



DH-MNSCDPD-0722-2018  
29 de agosto de 2018

Señoras (es)  
Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología y Educación  
Asamblea Legislativa  
[COMISIONECONOMICOS@asamblea.go.cr](mailto:COMISIONECONOMICOS@asamblea.go.cr)

Estimados señores y señoras:

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 de Creación de Los Centros de Atención Integral Para Personas Adultas Con Discapacidad (Caipad)**, expediente legislativo N° 20.374, me refiero en los siguientes términos:

### **1.- Resumen Ejecutivo**

El mencionado Proyecto de Ley tiene el objetivo de crear los Centros de Atención Integral Para Personas Adultas Con Discapacidad, conocido como CAIPAD, que brindarían servicios educativos formales, no formales, ocupacionales, recreativos y artísticos, a personas con discapacidad en edades comprendidas entre los dieciocho (18) años y los sesenta y cinco (65) años.

La Defensoría de los Habitantes considera importante que esta propuesta educativa defina adecuadamente cuál es el segmento de la población con discapacidad a la que se dirigiría sus servicios, habida cuenta de no crear centros educativos no segregados, contrario a los postulados de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se debe analizar la conveniencia de crear la instancia de coordinación de los CAIPAD, ya que podría generar duplicación de funciones con respecto a otros órganos del Estado.

Se debe considerar la posibilidad de crear nuevos recursos económicos como respaldo a las nuevas obligaciones que asumiría el Estado, con la posible promulgación de este Proyecto de Ley.

La Defensoría de los Habitantes manifiesta su conformidad parcial con este Proyecto, en el tanto se realicen las modificaciones que más adelante se dirán.

### **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 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**

A inicios de la década de los setenta, comienzan a funcionar en Costa Rica una serie de centros destinados a brindar servicios a la población con discapacidad, en el campo de la formación para el trabajo, denominados "talleres Protegidos". La naturaleza de esos centros en cuanto a la labor sustantiva que realizan suscitó preocupaciones y dudas a las y los familiares de las personas con discapacidad que asistían a los mismos, ya que muchos de ellos consideran que sus hijas e hijos desempeñaban un trabajo y no se respetaban sus derechos laborales<sup>1</sup>. La Defensoría de los Habitantes recibió un conjunto de denuncias a este respecto. En relación a este tema, la Defensoría de los Habitantes señaló:

*"En el caso particular de ACOPANE su vínculo con las personas con discapacidad no se puede calificar de laboral, habida cuenta que éstas no prestan sus servicios a la primera, sino que se encuentran incorporados a un proceso de formación para adquirir habilidades adaptativas para la vida diaria y para el trabajo. Tanto es así que docentes del Ministerio de Educación están destacados en ACOPANE para contribuir en ese proceso. De igual manera, las y los usuarios de ACOPANE no perciben un salario en contraprestación al servicio prestado, sino una subvención económica por su condición de pobreza, y a las y los que no se encuentran en tal condición, reciben un incentivo por producción en el marco de un proceso de capacitación."*<sup>2</sup>

Dado los anteriores conflictos, el Consejo Superior de Educación aprobó en la sesión N° 61-2000 del 14 de diciembre del 2000, la propuesta para transformar los talleres protegidos en Centros de Atención Integral Para Personas Adultas con Discapacidad que tienen una orientación dirigida a personas con discapacidad mayores de 18 años, que requieren de apoyos prolongados o permanentes, una alternativa de dedicación personal, social, ocupacional y/o productiva, que les permita potenciar su desarrollo integral, su autonomía personal, y mejores condiciones de vida presente y futura para ellos y para sus familias.

### **3.-Contenidos del Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley 20.374 de Creación de los Centros de Atención Integral Para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD) tiene como objetivo "la atención integral de personas con discapacidad en edades comprendidas entre los dieciocho (18) años y los sesenta y cinco (65) años, que requieran procesos educativos formales, no formales, ocupacionales, recreativos y artísticos" (artículo 1°).

Los CAIPAD tendrían el carácter de instituciones educativas oficiales del Ministerio de Educación Pública; por tal, cumplirían con el calendario escolar, los planes y programas de estudio, los proyectos oficiales del Ministerio de Educación (artículo 4).

<sup>1</sup> Ver informe final de la Defensoría de los Habitantes, oficio N° 06390-2005-DHR del 1 de julio de 2005, expediente N° 16307-22-2004-QJ

<sup>2</sup> Ver informe final de la Defensoría de los Habitantes, oficio N° 08670-2005-DHR del 6 de setiembre de 2005

La cobertura de dichos Centros abarcaría todo el territorio nacional. Para alcanzar ese propósito, al menos en cada cantón del país debería contar con uno de ellos. Al Ministerio de Educación debería Firmar convenios con municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, entidades del sector público y privado, a fin de conformar CAIPAD en la mayor parte del territorio.

Para efectos de la articulación, coordinación, planificación estatal y la evaluación de las acciones financiadas de los CAIPAD, se crearía un Consejo Director integrado por: los Ministros de Educación Pública, quien lo presidirá; Trabajo y Seguridad Social, Salud; Cultura y Juventud; el Presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje; el Director ejecutivo del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad; un representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP); un representante del Sistema Bancario Nacional; y un representante de organizaciones que cuente con CAIPAD. Este Consejo Directivo tendría entre dichas funciones (art. 13):

- a) Facilitar la articulación, coordinación, planificación estatal y la evaluación de las acciones financiadas con fondos públicos en materia de educación, formación e inserción laboral de la población usuaria de los servicios de los CAIPAD.
- b) Emitir políticas y lineamientos que coadyuven con la educación, la formación y la inserción laboral a la vida productiva del país de las personas usuarias de los CAIPAD.
- c) Coordinar la elaboración de un plan de estudios basado en el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), con la participación y responsabilidades definidas para cada institución que lo conforma.
- d) Proponer mecanismos de articulación institucional para el desarrollo de acciones dirigidas a la educación, formación, facilitación del mercado e inserción laboral de la población con discapacidad.
- e) Generar información y datos fiables que permitan cuantificar los esfuerzos que el Estado realiza y que inciden en la educación, formación e inserción laboral de las personas usuarias de los CAIPAD.
- f) Promover el uso eficiente de los recursos públicos disponibles en pro del objetivo de tutelar, por medio de los centros de atención integral para personas adultas con discapacidad, el derecho a la educación y la formación de la población con discapacidad para su inserción laboral, mediante el uso compartido de recursos que las instituciones tienen a su disposición, la simplificación de trámites y la cooperación interinstitucional.
- g) Potenciar el perfil de empleabilidad mediante la gestión de procesos de formación, dirigidos al desarrollo de habilidades y destrezas académicas y de competencias básicas necesarias para la participación de la población con discapacidad en el mercado laboral.
- h) Gestionar la sistematización de información sobre requerimientos de habilidades y conocimientos por parte de los sectores productivos que oriente el desarrollo y fomento de la empleabilidad en las personas con discapacidad usuarias de los servicios de los centros de atención integral para personas adultas con discapacidad.
- i) Fortalecer la expansión de la empleabilidad inclusiva para la población usuaria de los CAIPAD.
- j) Promover el desarrollo de emprendimientos para la población con discapacidad.
- k) Promover la suscripción de convenios para la creación de centros de atención integral para personas adultas con discapacidad (CAIPAD).
- l) Llevar un registro de los convenios establecidos de creación de los centros de atención integral para personas adultas con discapacidad.
- m) Conocer, tramitar y resolver cualquier impugnación o conflicto que derive de los convenios de creación de los centros de atención integral para personas adultas con discapacidad, sin perjuicio que las partes implicadas puedan dirimir sus diferencias ante la sede judicial que corresponda.
- n) Elaborar un informe anual de los resultados obtenidos.
- ñ) Las demás funciones que le asigne esta ley y su reglamento.

#### **4.- Análisis del contenido del proyecto:**

##### 4.-1 Aspectos de Constitucional

El artículo 51 de la Constitución Política establece la obligación del Estado de brindar protección especial a una serie de grupos de la sociedad, "cuyos derechos son más vulnerables en virtud de la condición o situación especial a las que se enfrentan, por lo que precisan de una equiparación de oportunidades"<sup>3</sup>. El artículo mencionado señala:

*"La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido."*

La norma transcrita fue adoptada hace casi 70 años; por lo tanto, obedece a la concepción de esa época de la discapacidad. Así que la expresión "enfermo desvalido", en la actualidad genera desagrado. Sin embargo, evidencia la preocupación del constituyente del 49 por mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, por el que se hace un llamado al Estado y a las instituciones públicas a velar por el respeto de los derechos humanos de este sector de la población, entre ellos, el de educación, trabajo y salud. En esa línea, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señaló en el voto N° 3820-94, lo siguiente:

*"Nuestra Constitución Política en su artículo 51, confiere una protección especial a los enfermos desvalidos. Pero además, es evidente que dentro de las modalidades de esa protección constitucional, una debe encaminarse hacia el real y efectivo otorgamiento de oportunidades educativas (...). En conclusión, la Administración está jurídicamente obligada a realizar toda las medidas que sean necesarias y ponerlas a disposición de las personas con discapacidad, a efecto de hacer eficaz el derecho fundamental a la educación"*

##### 4.-2 Aspectos de Convencionalidad

Costa Rica ha ratificado un conjunto de tratados internacionales que se refieren al tema de los derechos de las personas con discapacidad, entre los cuales cabe destacar por su importancia, la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y aprobada por la Asamblea Legislativa el 7 de agosto de 2008.

Los principios sobre los cuales se basa la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, son:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;

<sup>3</sup> Jiménez Sandoval (Rodrigo) Lépiz Ramos (Otto) Una Oportunidad para la Igualdad, Comentarios a la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. 1° ed. ILANUD, Defensoría de los Habitantes, San José, Costa Rica, p. 21

- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad, y su derecho a preservar su identidad.

Asimismo, el artículo 24 de la Convención mencionada aborda el derecho a la educación señalando:

*"Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida".*

El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el órgano de expertos y expertas independientes que da seguimiento internacional a la aplicación de este Tratado, a través de la revisión de los informes periódicos que deben presentar los estados parte, determina el grado de avance en el cumplimiento de sus disposiciones. Este Comité también emite observaciones generales cuando detecta que los estados no están aplicando debidamente alguna de las normas de la Convención, a fin de guiar su correcto entendimiento y cumplimiento. Precisamente la Observación General N° 4 adoptada 25 de noviembre de 2016, se relaciona con el tema de la Educación Inclusiva. A ese respecto dicho Comité señaló:

*"La inclusión implica un proceso de reforma sistémica que conlleva cambios y modificaciones en el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras, y las estrategias de la educación para superar los obstáculos, con la visión de que todos los alumnos de los grupos de edad pertinentes tengan una experiencia de aprendizaje equitativa y participativa, y el entorno que mejor corresponda a sus necesidades y preferencias."*

Más adelante, la Observación N° 4 indica que dentro de las características de la Educación Inclusiva se encuentra:

*"Un enfoque que integra a "todas las personas": se reconoce la capacidad de cada persona para aprender y se depositan grandes expectativas en todos los alumnos, incluidos los que tienen discapacidad. La educación inclusiva ofrece planes de estudio flexibles y métodos de enseñanza y aprendizaje adaptados a las diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizaje. Este enfoque conlleva prestar apoyo, realizar ajustes razonables, e intervenir a una edad temprana a fin de que todos los alumnos puedan desarrollar su potencial. En la planificación de las actividades docentes se presta más atención a las capacidades y las aspiraciones de los alumnos, que al contenido. El planteamiento de integrar a "todas las personas" tiene por objeto poner fin a la segregación en los entornos educativos garantizando que la enseñanza se imparta en aulas inclusivas, y que los entornos de aprendizaje sean accesibles, y dispongan de los apoyos adecuados. El sistema educativo debe ofrecer una respuesta educativa personalizada, en lugar de esperar que los alumnos encajen en el sistema"*

A la luz de lo expuesto por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, la educación inclusiva es un verdadero cambio a nivel educativo, tendiente a que todas y todos los estudiantes deben asistir al mismo centro educativo, tanto con o sin discapacidad, con los apoyos requeridos por cada uno de ellos. Para la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, es inadmisibles centros educativos donde asistan solamente personas con discapacidad. Las y los estudiantes deben participar en entornos de enseñanza que no segreguen o aislen. Véase lo que indica el propio artículo 24:

*"Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad"*

Los CAIPAD son herederos de los talleres protegidos, que a su vez surgieron como la inquietud de familiares de personas con discapacidad adultas, que no contaban con opciones de servicios para éstas. El Estado no les ofrecía y no les ofrece alternativas. Paulatinamente, las organizaciones constituidas por familiares de personas con discapacidad, exigieron al Estado servicios adecuados para esta población.

Desde la perspectiva de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los CAIPAD no deberían existir, todas vez que es un servicio segregado; sin embargo, se encuentran brindando servicios a un segmento de la población con discapacidad que cuenta con escasos servicios, por no decir ninguno, y que precisan atención. De esta forma, es válido contar con estos Centros, siempre y cuando tengan bien definido su ámbito de acción, el perfil de la o el usuario, los servicios que brindan, sus fines, entre otras. No puede ser que las y los usuarios estén en los CAIPAD realizando siempre la misma actividad. Se debe contar con planes adaptados a la población meta que cuenten objetivos bien definidos y su respectiva metodología.

El sistema regular de educación debe brindar servicios educativos a todas las personas con discapacidad, desde la enseñanza de preescolar hasta la secundaria, a efecto de que cuenten con instrumentos para desarrollo. Expuesto en otro término, se debe reflexionar sobre cuándo invertir los recursos y en qué momento.

#### 4.-3 Aspectos de Legalidad

El 18 de abril de 1996, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. El artículo 3 de esta Ley establece cuáles sus objetivos:

- a) Servir como instrumento a las personas con discapacidad para que alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, así como el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en nuestro sistema jurídico.
- b) Garantizar la igualdad de oportunidades para la población costarricense en ámbitos como: salud, educación, trabajo, vida familiar, recreación, deportes, cultura y todos los demás ámbitos establecidos.
- c) Eliminar cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad.
- d) Establecer las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar medidas necesarias para la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad.

El Capítulo I del Título II de la Ley N° 7600 desarrolla el tema del acceso a la educación. El artículo 14 con el cual inicia el mencionado Capítulo, señala:

*"El Estado garantizará 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."*

De igual manera, el artículo 17 señala:

*"Los centros educativos efectuarán las adaptaciones necesarias y proporcionarán los servicios de apoyo requeridos para que el derecho de las personas a la educación sea efectivo. Las*

*adaptaciones y los servicios de apoyo incluyen los recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares, evaluaciones, metodología, recursos didácticos y planta física. Estas previsiones serán definidas por el personal del centro educativo con asesoramiento técnico-especializado."*

Como se puede apreciar, la Ley N° 7600 establece que las y los estudiantes con discapacidad deben contar con servicios de apoyo para el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Es decir, el entorno educativo debe adaptarse al estudiante y no viceversa.

Finalmente, el artículo 18 señala:

*"Las personas con necesidades educativas especiales podrán recibir su educación en el Sistema Educativo Regular, con los servicios de apoyo requeridos. Los estudiantes que no puedan satisfacer sus necesidades en las aulas regulares, contarán con servicios apropiados que garanticen su desarrollo y bienestar, incluyendo los brindados en los centros de enseñanza especial."*

La Ley N° 7600 se inclinó por un sistema mixto de educación para personas con discapacidad, que establece que las y los estudiantes que presentan tal condición, pueden acudir a la educación regular con los respectivos apoyos, y en caso de que no se satisfagan sus necesidades, contarán con los servicios que garantice su mejor desarrollo.

Ahora bien, cabe preguntar lo siguiente: ¿Existe contradicción entre la Ley N° 7600 y la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad? Y de existir, ¿Cómo se soluciona el conflicto? Aquí se deben aplicar las reglas de interpretación para dilucidar el conflicto o, como se les denomina, antinomia. La primera regla de interpretación sería la de jerarquía normativa. En virtud a que la Convención mencionada es un tratado internacional cuenta con mayor jerarquía que la Ley N° 7600; por tanto, prevalece. Asimismo, aplicando el criterio temporal también prevalece la Convención sobre la Ley N° 7600, toda vez que este Tratado fue ratificado 10 años después que la Ley N° 7600.

#### 4.-4 Análisis del Proyecto de Ley

Después de practicar una lectura y análisis del Proyecto de Ley N° 20.374, de Creación de Los Centros de Atención Integral Para Personas Adultas Con Discapacidad, la Defensoría formula las siguientes observaciones, y que de alguna manera, ya se ha adelantado:

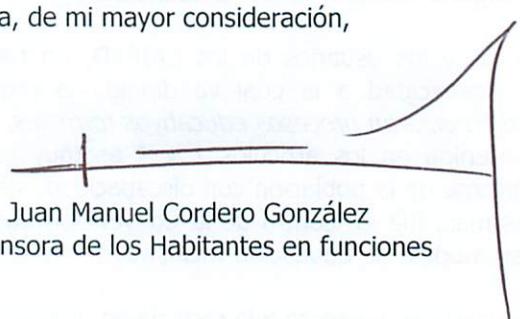
- En relación con las y los usuarios de los CAIPAD, no hay claridad en cuanto al sector de la población con discapacidad a la cual va dirigida la propuesta. La expresión: personas con discapacidad que "*requieran procesos educativos formales, no formales, vocacionales, recreativos y artísticos*", contenida en los artículos 1 y 4 es muy ambigua. Esta expresión abarca a un porcentaje importante de la población con discapacidad, siendo que no toda ella requeriría asistir a un CAIPAD. Es más, iría en contra de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su modelo de Educación Inclusiva.
- Tampoco hay claridad con respecto a la rectoría en discapacidad, ya que se enumera un conjunto de ministerios y entes autónomos que ejercen rectoría en diferentes campos. Por la integración de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, que aglutina a todos los ministerios y entes autónomos mencionados en el artículo 3, debiera ser quien ejerza la rectoría. De todas maneras, ya la atribución del ejercicio de la potestad de rectoría de esos ministerios y entes, ya se encuentra contemplada en otras leyes, así que resulta innecesaria la reiteración.

- La Defensoría de los Habitantes considera que no es necesario la creación del Consejo Director de los CAIPAD, dado que Costa Rica ya cuenta con un órgano que ejerce la rectoría en materia de discapacidad, sea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad que tiene funciones muy similares a las que tendría dicho Consejo Directivo. Podrían presentarse duplicación de funciones, y el hecho de que la o el Director del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad sea parte del Consejo Directivo, no resuelve el problema. No se debe disgregar tanto la potestad de rectoría del Estado. En otros proyectos de ley que procuran crear una instancia similar al del Consejo Director de los CAIPAD, la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado en forma negativa<sup>4</sup>. Por último, no se consigna en el Proyecto de Ley en análisis, cuál es la naturaleza jurídica del Consejo Directivo de los CAIPAD.
- No se crean nuevos recursos económicos para hacer frente a las obligaciones nuevas derivadas del funcionamiento de los nuevos CAIPAD.
- La Defensoría de los Habitantes llama a la reflexión a las y los Señores Diputados en torno a la conveniencia de regular vía ley a los CAIPAD, dado que su creación ya está establecida por acuerdo del Consejo Superior de Educación, máxima instancia de rango constitucional que regula el tema de la educación en el país.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes se permite expresar **su conformidad parcial** con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las siguientes modificaciones:

- Delimitar la población usuaria de los CAIPAD, de tal manera que dicha propuesta educativa se dirigiría únicamente a personas con discapacidad que necesitan apoyos generalizados y permanentes para la realización de actividades de la vida diaria.
- Eliminar el artículo 3 del Proyecto de Ley.
- Eliminar los artículos concernientes a la creación y el funcionamiento del Consejo Directivo de los CAIPAD.
- Analizar la posibilidad de crear nuevos recursos para hacer frente a las nuevas obligaciones que establecería el presente proyecto de ley.

Agradecido por la deferencia consultiva, de mi mayor consideración,



Juan Manuel Cordero González  
Defensora de los Habitantes en funciones



c.c. archivo

<sup>4</sup> Véase a ese efecto, el oficio N° DH-PE-0377-2016 del 5 de agosto de 2016, por medio del cual se evacuó solicitud de criterio del Proyecto de Ley N° 19.902 para la Protección y el Desarrollo de Oportunidades para Personas con Trastornos del Espectro Autista.