ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LOS ARTÍCULOS 59 DE LA LEY N.° 7083 Y 61, NUMERAL 21 DE LA LEY N.° 7089

CATALINA MONTERO GÓMEZ
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.º 21.379

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LOS ARTÍCULOS 59 DE LA LEY N.° 7083 Y 61, NUMERAL 21 DE LA LEY N.° 7089

Expediente N.º 21.379

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En 1987 mediante las leyes de Presupuesto Extraordinario de la República, N.° 7083, artículo 59 y N.° 7089, artículo 61, numeral 21, se desafectó la naturaleza de parque de la finca identificada con el plano catastrado N.° SJ-626752-86, con una cabida de 9,670.03 metros, ubicada en el Residencial La Cabaña, San Francisco de Dos Ríos, San José, y se autorizó a la Municipalidad de San José a donarla a la Fundación Andrea Jiménez para la construcción de su edificio escolar.

No obstante, en las leyes dichas, por error material, se consignó erróneamente el número de finca a donar, estableciéndose por error el número o matrícula de la finca madre (N.° 1-259968-000) de donde se segregaron todos los lotes que conforman la mencionada Urbanización La Cabaña en San Francisco de Dos Ríos, en lugar de hacer referencia solamente a la finca segregada N.° 1-336718-000, que corresponde al lote segregado bajo el plano catastrado N.° SJ-626752-86 arriba mencionado, con una cabida de 9,670.03 metros (plano y área que sí se indicaron de manera correcta en las leyes) y que corresponde al lote efectivamente donado y en el cual se encuentra construido desde 1990 el edificio escolar de la Fundación Andrea Jiménez.

El error material contenido en las leyes de donación respecto al número de la finca, permanentemente ha generado grandes problemas a la Fundación; la cual ha visto obstaculizado el pleno uso, goce y disfrute del derecho de propiedad sobre la finca donada, y ha tenido que enfrentar múltiples procedimientos ante diferentes instituciones públicas y ante los tribunales de justicia por los motivos que se dirán. Esto sin lugar a dudas, ha obstaculizado el funcionamiento, el cumplimiento de los fines sociales y la razón de ser de la Fundación legítimamente beneficiaria del terreno otorgado legalmente en donación y en el cual hoy se encuentra funcionado sus instalaciones.

Esta falta de seguridad jurídica se aparta de la voluntad auténtica del legislador cuando legalmente autorizó la donación, y se aparta del espíritu mismo de la norma, cuyo objetivo fue atender las necesidades educativas, sociales y familiares de personas con discapacidad severa y permanente, tanto menores de edad, como personas adultas y adultas mayores.

El conflicto suscitado surge a raíz del error material establecido en las leyes cuya interpretación auténtica procura establecer el presente proyecto, puesto que se ha

generado una constante discordia entre los vecinos de la comunidad, que cuestionan la eficacia de las leyes de donación y desean invalidarlas por sus errores de forma (y no de fondo); a pesar de que la voluntad del legislador fue clara respecto de la finalidad y al destino del terreno a donar, al indicarse el plano catastrado correcto y desafectarse la naturaleza de parque. Dicha desavenencia con los vecinos ha generado constantes acciones legales por parte de estos, que se han tenido que enfrentar con los consiguientes costos en tiempo, dinero, y estabilidad, y que sobre todo amenazan la continuidad del trabajo de la Fundación y el interés superior de las personas con discapacidad que durante décadas han encontrado en la Fundación la única alternativa educativa inclusiva y efectiva para su desarrollo, siendo que la oferta estatal es limitada para personas con esta condición y la educación inclusiva es incipiente y solo se dirige a un rango etario determinado.

Para todos los efectos, es importante tener en consideración que la desafectación del terreno donado (el lote segregado cuyo número por error se omitió), de su naturaleza de parque, no causa, para efectos prácticos, ningún perjuicio a los eventuales intereses de los vecinos de la zona, toda vez que en el Residencial La Cabaña, en San Francisco de Dos Ríos existen otros cuatro terrenos destinados a parque y uno más a facilidades comunales. Así consta en el informe de la Municipalidad de San José, rendido ante la Sala Constitucional en el expediente N.° 12-012572-0007-CO. Adicionalmente, las desavenencias con los vecinos de la zona se han traducido en diversas ocasiones en acciones gravosas y de mala fe hacia la Fundación, su personal y hacia las personas con discapacidad que a ella asisten, afectando la paz social y constituyéndose en actos de discriminación contra un grupo de población vulnerable y con limitadas alternativas para su desarrollo personal. La convivencia social debe estar ordenada y respetada para poder subsistir como una nación organizada, y la paz social es un componente indisociable de este derecho fundamental. La Sala Constitucional refiriéndose a los valores fundamentales de la identidad costarricense dispuso:

"...pueden resumirse... en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia...". (sentencia número 1313-93)

Lo anterior, evidencia que el derecho a la paz social tiene en el sistema costarricense un reconocimiento normativo que se deriva, no solo del texto de la Constitución Política, sino de los tratados internacionales ratificados por nuestro país, un reconocimiento jurisprudencial derivado de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional; y sobre todo un reconocimiento social, conforme al sentir y el actuar de los propios costarricenses. Ahora bien, la construcción de la paz social constituye una tarea abierta cuyo logro responsabiliza y compromete a cada habitante del país, y en especial, a quienes ejercen el poder dentro de los Estados. De ahí que sobre los legisladores recae la trascendental tarea de procurar las acciones legislativas para enmendar el error material contenido en el artículo 59 de la Ley N.° 7083 y artículo 61, numeral 21, de la Ley N.° 7089, para

de esta manera contribuir a crear la seguridad jurídica necesaria para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Fundación y la consecución de un estado de paz y armonía con la comunidad.

Ya los mismos tribunales de justicia que han tramitado las diferentes causas relacionadas con la situación, han reconocido que la problemática se origina en el error contenido en las leyes de donación, el cual debe ser corregido mediante la promulgación de otra ley, o bien, la interpretación auténtica de estas, para que expresamente se corrija el número de la finca madre por el del lote segregado. En este sentido se pronunció el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en la sentencia N.° 84-2017-II (Expediente N.° 13-008859-1027CA), cuando dijo:

“En autos no consta que hayan sido reformadas, como tampoco interpretadas auténticamente, por la Asamblea Legislativa, como debió hacerse, corrigiendo el número de matrícula de la finca que se autorizaba a donar.”

La voluntad de las legisladoras y los legisladores al promulgar las leyes N.° 7083, artículo 59 y N.° 7089, artículo 61, numeral 21, es clara respecto al terreno a donar, lo cual se confirma con tres factores clave, que se concretaron en ambas leyes. En primer lugar, al haberse desafectado la naturaleza de parque de la finca; en segundo lugar, estar plenamente identificada la misma con el plano catastrado N.° SJ-626752-86, con una cabida de 9,670.03 metros, ubicada en el Residencial La Cabaña, San Francisco de Dos Ríos, San José, todo lo cual concuerda a cabalidad; y, en tercer lugar, que el destino de este era para la construcción del edificio escolar de la Fundación Andrea Jiménez, lo cual en efecto así se concretó en 1990 mediante donaciones.

Dada la incertidumbre que enfrenta la Fundación como entidad, su población especial objetivo, el personal docente y sus fundadores, se hace necesario dotar a la Fundación Andrea Jiménez de seguridad jurídica para que pueda seguir albergando en su edificio escolar a las personas con discapacidad a las que debe su existencia, y seguir prestando sus servicios a favor de la población más vulnerable de dicha comunidad según se expone a continuación.

Labor de la Fundación Andrea Jiménez

La Fundación Andrea Jiménez fue creada en 1974 por la Familia Jiménez Beéche, como una entidad sin fines de lucro. Su hija Andrea (de ahí el nombre) nace con parálisis cerebral y microcefalia. Al darse cuenta la familia de que la única opción educativa para personas con esta condición era el Centro Nacional de Educación Especial Centeno Güell, el cual está especializado en otros tipos de discapacidad y tiene una limitada capacidad de atención a estudiantes, y sensibilizados a las carencias de esta población, deciden crear una institución que solvente dichas necesidades para las poblaciones más vulnerables, por lo que crean la Fundación. La misma inicia labores el año dicho, comprometida con la calidad educativa y la inclusión social y laboral de la población con discapacidad que recibe sus

servicios, especialmente aquellas personas de bajos recursos que no podían acceder a educación especial formal. Debido a una inundación que sufrió la propiedad, se perdieron registros históricos que contenían los datos de la cantidad de estudiantes que históricamente se han atendido en el Instituto desde su creación. Sin embargo, del 2005 a hoy, el porcentaje anual de matrícula oscila entre 85 a 110 personas.

En 1977, el Ministerio de Educación Pública (MEP) le otorga al Centro el status de "Institución Semioficial" (actualmente conocido como estímulo estatal), lo cual implica que el MEP paga parte de la planilla y el resto es asumido por la Fundación con fondos propios. Los datos de los últimos 10 años que se manejan directamente con el MEP, concluyen que del total del personal de la institución (47 funcionarios), 7 los paga la Fundación, mientras que los restantes 40 forman parte de la planilla oficial del Ministerio.

Al atender una población con discapacidad de variada edad como se indicó arriba, adicionalmente se abrió en 1985 el Centro Laboral Andrea Jiménez, dando la alternativa a las familias más vulnerables, de mantener a sus hijos e hijas dentro de la institución a pesar de haber concluido el ciclo escolar. Para el año 2002, dicho centro se reestructura en Centro de Atención Integral para Adultos con Discapacidad, (PAJI / CAIPAD), con el objetivo de fomentar habilidades socio laborales, para las personas con discapacidad adultas, incluyendo procesos de inserción laboral, todo avalado por el MEP.

Siguiendo esta misma línea, en 2014 se inició un plan piloto llamado Servicio para Adulto Mayor con Discapacidad Intelectual (AMDI), proyecto único en el país y pionero en la región; ya que no existen en la actualidad otros centros o entidades con estos enfoques y proyección, que pudieran absorber íntegramente a la población que hoy es atendida en la propiedad en cuestión.

En el presente, la Fundación atiende integralmente a más de 100 estudiantes, con edades de los 0 a 65 años, beneficiando con su actividad no solo a estas más de 100 personas sino a sus familias, que ven resueltas múltiples necesidades que se les generan por sus condiciones de vulnerabilidad (discapacidad y condición socioeconómica). Se brindan programas de educación especial donde estudiantes y personas usuarias mantienen un constante desarrollo pedagógico y recreativo por medio de terapia física, de lenguaje y ocupacional, servicio de apoyo domiciliario, de problemas emocionales y de conducta, educación física, musical, para la vida cotidiana y artes plásticas; todas ellas adaptadas a las necesidades particulares de cada estudiante.

Aunado a lo anterior, se han abierto programas innovadores de hidroponía, terapia asistida con animales (utilización de perros de terapia en las instalaciones), así como equino terapia, hidroterapia y destrezas acuáticas (en locaciones externas); lo que permite mejorar la calidad de vida de los estudiantes. Cuenta, además, con los servicios del área psicosocial, brindando atención a toda la población y las familias que así lo requieran. Todos estos programas y actividades, salvo las

especificadas, se llevan a cabo en el terreno donado por la Municipalidad de San José en el cual se construyó el edificio escolar, según lo dispuesto por las leyes N.° 7083 y N.° 7089, precisamente con este fin.

La Fundación ha abierto camino para diversificar la educación especial, beneficiar cada vez a más personas y simultáneamente concientizar a la sociedad costarricense acerca de los derechos, las necesidades y capacidades de esta población en alto riesgo de exclusión, vulnerabilidad y pobreza. Más del 70% de los estudiantes son becados por los fundadores directamente y por la Fundación (con dinero obtenido mediante donaciones privadas y productos de apoyo - anteriormente conocidos como ayudas técnicas - que brinda la Junta de Protección Social). El acumulado oficial de dinero girado por la JPS específicamente al programa Caipad, desde el 01 de enero de 2010 al 30 de setiembre de 2018, suma un total de ¢200.684.128.95; para apoyar la gestión del mismo. Por su parte, el acumulado girado directamente al Instituto Andrea Jiménez como un todo (para el mismo rango de fechas) es de un total de ¢116.322.517.33. Estos productos de apoyo son muy importantes, ya que incluyen sillas de rueda, camas y demás herramientas que se entregan directamente a las familias, lo cual facilita la movilidad no solo dentro de la escuela, sino también en sus casas, por lo que el alcance de las actividades que realiza la Fundación en sus instalaciones, tiene un real dimensionamiento comunitario y familiar.

Fundamento legal

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Ratificada por Costa Rica en 1999 mediante la Ley N.° 7948, es clara en cuanto a las responsabilidades supra constitucionales adoptadas por el país. En su artículo 3, indica que: “Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: 1.- Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad” (el resaltado no es del original).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, adoptada por Costa Rica mediante Ley N.° 8661 en el año 2008, tiene el propósito de 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 y para ello señala el artículo 4° de dicho cuerpo supra constitucional que, 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; (…)".

Se reconoce así la obligación del Estado y de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso, reconociendo el valor de las contribuciones que realiza dicho grupo de población al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades. Y se reconoce además la responsabilidad estatal de promover la plena participación, la autodeterminación y el desarrollo de esta población, lo cual tendrá como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

De igual forma destaca el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconoce a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad. Asimismo, reconoce la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La Carta Magna establece en su numeral 51 que la familia es la unidad colectiva natural y fundamental de la sociedad y por ello tiene derecho a recibir protección del Estado, al igual que las personas con discapacidad, quienes requieren de esta protección especial y de la asistencia necesaria para que puedan ejercer efectivamente sus derechos en igualdad de condiciones.

Además, en el ámbito nacional, la Ley N.° 7600 establece como obligaciones del Estado garantizar el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad de participar en las acciones relacionadas con la elaboración de planes, políticas, programas y servicios en los que estén involucradas (artículo 4.e), y de igual forma dispone que los gobiernos locales apoyarán a las instituciones públicas y privadas en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas, proyectos y servicios que promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad (artículo 9). Asimismo, que las personas con discapacidad tendrán la misma oportunidad para involucrarse en la definición y ejecución de las actividades que se desarrollan en las comunidades (artículo 10) y que el Estado debe garantizar el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente de su discapacidad, desde la estimulación temprana hasta la educación superior. Esta disposición incluye tanto la educación pública como la privada en todas las modalidades del sistema educativo nacional (artículo 14).

De manera que el marco legal internacional y nacional es claro en la responsabilidad que tiene el Estado respecto a la adopción e implementación de medidas legislativas y programas para garantizar los derechos de las personas

con discapacidad, así como las potestades y facultades para la adopción e implementación de estas. Del mismo modo, en doctrina de derechos humanos prevalece el principio de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, si se eliminara este centro educativo, cuya donación se realizó de buena fe con la única finalidad de crear un espacio educativo especializado, derivaría en un flagrante retroceso en el reconocimiento de los derechos humanos de su población educativa con discapacidad.

Procedencia de la interpretación auténtica

La Constitución es, al mismo tiempo, la fuente y el límite del poder estatal. Uno de los aspectos que establece la Constitución Política es el de las atribuciones de los diferentes poderes que conforman el Estado costarricense. Así, el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política dispone que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa lo siguiente: "1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica (...)". La Asamblea Legislativa tiene, en exclusividad, la atribución constitucional de interpretar auténticamente las leyes.

El supuesto fáctico para una interpretación auténtica consiste en la existencia de interpretaciones administrativas o judiciales en aplicación de la norma, que sean contradictorias o alejadas de la voluntad del legislador, tal como ha sucedido con la Fundación Andrea Jiménez a lo largo de su trayectoria, al tener que enfrentar múltiples acciones judiciales y administrativas por el error material contenido en la leyes N.° 7083 y N.° 7089, en la indicación del número de finca donado, a pesar de la indicación correcta del plano catastrado, la desafectación de la naturaleza de parque y el reconocimiento por parte de instituciones estatales tales como el MEP, la Municipalidad de San José y la Junta de Protección Social.

Así lo manifestó la Sala Constitucional en el voto N.° 7261-94, cuando indicó que:

“la ley interpretativa tiene como finalidad aclarar conceptos oscuros o dudosos de otra ley, estableciendo de manera precisa cuál es su verdadero sentido. Lo que se pretende por medio de la ley interpretativa es descubrir la verdadera intención del legislador y por eso se considera que la norma interpretativa se incorpora retroactivamente al contenido de la norma interpretada”.

Asimismo, la Sala ha determinado que “la competencia que le otorga al legislador para dar interpretación auténtica a las leyes es disímil a la de dictarlas, reformarlas o derogarlas. La diferencia consiste en que la norma interpretativa se ve restringida por aquella cuyo contenido está precisando (...). La consecuencia se centra más bien en sus efectos. Así, el resultado natural del dictado de una disposición interpretativa es que ella se incorpora a la que interpreta, con todas sus consecuencias, especialmente el momento a partir del cual la última adquirió vigencia (...)”. (Voto 5797-98).

La interpretación auténtica se diferencia del dictado, reforma o derogación de leyes en dos aspectos fundamentales:

a) La interpretación siempre está limitada por el texto a interpretar de modo que no puede desconocerlo, trascenderlo o innovarlo.

b) La interpretación auténtica tiene carácter originario, “ex tunc”, sea desde la entrada en vigencia de la ley interpretada. Una vez aprobada la interpretación auténtica, forma parte del texto normativo de modo explícito.

En relación con lo anterior y en aras de puntualizar el verdadero sentido del artículos 59 de la Ley N.° 7083 y artículo 61, numeral 21 de la Ley N.° 7089, debe puntualizarse que la voluntad del legislador y la legisladora fue la de donar el terreno con el número de finca N.° 1-336718-000 (lote segregado de la finca madre N.° 1-259968-000), que corresponde al plano catastrado N.° SJ-626752-86, con una cabida de 9,670.03 metros cuadrados, para la construcción del edificio escolar de la Fundación Andrea Jiménez.

Dada la incertidumbre que enfrenta la Fundación como entidad, el personal docente, sus fundadores y muy especialmente su población objetivo y sus padres y madres de familia, suscribo como legisladora el presente proyecto de ley, para dotar a la Fundación Andrea Jiménez de seguridad jurídica para que pueda seguir albergando en su edificio escolar a las personas con discapacidad a las que debe su existencia desde hace más de cuarenta años, y que en caso de desaparecer, el Estado costarricense en el presente, no está en capacidad de asumir. Por tanto, con fundamento en las consideraciones expuestas, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de Ley de Interpretación Auténtica para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LOS ARTÍCULOS 59 DE LA LEY N.° 7083 Y 61, NUMERAL 21 DE LA LEY N.° 7089

ARTÍCULO ÚNICO- Interprétase auténticamente el artículo 59 de la Ley N.° 7083 y el artículo 61, numeral 21 de la Ley N.° 7089, en el sentido que la finca que se autorizó donar a la Municipalidad de San José es la finca N.° 1-336718-000, que corresponde al plano catastrado N.° SJ-626752-86, con una cabida de 9,670.03, para la construcción del edificio escolar de la Fundación Andrea Jiménez.

Rige a partir de su publicación.

Catalina Montero Gómez
Diputada

13 de mayo de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y de Adulto Mayor.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Versión de fecha L. 29-019, 11: 27 am.