspectos fundamentales sobre las pensiones: el monto de las cuotas de cotización, el número de cuotas que deben pagar los trabajadores para acceso a la pensión y la edad para jubilarse. Justamente este grado de autonomía mayor que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social respecto del resto de instituciones autónomas, es lo que explica cómo se le ha excluido de la aplicación de leyes tales como “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, ley No. 8131 de 18 de setiembre del 2001. Véase el artículo 1° de dicha ley:

“Artículo 1.-

Ámbito de aplicación

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley (...)

Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo. Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, esta última no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo. La Caja Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su

competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incursione en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales. En este sentido, véase lo que dispuso esta Sala mediante la resolución número 2001-010545 de las 14:58 horas del 17 de octubre del 2001:

“... Queda claro que la ley no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía plena de que goza esta institución...” (Criterio reiterado en la resolución número 2001-011592 de las 09:01 horas del 09 de noviembre del 2011).

Como argumento adicional, debe resaltarse que la norma que define las funciones y fines de la Caja Costarricense de Seguro Social, se ubica en nuestra Carta Magna en el capítulo de derechos y garantías sociales, mientras lo referente a Instituciones Autónomas se ubica en otro Título XIV; la diferencia en la ubicación refleja, desde una interpretación sistemática y sistémica, que la propia norma fundamental al crear la institución de la seguridad social, pretende brindarle protección solidaria y prioritaria a la persona por su propia condición; evidentemente se trata de una institución que asume el espíritu solidario que inspira el artículo cincuenta y setenta y cuatro de la Constitución. Lo que se pretende es que cada persona tenga la garantía que el Estado solidario le asegura salud, pensión, beneficios por incapacidad y todo lo referente a la seguridad social. Esta disposición que se convierte no sólo es un fin o guía de acción del Estado, sino también en un límite por sí mismo, al asegurar que ni el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo podrían menoscabar dicha competencia constitucional.”

V.- Sobre la contradicción existente entre los criterios recién expuestos, el decreto impugnado y las normas de acreditación. No se requiere mayor esfuerzo para concluir que

existe una abierta incompatibilidad entre la normativa impugnada (arriba transcrita) y las elaboraciones jurídicas de este Tribunal recién citada en torno a las características y alcance de la autonomía de la institución accionante.- En este punto, todas las partes -incluido el Ministerio de Salud- están de acuerdo en que el Decreto impugnado contiene disposiciones que no pueden sostenerse. Observa la Sala que el Poder Ejecutivo persigue obligar a la Caja Costarricense de Seguro Social, a someterse a un conglomerado de normas relacionadas con la acreditación (o certificación según se entienda) de la condición de la discapacidad de las personas, con la finalidad de que éstas puedan demostrar tal condición para la obtención de una serie de beneficios, algunos de los cuales no tienen relación alguna con temas de salud.- Con tal finalidad, el artículo 2 del Decreto impugnado dispone que *son obligatorias* para la institución autónoma las denominadas “normas de acreditación” que en sus primeros siete artículos proveen el marco conceptual de la acreditación, su finalidad, los alcances de dicho documento y luego, en los artículos del 8 hasta el final, emiten ordenes específicas de naturaleza administrativa a la Caja Costarricense del Seguro Social.- Así es como encontramos por ejemplo que el artículo 8 afirma la responsabilidad de la institución de “implementar” el proceso de acreditación; los artículos 9 y 11 disponen la obligación de revisiones y actualizaciones de la acreditación; el numeral 12 la obliga a establecer un sistema regionalizado a cargo de un “equipo interdisciplinario y desconcentrado”, al cual se le imponen también algunas premisas para su labor; los artículos 13 y 14 regula (según el proceso sea regionalizado o no) cómo debe realizarse el procedimiento de acreditación en la institución autónoma, incluyendo plazos, formas de intervención de las distintas autoridades de la institución y los recursos contra las decisiones.- El numeral 15 ordena a la accionante la creación de un oficina y le impone el recurso humano mínimo que debe destinar para su operación; el artículo 16 le asigna las labores a dicha oficina; el artículo 18 ordena a la institución la realización de los trámites administrativos para la creación de las nuevas plazas según el perfil que se indica, y la obliga a dotar el presupuesto necesario y los materiales para el trabajo. Todo lo anterior reforzado como se dijo, con el artículo 2 del Decreto impugnado propiamente dicho que dispone la obligación de la entidad accionante de velar porque las normas de acreditación -todas ellas- se cumplan a cabalidad.- De tal modo, el Poder Ejecutivo ha incursionado en el terreno de la administración y disposición de recursos de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cual le está constitucionalmente vedado porque esta institución goza de autonomía administrativa (de grado dos o segundo grado) lo que le asegura una independencia del Ejecutivo, precisamente en estos aspectos de gerenciamiento y disposición de sus recursos a lo interno, sobre los cuales pretende imponerse el Decreto disponiendo su acatamiento obligatorio.- Pero además, el resto de las normas de acreditación -es decir, aquella que va del artículo 1 al 7 y que en principio parece ser más neutra desde la perspectiva administrativa, también configura una lesión constitucional a la autonomía de la institución accionante, y la razón para ello es que, bien entendido, lo que se pretende es imponer a la Caja cuestiones relacionadas con atribución de funciones para la consecución de ciertos fines (acreditación de discapacidad) así como la definición de los servicios, sus finalidades concretas y funciones, en contra de la autonomía política o de gobierno de la que disfruta la institución accionante en virtud del artículo 73 de la Constitución Política.- Tal y como se expresó en los

antecedentes citados del Tribunal, la entidad accionante no resulta ajena a la ley ni está por encima del legislador que bien podría atribuirle ciertos fines, siempre que no afecte los constitucionalmente establecidos, tal y como sugiere la Procuraduría; pero tal cosa no puede realizarla el Poder Ejecutivo precisamente por el hecho de que frente a él, cobra todo su valor la especial autonomía reconocida en la Constitución Política en favor de la institución accionante.- En ese mismo sentido, puede afirmarse que si se ha reconocido por las partes que el Ejecutivo ha hecho mal en intervenir en la forma de disponer de los recursos humanos y económicos que pertenecen a la Caja Costarricense de Seguro Social, con mayor razón habría que entender una lesión constitucional en el hecho de que el Decreto impugnado se aventure además, en el establecimiento de fines nuevos y distintos para la institución aseguradora, labor que, como se indicó, solo podría concluir válidamente el Poder Legislativo, cumpliendo las previsiones constitucionales para ello.- Por todo ello la normativa impugnada debe declararse inconstitucional.

VI.- Conclusiones y consideraciones adicionales En este proceso, ha quedado demostrado que las normas impugnadas afectan claramente el ámbito de autonomía que la Constitución Política ha entregado a la Caja Costarricense del Seguro Social, y lo anterior no cambia en nada por el hecho de que se llegare a reconocer que dicha institución tiene una mayor o menor afinidad con el tema de la discapacidad y su calificación. El procedimiento seguido para la promulgación de la norma jurídica que se anula, según se describe por la institución accionante, deja ver el ejercicio de una competencia de manera inconsulta y su resultado jurídico no puede sostenerse.- Por ello lo procedente es declarar la nulidad tanto del Decreto impugnado como también de las normas de acreditación por contener ellas también, de manera autónoma, obligaciones para la Caja Costarricense de Seguro Social.- Lo anterior no significa que se carezca de una clara conciencia de la existencia de obligaciones internacionales adquiridas por el Estado Costarricense para el tema de las personas con discapacidad; lo que ocurre es que en un Estado de Derecho, tales deberes no pueden cumplirse de cualquier manera por muy altruistas que puedan ser sus fines, sino que deben respetarse normas y principios fundamentales de nuestro ordenamiento.

De igual forma, se entiende que esta decisión podría eventualmente crear un vacío normativo que obstaculice el ejercicio de algunos derechos fundamentales en favor de personas con distintas manifestaciones de discapacidad. Por esa razón, consideramos que no sobra en este punto, un llamado a las partes de este caso e involucradas en el tema, para que actúen sus respectivas competencias de manera coordinada y ágil de modo que el eventual vacío creado por esta decisión, sea suplido con la brevedad necesaria para afectar en la menor medida posible a las personas con discapacidad en el logro de un tratamiento solidario y justo y que proteja la dignidad de esas personas.

VII. Razones diferentes del Magistrado Castillo Víquez.

En la opinión consultiva n.º 2011-015655, redacté una nota separada, la que también suscribieron los magistrados Rueda Leal y Salazar Cambroner, sobre los alcances de la autonomía de las instituciones autónomas en general, y de la Caja Costarricense de Seguro Social en especial. Al respecto, expresamos:

“A la Caja Costarricense de Seguro Social, como al resto de las instituciones autónomas, se les garantizó la autonomía en materia administrativa y de gobierno por parte del Constituyente originario. No obstante, en la década de los sesenta, bajo el impulso intelectual del gran costarricense Rodrigo Facio Brenes, Benemérito de la Patria, quien publicó un estudio sobre planificación económica en régimen democrático, doctrina, experiencias extranjeras y algunas ideas para establecerlas en Costa Rica en 1959, se llegó a la conclusión de que era necesario limitar la autonomía de gobierno que gozaban las instituciones autónomas para someterlas, principalmente, al Plan Nacional de Desarrollo. Para él era necesario lograr la coordinación y la planificación entre el Gobierno Central y las instituciones autónomas. Para este constituyente de 1949 la descentralización administrativa por servicio era crucial para la vida democrática – se evita la concentración del poder-, para la eficiencia administrativa –preeminencia del criterio técnico ante el político-; y con el sometiendo de estos entes a la coordinación y planificación se mantenía incólume el régimen autonómico. Años después, probablemente la experiencia que sufrió el Legislador, al momento de aprobar la Ley de Planificación, Ley n.º 3087 de 31 de enero de 1963, en el sentido de que solo podía someter a la planificación económica a las instituciones autónomas que voluntariamente

así lo acordaran, resultó frustrante. La reacción no se hizo esperar, y en 1965, diputados de diversos partidos políticos, presentaron un proyecto de reforma constitucional con el propósito de someter a las instituciones autónomas al Plan Nacional de Desarrollo. En dicha propuesta se dijo lo siguiente:

‘Si hay alguna disposición de nuestra Carta Fundamental que se encuentra necesitada de reforma es el artículo 188. Dicho artículo confiere a las instituciones autónomas, independencia en materia de gobierno y administración, con sólo dos limitaciones: la necesidad de una votación no menor de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para la creación, y la intervención de la Contraloría General de la República en los aspectos financieros de su funcionamiento. Nada dice dicha norma sobre las relaciones que deben existir entre el Poder Central y las instituciones autónomas, siendo ésta, materia que se escapó totalmente a las previsiones de los constituyentes de 1949.

Dieciséis años después, es posible darse cuenta que la fórmula concebida para darle rango constitucional al régimen de autonomía, presenta las siguientes fallas:

1.- Al poner una valla al crecimiento excesivo del poder y el presupuesto centrales, con fines de protección a la libertad y a la honestidad en el manejo de la Hacienda Pública, se ignoró en forma total el otro interés que debe satisfacer toda forma de organización: la eficiencia de la administración. Este interés exige la limitación de la autonomía de las instituciones, al relacionarse con otras y con el Estado mismo.

2.- Al otorgar la independencia en materia de gobierno y administración en términos absolutos se debilitó el Estado más de lo debido, al permitir, en forma indiscriminada, la posibilidad de que cada institución actúe con un criterio unilateral frente y por fuera de las necesidades nacionales.

Se dio, por tanto, origen a un verdadero feudalismo administrativo.

3.- Es unánime el reconocimiento de que el Estado es uno aunque sea divisible y aunque existan en su seno varias instituciones revestidas de autoridad. Esta unidad estatal exige no sólo comunidad de origen, sino también armonía de funcionamiento, para lograr la cual es necesario impedir que cualquier institución pueda ensancharse en forma que perturbe las otras, o se recluya dentro de su propia especialidad, con total ignorancia de los intereses nacionales.

4.- Para hacer real la unidad del Estado es absolutamente necesaria la coordinación y vigilancia de las instituciones autónomas. La vigilancia se hace indispensable para impedir que las instituciones violen la ley o descuiden el interés público que les ha sido encomendado en beneficio de la comunidad; y la coordinación, para que den su máximo aporte a la realización de aquellos planes que las comprendan en conjunción con el Poder Central u otras instituciones. Los instrumentos clásicos de articulación del Estado con los entes públicos menores, son la planificación y el control. Es absolutamente necesario que el Estado pueda planificar la vida de las instituciones señalando metas generales para su actividad, y que pueda influir su conducta, ejerciendo sobre ella, los debidos controles.

5.- La tutela de las instituciones por el Estado no puede ni debe ser uniforme. Muchas son las instituciones y sus clases, diverso su poder económico y su finalidad, distintos los medios legales que disponen para cumplir sus objetivos, el origen de su patrimonio y el sistema de su organización. Esa múltiple realidad institucional debe ser tomada en cuenta para el ejercicio de las potestades de dirección y control por el Estado, a fin de establecer entre ellas, diversos grados y medios de control. Pero, mientras exista una norma como el actual texto del artículo 188, que sin distinciones ni matices impone a todas las instituciones autónomas un régimen de independencia total, es absolutamente imposible llevar a cabo un régimen de adecuación a la naturaleza de cada una de ellas.

6.- Es urgente llegar a establecer en Costa Rica un régimen que tome en cuenta la diferencia radical de intereses y de modos de funcionamiento que debe haber entre instituciones económicas de tipo industrial y comercial, e instituciones con una finalidad asistencial para desarrollar la educación, la salud, o la protección a la infancia. Ese régimen debe reflejar la diferente posición que guardan frente al Estado y la comunidad, aquellos entes que cuentan con recursos propios y entregan al Estado partes de sus ganancias, y los que viven de subvenciones otorgadas en el Presupuesto Nacional y representan una pesada carga sobre éste. Debe, igualmente, distinguir las relaciones estatales que se llevan a cabo con entes monopolísticos de las que se traban con entes

que participan en el libre mercado, las que se dan con instituciones de servicio, de las que tiene lugar con entidades de fomento o vigilancia a la actividad privada.

Por todo ello, creemos que la reforma es indispensable, no sólo para salvar la unidad del Estado costarricense sino para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que los entes estatales tengan un funcionamiento adecuado y eficiente, y que ellos puedan ser estructurados en un solo aparato al servicio de la comunidad'. (Las negritas no están en el original). Este propuesta fue archivada (véase el expediente legislativo n.º 2537, n.º de archivado 4271).

La idea de la propuesta desechada se retoma en la iniciativa de reforma a la Carta Fundamental que presentó la Fracción del Partido Liberación Nacional a varios de sus artículos, entre los cuales se encontraba el numeral 188. *Incluimos la reforma propuesta el año pasado por un grupo de diputados de distintos partidos al concepto de autonomía. Al crearse las instituciones de este tipo, los Constituyentes de 1949 no previeron la necesidad de que debieran existir distintos grados de autonomía, de acuerdo con la naturaleza de la función de las instituciones. La experiencia costarricense ha indicado la necesidad de esa gradación, pero ello no puede lograrse si no es mediante esta reforma constitucional'* (véase el folio 6 del expediente legislativo n.º 3631). De la lectura de lo que se ha podido reconstruir del expediente legislativo —el documento de estas importantes reformas se extravió hace muchos años—, así como de otros documentos legislativos a los que hemos tenido acceso, queda claro que la intención del Poder Reformador, con esta reforma, fue sujetar a las instituciones autónomas a la planificación nacional, concretamente al Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo a la Caja Costarricense de Seguro Social. Es en este contexto que se debe interpretar la intervención del diputado Gutiérrez Gutiérrez ante la pregunta que le planteó directamente el diputado Carmona Benavides, en el sentido de si era necesario modificar el numeral 73 de la Constitución Política para someter a la entidad aseguradora a la reforma constitucional, a lo que el primero respondió que, para los propósitos de la reforma, la sola modificación del artículo 188 constitucional era suficiente (véase el expediente legislativo n.º 3631). Incluso, del acta del Plenario del primero de abril de 1968, de la intervención del diputado Hine García, queda claro que el objetivo de la reforma era '(...) lograr que éste sistema descentralizado, esté ubicado sin ninguna dificultad dentro de los planes nacionales que se desarrollan por la Oficina de Planificación, para lograr la marcha ordenada de la 'cosa pública'. Ya en otra oportunidad lo dije que no es concebible en el Estado Moderno, y no puede ser aceptado por los costarricenses que en Costa Rica pueda llegar eventualmente a establecerse un sistema a través de planes que buscan precisamente eficiencia y desarrollo, y que eventualmente pueda alguna de las instituciones autónomas importantes, que todas las son, pero de la importancia las cosas, también son relativas, alguna de las más importantes pueda eventualmente sustraerse de sus planes, produciendo las perturbaciones, los choques, y las dificultades que son de esperarse.

Ahora bien, dentro de esta idea de la necesidad de que se establezca con claridad en la Constitución lo que nosotros entendemos y queremos que sean las Instituciones Autónomas, es indispensable tener presente que debemos al menos mantener por sobre todas las cosas el concepto de los que es la independencia en materia de gobierno: porque si establecemos como debe establecer que los directores de las instituciones autónomas son responsables por su gestión, eso exige, y es consecuencia precisamente de que exista antes una independencia en materia de gobierno, porque ahí deriva una responsabilidad por haber desarrollado la política institucional de manera equivocada, o en forma que no es la que corresponde al concepto de eficiencia que debe tener siempre la marcha de la Administración Pública.

Si se tiene un concepto de lo que es el Gobierno de las Instituciones Autónomas, que no es otra cosa más que la fijación de la política a desarrollar dentro del marco institucionalmente y legalmente le corresponde a una institución se entiende entonces que con toda propiedad, cabe mantener el concepto de la independencia en materia de Gobierno; si por ejemplo, el INVU, que es una institución autónoma, cuya especialidad orgánica, cuya función es la construcción de casas, el INVU por su ley orgánica tiene un cometido que llenar que es el hacer las casas pero no se concibe que existiendo un esfuerzo de planeamiento nacional, pueda el INVU desembocar su esfuerzo institucional digámoslo así en otra cosa más, que signifique choque con los planes que se han desarrollado de una manera orgánica y conforme a lo que se entiende por el interés público.

Pero dentro de esta especialidad orgánica de las hechuras de las casas, la institución autónoma, la Junta Directiva de ella, debe tener independencia para desarrollar esa política, así como existen independencia dentro de la esfera del Poder Central, en los diferentes Ministerios, y cada Ministro es responsable de lo que desarrolla dentro de su Ministerio, y no se concibe que un Ministro, un Ministerio de Transportes vaya a invadir lo que es esfera de un Ministerio de Agricultura, así no se puede concebir tampoco que una organización descentralizada pueda eventualmente invadir campos que le están vedados, porque en su ley orgánica le admite esa intromisión, y le podría eventualmente significar conflicto con la esfera de acción de otra organización descentralizada. Pero es necesario, porque estamos hablando a nivel constitucional que se establezcan dentro de la figura máxima de la descentralización con propiedad la independencia en materia de gobierno, que deben de tener las instituciones autónomas, para ser consecuentes con la responsabilidad que le corresponde a los Directores que desarrollan esa gestión. Ahora bien, pero si existe esa independencia en materia de Gobierno debe existir también la obligación constitucional que imponga la obligación misma de la marcha concurrente con los planes que se desarrollan, para establecer con mayor claridad todavía a dónde puede eventualmente venirle la responsabilidad a los miembros de la Junta Directiva, que han desarrollado una política chocada con este esfuerzo nacional concurrente, coordinado hacia un fin que no es otra cosa más que el desarrollo y del mayor beneficio de los costarricenses'. (Las negritas no están en el original).

En este debate legislativo resulta de la mayor importancia la participación del diputado Volio Jiménez para tener claro el propósito de la reforma constitucional en relación con las instituciones autónomas. Al respecto señaló lo siguiente:

'Llamo primero la atención sobre el hecho de que está corriendo el tiempo donde tenemos, creo que demasiado cada texto propuesto, y posiblemente no vamos a poder dar en la legislatura a las más importantes reformas propuestas. En la semana anterior, al viernes al terminar esa semana, el viernes se había logrado concretar puntos de vista y proponer una redacción concisa con base en un texto propuesto por el Diputado Villanueva Badilla.

Creo, que ese texto concilia los diferentes puntos de vista, por que de lo que se trata es de lograr que en materia de gobierno las instituciones autónomas estén regidas por la ley; y la fórmula que propuso el diputado Villanueva Badilla.

Creo, que ese texto concilia los diferentes puntos de vista, por que de lo que se trata es de lograr que en materia de gobierno las instituciones autónomas estén regidas por la ley; y la fórmula que propuso el Diputado Villanueva Badilla enmendada según las observaciones que se le hicieron el viernes, logra el propósito deseado. No se trata de reformar la Constitución para que en lo administrativo también haya sujeción de las instituciones autónomas a un programa de planificación del Estado en efectos públicos.

Se trata nada más de lograr la coordinación repito en la materia de Gobierno;

DIPUTADO HINE GARCÍA: Muy amable, Diputado Volio. Quisiera, ya que usted toca la moción del Diputado Villanueva, quisiera que me aclarara algo, que es lo siguiente, la moción del Diputado Villanueva Badilla también busca el objetivo que a nosotros nos está preocupando, pero dice así: "y está sujeta a la ley en materia de Gobierno", a secas; para mi esto es muy peligroso porque por esa sujeción a secas como lo tiene la moción a la ley, es posible llegar a hacer desaparecer la independencia en materia de Gobierno, y es posible llegar a dejar convertida a las instituciones autónomas en cascarones vacíos de actividad. Es posible, por esto, debilitar el sistema institucional descentralizado, que es lo que me parece que debemos nosotros garantizar. Les agradecería, porque me tranquilizaría mucho, si ustedes me aclararan los alcances que puede tener, ya operando prácticamente y a través de los años, esta fórmula, porque al estar sometida a la ley en materia de gobierno, podría decirse, entonces, eventualmente en el futuro, que las instituciones autónomas, por legislación corriente, se pueden deshacer, se dejan como cascarones vacíos al irles restando sus posibilidades de acción independencia.

DIPUTADO VOLIO JIMÉNEZ: Entiendo, señor Diputado, la moción en el sentido no de que el legislador en el futuro pueda destruir una institución, porque si fuera esa la intención ni siquiera se haría referencia en la moción al problema del gobierno. Lo que

se quiere es que el legislador considere la necesidad de coordinar la actividad de esas instituciones, en función del desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, como no soy autor de la moción, su pregunta, en primer término, debe ser contestada por el Diputado Villanueva Badilla; pero insisto en la necesidad de que ya hoy nos dediquemos a tomar decisiones; y si fuera necesario presentar una moción para llegar a ese fin, una moción de orden; desde luego yo la presentaría de inmediato, pero creo que si el Directorio se decide a poner en discusión las mociones sobre el artículo 188, en su orden de presentación, podríamos llegar al mismo fin, en el entendido de que había un consenso en la Asamblea favorable a que se tomen esas decisiones, examinando uno a uno los textos propuestos. (Las negritas no corresponden al original). Así las cosas, al aprobarse la reforma del numeral 188 constitucional no cabe duda que se sujetó a la Caja Costarricense de Seguro Social al Plan Nacional de Desarrollo en los términos que defina la Ley. Lo anterior significa, que la citada reforma no afectó en su totalidad la autonomía de gobierno que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social sobre los seguros sociales. Se trata de una afectación parcial a la autonomía política de la entidad aseguradora, cuyo objetivo precisamente era darle profundidad a los fines y objetivos del Estado, como un todo, solucionando el constituyente derivado una preocupación muy justificada desde la Constitución Política, mediante lo que hoy en día conocemos con los principios rectores de toda la Administración Pública: los principios de unidad y coordinación del Estado. Su fuerza naturalmente proviene del cumplimiento eficaz del bien común, y se constituye en la frontera de la autonomía de las instituciones autónomas, con la necesidad de coordinación pero sin desligarse de las respectivas competencias asignadas por el Constituyente, concebidas precisamente para darle aquella referida profundidad.

En ese orden de ideas, no hay duda alguna de que la Asamblea Legislativa tiene competencia, en el ejercicio de la potestad de legislar, para regular las materias puestas bajo el conocimiento de las instituciones autónomas, entre ellas las que corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social, siempre y cuando no vacíe el contenido de las competencias esencialmente técnicas que Poder Constituyente originario le asignó.- La competencia del Parlamento para regular las competencias de las instituciones autónomas queda claro de la discusión del numeral 190 en la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, conviene recordar que fue la Fracción Social Demócrata la que presentó, como parte del título relativo a las instituciones autónomas, la siguiente norma: *'(...) No podrá discutirse en la Asamblea Legislativa ningún proyecto de ley relativo a materias encomendadas a una Institución Autónoma, sin que la respectiva Institución haya rendido dictamen al respecto. Dicho dictamen deberá incluirse y publicarse, obligatoriamente, como uno de los considerandos de la ley que se apruebe'*. (A.A.C.: tomo III; pág. 465). Nótese que ya no se propone lo relativo a la mayoría calificada para la aprobación del proyecto de ley donde exista criterio negativo de la Institución. Suponemos que las votaciones adversas de la Asamblea Nacional Constituyente en los casos de la Universidad y el Organismo Técnico encargado de determinar la unidad monetaria disuadieron a los miembros de la Fracción Social Demócrata de presentar esa iniciativa.

Las razones de esta normativa las ofrece Facio Brenes al indicar: *'(...) mediante él lo que se busca es obligar el cuerpo esencialmente político que es el Congreso, a escuchar la voz de las instituciones autónomas en aquellos asuntos que las afectan'*. (A.A.C.N.: tomo III; p. 467).

Los motivos por los cuales este artículo no fue aprobado en la forma propuesta fueron: *'Los representantes Arroyo, Vargas, Fernández y Esquivel se manifestaron en desacuerdo. El primero expresó que no era posible continuar restándole atribuciones a la Asamblea Legislativa, obligándola a consultar todas las instituciones autónomas del estado. La Asamblea integra de su seno, distintas comisiones que tiene la obligación de consultar y documentarse en la debida forma respecto a asuntos que le son encomendados. Si se presenta un proyecto de ley relacionado con una institución autónoma es lógico que se consultará a esos organismos. El segundo indicó que la moción en debate introduce un nuevo sistema, ya que si una institución autónoma no rinde el dictamen respectivo, la Asamblea Legislativa no podrá conocer el proyecto de ley. El tercero manifestó, que no votará ninguna moción que venga en detrimento de las facultades de la Asamblea Legislativa, la máxima representación del pueblo en nuestro sistema político, obligándola hasta incluir en los considerandos de la ley que se apruebe, el Dictamen de la Institución Autónoma'* (A.A.N.C.: tomo III; p.473).

A raíz de ello el representante Chacón Jinesta sugirió una nueva redacción:

'para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución Autónoma, la Asamblea Legislativa deberá oír la opinión de aquella' (A.A.N.C.: tomo III, p. 473).

El diputado Facio Brenes a nombre de su compañero decidió retirar la moción y en definitiva se votó la propuesta del diputado Chacón Jinesta.

De la anterior discusión podemos concluir que quienes fueron los redactores de la Constitución Política actual tenían bien claro que las materias puestas bajo la competencia de las instituciones autónomas podían ser objeto de regulación por parte de la Asamblea Legislativa, siempre y cuando se les consultara. Esta postura se refuerza con el argumento de que si el Parlamento puede regular las materias puestas bajo las competencias de las Universidades Estatales (artículo 88 de la Constitución Política), o relacionadas directamente con ellas, quienes ostentan una autonomía de tercer grado – autonormativa-, a *fortiori* tiene competencia también para regular las materias que son propias de las instituciones autónomas, incluidas las que corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta idea también está presente en la discusión del artículo 73 de la Carta Fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que en el acta n.º 125 el diputado Facio Brenes señala que esas instituciones *'(...) aunque autónomas, no pueden desligar absolutamente del Estado. De otro modo será crear nuevos Estados dentro del Estado'*. Por su parte, el diputado Ortiz Martín expresó que los legisladores debían señalar el camino a seguir a la Caja Costarricense de Seguro Social *'(...) y ella, en forma autónoma, debe de desenvolverse dentro de esas leyes'*.

De lo que llevamos dicho se extrae una conclusión necesaria, y es que el Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, y la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, están jurídicamente habilitados, para, en el primer caso, fijarle metas y objetivos a la Caja Costarricense de Seguro Social y, en el segundo, regular las materias que le corresponden, siempre y cuando, en este último supuesto, no se vacíe el contenido esencial de las competencias atribuidas por el Constituyente originario. Aplicando por analogía la teoría de la garantía institucional, la que ha sido diseñada por la doctrina para otro supuesto: la reserva constitucional de la Administración, lo que implica que ciertas actividades, que son funciones públicas soberanas, tienen que ser necesariamente desarrolladas por la Administración, tal y como se encuentra regulada por la Constitución, y necesariamente en un régimen jurídico de Derecho Público, salvo las actividades auxiliares o instrumentales, en el supuesto de la Caja Costarricense de Seguro Social hay materias técnicas esenciales de su competencia que no pueden ser vaciadas por el legislador. Lo anterior significa, a manera de ejemplo, que la Asamblea Legislativa, en una Ley, no puede obligar a la Caja Costarricense de Seguro Social a que el hospital que se pretende construir esté en equis lugar, o cómo desarrollar la atención primaria, secundaria, o terciaria del sistema hospitalario, cuál debe ser el monto de la cuota obrero-patronal o la del Estado a la seguridad social, la edad de retiro, el monto de la pensión, su fórmula de cálculo, etc. En todos estos casos y otros, estamos frente a una materia no disponible del legislativo o como bien a dicho la doctrina nacional, ante un contenido constitucional, el que no puede ser desarrollado mediante Ley".

Releyendo de nuevo esta nota, tengo claro que la reforma al artículo 188 constitucional no tenía como objetivo vaciar la autonomía de gobierno que el Derecho de la Constitución le garantiza a las instituciones autónomas, su finalidad era más reducida: **es sujetarlas al Plan Nacional de Desarrollo en los términos que determine la ley**. Empero, a partir de la década de los setenta se han promulgado una serie de leyes que la han desvirtuado, vaciando de contenido la autonomía de gobierno de las instituciones autónomas. En segundo término, el hecho que el Constituyente originario haya autorizado al Poder Legislativo a regular las materias que tienen las instituciones autónomas bajo su competencia, no puede significar, de ninguna manera, una autorización para vaciar de contenido la autonomía de gobierno. Desde mi perspectiva, a pesar de la reforma del artículo 188 constitucional, las instituciones autónomas aún conservan la autonomía de gobierno, y en el verdadero espíritu de esa reforma, esta solo puede ser limitada cuando el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo les imponen una serie de objetivos, metas y medios con el fin de que su accionar se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo. Así las cosas, para determinar o no la constitucionalidad que nos ocupa, sería menester determinar si la normativa se engarza o no dentro de los objetivos, metas y medios que prevé el Plan Nacional de Desarrollo, así como analizar la normativa legal respectiva.

Empero, con la Caja Costarricense de Seguro Social ocurre algo muy especial que no sucede con el resto de las instituciones autónomas lo que me releva de hacer el análisis anterior, y es que por imperativo constitucional los fondos y las reservas de los seguros sociales no

pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a la que motivaron su creación. Ergo, la normativa impugnada resulta inconstitucional.

Por tanto:

Se declara con lugar la acción y en consecuencia se anula por inconstitucional el Decreto número 36042 “Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud” del 10 de mayo de 2010, así como el conjunto de disposiciones denominadas “Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los Programas Sociales Selectivos y de Salud”. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional esta sentencia es declarativa y sus efectos se retrotraen a la fecha de promulgación del Decreto anulado, todo sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Publíquese la reseña respectiva en el Diario Oficial la Gaceta y el texto íntegro en el Boletín Judicial.- Notifíquese. El Magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. Los Magistrados Cruz Castro y Rueda Leal dan razones diferentes.-Ernesto Jinesta L.,Presidente/Fernando Cruz C./Fernando Castillo V./Paul Rueda L./Nancy Hernández L./Luis Fdo. Salazar A./José P. Hernández G./-

16-12284

Razones diferentes del Magistrado Rueda Leal.

Tal y como lo apunta el Magistrado Castillo Víquez en su redacción separada, en la sentencia No. 2011-15655 de las 12:48 horas del 11 de noviembre de 2011, suscribí junto con él y el Magistrado Salazar Alvarado, unas razones separadas en relación con la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), cuyo criterio reitero en esta ocasión. Reconozco que el Poder Constituyente le otorgó una autonomía especial a la dicha entidad, a fin de que pudiera desarrollar los cometidos establecidos en el artículo 73 de la Constitución Política. Sin embargo, al aprobarse la reforma al ordinal 188 constitucional, el constituyente también sujetó tal ente al Plan Nacional de Desarrollo en los términos que por ley fueren dispuestos. Esto no implica que con ello se afectara el contenido esencial de la autonomía de gobierno de la CCSS; lo que significa es, tan solo, una restricción parcial a la autonomía política de dicha entidad, a fin de lograr que se puedan acometer los objetivos de dicho Plan conforme a los principios rectores de unidad y coordinación del Estado. De esta forma, el bien común es procurado desde la perspectiva de una coordinación eficiente y efectiva, de manera tal que exista una línea general de desarrollo promovida por el Estado que irremediamente debe respetar las especiales competencias asignadas por el Constituyente a determinados entes y poderes, en el *sub examine* a la CCSS. En esa oportunidad, también reconocí que la Asamblea Legislativa goza de la competencia, en el ejercicio de la potestad de legislar, para regular las materias relativas a las instituciones autónomas, incluyendo las atinentes a la CCSS, en tanto y cuando no se vacíe el contenido de las competencias esencialmente técnicas que el Poder Constituyente originario le asignó. Tal fue la voluntad del constituyente original, al establecer en el numeral 190 de la Constitución Política la potestad de legislar a la Asamblea Legislativa respecto de dichos entes, siempre y cuando fueren consultadas las instituciones autónomas de previo a su aprobación. De esta forma, el Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, está jurídicamente habilitado para fijarle metas y objetivos a la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, hay materias técnicas esenciales delegadas a la CCSS por el Constituyente, que no pueden ser vaciadas de contenido ni intervenidas por el Poder Legislativo y tampoco por el Ejecutivo, como por ejemplo pretender fijarle dónde construir un centro de salud, cómo organizar la prestación del servicio de salud, cuál debe ser el monto de la cuota obrero-patronal o la del Estado a la seguridad social, la edad de retiro, el monto de la pensión, su fórmula de cálculo, etc. Esos casos y similares, no son materia disponible para su regulación. Corolario de lo anterior, estimo que el proyecto de ley es inconstitucional y violenta la autonomía política que el Derecho de la Constitución le reconoció a la CCSS, dado que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, no puede disponer de los recursos humanos y económicos de esa institución, menos aun para fines distintos a los conferidos por la Carta Magna a esa institución./ Paul Rueda L./-

Exp. 16-012284

Razones diferentes del Magistrado Cruz C.

Esta acción de inconstitucionalidad ha sido declarada con lugar, anulándose en su totalidad el Decreto 36042 “Oficialización de las normas de acreditación de la discapacidad para el acceso a programas selectivos y de salud” en virtud de que las normas impugnadas afectaban el ámbito de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y de que, además, la norma se dictó de manera inconsulta con esta institución.

He consignado razones diferentes para esta declaratoria de inconstitucionalidad, en virtud de los siguientes argumentos:

El Poder Ejecutivo, en sentido estricto, no puede eludir sus funciones y competencias constitucionales y pretender, como lo hizo, delegar en la CCSS la acreditación de la discapacidad en las personas. No es sólo que se violentó la autonomía de la CCSS, en los términos indicados en el voto de esta acción, sino que, además, el Poder Ejecutivo no podía delegar una función que le resulta indelegable.

Ciertamente, la acreditación de la discapacidad tiene una finalidad muy relevante para la mejora de las condiciones de los discapacitados, y en tal sentido, no es posible al Poder Ejecutivo eludir dicha responsabilidad, descentralizándola en un ente autónomo, como lo es la CCSS, y menos aún mediante un decreto ejecutivo.

En el marco normativo local e internacional para la protección de las personas con discapacidad encontramos, en primer lugar, en el ámbito regional la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas con discapacidad, aprobado en nuestro país mediante la Ley Nº 7948. De otra parte, en el ámbito internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo, aprobado en nuestro país mediante la Ley Nº 8661, establece en el artículo 1º, como propósito de dicha Convención, “(...) promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”, obligando a los Estados Partes a propiciar la plena integración en la sociedad de las personas con discapacidad. Asimismo, según se dispone en el artículo 4 de ese instrumento:

“1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional. (...)”

De otra parte, en el artículo 8 de la señalada Convención se establece el compromiso de los Estados Partes para que se adopten las medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

“a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

2. Las medidas a este fin incluyen:

a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:

i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

iii) Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral;

b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;

c) Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente Convención;

d) Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas”.

Asimismo, en el artículo 20 del citado documento internacional se dispone sobre las medidas de movilidad personal, las cuales implican:

“a) Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible ;

b) Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible;

c) Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;

d) Alentar a las entidades que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo a que tengan en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad”./**Fernando Cruz C., Magistrado/-**

San Jose, 23 de octubre del 2019

Vernor Perera León
Secretario a.i.

1 vez.—O. C. 364-12-2017.—Solicitud N° 68-2017-JA.—(2019397863)

Exp: 16-012284-0007-CO

Res. N° 2017004797

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diez horas y treinta minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecisiete.

Acción de inconstitucionalidad planteada por María del Rocío Sáenz Madrigal, en su calidad de Presidenta Ejecutiva de la **Caja Costarricense de Seguro Social** contra el Decreto Ejecutivo número 36042 “Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud” del 10 de mayo de 2010. Intervienen en este caso Magda Inés Rojas Chaves, mayor, casada, vecina de Heredia, cédula de identidad número 4-110-097, como **Procuradora General Adjunta**, y Fernando Llorca Castro, mayor, casado, médico, vecino de Escazú, cédula número 1-803-197, en su condición de **Ministro de Salud**.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 9 de setiembre de 2016, María del Rocío Sáenz Madrigal, en su calidad de Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social plantea acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo número 36042 “Oficialización de las Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud” del 10 de mayo de 2010. Inicia señalando que su legitimación proviene de la existencia de un proceso contencioso administrativo que está pendiente de resolución ante la jurisdicción respectiva. En cuanto al fondo, reclama que el citado Decreto 36042-S es inconstitucional en su integridad por lesionar los artículos 1, 11, 73, 188 y 189 de la Constitución Política. Justifica su afirmación haciendo una transcripción de las normas que contiene la normativa y explicando que en la gran mayoría de ellas, se ordena a la Caja Costarricense del Seguro Social una serie de acciones y se le atribuyen responsabilidades relacionadas con la necesidad que tiene el Estado de establecer mecanismos para determinar y acreditar formalmente la existencia de discapacidad, para una diversidad de finalidades de asistencia y apoyo estatales. Narra que hace aproximadamente ocho años, la Caja participó, junto con otras entidades, en reuniones para lograr la apropiada y necesaria coordinación de esta temática y definir la manera

en que cada una de las entidades, en el marco de sus competencias y posibilidades legales, podría contribuir a cumplir con los procesos para acreditación de discapacidad y lograr así el respeto de las obligaciones legales e internacionales.- Sin embargo, luego de varios intentos, en el año 2010 el Ministerio de Salud les informó de la promulgación de la normativa que ahora se impugna, con lo cual se encuentran, como institución, con los hechos consumados y con una serie de normas que en su criterio lesionan la Constitución Política. De forma concreta, señalan que a lo largo de todo el Decreto discutido se imponen labores administrativas a la Caja, se le obliga a destinar recursos para brindar el servicio de acreditación e incluso se dispone desde el Poder Ejecutivo la creación de una oficina, sostenida financieramente por la Caja, para atender los temas de acreditación los cuales no tienen relación directa o indirecta con la competencia atribuida constitucionalmente de administrar y proveer los seguros de salud y los aspectos relacionados con el seguro de invalidez, vejez, y muerte.- Explica que con todo lo anterior el Poder Ejecutivo ha lesionado las disposiciones constitucionales que fijan una autonomía administrativa para instituciones como la que representa, sino también se infringe de lleno el artículo 73 de la Constitución Política, que -tal y como lo ha explicado la Sala- recoge una reserva específica en relación con la forma en que la institución debe administrar los seguros sociales en el sentido de prohibir su uso para cualquier otro fin. Por ello piden que se declare la inconstitucionalidad del Decreto impugnado con efectos retroactivos al momento de su promulgación.

2.- Por resolución de las 10:31 horas del 18 de octubre de 2016 se dio curso a la acción y se solicitó informe a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Salud.-

3.- Magda Inés Rojas Chaves, mayor, casada, vecina de Heredia, cédula de identidad número 4-110-097, como Procuradora General Adjunta, se apersona a responder la audiencia conferida. Explica que la Sala ya rechazó de plano una acción de inconstitucionalidad de contenido similar a éste, pero presentada por el Director Jurídico de la institución, mientras que ahora es la Presidenta Ejecutiva quién se apersona a presentar el proceso.- En esta misma línea, la Procuraduría entiende que esta nueva acción debe rechazarse de plano por no contarse con un acuerdo formal de la Junta Directiva como cabeza de la institución, ello en el entendido de que la trascendencia hacia futuro de la forma en que ha de abordarse un tema como la discapacidad, así como la manera en que la Caja va a cumplir su obligación de extender progresivamente sus servicios, hace que la decisión deba provenir del máximo órgano.- Explica que así lo entendió la Sala cuando, dentro de este mismo asunto previno la presentación del acuerdo de Junta Directiva que autorizaba la presentación de la acción, prevención que no se cumplió por parte de la institución accionante.- A lo anterior se suma la observación de que no existe argumentación relevante en el escrito que explique cómo se lesionan los artículos 1 y 11 de la Constitución Política por lo cual, respecto de ese par de normas debe rechazarse el reclamo por infundado. En cuanto al fondo del asunto, la Procuraduría entiende en primer lugar que la acción se dirige contra un decreto que solo consta de tres artículos y que lo que ocurre es que el artículo 1 otorga el carácter de “aplicación obligatoria” a las “Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los programas Sociales Selectivos y de Salud”, documento que está disponible en la página web del Ministerio de Salud, pero dichas disposiciones no fueron impugnadas de manera específica.- Observa la Procuraduría que esto último tiene importancia porque el Decreto discutido no sería inconstitucional en sí mismo, sino solo en el tanto en que se compruebe que las normas a las que se hace remisión, afectan las funciones normales y sustantivas de la entidad; es decir el Decreto en sí mismo no sería inconstitucional.- En el análisis que se hace de las “Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a los programas Sociales Selectivos y de Salud”, la Procuraduría divide el articulado en dos partes: la primera refiere a generalidades del proceso de acreditación de la condición de discapacidad, labor que se cataloga como servicio público; en esta primera parte, artículos del 1 al 7 no se hace alusión a la institución accionante y por ello la Procuraduría entiende que no existe en ellas lesión alguna de constitucionalidad. Explican que este primer aparte tiene un sustento legal y convencional y que, desde esta perspectiva, también la Caja estaría vinculada por estas obligaciones como parte que es del Estado costarricense.- Se agrega que la acreditación de la discapacidad tiene una finalidad muy relevante para la mejora de las condiciones de los discapacitados y en tal sentido no le resulta justa la afirmación de que el Decreto podría permitir el aprovechamiento indebido por parte de sujetos privados no asegurados; lo cierto es que -en tanto que discapacitados- son merecedores del apoyo que el Estado pueda brindarles.- En cuanto a la segunda parte del Decreto -artículos 8 al 21- se afirma que, con excepción del artículo 8 que atribuye a la Caja la obligación de implementar un proceso de acreditación, los demás artículos son inconstitucionales por intervenir de lleno en aspectos propios de la organización y administración de la institución que riñen con