

Señores  
Comisión Permanente de Gobierno y Administración  
Asamblea Legislativa

Estimadas Señoras y Señores Diputados:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el proyecto de ley expediente No. 20.340 "Ley para desarrollar el Hospital Nacional de Trasplantes mediante fideicomiso", me refiero en los siguientes términos:

### **1. Resumen Ejecutivo**

La Defensoría de los Habitantes emite el presente criterio FAVORABLE PARCIALMENTE, respecto del proyecto de ley expediente No. 20.340 "Ley para desarrollar el Hospital Nacional de Trasplantes mediante fideicomiso" fundamentando sus argumentos en la necesidad de que se inyecten recursos económicos específicos, constantes y sostenibles que aseguren la permanencia del programa de trasplantes de órganos en cada una de las redes de servicios que dispone la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para brindar atención médica en el país.

Considera la Defensoría que no es necesaria la construcción de un HOSPITAL ESPECIALIZADO EN TRASPLANTES si se proyecta, planifica, dispone, concreta y fiscaliza un proceso de FORTALECIMIENTO DE LA RED DE SERVICIOS DE SALUD, con los recursos, personal experto, infraestructura, insumos y otros que garanticen una prestación de servicios accesibles, oportunos y de calidad. Para tal objetivo, sin lugar a dudas resulta necesaria la inyección de mayores y nuevos recursos, con destino específico, que garanticen la sostenibilidad del proceso y la atención oportuna, equitativa de toda la población que lo requiera.

### **2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes**

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los

reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

### **3. Antecedentes del proyecto de ley**

Los argumentos esbozados en el proyecto se fundamentan en las siguientes premisas:

- Costa Rica es un país en vías de desarrollo, con índices de salud y patrones epidemiológicos de países desarrollados. Sin embargo, se carecen de los recursos idóneos para la atención de tratamientos de enfermedades altamente complejas que requieren de cirugías y trasplantes.
- Que desde los años ochenta, el país ha iniciado procedimientos de trasplante de órganos en todos los hospitales nacionales del país.
- Que pese a que se realizan trasplantes en los principales centros médicos del país, Costa Rica carece de una política sanitaria para la atención de enfermedades terminales factibles de trasplantar, que unifique y planifique las acciones desagregadas que realizan en forma independiente los hospitales nacionales.
- Que el país cuenta con los recursos humanos especializados con formación en trasplantes para el ejercicio exitoso de los procedimientos. Sin embargo, se carece del apoyo y los recursos necesarios para garantizar seguridad en todos los procesos de los pacientes.
- Que según estadísticas de la Secretaría Ejecutiva Técnica de Donación y Trasplante existe un aumento importante en la tasa de donación, del 3.7% en el 2014 al 9.8% en el 2015.
- Que resulta importante la dotación de nuevos y mayores recursos para la construcción de un hospital nacional de trasplantes mediante un contrato de fideicomiso, que capte recursos provenientes de impuestos y de recursos existentes.
- Que algunos sectores han determinado como urgente y de interés nacional que el país cuente con un hospital altamente especializado y complejo que esté basado en experticia, entrenamiento y formación formal de excelencia en cirugía de trasplante, para que pueda desarrollar una política programada e integral con un equipo interdisciplinario.

### **4. Contenidos del Proyecto de Ley**

#### **1. AUTORIZACIÓN A LA CCSS**

Mediante el proyecto se autoriza a la CCSS para que constituya un fideicomiso de interés público con algunos de los bancos del sistema bancario nacional para que desarrolle la obra pública "Hospital Nacional de Trasplantes", para lo cual podrá acudir a diferentes medios de financiamiento que garanticen rentabilidad social en el tiempo. Las fuentes de financiamiento de esta obra pueden provenir del sector público o privado otorgado por entidades nacionales o internacionales.

#### **2. OBJETO DEL FIDEICOMISO**

El fin del fideicomiso es planificar, financiar, diseñar, construir, desarrollar, operar y dar conservación y mantenimiento al Hospital Nacional de Trasplantes. Mismo que será construido bajo los estándares internacionales de carácter hospitalario.

### **3. AUTORIZACIÓN AL SECTOR PÚBLICO PARA QUE INVIERTA RECURSOS EN EL FIDEICOMISO**

Se otorga autorización a las instituciones de la Administración Central, instituciones públicas, empresas públicas no estatales, municipalidades, bancos del sistema bancario nacional, operadoras de pensiones de capital público respecto de los fondos que administran, para que inviertan los recursos en el fideicomiso, siempre que no coloquen en situación de riesgo el cumplimiento de los fines que justifican su creación, y respetando el ordenamiento jurídico.

Se autoriza al INS para que traslade a título gratuito montos totales o parciales acumulados en sus reservas con base en el Decreto Ejecutivo sobre Reservas Técnicas, en igual sentido para que traslade parte de sus utilidades anuales a este hospital.

Igual autorización a las empresas públicas para que trasladen de sus utilidades los montos que sean factibles.

### **4. COMPONENTES DEL FIDEICOMISO**

**Patrimonio:** Constituido por lo señalado por ley, recursos y bienes trasladados por la CCSS u otros fideicomisarios.

#### **Origen de los fondos del Fideicomiso:**

- 1% adicional al impuesto sobre la venta de todo tipo de bebidas alcohólicas superior al 3% sobre el volumen total.
- 1% adicional al impuesto sobre la venta de cigarrillos.
- 1% adicional en las tarifas de todos los peajes dispuestos en cualquier ruta nacional.
- 1% adicional al impuesto de salida.
- 35% de los fondos que se ejecutan por sanciones económicas de multas y cláusula penal, garantías de cumplimiento, en los contratos regidos por principios y normas de contratación administrativa.
- 50% de las sanciones económicas en firme impuestas por la Comisión para promover la competencia.
- Un timbre "construcción Hospital Nacional de Trasplante" de cinco colones que se cancelará en toda transacción económica que se inscriba en el Registro Nacional de la Propiedad.
- Préstamos que otorguen los bancos del sistema bancario nacional y entidades internacionales.
- Inversiones de instituciones públicas mencionadas en la ley, transferencias del Poder Ejecutivo a cargo de presupuesto nacional, o del presupuesto de la CCSS.
- Contribuciones o donaciones aceptadas por el Consejo de Administración.
- Ingresos por ventas de bienes o servicios afines a su actividad ordinaria.

#### **Partes del fideicomiso:**

- Fideicomitente: CCSS
- Fiduciario: Banco comercial del Estado.
- Fideicomisarios: CCSS, entidades crediticias e inversionistas tenedores de valores emitidos por el fideicomiso, o sujetos que participen en alguna modalidad de alianza público-privada.

**Plazo del fideicomiso:** 35 años con posibilidad de prórroga si lo recomienda el consejo y lo aprueba la Junta Directiva de la CCSS.

Finalizado el plazo, deberán haberse cancelado las deudas y devuelto inversiones. Adicionalmente la obra de infraestructura será recibida por el fideicomitente.

**Estructura del Fideicomiso:** Estructura organizativa ágil, eficiente y eficaz con mecanismos de control, fiscalización y supervisión.

La estructura de fiscalización tendrá cinco miembros, dos de los cuales serán elegidos por la Federación de Organizaciones de Pacientes de Costa Rica.

**Consejo de Administración:**

Encargado de la administración con independencia técnica, de planificación y presupuesto. Con personería jurídica instrumental. Se encuentra formado por cinco miembros de elección de diferentes instancias.

El Consejo tiene definidas amplios objetivos y competencias descritos por la Ley.

**Actividad presupuestaria y contractual.**

Presupuesto de elaboración anual de remisión informativa a la CGR.

El contrato de fideicomiso y la actividad contractual del ente está sujeto a los principios de contratación administrativa y control posterior de la CGR.

**Procedimiento de evaluación de impacto ambiental y viabilidad ambiental.**

Los trámites de viabilidad ambiental deben ser expeditos con el fin de satisfacer el fin público para el cual se estableció dicha ley.

Se confieren plazos expeditos de resolución por parte de SETENA. Y se exceptúa al fideicomiso de algunos pagos.

**Se declara de interés público la presente ley, el fideicomiso y el Hospital Nacional de Trasplantes.**

**Se exonera al Fideicomiso de todo pago por sus operaciones, timbres, avalúos, impuestos, endoso, cancelación de hipotecas, contratos de prenda, pago de derechos de registro, impuestos de adquisición de obras, bienes y servicios u otra tasa o impuesto de carácter nacional o municipal.**

Transitorio: Tres meses de plazo para que la CCSS seleccione el banco que ejercerá como fiduciario.

**5. Análisis del contenido del proyecto:**

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos fundamentales y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

De acuerdo con los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es

competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Antecede al tema, la delimitación clara de que el **DERECHO A LA SALUD** es un derecho humano fundamental y que el Estado costarricense tiene el deber de definir y establecer estrategias que permitan su uso, goce y disfrute.

El derecho a la salud se ha considerado un derecho humano esencial, garantizado por normativa internacional y constitucional. La salud es uno de los derechos que exigen intervención oportuna del Estado tendiente a viabilizar los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el acceso a los servicios de salud en calidad, asequibilidad y sin discriminación, garantizando una protección amplia y universal. Así las cosas, y siendo que las múltiples patologías que desencadenan en la necesidad de un tratamiento vía TRASPLANTE DE ORGANOS para garantizarle a una persona, la posibilidad de preservar la vida, se erige claramente la obligación del Estado de velar porque se destinen los recursos y se desarrollen las estrategias técnicas y administrativas que permitan su efectiva y oportuna realización.

Propone el proyecto la construcción de un HOSPITAL ESPECIALIZADO EN TRASPLANTES -mediante la figura del fideicomiso para la gestión de los recursos-, para la atención de la patología que requiere como solución terapéutica, un trasplante, no es errada por definición, si se visualiza como objetivo final, la atención de calidad y especializada para todos aquellos habitantes que requieren un trasplante de algún órgano. No obstante lo anterior, no necesariamente la concentración de servicios, resulta ser la opción más favorable en términos, de acceso, calidad, eficiencia y oportunidad para toda la población que requiere el servicio. La prestación de servicios en forma concentrada ofrece ventajas y desventajas desde la perspectiva de la operatividad y no necesariamente del objetivo inicial de la propuesta.

La implementación del modelo de atención concentrado debe contar con el debido sustento técnico que garantice la gestión institucional a través de procedimientos, mecanismos de referencia expeditos a partir del establecimiento de protocolos de atención que aseguren el ACCESO A LOS SERVICIOS POR PARTE DE TODOS LOS HABITANTES QUE LO REQUIERAN. Ya sea a partir de un modelo de gestión en red o, un modelo de gestión concentrado, debe el ESTADO a través de la CCSS, garantizar la atención en salud de la población trasplantada, así como la atención de los otros procedimientos conexos, a través de procesos disponibles, accesibles, aceptables y con altos estándares de calidad del servicio para toda la población a nivel nacional.

La Defensoría de los Habitantes ha sido testigo de diferentes poblaciones con afectación de patologías que requieren de una atención particular dada su condición de vulnerabilidad. En este grupo se puede mencionar la población con cáncer, población VIH, afectaciones cardiacas complejas y entre las cuales se ubica a la población trasplantada. Al respecto, se ha mantenido el criterio INSTITUCIONAL de fortalecer el modelo de gestión en redes existente, generando un beneficio a la totalidad de la población que se encuentran adscritos a los hospitales de la misma, en cuanto a capacitación, equipo, infraestructura y los procesos de atención. No obstante, ello se encuentra transversalizado por una necesidad de facilitar los procedimientos de acceso, capacitación y entrenamiento de la más alta calidad, de acuerdo a los estándares internacionales y con los recursos necesarios para hacer operativo el sistema.

El sistema costarricense de atención en salud es diferente al de otros países en la región, e incluso mejor que el de algunos países desarrollados, en cuanto al porcentaje de cobertura de la seguridad social. El país dispone de un amplio desarrollo de infraestructura y de organización de servicios de salud, con lo cual desde un punto de vista de la salud pública y de una adecuada inversión de los recursos en salud, lo conveniente es reforzar la red existente de servicios de salud y no crear una infraestructura hospitalaria nueva, la cual resultaría mucho más costosa que el reforzamiento mismo de los servicios existentes.

En su lugar, el proceso de fortalecimiento de la red nacional de servicios de salud al nivel de especialización que se requiera para el problema de salud que se trata, podría resultar una alternativa para garantizar ACCESO y CALIDAD en la prestación de los servicios en condiciones de equidad para todos los habitantes.

Adicionalmente, desarrolla ampliamente el proyecto una estrategia de captación de recursos con identificación de diferentes fuentes de financiamiento para la construcción de un HOSPITAL ESPECIALIZADO EN TRASPLANTES. Disposición y planificación que resulta necesaria para asegurar la sostenibilidad de procesos de atención clínica altamente especializados y costosos, como pueden resultar los TRASPLANTES; y que independientemente de que tenga lugar la construcción resultan indispensables para el buen desarrollo de un programa.

El proyecto de cita refleja la urgente necesidad de que se diseñe, planifique y ejecute un programa general, técnico, articulado e integral de trasplante de órganos en el país, que sea conteste con la nueva política en materia de donación y trasplante y que brinde una respuesta a los habitantes que requieren de este servicio.

Al respecto debe tenerse claridad que los trasplantes de órganos constituyen procedimientos quirúrgicos complejos. Su complejidad y dificultad, altos costos, alta inversión logística, complejo manejo pre-operatorio, operatorio y post- operatorio; hacen indispensable el contar con mecanismos de regulación, certificación y estandarización para definir y asignar lo que se requiere para garantizar el beneficio de la sobrevivencia de las y los pacientes, en cumplimiento efectivo de sus derechos fundamentales.

El modelo por implementar debe ser de la más alta experiencia, eficiencia y calidad, la mayor tecnología y logística, sostenible y justificable en el tratamiento de los pacientes con patologías tan complejas con un objeto de atención específico. Las poblaciones más vulnerables de pacientes (por la complejidad) deben tener un derecho igualitario y oportuno a la salud como el resto de los integrantes de la sociedad en seguridad, calidad y acceso. Como criterios mínimos debería de garantizarse:

- Definición de patologías específicas
- Con cobertura nacional que implica una garantía de no exclusión y no discriminación
- Disposición de personal suficiente calificado, especializado y con experiencia.
- Protocolos de atención.
- Infraestructura, equipamiento, instrumental e insumos en general.
- Regulación
- Estándares de gestión
- Servicios y redes claras de procuración y distribución de órganos
- Criterios para la designación de un programa
- Atención continua los 365 días del año
- Acreditación y certificación del equipo y experiencia en trasplante
- Certificación del Colegio de Médicos
- Control y supervisión del Ministerio de Salud
- Equipo especializado que ejerza un liderazgo y capacitación continua en el país.
- Control y manejo interdisciplinario

Debe insistirse que las y los costarricenses merecen que se mantenga el sistema de solidaridad que ha marcado el desarrollo de este país y que se garantice la efectiva protección del derecho a la vida, a la salud y de acceso a la seguridad social en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio para toda la población a nivel nacional.

Finalmente, expone el proyecto la FIGURA DEL FIDEICOMISO, como la figura jurídica que permite planificar, financiar, diseñar, construir, desarrollar operar y dar conservación a la obra pública con servicio público denominado: Hospital Nacional de Trasplantes. Sobre este punto no entra en valoración la Defensoría, salvo en lo concerniente a la importancia de la estructura de fiscalización del proceso.

Es oportuno agregar que la definición del modelo de gestión a ser implementado a nivel nacional para la atención de los trasplantes, actualmente es objeto de revisión judicial en atención a la acción judicial interpuesta ante el Tribunal Contencioso Administrativo por la Fundación Vida Nueva, en contra de los cambios en el modelo de gestión acordado por la Junta Directiva de la CCSS, proceso contencioso No. 16-011822-1027-CA – 1, en la cual incluso se ordenó medida cautelar provisionalísima en el siguiente sentido:

*"... Se ordena en este acto la suspensión de lo acordado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social en el artículo 16 de la Sesión Número 8864, así como la suspensión del Oficio GM-SJD-17079-2016 de fecha 29 de agosto del 2016 suscrito por la Gerencia Médica, a su vez se ordena la suspensión del Oficio DGHM- 3157-2016 de fecha 16 de noviembre del 2016 suscrito por el Director General del Hospital México, asimismo, se ordena de manera provisionalísima de conformidad con el artículo 23 del Código Procesal Contencioso Administrativo con el fin de garantizar la plena estabilidad funcional del Centro de Trasplantes de Hígado, lo siguiente: mantener y garantizar la atención especializada que los pacientes pediátricos y adultos trasplantados y con enfermedades hepatobiliares requieran para preservar su salud por medio del cumplimiento de sus funciones y atribuciones, mantener intacto el equipo humano, logístico y tecnológico que el indicado centro posee, así como su dotación financiera y garantizando su funcionamiento como grupo a cargo de la Doctora María Amalia Matamoros Ramírez o de quien ocupe el cargo de directora del Centro de Trasplante Hepático, a su vez se ordena suspender todo acto administrativo o medida de hecho que signifique desnaturalizar las funciones propias del Centro de cita; hasta que este Tribunal tenga mayores elementos de juicio para resolver definitivamente la solicitud de medida cautelar en cuestión o disponga otra cosa. Deberán tener en consideración las partes involucradas en este asunto, que la disposición aquí adoptada tiene la particularidad de ser provisionalísima, lo que podría mantenerse, modificarse o suprimirse..."*

Al respecto la Defensoría notificó oficio a la Presidencia y Gerencia Médica de la CCSS, solicitando emitir directriz a los hospitales y servicios involucrados, comunicando el cumplimiento de lo ordenado en sede judicial, suspendiéndose cualquier hecho o acto administrativo que lo contravenga (03 de febrero 2017). Se informó a esta Defensoría del cumplimiento de lo solicitado.

Concluye la Defensoría de los Habitantes, en la importancia y necesidad de que se dispongan de los recursos y la planificación necesaria, que garantice el acceso y disfrute del derecho a la atención en salud de las personas que requieren un trasplante de órgano. No obstante, considera la Defensoría que no es necesaria la construcción de un HOSPITAL ESPECIALIZADO EN TRASPLANTES si se proyecta, planifica, dispone, concreta y fiscaliza un proceso de FORTALECIMIENTO DE LA RED DE SERVICIOS DE SALUD, con los recursos, personal experto, infraestructura, insumos y otros que garanticen una prestación de servicios accesibles, oportunos y de calidad.

En este sentido la Defensoría manifiesta su DISCONFORMIDAD PARCIAL con el presente proyecto de ley considerando la importancia de que el ESTADO disponga en forma definitiva de los recursos necesarios para garantizar la realización de los procedimientos médicos para el buen éxito de un trasplante, haciendo uso de los recursos existentes e incorporando las nuevas fuentes de financiamiento dispuestas para tal fin en el presente proyecto.

Agradecida por la deferencia consultiva en relación al Proyecto de Ley Expediente No. 20.340  
"Ley para desarrollar el Hospital Nacional de Trasplantes mediante fideicomiso".

  
Montserrat Solano Carboni  
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo