

San José, miércoles 23 de octubre de 2024
OFICIO N° 11777-2024-DHR

Para: Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

Asunto: Criterio al Proyecto de LEY DE PROMOCIÓN DE EXÁMENES DE DETECCIÓN DE CÁNCER DE MAMA Y EXONERACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA, ADICIÓN DE UN SUB INCISO E) AL INCISO 2) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. **(23992)**

Estimado señor:

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 Promoción de exámenes de detección de cáncer de mama y exoneración del impuesto al valor agregado IVA, adición de un sub inciso e) al inciso 2) del artículo 11 de la ley del impuesto al valor agregado"*, expediente legislativo N° 23.992, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

Este proyecto de ley tiene por objeto fomentar la detección y el abordaje integral del cáncer de mama, para ello propone la exoneración del impuesto de valor agregado (IVA) en los exámenes y tratamientos médicos relacionados con la detección del cáncer de mama, específicamente reducir de un 4% a un 2% en los exámenes para la detección del cáncer de mamá. Este proyecto busca promover la conciencia sobre la importancia de la prevención, salvaguardar la salud y el bienestar de las mujeres, reducir la incidencia y la mortalidad por cáncer de mama en Costa Rica.

También incluye implementar campañas de concientización y educación sobre este tema a nivel nacional, colaboración con instituciones médicas y organizaciones para asegurar el acceso a los exámenes de detección del cáncer de mama y destinar fondos para el incentivo de la investigación para mejorar los métodos de detección, tratamiento, promoción y prevención del cáncer de mama.

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Bo. México, Calle 22 Avenidas 7 y 11 - Teléfono: 4000-8500 Facsímil: 4000-8700

Apdo. Postal: 686-1005 San José - Correo electrónico: correspondencia@dhr.go.cr

San José, Costa Rica

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República

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:

El cáncer es una enfermedad devastadora que afecta a mujeres en todo el mundo, es la segunda causa de muerte entre las mujeres, seguida por el cáncer de pulmón, en los últimos años se ha priorizado su prevención y sensibilización. No obstante, la realidad en las listas de espera hace que cada día son más las mujeres que deben acceder a clínicas privadas y no es un tratamiento al alcance de toda la población.

En razón de lo anterior, se propone la exoneración del IVA para los exámenes (mamografías, ultrasonido y biopsia), así como para los tratamientos médicos y quirúrgicos relacionados con la detección del cáncer de mama, disminuyendo en un 2% en los servicios médicos específicos para su atención desde un diagnóstico temprano, lo que significaría un ahorro para las personas usuarias, que puedan recurrir a estos servicios mediante un servicio privado.

4. Contenidos del Proyecto de Ley:

En el artículo 1 se establece el objetivo de la ley, fomentar la detección y el abordaje integral del cáncer de mama, propone la exoneración del impuesto al valor agregado (IVA) en los exámenes y tratamientos médicos relacionados con la detección del cáncer de mama.

El artículo 2 de este proyecto de ley señala al Ministerio de Educación Pública, como el responsable de integrar en su currículo educativo campañas de información sobre la prevención del cáncer de

mama, la Defensoría considera muy importante y necesario que desde edades tempranas se conozca sobre esta enfermedad y se fomente una cultura de concientización y prevención y autocuidado.

En el artículo 3 establece el deber del Estado para promover activamente campañas de concientización y educación sobre la importancia de los exámenes de detección y abordaje integral del cáncer de mama, además que debe involucrar a organizaciones sin fines de lucro, centros de investigación de las universidades públicas y privadas y actores sociales involucrados, de los cuales se espera lograr un impacto significativo en la conciencia de la sociedad y en la promoción de la salud.

En el artículo 4, de igual forma se propone que el Estado fomentará la cooperación con instituciones de salud pública y privada para asegurar la disponibilidad y acceso a los exámenes de detección del cáncer de mama, estableciendo convenios.

En el artículo 5, en relación con la promoción de la investigación, indica que se destinarán fondos para el incentivo de la investigación científica orientada a mejorar los métodos de detección, tratamiento, promoción y prevención del cáncer de mama. En esta ocasión menciona al Ministerio de Salud como encargado de dictar los lineamientos para la investigación médica y la CCSS como la responsable de priorizar la investigación.

El artículo 6 señala como responsable de implementar esta ley al Ministerio de Salud, mediante el establecimiento de políticas públicas y planes nacionales, es importante destacar que se indica que se le asignarán los recursos necesarios para el cumplimiento de la propuesta.

Finalmente, en su artículo 7, propone adicionar al inciso 2 del artículo 11 de la Ley N° 6826, Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) la reducción del 2% para los bienes y servicios relacionados con exámenes de detección de cáncer de mama, incluyendo mamografías, tratamientos y cualquier otro estudio complementario necesario para su diagnóstico temprano.

5. Análisis del contenido del proyecto:

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha indicado que el cáncer de mama es el tipo de cáncer más frecuente y la causa más común de muerte por cáncer en mujeres a nivel mundial y que causa más años de vida ajustados por discapacidad perdidos en mujeres, que cualquier otro cáncer.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su recomendación general número 24, viene afirmando que el acceso a la atención de la salud de las mujeres, es un derecho básico, pero que este puede garantizarse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover tal derecho humano fundamental. La obligación de respetar los derechos exige que los Estados Partes se abstengan de poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud.

Con respecto al cáncer de mama, esta Defensoría ha venido alzando la voz para que se fortalezcan los compromisos estatales con el sistema de seguridad social en la detección temprana y su respectivo tratamiento, especialmente con la población femenina que se ve afectada por este mal.

Como se indica en el resumen ejecutivo, este proyecto de ley es con el fin de incentivar la detección y el abordaje integral del cáncer de mama, para lo cual propone reducir de un 4% a un 2% en el IVA en los bienes o servicios de exámenes y tratamientos médicos relacionados con la detección temprana del cáncer. Un ultrasonido o una mamografía a tiempo, en una etapa temprana puede reducir la incidencia en el cáncer de mama y la mortalidad de este, principalmente en las mujeres.

Conectar la desigualdad de género con el cáncer de mama es importante para visibilizar el vínculo entre ambas problemáticas, la inserción desigual de las mujeres en el mercado laboral, su impacto en el ingreso económico, la cobertura de salud que reciben y el peso de la agenda de cuidados en la disponibilidad de su tiempo, son situaciones que pueden generar mayores riesgos en la detección tardía de un cáncer de mama.

Barreras existentes al diagnóstico y tratamiento oportuno de esta enfermedad, como las estructurales, financieras, socioculturales y personales, falta de mamógrafos y las amplias listas de espera en la Caja Costarricense del Seguro Social, diferencias entre los servicios públicos y privados, hacen la gran diferencia en una detección temprana y oportuna del cáncer de mama.

Si se valora que muchas de las mujeres solamente cuentan con aseguramiento por parte de la CCSS, probablemente en una modalidad de aseguramiento por el Estado o familiar, esto por cuanto no cuenta con trabajo remunerado, con ingresos propios que les permita en la etapa de prevención acudir a un servicio privado, esto se traduce en un mayor riesgo de mortalidad en casos de detección de la enfermedad ya avanzada.

Una gran cantidad de mujeres sólo tienen acceso al sistema público de salud, el cual se encuentra deteriorado y con grandes diferencias en términos de calidad respecto al sistema privado. Mejorar la eficiencia, la eficacia y asegurar la igualdad de derechos en el sistema de salud es uno de los principales retos que tiene nuestro país.

Las brechas de género se reflejan en innumerables aspectos de la vida social, económica y política de las mujeres. Las mujeres son quienes sufren mayores niveles de desempleo y precarización laboral, es necesario visibilizar todas las dificultades que enfrentan las mujeres en su impacto en el ingreso económico y, por ende, en el acceso a servicios de salud de calidad, contribuyendo a aumentar las barreras al diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama.

La tarea de cuido también impone a las mujeres una fuerte restricción de acceso al mercado de trabajo, impactando al cuidado de su propia salud, entre otras cosas.

Iniciativas como la presente contribuyen en la atención de las desigualdades de género en una enfermedad que atenta contra la salud y vida de las mujeres, pero lo más importante y prioritario es

en invertir en infraestructura sanitaria para disminuir esta desigualdad y realizar aportes para un abordaje integral.

Con respecto a la Ley N° 6826, Ley del Impuesto al Valor Agregado, esta norma contempló en su artículo 28, para los servicios de salud privados¹ que cuentan con una tarifa del cuatro por ciento (4%), la posibilidad de devolución de impuestos; por ejemplo cuando se proceda con el pago con tarjeta de débito o crédito.

De igual forma es importante señalar que en la materia que nos ocupa, se debe reconocer a la política fiscal como un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, en especial, de los Derechos Económicos, Social y Culturales (DESC), no sólo a través de la recolección de impuestos y su ataque a la evasión y a la elusión, sino a través del poder de redistribuir la riqueza dentro de las sociedades, lo que le convierte en herramienta para cerrar las brechas socioeconómicas y de asegurar la satisfacción de todos los derechos de las personas en desventaja.

De este modo, podemos reconocer que a través del instituto de las exoneraciones, el Estado puede garantizar el sustento financiero de acciones positivas, entendiendo estas como aquellas que tiene como fin el "superar los obstáculos y las condiciones concretas que imposibilitan el logro efectivo de la igualdad, otorgando beneficios a aquellas personas que en la realidad han sido desfavorecidos como consecuencia de la discriminación, resultado de las prácticas sociales o sistemas sociales y culturales, dando mayores posibilidades y oportunidades de acceso a los derechos que como personas corresponde en igualdad de condiciones." ²

Se plantea de este modo una visión más amplia a la que se utiliza por ejemplo en el informe N° DFOE-SAF-IF-14-2010, 23 de diciembre 2010 e Informe N° DFOE-SAF-07-2009 26 de junio 2009 de la Contraloría General de la República (CGR), en que se catalogan a las exenciones como instrumentos de política fiscal afectos a estimular el desarrollo productivo y comercial de ciertos sectores sensibles para el crecimiento económico social.

En este sentido la CGR señaló que *"Las exenciones son instrumentos de política fiscal, establecidas por mandato de ley, que dispensan del pago de tributos a algunas actividades en las cuales se ha producido el hecho generador del tributo. Constituyen en sí, un privilegio, establecido legalmente, que goza el contribuyente y por el cual está autorizado para dejar de pagar parcial o completamente un determinado tributo. A través de ellas, el Estado interviene en la economía a efecto de estimular*

¹ Entendiendo por estos "los servicios personales prestados por centros de salud autorizados, por profesionales en ciencias de la salud debidamente incorporados en el Colegio Profesional respectivo, que realizan actividades generales o especializadas en la promoción de la salud humana, prevención, atención, recuperación o rehabilitación de la enfermedad, ya sea en establecimientos, unidades móviles o lugares autorizados temporalmente para dicho fin; ya sea que la atención sea brindada de forma ambulatoria o con hospitalización.

² Navarro Barahona: Acción positiva y principio de igualdad, Universidad de Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas N° 112 (107-122) enero-abril 2007.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22613.pdf>

el desarrollo productivo y comercial de ciertos sectores sensibles para el crecimiento económico social” se ha estimado que las exenciones encierran”[...]

De este modo, se otorga a las exoneraciones un contenido positivo de justicia, o en general, de interés público que se quiere tutelar, y en virtud del cual la norma tributaria antepone esa necesidad a la del pago del tributo, y sacrifica el interés recaudatorio propio de la norma tributaria; de tal suerte, que como lo cita la autora Navarro Barahona, para el jurista español Lozano Serrano:

“...la norma de exención incorpora un contenido de justicia que se proyecta sobre el hecho imponible, configurándolo y codefiniéndolo, y, en segundo lugar, la norma de exención no es una norma excepcional o de negación del tributo, sino una norma que incorpora un contenido positivo cuyo fundamento válido se encuentra en la proyección de los principios de justicia o de los fines concretos de la política social, económica, etc. Siendo así las cosas, ni las normas de exención son accidentales o convertibles en –por ejemplo subvenciones (pues su presencia en el ordenamiento dista mucho de ser meramente accidental y su versatilidad es irrelevante al otorgarse un contenido positivo orientado al principio de justicia y demás fines constitucionales) ni la distinción con las normas de no sujeción puede seguir siendo meramente formal, sino que reviste también un carácter positivo...”³

En conclusión, en el caso que nos ocupa, resulta plenamente conocido que la incidencia de los atrasos en las listas de espera por parte de la CCSS, en exámenes para la detección temprana del cáncer de mama, constituye una justificación de peso para el apoyo al presente proyecto, que como se indicó, ya cuenta con antecedentes en la normativa nacional, con el tratamiento que se brinda a la devolución de impuestos por servicios de salud privados, cuando el pago se realiza a través de tarjetas de crédito procedimiento establecido por el Ministerio de Hacienda en el siguiente link:

<https://www.hacienda.go.cr/docs/ServiciosSaludHumanaPrivada.pdf>

Conclusión:

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de la República expresa su conformidad, brinda un criterio de no objeción, con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

Agradecida por la deferencia consultiva,

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Firmado digitalmente por
ANGIE CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.10.23 10:50:19
-06'00'

Angie Cruickshank Lambert
Defensora de los Habitantes de la República

³ Zeledón Gutiérrez, Sonia. “EL PODER DE EXIMIR”. Universidad Escuela Libre de Derecho, Maestría en Administración y Derecho Empresarial
<https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Tesis/El%20Poder%20de%20Eximir.pdf>

Por DMU: SCS/KRA y por DEED: FChB/GBR

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Bo. México, Calle 22 Avenidas 7 y 11 - Teléfono: 4000-8500 Facsímil: 4000-8700

Apdo. Postal: 686-1005 San José - Correo electrónico: correspondencia@dhr.go.cr

San José, Costa Rica