

OEA/Ser.L/V/II.150
Doc. 23
3 de abril de 2014
Original: español

INFORME No. 19/14
PETICIÓN 329-06
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EMILIA MORALES CAMPOS Y JENNIFER EMILIA MORALES CAMPOS
COSTA RICA

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 1979 celebrada el 3 de abril de 2014
150 período ordinario de sesiones

Citar como: CIDH, Informe No. 19/14, Petición 329-06. Admisibilidad. Emilia Morales Campos y Jennifer Emilia Morales Campos. Costa Rica. 3 de abril de 2014.



INFORME No. 19/14
PETICIÓN 329-06
INFORME DE ADMISIBILIDAD
EMILIA MORALES CAMPOS Y JENNIFER EMILIA MORALES CAMPOS
COSTA RICA
3 de abril de 2014

I. RESUMEN

1. El 7 de abril de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “Comisión Interamericana” o “CIDH”) recibió una petición presentada por la señora Emilia Morales Campos (en adelante “la peticionaria”) en la cual se alega la responsabilidad de la República de Costa Rica (en adelante “Estado”, “Estado costarricense” o “Costa Rica”) por la alegada violación de garantías consagradas en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la “Declaración” o la “Declaración Americana”), en el marco de la tramitación de una solicitud de un bono familiar de vivienda (en adelante BFV)¹, presentada el año 1991 y que no habría sido resuelto a la fecha de la emisión del presente Informe. La peticionaria alegó que el resultado de lo anterior es que ella y su hija viven en condiciones precarias desde hace años, lo que perjudicó en especial la salud y los derechos de ambas.

2. La peticionaria alegó que el Estado costarricense es responsable por la violación al derecho a la constitución y protección de la familia, a la preservación de la salud y al bienestar, y a la propiedad consagrados en los artículos VI, XI y XXIII de la Declaración Americana, en perjuicio de ella y de su hija, derivada de la falta de respuesta eficaz del Estado en la tramitación de su solicitud.

3. Por su parte, el Estado manifestó que la peticionaria no ha agotado los recursos internos puesto que la legislación costarricense establece el procedimiento y los requisitos para reclamar el BFV y la señora Morales no ha presentado el recurso ante la autoridad competente. Adicionalmente, el Estado alegó que los hechos denunciados por la peticionaria no caracterizan una violación de los derechos consagrados en la Convención Americana, razón por la cual la petición debe considerarse inadmisibile.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar las posiciones de las partes y el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), la Comisión decidió declarar el caso admisible a efectos del examen del reclamo sobre la presunta violación de derechos consagrados en los artículos 5, 8, 19, 25 y 26 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, notificar a las partes y ordenar la publicación del informe en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. El 7 de abril de 2006, la peticionaria presentó una petición y una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH. La petición fue registrada bajo el número P-329-06, y la solicitud de medidas cautelares fue registrada bajo el número 75-06. El 8 de octubre de 2006, luego de recibir información de las partes y analizar la situación, la Comisión decidió rechazar la solicitud de medidas cautelares y continuar con el trámite de la petición.

6. A través de nota de fecha 26 de abril de 2007, se dio traslado al Estado para que presentara observaciones en el plazo de un mes. El Estado presentó su contestación por medio de escrito de fecha 25 de mayo de 2007. Seguidamente se le dio traslado a la peticionaria de la contestación del Estado por medio de nota fechada 6 de junio de 2007 por el plazo de un mes, presentando la peticionaria sus observaciones el 12 de julio de 2007. Dicha información fue trasladada al Estado a través de nota de fecha 28 de Agosto de 2007.

¹ El Bono Familiar de Vivienda es un subsidio para la solicitud de viviendas de interés social, que se otorga a petición de parte, para la compra de casa, lote, reparación o ampliación de casa de habitación.

7. La Comisión recibió las observaciones del Estado el 1ro de octubre de 2007 y por medio de nota de fecha 30 de octubre del mismo año dio traslado a la peticionaria concediéndole el plazo de un mes para presentar sus observaciones. La Comisión recibió respuesta de la peticionaria el 21 de diciembre de 2007, y le dio traslado al Estado por medio de nota de fecha 23 de enero de 2008 concediéndole un mes para presentar observaciones, las cuales fueron recibidas el 4 de febrero de 2008. Las observaciones del Estado fueron trasladadas a la peticionaria a través de nota de fecha 2 de abril de 2008.

8. El 6 de agosto de 2008, la peticionaria envió información adicional, la cual fue puesta en conocimiento del Estado por medio de nota de fecha 9 de septiembre de 2008, y se le concedió el plazo de un mes para presentar observaciones. La CIDH recibió respuesta del Estado el 17 de octubre de 2008. A través de nota de fecha 11 de noviembre de 2008, se le dio traslado de las observaciones del Estado a la peticionaria otorgándole un mes para presentar su postura, que envió dentro del plazo recibiendo la Comisión sus observaciones el 1ro de diciembre de 2008. Asimismo, el 5 de diciembre de 2008, la Comisión recibió información adicional de la peticionaria, la cual le fue enviada al Estado por medio de nota de fecha 19 de diciembre de 2008 otorgándole el plazo de un mes para presentar sus observaciones.

9. Durante el 2009, la Comisión recibió observaciones del Estado en fechas 12 de enero y 10 de julio, y recibió información adicional el 6 de agosto. Asimismo, la CIDH recibió observaciones de la peticionaria en fechas 17 de febrero, 27 de agosto y 7 de octubre, y recibió información adicional de la peticionaria en fechas 17 de abril y 4 de septiembre. La Comisión también recibió información adicional de la peticionaria el 4 y 22 de enero de 2010, la cual fue trasladada al Estado el 25 de enero de 2010.

10. Finalmente, el 27 de mayo de 2011, la Comisión se puso a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa y les otorgó un mes para manifestar su interés en iniciar dicho procedimiento. El 7 de julio de 2011, la CIDH recibió respuesta del Estado en que indicó que consideraba valiosa la oportunidad de poder analizar una posible solución amistosa y solicitó a la CIDH requerir a la Sra. Morales una determinación concreta y actualizada de su pretensión. Dicha comunicación fue trasladada a la peticionaria por medio de nota de fecha 15 de septiembre de 2011 y se le otorgó un mes para responder. A la fecha, ella no ha indicado una aceptación de dicha expresión de interés.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición del peticionario

11. La peticionaria alega que desde 1991 ha intentado obtener un Bono Familiar de Vivienda, primero para comprar una casa y luego para realizar mejoras a una propiedad que recibió en donación por parte de particulares, y que el Estado costarricense le habría impedido el acceso a los recursos para obtener dicho beneficio. La peticionaria señala que las condiciones de la vivienda que le fue donada eran muy precarias y representaban un riesgo para ella y para su hija que en ese entonces tenía 11 años. La peticionaria señala además que padece de asma bronquial severa, y que las condiciones de la casa representaban un riesgo para su salud.

12. La peticionaria expone en la petición que entre 1991 y 1997 habría intentado conseguir un BFV para comprar una casa y que para ello habría contactado a varias autoridades. Sin embargo, la peticionaria señala que estas autoridades sólo habrían limitado a girar oficios al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (en adelante MIVAH) y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (en adelante INVU) para que le colaboraran en el trámite del BFV pero que no habrían desarrollado ninguna gestión significativa.

13. La peticionaria alega que el 13 de noviembre de 1997 ella y su hija recibieron una casa en donación por parte de particulares que se encontraba a 1.5 metros de distancia de una acequia. Debido a la humedad y a la erosión del suelo producto del cauce del agua, la casa se encontraba en un avanzado estado de deterioro e inestabilidad, lo cual representaban un riesgo para ella y para su hija, y agravó su salud puesto que las condiciones de la vivienda no eran adecuadas para una persona asmática. La peticionaria relata que por lo anterior, necesitaba realizarle mejoras a la propiedad y, por lo tanto habría continuado los procesos para obtener el BFV. La peticionaria señala que la Dirección de Ingeniería y Operaciones de la Municipalidad de Goicoechea habría realizado una visita de inspección a la propiedad de la peticionaria, y habría formulado un dictamen en

fecha 13 de agosto de 1997 estableciendo que la Sra. Morales debía renunciar o vender la propiedad para adquirir un bono completo de vivienda que le permitiera conseguir una casa en otro lugar.

14. Alega la peticionaria que el 16 de mayo de 1998, presentó una queja ante la Defensoría de los Habitantes, puesto que la casa estaba a punto de caerse, su salud estaba cada día mas deteriorada, era madre cabeza de hogar, discapacitada por asma severa y su situación no había sido solucionada. Indica que habría presentado documentos ante una cooperativa pública llamada UNIVICOOP y que ésta los había extraviado por lo cual no habría recibido respuesta de dicha institución. El día 1 de junio de 1998, la Jefatura de la Oficina de Admisibilidad y Defensa Inmediata de la Defensoría de los Habitantes envió un oficio a la cooperativa UNIVICOOP, el cual fue respondido por el Subgerente de la UNIVICOOP el 11 de junio, quien mencionó que, luego del examen de la situación, había corroborado que la peticionaria y su hija aparecían como copropietarias del inmueble, y que el siguiente paso era tramitar una diligencia de utilidad y necesidad porque la niña aparecía como titular del bien, de manera que se pudieran establecer las limitaciones por parte del Banco Hipotecario de Vivienda (en adelante BANHVI). En el oficio se afirmaba adicionalmente, que la situación se había puesto en conocimiento del abogado que había elaborado la escritura de la vivienda, para que gestionara el trámite.

15. La peticionaria alega que habría adelantado el trámite de utilidad y necesidad ante el Juzgado de Familia del II Circuito Judicial de San José, que dictó sentencia el 15 de junio de 1998, autorizando a la peticionaria para gravar la finca con el fin de obtener un crédito hipotecario para construir una casa de habitación. El juez tuvo en consideración para la autorización, una diligencia de estudio y necesidad del inmueble de fecha 1ro de abril de 1998, en la cual se establecía que la finca de la señora Morales no era una casa segura, ni contaba con las condiciones adecuadas para ser habitada por una familia. La peticionaria alega que a pesar de haber realizado varios esfuerzos para continuar con el trámite de la solicitud, su situación no habría sido resuelta, y el trámite habría estado colmado de irregularidades, incluyendo la pérdida de su expediente en las instituciones y una demora irracional dada las condiciones de la vivienda, su situación de salud, y el riesgo que representaba para ella y para su hija continuar bajo esas circunstancias.

16. Por lo anterior, la peticionaria presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia contra el BANHVI y UNIVICOOP. Sin embargo, la Corte rechazó de plano el recurso por improcedente el 5 de mayo de 1998, señalando que en el fondo su recurso constituía una queja y que el tribunal no era competente para conocer el caso, toda vez que la investigación y posterior amonestación de las autoridades públicas estaba a cargo de otras instancias administrativas, por lo cual debía denunciar los hechos ante las mismas instituciones manifestando su inconformidad, o acudir a la Defensoría de Habitantes.

17. Por lo anterior, la peticionaria habría solicitado nuevamente a la Defensoría de Habitantes que le ayudaran a continuar con el trámite del BFV. En la documentación proporcionada por la peticionaria se observa que la Defensoría de Habitantes habría contactado al BAHNVI en relación a la solicitud de la peticionaria para obtener el BFV, y le habrían indicado que UNIVICOOP ya no era una entidad facultada para tramitar bonos de vivienda y que su cartera había sido trasladada a la Mutual La Vivienda. La Defensoría habría contactado entonces a la Mutual La Vivienda, donde le habrían informado que el trámite sería muy lento por la cantidad de casos en cartera, y que la Mutual La Vivienda solo recibía los documentos para dárselos al BANHVI para que éste procediera como correspondiera.

18. El 1 de agosto de 2000, la Defensoría de los Habitantes profirió un informe final con recomendaciones, en el cual consideró que el BANHVI tenía la obligación de fiscalizar a las entidades autorizadas, lo cual incluía la potestad de intervenir y fiscalizar los procedimientos en la tramitación de los bonos de vivienda, así como el deber de mantener informados a los interesados sobre el grado de avance de sus solicitudes; de manera que no era procedente que una solicitud de esta naturaleza fuera olvidada o dejada de lado cuando el caso ameritaba la atención del Estado, sobre todo dado que las condiciones de salud y socioeconómicas de quien las solicitaba, por sí solas limitaban las posibilidades de lograr su derecho a una vivienda y por ende a una vida digna. La Defensoría recomendó a UNIVICOOP indicarle a la interesada qué entidad asumió su cartera, de manera que se pudiera finalizar el trámite. Asimismo, recomendó al BANHVI que actuara con diligencia y fluidez en la tramitación de ese expediente, que realizara las gestiones necesarias y que coordinara con la entidad autorizada para evitar la duplicidad de labores y esfuerzos en el trámite de la solicitud.

19. De la información anexada a la petición se colige que el 21 de marzo de 2001, el Ministerio de Salud realizó nuevamente una diligencia de inspección en la casa de la peticionaria, en la cual se observaron deficiencias como la inseguridad ocasionada por la debilidad y el deterioro de la estructura y se concluyó que la vivienda ocupada por la peticionaria no cumplía con lo establecido en el Código Urbano, por lo cual se declaró la casa inhabitable y se recomendó que se demoliera. El Ministerio de Salud le habría recomendado al Área de Salud de la zona que le colaborara a la señora Morales a gestionar ante las autoridades competentes la construcción de una vivienda antes de emitir la orden de demolición.

20. Asimismo, se observa en la documentación proporcionada por la peticionaria que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias habría realizado otra valoración a la propiedad en febrero de 2002, estableciendo que la vivienda no era segura dada su cercanía con el cauce de la Quebrada Tanque y que el mayor riesgo sobre la vivienda eran las inundaciones. En el mentado informe se señaló que todo lo anterior, aunado a las características estructurales de la vivienda generaban gran riesgo para sus habitantes, y se le solicitó a las autoridades del Ministerio de Salud, y del Instituto de Ayuda Social (en adelante IMAS) que intervinieran, en el sentido que la primera institución realizara un informe de declaratoria de inhabilitación, y que el segundo órgano reubicara lo mas pronto posible a la familia. En abril de 2002, la peticionaria recibió una carta del IMAS indicando no contaba con una respuesta a ese problema.

21. La peticionaria alega haber enviado una petición al BANHVI en fecha 21 de mayo 2002 ante el Programa Integral de Atención a Familias Costarricenses de Ingresos Mínimos en Extrema Necesidad, en la cual manifestaba que recibía una pensión de invalidez, que vivía con su hija de 15 años, explicaba su situación de necesidad, el hecho de que llevaba 10 años tratando de acceder al BFV, que se le había ordenado desalojar la casa por haber sido declarada inhabitable por el Ministerio de Salud y La Comisión Nacional de Emergencias, y solicitando ser incluida en la lista del Programa de Atención a Familias. De la misma forma, la peticionaria manifiesta que el 23 de julio y 21 de septiembre de 2002 habría solicitado nuevamente la asistencia de la Defensoría de Habitantes para que le ayudaran a obtener dicho beneficio.

22. En la información proporcionada por la peticionaria se observa además que habría enviado una solicitud de información a la Dirección de Auditorías de Calidad del MIVAH y que en diciembre de 2003 habría recibido una nota de la institución indicando "adjunto encontrará un listado de los requisitos que debe aportar para el programa de compra de vivienda existente o compra de lote y construcción a la entidad financiera de su elección"², el oficio no habría incluido información sobre el estado de su solicitud.

23. La peticionaria alega que en enero de 2004, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos habría efectuado otra visita al predio de la peticionaria, y profirió un informe que establecía el agravamiento de la situación de riesgo y la inseguridad de los habitantes de la casa por el aumento considerable en la erosión y lavado del terreno. Por lo anterior, la mentada Comisión solicitó en el mismo informe al IMAS, al INVU y al MIVAH que prestaran su colaboración al caso.

24. La peticionaria alegó haber enviado cartas al Alcalde del Municipio de Goicoechea, y que éste le habría manifestado en mayo de 2004 que no era posible para la municipalidad ayudarlo, pero que le enviaría cartas de recomendación al INVU y al IMAS para que la ayudaran. Adicionalmente, el Alcalde le habría informado el 3 de junio de 2004 que ella era beneficiaria de un bono a través del INVU y que debía presentar una documentación para poder realizar el trámite.

25. El 26 de julio de 2005, la peticionaria presentó recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación a su derecho a una vivienda digna contra el IMAS y el INVU. Según la información proporcionada por la peticionaria, el IMAS estableció en la contestación que esa institución no otorgaba beneficios de BFV; que esa actividad estaba a cargo de las entidades autorizadas de acuerdo al Sistema Financiero Nacional de la Vivienda. Por otro lado, el INVU alegó en su respuesta al recurso de amparo que el BANHVI habría ordenado el 17 de mayo de 2005 que no se admitieran casos nuevos, razón por la cual hasta que el BANHVI no emitiera otra directriz, el INVU se encontraría imposibilitado para recibirlas, y que cualquier

² Oficio DAC o3-2119 de fecha 2 de diciembre de 2003 del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

excepción, debía ser a su vez autorizada por el BANHVI. Adicionalmente, el INVU alegó que la señora Morales no habría realizado ninguna gestión ante sus oficinas para solucionar el problema y que no contaba en esos momentos con los medios necesarios para atender su caso.

26. La Sala Constitucional profirió sentencia el 22 de febrero de 2006 en la cual estableció:

[A]unque el artículo 65 de la Constitución Política establece que el Estado “promoverá la construcción de viviendas populares (...)”, esto no significa que deba proveer de vivienda a todos los habitantes. (...) [en el caso concreto] lo que procede es desestimar este recurso, al no constar ninguna lesión directa a los derechos fundamentales de la amparada. En efecto, como ya se indicó, aunque la Constitución Política establece la obligación del Estado de promover la construcción de viviendas populares y la justa distribución de riqueza, esto dista sustancialmente de la obligación de comprar terrenos y adjudicarlos a las personas que carecen de una habitación y de solucionar directamente el problema de vivienda, pues en realidad lo que conlleva es a que, existiendo las instituciones estatales, o para coadyuvar en la solución del problema, deba garantizarse el acceso a ellas de todas las personas que reúnan los requisitos al efecto, sin que signifique que se le dará una solución a todo el que acceda pues dependerá, entre otros aspectos, del presupuesto institucional, de la habitación legal, y de que el solicitante satisfaga a cabalidad todos los requisitos exigidos. En el caso de la recurrente, de los hechos que se han tenido por acreditados se concluye que sí ha tenido acceso a los mecanismos estatales establecidos para procurar la solución a su problema habitacional y si no ha sido resuelto aún es porque no ha presentado la totalidad de los requisitos exigidos, tal como fue constatado incluso por la Defensoría de los Habitantes en el estudio de su caso³.

27. La peticionaria alega que su solicitud de Bono Familiar de Vivienda no ha sido resuelta, y que las irregularidades en el manejo de su caso se ven reflejadas no solo en la falta de resultado, sino en el desorden de la gestión administrativa. Como ejemplo de lo anterior, señala que el 25 de noviembre de 2008 habría sido notificada de un cobro judicial derivado de un proceso ejecutivo contra ella, instaurado por el INVU en fecha el 9 de diciembre de 2003, y del cual no tenía conocimiento hasta la fecha de esta notificación. Al preguntar en las oficinas del INVU el motivo de dicha deuda, se le habría dicho que era porque un lote bajo radicación 15- B Finca CAPRI III aparecía a nombre suyo desde 1993, y que debía cancelar el dinero aunque no lo hubiera utilizado, e incluso, si el lote estaba habitado, ella tendría que correr con los gastos de desalojar a las personas por vía judicial. La segunda opción que le habrían propuesto era que renunciara al lote para que el INVU se encargara del desalojo, y que ellos le darían otro lote, pero que no existía seguridad de que hubiera otro lote disponible en ese momento. Es decir que desde 1993, se le habría asignado a la peticionaria un lote, pero no se le habría notificado ni tampoco gestionado el bono para realizar la construcción de una casa nueva.

28. La peticionaria alega que además de todas las comunicaciones mencionadas, habría acudido personalmente a las instituciones, en donde le habrían dado la información equivocada, o contradictoria, en el sentido que algunos funcionarios afirmaban que calificaba para el bono, mientras que otros le aseguraban que no era así. En particular, respecto al INVU, la peticionaria manifiesta que en varias ocasiones se negaron a recibir los documentos que ella proporcionaba, le dijeron que su pensión de invalidez era muy baja y que por eso no calificaría para el bono, y más recientemente le habrían indicado que ya no califica para el BFV porque ahora vive sola sin su hija, y que tendría que esperar hasta los 65 años para aplicar nuevamente al bono.

29. Adicionalmente, la peticionaria alega que se le ha impedido el acceso al derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, no solo por los obstáculos procesales que ha encontrado, sino también porque los requisitos que establecía el INVU son imposibles de reunir para ella. Además la declaración de inhabilitación de su propiedad, le habría hecho imposible enajenarla. Finalmente, la peticionaria menciona que le ha tocado pagar peritajes, escrituras, abogados, inscripciones, avalúos y en general por una gran cantidad de documentos, muchos de los cuales ha pagado con préstamos y que su situación no ha sido resuelta.

30. Por todo lo anterior, la peticionaria considera que ha se le han violado sus derechos a la protección de la familia, a la preservación de la salud y al bienestar, y a la propiedad consagrados en los artículos VI, XI y XXIII de la Declaración Americana.

³ Res. No. 002619-2006 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de fecha 28 de febrero de 2006.

B. Posición del Estado

31. El Estado alegó que los hechos expuestos por la peticionaria no caracterizan una violación de derechos consagrados en la Convención Americana de conformidad con el artículo 47 b) de dicho instrumento, y que en el mismo sentido, la petición no se ajusta a lo establecido en el artículo 1 del Estatuto de la CIDH y el artículo 27 de su Reglamento, por lo cual la Comisión carecería de competencia *ratione materiae*.

32. El Estado observó que el deseo de la peticionaria de obtener una vivienda ajustada a ciertas condiciones encuadra dentro de los ideales de derechos humanos, pero que esos objetivos devienen de normas programáticas y no representan directamente derechos, “sino más bien potenciales de derechos, expectativas que han sido estipuladas en la Constitución Política de Costa Rica (artículo 65), pero que no se encuentran contenidas expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, por ello, la justiciabilidad de esas expectativas ante las instancias internacionales resulta cuestionable para el Estado”.

33. Adicionalmente, el Estado alegó que la petición debe declararse inadmisibles por falta de agotamiento de recursos ya que la peticionaria no ha acudido al mecanismo directo, inmediato y destinado a resolver su situación, el cual es acudir a las instituciones autorizadas para solicitar su trámite de vivienda y aportar los requisitos exigidos por la ley, especialmente ante el INVU, que es la institución encargada de la reubicación del lugar de habitación.

34. Según el Estado, Costa Rica se ha comprometido con la implementación de acciones sociales que permiten el acceso a una vivienda digna para la población costarricense, lo cual se lleva a cabo a través de subsidios y programas de crédito concebidos para asegurar que las clases más desposeídas puedan obtener financiamientos con cuotas mensuales bajas que les permitan hacer frente a su obligación pecuniaria y la atención de sus necesidades básicas. Según el Estado costarricense, el BANHVI es la entidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (en adelante SFNV) que se dedica al financiamiento de sectores populares, que por su bajo nivel de ingreso, requieren un apoyo estatal para obtener vivienda, y es el órgano encargado de autorizar a las entidades públicas y privadas para manejar lo relacionado con el BFV. El Estado anotó que el BANHVI no es la institución encargada de otorgar o denegar el beneficio de la vivienda, sino que le corresponde fiscalizar a las instituciones autorizadas para tramitar los bonos y promover programas de desarrollo, ampliación y mejoramiento de vivienda en condiciones preferenciales de crédito.

35. El Estado también mencionó en sus observaciones que UNIVICOOP tenía inicialmente la competencia para atender las solicitudes de BFV sin embargo fue intervenido por problemas financieros, y el caso de la peticionaria fue transferido a la Mutual La Vivienda. El Estado señaló que la señora Morales nunca había entregado los requisitos indispensables como la presentación de un lote para construir, o una vivienda ya construida que pudiera ser comprada por el Estado para su donación de manera que pudiera finalizar el trámite ante la Mutual La Vivienda.

36. El Estado agregó que, en la situación particular de la peticionaria, debido a que su casa fue declarada inhabitable en el 2001, el INVU sería la entidad competente para el realojamiento de la peticionaria, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. En este sentido, el Estado alega que la Ley No. 1788 de 1954 facultó al INVU para atender, dentro de sus posibilidades, el problema de realojamiento de las personas desplazadas de los tugurios por la aplicación de dicha ley, pero su actuación no es de carácter oficiosa, sino que debe existir la presentación previa de los requisitos formales y de la solicitud.

37. El Estado manifestó que la peticionaria tiene derecho a acceder al sistema, sea para la compra de una casa, de un lote, o para la reparación o ampliación de su lugar de habitación, pero para tales efectos debe gestionar una solicitud con los requisitos formales y someterla a evaluación de los analistas de crédito de las entidades financieras para determinar su calificación. El Estado agregó que “el procedimiento es sumamente sencillo y las personas interesadas no deben hacer el pago de ningún importe, más que realizar los peritajes

inmuebles, así como las inspecciones y calificaciones necesarias para concluir el trámite⁴. Sin embargo, el Estado afirmó que no existe en el INVU una solicitud de la señora Morales, a pesar de que algunas instituciones le habrían orientado para que se dirigiera a cualquiera de las entidades autorizadas del BANHVI. En este sentido, el Estado manifestó que según el fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la señora Morales sí habría tenido acceso a los mecanismos estatales establecidos para procurar una solución a su problema habitacional, y que si no ha sido resuelta su situación aún, es porque la peticionaria no ha presentado la totalidad de los requisitos exigidos a todas las personas interesadas en obtener el beneficio.

38. El Estado observó que la naturaleza del Sistema Interamericano de derechos humanos es subsidiaria, y que no sería procedente conocer la petición puesto que el Estado no ha tenido aún la posibilidad de salvaguardar la situación de la peticionaria, toda vez que “no ha cumplido con su parte para ejercer su derecho, no a una vivienda digna exclusivamente por el Estado, pero si al acceso a mecanismos que proporciona la estructura estatal con el fin de facilitar la obtención de una vivienda digna”.

39. Por las consideraciones anteriores, el Estado de Costa Rica solicitó a la Comisión Interamericana que declare inadmisibles las peticiones por no cumplir los objetivos exigidos para su admisibilidad de conformidad con los artículos 47 B) y 46 a) de la Convención, y con los artículos 27, 30 y 31 del Reglamento de la CIDH.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia

40. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales respecto de quienes el Estado costarricense se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 44 de la Convención Americana, la peticionaria está legitimada para presentar una denuncia ante la Comisión. Costa Rica es parte de la Convención Americana desde el 8 de abril de 1970, fecha en que depositó el instrumento de ratificación respectivo. En consecuencia la Comisión posee competencia *ratione personae* para examinar la denuncia presentada.

41. La Comisión tiene competencia *ratione materiae*, dado que en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana. Sobre la alegada vulneración de los artículos VI, XI y XXIII de la Declaración Americana, la Comisión observa que los derechos que el Estado se comprometió a preservar como parte de la Carta de la OEA, son los estipulados en la Declaración Americana, que es fuente de obligaciones internacionales. Sin embargo, el Estado costarricense ratificó la Convención Americana el 8 de abril de 1970 y por lo tanto, a partir de ese momento, dicho instrumento se convirtió en su principal fuente de obligaciones jurídicas. En ese sentido y teniendo en cuenta que en ella se encuentran consagrados los derechos alegados por los peticionarios, el análisis de fondo del presente caso se centrará en la Convención Americana.

42. Lo anterior, sin perjuicio que en el análisis de si el Estado costarricense incurrió en responsabilidad internacional bajo la Convención Americana, la CIDH tome en consideración otros instrumentos que hacen parte del *corpus juris* en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a la situación de Jennifer Emilia Morales Campos.

43. Los hechos que alegadamente afectaron a Emilia Morales Campo y a Jennifer Emilia Morales Campo ocurrieron desde 1991 y han continuado hasta el presente, por lo tanto la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estaba en vigor para la fecha de los hechos. En consecuencia, la Comisión posee competencia *ratione temporis* en relación con las denuncias presentadas por la peticionaria.

44. Finalmente, dado el hecho de que en la petición se aducen violaciones de derechos protegidos conforme a la Convención Americana que habrían tenido lugar en el territorio de Costa Rica, que

⁴ Escrito de contestación de la petición del Estado DJO- 253-07 recibido por la CIDH el 29 de Mayo de 2007.

es un Estado miembro de la OEA, la Comisión concluye que posee competencia *ratione loci* para entender en el asunto.

B. Requisitos de admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

45. El artículo 46.1.a de la Convención Americana establece que para que una petición sea presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos de acuerdo a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. El objetivo de este requisito es permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional.

46. El mismo instrumento establece en su artículo 46(2) las excepciones al principio general de agotamiento de los recursos internos, esto es: a) cuando la legislación interna del Estado no concede las debidas garantías para la protección de los derechos cuya violación se alega; b) si se ha obstaculizado el acceso del presunto damnificado a los recursos de jurisdicción interna; y c) si se ha presentado un retardo injustificado en la resolución del asunto.

47. En el presente caso, el Estado alega que la peticionaria no habría cumplido con el agotamiento de recursos internos puesto que no ha presentado ante el INVU la solicitud del Bono Familiar de Vivienda, y tampoco habría cumplido con los demás requisitos establecidos por la ley costarricense. Por su parte, la peticionaria alega que ha presentado todos los documentos y ha acudido ante múltiples instancias durante doce años, incluyendo dos recursos judiciales, y que ninguno de los procedimientos ha sido efectivo.

48. La Comisión observa que la peticionaria ha puesto la presunta situación en conocimiento de diversas autoridades administrativas desde 1991, entre ellas el MINVAH, el INVU, UNIVICOOP, la Mutua la VIVIENDA, la Defensoría de los Habitantes, el BANHVI, la Municipalidad de Goicoechea, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el IMAS y el Ministerio de Salud. Asimismo, ha puesto los presuntos hechos en conocimiento de las autoridades judiciales, iniciando el trámite de utilidad y necesidad ante el Juzgado de Familia en 1998, y a través de dos recursos de amparo interpuestos el 5 de mayo de 1998 y otro el 26 de julio de 2005 respectivamente. Este último recurso fue resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 22 de febrero de 2006, desestimándolo. Adicionalmente, acudió en varias oportunidades a la Defensoría de los Habitantes, órgano que reconoció el riesgo existente y la falta de respuesta y coordinación oportuna de las autoridades.

49. La CIDH observa que ninguna de estas gestiones han resultado en la coordinación de las autoridades de manera de ofrecer una oportuna solución a su situación. De acuerdo con el análisis anterior, la CIDH concluye pese a que existen elementos que indican que habrían vías disponibles para atender la situación de la Sra. Morales, en la práctica estos no han sido accesibles a ella y que pese a todas las autoridades que han intervenido a lo largo de 22 años de trámite, incluido el Presidente Ejecutivo el INVU, el asunto no habría sido resuelto. Por lo anterior, la CIDH concluye que es aplicable la excepción contenida en el artículo 46 (2) b de la Convención Americana.

2. Plazo de presentación de la petición

50. Toda vez que se ha aplicado una de las excepciones previstas en el artículo 46.2, el requisito contemplado en el artículo 46.1.b no es aplicable al asunto. La petición fue presentada en abril de 2006, luego de que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia decidiera la última acción de amparo instaurada por la peticionaria en febrero de ese mismo año. Según la información presentada, las presuntas víctimas todavía viven en el mismo lugar. La Comisión Interamericana considera que la petición fue interpuesta dentro de un plazo razonable, en los términos del artículo 32 de su Reglamento.

3. Duplicación y cosa juzgada

42. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

43. La Comisión considera que no corresponde en esta etapa del procedimiento decidir si se produjeron o no las alegadas violaciones en perjuicio de las presuntas víctimas. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe resolver en este momento únicamente si se exponen hechos que, de ser probados, caracterizarían violaciones a la Convención Americana, como lo estipula el artículo 47.b de la misma, y si la petición es "manifiestamente infundada" o si es "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo. El criterio para la apreciación de estos extremos es diferente al requerido para pronunciarse sobre los méritos de una denuncia. La CIDH debe realizar una evaluación *prima facie* y determinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana, mas no establecer la existencia de dicha violación⁵.

44. Ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen al peticionario identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en el asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

45. La peticionaria reclama la alegada violación de su derecho a la protección a la familia, a la preservación de la salud y al bienestar, y a la propiedad debido a la ineficacia de los procedimientos administrativos para asegurar el acceso a una vivienda digna. El Estado alegó que los hechos enunciados no constituyen una violación de garantías convencionales "toda vez que el deseo de la peticionaria de obtener una vivienda bajo ciertas condiciones se relaciona con normas programáticas que no constituyen derechos contenidos dentro de la Convención Americana ni la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre."

46. La Comisión observa que la peticionaria alega que no ha tenido acceso a una respuesta eficaz por parte de las autoridades a su pedido de un Bono Familiar de Vivienda en 22 años. En este sentido la CIDH observa que diversas entidades de Naciones Unidas han recalcado la necesidad de agilizar los procesos en materia de acceso a los derechos económicos, sociales o culturales, destacando la necesidad que sean resueltos a la mayor brevedad posible y con el máximo de los recursos disponibles⁶. Particularmente en el caso de los niños y en relación con los procesos administrativos, el Comité de los Derechos del Niño ha establecido que los Estados deben evaluar su interés superior y éste debe constituir una consideración principal en los procedimientos administrativos o judiciales que les afecten directa o indirectamente, lo cual incluye medidas relacionadas con las condiciones de vida y la vivienda⁷, concentrándose especialmente en los niños marginados y desfavorecidos para darles prioridad⁸. De esta manera, los alegatos de la peticionaria podrían caracterizar una violación a los artículos 8 y 25 en relación con los artículos 19, 1.1 y 2 de la

⁵ Ver CIDH, Informe No. 128/01, Caso 12.367, *Mauricio Herrera Ulloa y Fernán Vargas Rohmoser del Diario "La Nación"* (Costa Rica), 3 de diciembre de 2001, párr. 50; Informe No. 4/04, Petición 12.324, *Rubén Luis Godoy* (Argentina),

⁶ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Doc. A/67/286 del 10 de agosto de 2012. Párr. 17-18 y 47. En el mismo sentido ver, Informe de la Relatora sobre la Extrema Pobreza y Derechos Humanos de Naciones Unidas, Doc A/67/278 de fecha 9 de agosto de 2012.

⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14, Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Doc. CRC/C/GC/14 de 29 de mayo de 2013. PArr. 13, 14, 19 y 30.

⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 4). Doc. CRC/GC/2003/05 de 27 de noviembre de 2005. Parr. 8, 30 y 37.

Convención Americana. La CIDH analizará asimismo una posible violación al artículo 26 de la Convención en la etapa de fondo.

47. Adicionalmente, la Comisión considera que los alegatos acerca de la situación de salud que se vio afectada por las condiciones de la vivienda, tanto de Emilia Morales Campos como de Jennifer Morales Campos, y la precariedad de las condiciones de vivienda podrían constituir presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal y a la protección especial de los niños y niñas consagrados en la Convención, reconocidos en los artículos 5 y 19 de la Convención Americana.

48. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión encuentra que los alegatos de la peticionaria, de ser probados, podrían caracterizar violaciones a los derechos protegidos en los artículos 5, 8, 19, 25 y 26 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, todo lo anterior en perjuicio de Emilia Morales Campos y de su hija Jennifer Emilia Morales Campos. De igual forma, la Comisión examinará los hechos alegados a la luz del artículo 19 de la Convención Americana, específicamente en cuanto al deber especial de protección que tienen los Estados, conforme al principio de interés superior del niño y el *corpus juris* en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

49. Por las razones anteriormente esbozadas, y por cuanto la falta de fundamento o la improcedencia de este reclamo no resultan evidentes, la Comisión considera satisfechos los requisitos establecidos en los artículos 47. b. y c. de la Convención Americana.

V. CONCLUSIONES

50. La Comisión concluye que es competente para examinar los reclamos presentados por la peticionaria sobre la presunta violación de los artículos 5, 8, 19, 25 y 26 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana y que éstos son admisibles, conforme a los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

51. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar admisible el presente caso respecto de los artículos 5, 8, 19, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2.
2. Notificar esta decisión al Estado costarricense y la peticionaria.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 3 días del mes de abril de 2014. (Firmado): Tracy Robinson, Presidenta; Rose-Marie Belle Antoine, Primera Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; José de Jesús Orozco Henríquez, Rosa María Ortiz y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.