DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-299-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY DE SIMPLIFICACIÓN PARA LA HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS PROFESIONALES"

EXPEDIENTE Nº 23.280

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

CARLOS ANDRÉS SANCHO RIVERA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA a.i.

31 DE OCTUBRE DE 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

A.- RESUMEN DEL PROYECTO ..... **¡Error! Marcador no definido.**

B.- ANTECEDENTES ..... **¡Error! Marcador no definido.**

C.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 5

D.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 6

E.- CONSIDERACIONES FINALES ..... **¡Error! Marcador no definido.**

F.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1. Votación ..... **¡Error! Marcador no definido.**

2. Delegación ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3. Consultas ..... **¡Error! Marcador no definido.**

G.- FUENTES ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1. Constitucionales ..... **¡Error! Marcador no definido.**

2. Leyes y Reglamentos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3. Jurisprudencia administrativa ..... **¡Error! Marcador no definido.**

H.- ANEXOS 20

AL-DEST- IJU-299-2022

INFORME JURÍDICO

“LEY DE SIMPLIFICACIÓN PARA LA HOMOLOGACIÓN DE TITULOS PROFESIONALES”[1]

EXPEDIENTE N° 23.280

A. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en estudio pretende reformar el artículo 21 de la Ley N°2160 del 24 de setiembre de 1957, Ley Fundamental de Educación**.**

Esta iniciativa pretende regular tres aspectos:

1.- El reconocimiento del título universitario expedido en el extranjero, para lo cual es competente toda la Administración Pública**.**
2.- El proceso de homologación del título para lo cual es competente una universidad estatal o una universidad privada adscrita al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada.
3.- El reconocimiento de los títulos de posgrados y otras especialidades que pueden ser reconocidos sin haber sido homologados, sino únicamente si cumplen tres requisitos.

Esta iniciativa procura que el trámite de homologación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero sea realizado por una universidad estatal o por una privada debidamente adscrita al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), esto por cuanto, dicha labor la ejecuta en este momento el Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Actualmente la ratificación de equivalencias y reconocimiento de títulos académicos profesionales otorgados por universidades extranjeras, le corresponde por ley y de forma exclusiva a la Universidad de Costa Rica; sin embargo, existe una ampliación de dicha potestad para el resto de las universidades estatales debido a la reglamentación del artículo 30 de la Ley del CONARE.

[1] Elaborado por Carlos Andrés Sancho Rivera, Asesor Parlamentario. Supervisado por Mayela Chaves Villalobos, Jefe del Área Internacional y Comercio Exterior. Revisado finalmente y autorizado por Selena Repetto Aymerich, Directora a. i.

Asimismo, la propuesta plantea un transitorio que otorga un plazo de seis meses a las universidades públicas y privadas para reglamentar la presente ley en las carreras que consideren necesarias.

Siendo esto así, los proponentes presentan este proyecto para su debido conocimiento y aprobación.

B. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la presente iniciativa los configuran los expedientes:

- **Expediente N°16.294 ´´LEY REGULADORA DEL TRÁMITE PARA EL RECONOCIMIENTO, EQUIPARACIÓN O CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR REALIZADOS EN EL EXTRANJERO´´**
  Este expediente fue presentado el 27 de julio de 2006 y publicado en La Gaceta Número 160 el 22 de agosto del mismo año. Ingresó a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el 31 de agosto de 2006 y posteriormente fue trasladado a la Comisión de Gobierno y Administración el 1 de noviembre de 2006. El 5 de junio de 2008 este proyecto ingresó a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos donde finalmente fue archivado el 8 de julio de 2010. Cabe destacar que recibió por unanimidad dictamen negativo.

- **Expediente N°16.722 ´´LEY QUE ESTABLECE EL EXÁMEN NACIONAL DE MEDICINA PARA EL RECONOCIMIENTO Y EQUIPARACIÓN DE TÍTULOS (ENMRET) DE LOS GRADUADOS DE LAS ESCUELAS DE MEDICINA COSTARRICENSES Y EXTRANJERAS QUE DEBEN INCORPORARSE AL COLEGIO DE MÉDICOS Y CIRUJANOS DE COSTA RICA´´**

  Este proyecto fue presentado el 17 de julio de 2007 y publicado en La Gaceta N° 169 el 4 de setiembre del mismo año. Fue asignado a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el 5 de setiembre de 2007 y fue archivado el 26 de julio de 2012 al recibir un Dictamen Unánime Negativo en esta misma fecha.

- **Expediente N°19.549. REFORMA A LA LEY DEL CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR PRIVADA (CONESUP) (ANTERIORMENTE DENOMINADA): LEY DE REFORMA DEL CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR UNIVERSITARIA PRIVADA (CONESUP)´´**

  Esta iniciativa se presentó el 23 de abril de 2015 y fue publicada el 18 de junio de 2015 en el Diario La Gaceta N°117, Alcance 44. El 24 de junio del mismo año ingresó a la Comisión de Tecnología y Educación, con Dictamen Unánime Afirmativo, y el 26 de mayo de 2016 ingresó a

la orden del día del Plenario. Fue archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 26 de abril de 2019.

- **Expediente N°20.038 ´´LEY PARA GARANTIZAR EL RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS EMITIDOS POR INSTITUCIONES Y ORGANISMOS INSCRITOS EN EL EXTRANJERO´´**

  Este proyecto fue iniciado el 20 de julio de 2016 y publicado en La Gaceta número 166, Alcance N°152 del 29 de agosto del mismo año. Fue asignado a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración el 1 de setiembre de 2016. Tuvo traslado a la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia el 4 de diciembre de 2017 y nuevamente retorna a la Comisión de Gobierno y Administración el 21 de junio de 2018 ingresando al orden del día.

- **Expediente 20.642 ´´APROBACIÓN DEL CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE DIPLOMAS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA O EDUCACIÓN MEDIA Y SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA DE CHILE´´**

  Esta iniciativa se presentó el 5 de diciembre de 2017 y se publicó el 16 de noviembre de 2018 en La Gaceta bajo el número 213, Alcance 196. Fue asignado a la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales el 19 de noviembre de 2018 e ingresó a la orden del día del Plenario el 1 de abril de 2019, nueve días después, se remite a la Comisión de Redacción. Finalmente, el 13 de mayo del mismo año es votada en segundo debate para convertirse en la Ley 9687.

C. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Del estudio realizado por el Área de Investigación[2] del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos respecto a la vinculación del proyecto de ley con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se desprende lo siguiente:

Si bien la viabilidad de la iniciativa debe determinarse por un análisis jurídico, sus propósitos se encuentran vinculados a la meta asociada a aumentar el número de personas jóvenes y personas adultas que tienen las competencias técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento, al intentar facilitar el reconocimiento de estudios superiores realizados en el extranjero. Tiene una vinculación con el ODS N°4 denominado Educación de Calidad.

[2] Elaborado por Tonatiuh Solano Herrera, Asesor Parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental.

No obstante, el proyecto no abarca otras áreas que puedan catalogar a la iniciativa como multidimensional en materia de desarrollo sostenible.

D. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa viene a regular tres aspectos:

1. **El reconocimiento del título universitario expedido en el extranjero, para lo cual es competente toda la Administración Pública.**

A manera de análisis de este primer punto resulta conveniente hacer mención en lo siguiente:

<u>Sobre el libre ejercicio profesional</u>

La libertad profesional no se encuentra expresamente consagrada en la Constitución Política, no obstante, el desempeño de profesiones titulados constituye una modalidad del ejercicio del derecho al trabajo y éste a su vez es un derecho fundamental que se encuentra amparado por el numeral 56 constitucional, el cual, establece que:

> *ARTÍCULO 56 ´´ (…) El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo (…) ´´.*

La esencia de la libertad profesional es precisamente el derecho de elección de la profesión y el derecho del ejercicio de la actividad profesional escogida, es decir, la persona tiene derecho de elegir la carrera y la actividad profesional en la que se va a desarrollar sin que dicha escogencia sea impuesta por acción del Estado o alguna autoridad administrativa, es decir, dicha facultad, deviene del libre desenvolvimiento humano y del desarrollo vocacional de cada persona.

Sin embargo, dicha libertad puede sufrir diversas limitaciones, ya que, como se advirtió supra, la persona tiene la potestad de elegir la profesión y la actividad a la que se va a dedicar, no obstante, tal actividad estará sujeta a todas las regulaciones establecidas por el ordenamiento jurídico.

Dicho esto, conviene clarificar que estas restricciones resultan legítimas cuando son necesarias para hacer posible la vigencia de valores democráticos y constitucionales, por lo que además de razonables y oportunas deben sustentarse en una necesidad social imperiosa.

Para este caso en particular y al tenor de lo antes expuesto, resulta procedente que el Estado en pleno ejercicio de su potestad de imperio determine los requisitos necesarios para que un título académico expedido en el extranjero sea avalado por

alguna casa de enseñanza de educación superior universitaria estatal, sin que esto cause perjuicio a la libertad de elección profesional y al desarrollo de su actividad.

Sobre la Administración Pública

La Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, contiene varias disposiciones normativas tendientes a exponer el significado y contenido del término Administración Pública.

En su artículo 1, dicho cuerpo normativo dispone una definición amplia de lo que es la Administración Pública, así:

> *(…) "La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado´´ (…).*

Este numeral se refiere a la conformación organizacional de la Administración Pública Central, es decir, el Estado, sus órganos constitucionales y los órganos de relevancia constitucional.

Por otro lado, cuando menciona a los demás entes públicos se refiere a la Administración Pública descentralizada que se compone por entes públicos menores con ciertas características particulares como personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo a su tipología, se puede entender en tres formas:

a) Administración Pública Descentralizada Territorial: entendida como como creadora de entes territoriales como por ejemplo las municipalidades.

b) Administración Pública Descentralizada Funcional: genera la creación de entes especializados para un fin en específico, tal es el caso de las instituciones autónomas, semiautónomas y entes públicos no estatales.

c) Administración Pública Descentralizada Corporativa: guiada por un colectivo o asamblea general vinculadas por un interés común, tal es el caso de los colegios profesionales o el desarrollo de una actividad industrial, comercial o de cualquier otra índole.

Entendida la amplitud y complejidad que ostenta la Administración Pública costarricense, que está compuesta por variedad de entes y órganos, es necesario dejar claro que su comportamiento se encuentra condicionado a una norma habilitadora, es decir, que su accionar se rige por el principio de legalidad. Esta premisa tiene su génesis jurídica en el numeral 11 constitucional el cual reza lo siguiente:

> *Artículo 11.-*
>
> *(…) ´´Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir*

esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas (…) ´´

En este mismo orden, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública establece que los entes y los órganos públicos sólo pueden realizar los actos que están previamente autorizados por el ordenamiento jurídico según la escala de jerarquía de sus fuentes.

La Sala Constitucional en su voto N°440-98 dispone que la Administración Pública puede actuar en la medida en que se encuentre expresamente apoderada para hacerlo, es decir, para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en norma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado.

Queda claro, entonces, que los órganos y entes estatales necesariamente deben sujetar sus actuaciones al bloque de legalidad, es decir, al sometimiento de la Constitución Política y al resto de normas estipuladas por el ordenamiento jurídico.

<u>Sobre los principios de Razonabilidad y Seguridad Jurídica</u>

Considerando que la iniciativa de ley le otorga la facultad de reconocimiento de títulos universitarios expedidos en el extranjero a toda la Administración Pública, es importante analizar la razonabilidad y seguridad jurídica de esta medida.

Respecto al Principio de Razonabilidad[3], es necesario clarificar que por su naturaleza la norma jurídica debe ser idónea para cumplir con su propia voluntad la cual se expresa en ella misma.

Según criterio constitucional habido en la sentencia número 3495-92 de las 14:30 horas del 19 de noviembre de 1992:

(…) "El Derecho de la Constitución, compuesto tanto por las normas y Principios Constitucionales, como por los del internacional, y particularmente los de sus instrumentos sobre derechos humanos, en cuanto fundamentos primarios de todo orden jurídico positivo, le transmiten su propia estructura lógica y sentido axiológico, a partir de valores incluso anteriores a los mismos textos legislativos, los cuales son a su vez, fuente de todo sistema normativo propio de una sociedad

[3] Sala Constitucional sentencia número 1420-91 de las 9:00 horas de 24 de julio de 1991
¨...En efecto, el principio de razonabilidad implica que el Estado pueda limitar o restringir el ejercicio abusivo del derecho, pero debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecue en todos sus elementos como el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Quiere ello decir que deba existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, expresado en los valores que consagra la misma Constitución."

organizada bajo los conceptos del Estado de Derecho, el régimen constitucional, la Democracia, y la Libertad, de modo tal que cualquier norma o acto que atente contra esos valores o principios - entre ellos los de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que son por definición, criterios de constitucionalidad -, o bien que conduzca a situaciones absurdas, dañinas gravemente injustas, o a callejones sin salida para los particulares o para el Estado, no puede ser constitucionalmente válido" (…).

En lo conducente el Principio de Seguridad Jurídica, constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública[4].

Siendo esto así, estamos ante un evidente menoscabo a los principios de razonabilidad y de seguridad jurídica. Como bien se explicó al inicio de este acápite, la Administración Pública está integrada por una gran diversidad de entes y órganos estatales cada uno con funciones y fines específicos, cuyas actuaciones deben darse en fiel apego a las disposiciones expresamente establecidas por el ordenamiento jurídico.

Tal y como lo plantea el proyecto de ley, bien puede interpretarse como que cualquier órgano, ente o entidad perteneciente a la Administración Pública podrá reconocer los títulos académicos obtenidos en el extranjero.

De ser así, esta acción no estaría contemplada ni regulada expresamente dentro de las funciones particulares del órgano, es decir, que dicho acto administrativo le sería completamente ajeno y desconocido, generando de esta manera un estado de incertidumbre tanto para el propio ente u órgano como para el profesional interesado que tendría que recurrir a todas esas instituciones para que le certifiquen el reconocimiento o autenticidad del título, pero por sobre todo, se deja abierta la posibilidad de que cualquier órgano o ente estatal incompetente a la materia académica pueda reconocerlos no estando especializados, lesionando evidentemente los principios de legalidad, de razonabilidad y seguridad jurídica.

[4] Sentencia No. 2000-878 de las 16:12 hrs. del 26 de enero de dos mil

Por otro lado, la redacción dada al primer párrafo del artículo 21 de la propuesta de ley no es acorde respecto a la intención de la exposición de motivos, toda vez que la palabra “reconocer” lleva implícito “mostrarse de acuerdo”, por lo que la propuesta conduce a interpretar que la Administración Pública estará de acuerdo con los títulos del extranjero que sean previamente homologados, o sea que la Administración Pública los aceptará como título profesional auténtico y los inscribirá, lo que a la postre, le permitiría el ejercicio del trabajo al titulante.

La redacción de la propuesta entendida en ese sentido difícilmente puede ser acorde con la exposición de motivos, ya que, las demás personas- a contrario sensu- que no integren la Administración Pública, sea las demás personas físicas o jurídicas privadas no están obligadas a reconocer esos títulos al no aceptar la autenticidad, aunque sean homologados mediante el procedimiento descrito en los párrafos siguientes, existiendo un trato discriminatorio para el portador del título homologado.

Valga mencionar que el artículo 2 del Reglamento del artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal define actualmente lo que se entiende por reconocimiento de un grado o de un título, extendido por una institución de Educación Superior extranjera, y dice que es *“el acto mediante el cual una de las instituciones miembros del CONARE acepta la autenticidad de dicho grado o de dicho título y lo inscribe en sus registros con el propósito, entre otros, de dar fe, mediante certificación o constancia, de la existencia del documento que lo acredita´´(…).*

Al no señalar la propuesta lo que debe entenderse por reconocimiento, puede válidamente darse a varias interpretaciones.

Pero la redacción de ese primer párrafo también puede interpretarse *“reconocer*” como “*aprobación*”, entendiéndose por tanto que la Administración Pública sería la competente en última instancia de reconocer la validez e inscripción de esos títulos otorgados en el extranjero, pese a la homologación realizada por las universidades públicas y privadas, de allí que si esa es la intención del proponente quedaría en manos de muchas instituciones dispersadas pertenecientes a la Administración Pública, incluso de municipalidades, órganos desconcentrados, entes descentralizados, entidades públicas no estatales, el reconocer finalmente la homologación que realizarán las universidades.

2.- El proceso de homologación del título para lo cual es competente una universidad estatal o una universidad privada adscrita al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada

Como se mencionó supra, la presente iniciativa pretende la reforma del numeral 21 de la Ley N°2160 Ley Fundamental de Educación del 24 de setiembre de 1957 y sus reformas. El artículo vigente establece que la potestad de autorizar el ejercicio de profesiones en el país, así como la ratificación y equiparación de títulos profesionales otorgados por otras universidades le corresponde de forma exclusiva

a la Universidad de Costa Rica, acorde a las leyes y convenios internacionales imperantes y aplicando un criterio de reciprocidad.

Actualmente, la facultad del reconocimiento, homologación y equiparación de los títulos universitarios obtenidos en centros de enseñanza foráneos es otorgada a las instituciones de educación superior estatales miembros del Consejo Nacional de Rectores, quienes ostentan la competencia y debida regulación jurídica para ejecutarla, esto se sustenta en los artículos segundo y tercero del Reglamento del artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal los cuales establecen que:

> ***ARTICULO 30**.-´´ (…) El reconocimiento de títulos expedidos en el extranjero lo hará la Institución o Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal signatarias de este Convenio que ofrezcan los programas respectivos y afines (…)´´.*

Este numeral establece de manera taxativa que las universidades estatales firmantes del convenio y cuyos planes de estudio sean afines podrán ejercer el reconocimiento y homologación de títulos académicos foráneos.

> Artículo 2.-
>
> *(…)´´Se entiende por reconocimiento de un grado o de un título, extendido por una institución de Educación Superior extranjera, el acto mediante el cual una de las instituciones miembros del CONARE acepta la autenticidad de dicho grado o de dicho título y lo inscribe en sus registros con el propósito, entre otros, de dar fe, mediante certificación o constancia, de la existencia del documento que lo acredita´´(…).*
>
> Artículo 3.-
>
> *(…) ´´Se entiende por equiparación el acto mediante el cual una de las instituciones miembros del CONARE declara que el título o el grado, reconocido, equivale a un determinado título que ella misma confiere o a un grado de los previstos en el Convenio de Grados y Títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal´´ (…)*

El proceso de reconocimiento y equiparación (homologación) de estudios realizados en el extranjero actualmente se encuentra regulado en la Ley del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), artículos 1 al 14 del Reglamento, del Artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal y en las disposiciones establecidas en los convenios internacionales de cooperación.

Este procedimiento inicia con la presentación de la solicitud ante la Oficina de Reconocimientos y Equiparaciones del CONARE, aquí se verifica que el expediente del solicitante se encuentre completo para luego transferirlo a la Oficina de Registro o su homóloga de la institución educativa encargada del trámite. Luego de esto, se le comunicará al interesado la designación de la institución tramitadora para que se apersone ante ella para todo efecto legal.

Una vez firme la resolución final se envía copia a la Oficina de Reconocimientos y Equiparaciones (OPES). Cuando se trata de posgrados el reconocimiento estará a cargo de la institución con el programa de estudios más afín.

La propuesta de ley pretende que además de las universidades del Estado miembros del CONARE (UCR, UNA, ITCR, UTN, UNED) los centros de enseñanza universitarios privados puedan también homologar títulos universitarios foráneos según su propia reglamentación y en atención al principio de autonomía universitaria.

El principio de autonomía universitaria es el que deriva de la Constitución Política, el cual impide a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo incidir sobre las conductas de competencia exclusiva que gozan las universidades estatales, entendiéndose Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y Universidad Técnica Nacional (UTN) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Dicha potestad representa un poder normativo que no se compara con ningún otro ente estatal, es decir, puede regular de manera exclusiva los servicios que prestan como centros de enseñanza de educación superior, sin subordinar las materias de sus competencias a las disposiciones de la Asamblea Legislativa, por lo que se pueden interpretar como órganos creadores de normas jurídicas en lo referente a lo académico y actividades conexas y dicha potestad está inmersa con total validez dentro del ordenamiento jurídico en complemento con el resto de sus disposiciones.

El artículo 84 constitucional establece que:

> *(…) ´´ La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica´´.*
>
> *El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación (…) ´´.*

Resulta conveniente dejar claro la diferencia que existe entre la autonomía universitaria estatal y las libertades de comercio que poseen las universidades privadas en virtud de su naturaleza empresarial.

La primera corresponde a un fuero especial que por mandato constitucional se les otorga a las universidades estatales que bien se le puede definir como aquella independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como, para darse su organización y gobierno propios. Pueden establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio, regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal. Estas modalidades:

administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía, se han considerado como indispensables para asegurar la democracia de las universidades. Todos estos ámbitos, potestades y derechos corresponden exclusivamente a las universidades estatales, tal como lo garantiza la Constitución Política, de forma tal que en sus competencias y gestiones no pueden intervenir entes u órganos externos.

Caso contrario ocurre con las universidades privadas, la Sala Constitucional en Sentencia N°7494 de 1997 y Sentencia N°380 del Tribunal Segundo Civil Sección Primera, establecen que las ´´*universidades privadas son empresas mercantiles que ofrecen en el mercado servicios de educación superior*´´. Estas pueden crear sus estatutos, decidir sobre sus objetivos y establecer su propia planificación en función de sus recursos ejerciendo el principio de libertad de empresa, sin embargo, se encuentran supeditadas a las disposiciones de la ley N°6693 ´´Creación del Consejo Nacional de Educación Universitaria Privada (CONESUP)´´.

Este órgano está adscrito al Ministerio de Educación Pública cuyo fin primordial es regular la actividad de las universidades privadas sin perjuicio de lesionar sus libertades de empresa. En su numeral tercero se encuentran las atribuciones que debe desempeñar las cuales a continuación se transcriben:

> *Artículo 3º.- Corresponderá al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada:*

a) Autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, cuando se compruebe que se llenan los requisitos que esta ley establece.
b) Aprobar los estatutos de estos centros y sus reformas, así como los reglamentos académicos.
c) Autorizar las escuelas, y las carreras que se impartirán, previos estudios que realice la Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior (OPES).
d) Aprobar las tarifas de matrícula y de costo de los cursos, de manera que se garantice el funcionamiento adecuado de las diversas universidades privadas.
e) Aprobar los planes de estudio y sus modificaciones.
f) Ejercer vigilancia e inspección sobre las universidades privadas, de acuerdo con el reglamento, que al efecto propondrá al Poder Ejecutivo, para ser aprobado por éste. El reglamento deberá garantizar que se cumplan las disposiciones de esta ley, sin coartar la libertad de que gozarán esas universidades, para desarrollar las actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas.
g) Aplicar las sanciones que se establecen en el artículo 17 de esta ley.

Dicho lo anterior, queda claro que las universidades privadas adolecen de autonomía universitaria que como bien se explicó, le corresponde exclusivamente a las universidades estatales, por lo que no podrían homologar títulos académicos extranjeros en atención de dicho fuero especial.

3.- El reconocimiento de los títulos de posgrados y otras especialidades que pueden ser reconocidos sin haber sido homologados, sino únicamente si cumplen tres requisitos.

Tal y como se mencionó anteriormente, los procesos de reconocimiento y homologación de títulos académicos extranjeros se formulan ante el CONARE y este órgano es quien analiza el expediente del solicitante para transferirlo a la universidad estatal con el plan de estudios más afín para su correspondiente acreditación.

La iniciativa de ley distribuye dichos procesos en dos figuras diferentes a saber: el reconocimiento le corresponderá a la Administración Pública de manera integral, es decir, que cualquier órgano, ente o entidad puede reconocer un título de grado universitario foráneo (con los inconvenientes administrativos y jurídicos ya analizados) y por otro lado, la homologación a cargo de las universidades estatales y privadas adscritas al CONESUP quienes homologarán según sus propios criterios y reglamentación en atención al principio de autonomía universitaria (se indicó supra que esto es impedimento para las universidades privadas al carecer de dicho fuero constitucional).

Un aspecto del cual queremos llamar la atención de los señores y señoras diputadas es que tal como está redactada la propuesta, los cuatro requisitos allí establecidos son exigidos para el reconocimiento del título por parte de la Administración Pública, y no son requisitos para solicitar la homologación.

En cuanto al tema de la homologación, la propuesta establece que la realice las universidades sean estatales o privadas, siempre que estén adscritas al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada sin establecer requisito alguno, lo que a la postre podría generar cierta incertidumbre jurídica.

La iniciativa viene a otorgarle un papel importante a los colegios profesionales. Estos se definen como corporaciones de Derecho Público a quienes el Estado delega la vigilancia y disciplina de una determinada profesión. El colegio profesional ejerce función pública. Tienen como naturaleza las funciones de regulación y la defensa contra el ejercicio indebido de la profesión, el procurar el progreso de una disciplina, así como la fiscalización, el control respecto del correcto ejercicio de la profesión, lo que lleva implícito el poder disciplinario sobre los colegiados. El carácter público se muestra, entonces, en el ejercicio de potestades de imperio delegadas por el Estado. Estas potestades tienen, necesariamente, que ser atribuidas por ley.

La ley configura cada uno de los colegios, atribuye sus funciones, determina su composición y organización, sin perjuicio de que la corporación pueda establecer también reglas de autoorganización y de regulación del ejercicio profesional[5]. Bien se puede decir que el objetivo primordial del colegio profesional es la idoneidad de

[5] Dictamen N° C-024-2007 de 2 de febrero del 2007 de la PGR.

sus agremiados para el desempeño de la profesión, por lo que bajo esta premisa y dentro de su área específica de competencia, puede en conjunto con las universidades analizar el cumplimiento de los requisitos académicos necesarios y obligatorios para incorporación de nuevos profesionales.

La propuesta faculta a los colegios profesionales para ´´sugerir´´ criterios o rankings académicos a las universidades. Esta idea que se plasma dentro de la iniciativa evidentemente no clarifica el término ´´sugerir´´ ni su eventual aplicación dentro de los procesos de reconocimiento y homologación de títulos, por otra parte, también es omisa en cuanto al significado del ´´ranking académico´´, sin embargo, se puede interpretar como la ´´Clasificación de Shanghái´´. Esta es una de las clasificaciones universitarias más conocidas mundialmente, la cual consiste en una recopilación enlistada de las mejores 1000 universidades del mundo, dato aparte, la Universidad de Costa Rica ostenta el lugar número 68 y la primera posición la ocupa la Universidad de Harvard para el año 2021.

Siendo así, no es recomendable que los colegios profesionales realicen sugerencias o criterios en virtud del puntaje de una universidad obtenido de dicha clasificación y que se aplique en los procesos de reconocimiento y homologación de títulos académicos, ya que esto podría conducir a una práctica discriminatoria máxime que la propuesta no establece requisitos para homologar.

En lo que a los posgrados y otras especialidades respecta, dentro de la propuesta se repite la misma causa enunciada al principio del presente análisis, en donde se deja abierta la posibilidad de que cualquier órgano o ente estatal incompetente a la materia académica pueda reconocerlos, lesionando evidentemente los principios de legalidad, de razonabilidad y seguridad jurídica.

Así mismo, faculta su reconocimiento con solamente la presentación del título apostillado, de la certificación o acreditación legal del ente regulador de educación superior del país debidamente apostillada y con la traducción oficial en caso de estar en un idioma distinto al español, sin que haya un proceso previo de homologación por parte de una de las universidades estatales. Aquí se está dando un tratamiento diferenciado entre los títulos de posgrado y otras especialidades en relación con los otros títulos universitarios como son las licenciaturas, donde se favorece a los de posgrado. Ello va contra lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política y además la exposición de motivos no fundamenta las razones de ese trato privilegiado.

En cuanto a esto el artículo 33 constitucional establece lo siguiente:

> *ARTÍCULO 33. ´´ (…) Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana (…) ´´.*

Este numeral prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentran en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que se pretenda un trato igual cuando las condiciones son diferentes.

La Sala Constitucional en sentencia N°1785-90 determinó que: ´´ *(…) la igualdad ante la ley significa solo igual trato en condiciones iguales, pues resultaría contrario a ese principio aplicar una misma medida en condiciones diferentes. Pero debe hacerse hincapié en que* ***no toda diferencia constituye causa legítima para establecer un distinto trato****, menos aún sin restricción alguna, pues la diferencia puede referirse a aspectos irrelevantes, que no afectan la medular del caso, además de que el quebranto constitucional también podría producirse por exceso, es decir, cuando se adoptan medidas exorbitadas en relación a las diferencias que pudieran justificar algún distinto trato (…)* ´´ (el resaltado es propio).

Respecto a lo dispuesto en el Transitorio Único se otorga un plazo de 6 meses para que tanto las universidades públicas como las privadas reglamenten en las carreras que consideren oportuno la ley aprobada.

Ante esto resulta pertinente traer a colación que la potestad reglamentaria de la ley encuentra su sustento jurídico en los incisos 3 y 18 del artículo 140 constitucional en donde tal facultad es exclusiva del Poder Ejecutivo. De esa forma, dicho Poder de la República interviene activamente en la formación del ordenamiento, aunque con menor vigorosidad jurídica que la propia ley. La normativa constitucional dispone:

> Artículo 140. Son *deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*
>
> *(…)*
>
> 3- *Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento.*
>
> *(…)*
>
> 18- *Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes (…)* ´´

Esta disposición transitoria presenta posibles problemas de inconstitucionalidad, ya que tanto las universidades públicas como las privadas no pueden por normativa constitucional reglamentar una ley, ya que tal atribución le es exclusiva al Poder Ejecutivo.

E. CONSIDERACIONES FINALES

- El presente proyecto de ley puede presentar eventualmente vicios de inconstitucionalidad que lesionan los numerales 11, 33, 84 y 140 incisos 3 y 18 de la Carta Magna.

- Corolario al numeral 11 constitucional, también se está generando menoscabo al artículo 11 de la Ley General de Administración Pública.

- Se lesiona el principio de seguridad jurídica y el de igualdad al eximir de homologación por parte de las universidades estatales los posgrados y especializaciones tituladas en el extranjero sin evidenciar justificación alguna para ello.

- La técnica legislativa utilizada no es la correcta y se requiere incorporar definiciones respecto a lo que se entenderá por reconocimiento de títulos.

F. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Votación

Conforme lo dispone el numeral 119 de la Constitución Política, la votación requerida para aprobar esta iniciativa es de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Al ser de consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia debido a que afecta su funcionamiento por disponer que la Administración Pública (compuesta también por los tres Poderes) deberá reconocer esos títulos, y en el caso de que la Asamblea Legislativa decida apartarse de ese criterio, se requerirá para su aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, en atención a lo que establece el artículo 167 constitucional.

2. Delegación

Según lo dispone el artículo 124 Constitucional, el proyecto puede ser delegado para su conocimiento y aprobación en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena.

En caso de que la Asamblea Legislativa decida apartarse del criterio de la Corte Suprema de Justicia, y por requerirse para su aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa esta iniciativa no podrá ser delegada y necesariamente deberá ser conocida por

el Plenario Legislativo.

3. Consultas

- Universidad de Costa Rica
- Universidad Nacional
- Universidad Estatal a Distancia
- Universidad Técnica Nacional
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Consejo Nacional de Rectores (CONARE)
- Consejo Superior de Educación (CSE)
- Corte Suprema de Justicia
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Todas las instituciones autónomas.
- Todas las municipalidades del país.

G. FUENTES

1. Constitucionales

- Constitución Política.
- Voto 440-98 Sala Constitucional
- Sala Constitucional sentencia número 1420-91 de las 9:00 horas de 24 de julio de 1991.
- Sentencia No. 2000-878 de las 16:12 horas. del 26 de enero de dos mil.

- Sala Constitucional sentencia número 3495-92 de las 14:30 horas del 19 de noviembre de 1992:
- Sala Constitucional sentencia N°1785-90

2. Leyes y Reglamentos

- Ley 6162 ´´Ley que otorga personalidad jurídica al Consejo Nacional de Rectores´´.
- Ley 6693 ´´Creación Nacional del Consejo Superior de Educación Superior Universitaria Privada´´.
- Ley 6227 ´´Ley General de la Administración Pública´´
- Reglamento del artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal.

3. Jurisprudencia administrativa

Procuraduría General de la República:

- OJ-103-2000

- C-057-2002
- OJ-249-2003
- C-123-2005
- C-420-2006
- C-053-2011
- C-114-2021
- C-24-2007

H. ANEXOS

Anexo 1: Cuadro comparativo del numeral 21 de la Ley N°2160 y la reforma propuesta.

Artículo 21 Ley 2160	Propuesta de Ley Expediente N°23.280
~~Corresponde exclusivamente a la Universidad de Costa Rica autorizar el ejercicio de profesiones reconocidas en el país, así como ratificar la equivalencia de diplomas y títulos académicos y profesionales otorgados por otras Universidades, de conformidad con las leyes y tratados internacionales y aplicando un criterio de reciprocidad.~~	La Administración Pública reconocerá los títulos universitarios de grado obtenidos en el extranjero previo a un proceso de homologación y cuando el titular presente los siguientes requisitos: a) Título profesional debidamente apostillado. b) Certificado original que acredite la existencia legal de la universidad que emita el título, expedido por el ente regulador de educación superior del respectivo país, debidamente apostillado. c) Para los títulos emitidos en idiomas distintos al español, tendrá que presentarse una traducción oficial reconocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. d) Certificado original de concentración de notas de la carrera emitido por la universidad o centro de estudios superiores debidamente apostillado, con el fin de conocer las materias cursadas. El proceso de homologación se realizará por medio de una universidad estatal o una universidad privada adscrita al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada. Cada universidad reglamentará el proceso de

	homologación en cada carrera que considere, respetando el principio de autonomía universitaria. En el caso de las carreras que para su ejercicio cuenten con un colegio profesional, este órgano podrá sugerir a las universidades nacionales criterios y rankings académicos que califiquen a las universidades extranjeras. En el caso de los títulos de posgrados u otras especialidades, la Administración Pública los reconocerá cuando se presenten con los requisitos descritos en los incisos a, b y c sin requerir ningún otro proceso de homologación. TRANSITORIO ÚNICO- Las universidades públicas y privadas, en función de su autonomía, contarán con 6 meses para reglamentar la presente ley en las carreras que lo consideren a partir de la publicación de esta ley.

Anexo 2 : Listado de las universidades privadas que actualmente se encuentran autorizadas por el CONESUP.

1. UACA (Autónoma de Centroamérica)
2. UIA (Internacional de las Américas)
3. UNADECA (Adventista de Centroamérica)
4. ULACIT (Latinoamericana de Ciencia y Tecnología)
5. UPA (Panamericana)
6. UNILAT (Latina de Costa Rica)
7. UC (Central)
8. UH (Hispanoamericana)
9. USJ (San José)
10. UNELA (Evangélica de las Américas)
11. ULICORI (Libre de Costa Rica)
12. UN (Neotropical)
13. VERITAS (Veritas)
14. BRAULIO (Braulio Carrillo)
15. UCI (Para la Cooperación Internacional)
16. UNAM (Autónoma de Monterrey)
17. FIDELITAS (Fidelitas)

18. ULASALLE (De La Salle)
19. UNIBE (De Iberoamérica)
20. UCA (Florencio del Castillo)
21. FEDERADA (Federada de Costa Rica)
22. UIN (Isaac Newton)
23. USAM (En Ciencias Administrativas San Marcos)
24. USL (Santa Lucía)
25. SJ. CRUZ (San Juan de la Cruz)
26. MAGISTER (Magister)
27. UTUR (Del Turismo)
28. JUAN PABLO II (Juan Pablo II)
29. LIBRE DE DERECHO (Escuela Libre de Derecho)
30. CASTRO CARAZO (Castro Carazo)
31. UNICOR (Independiente de Costa Rica)
32. UCEM (De Ciencias Empresariales)
33. BIBLICA (Bíblica Latinoamericana)
34. UNICA (De las Ciencias y el Arte de Costa Rica)
35. UISIL (Internacional San Isidro Labrador)
36. UAM (Americana)
37. EMPRESARIAL (Empresarial de Costa Rica)
38. UPI (Politécnica Internacional)
39. CRISTIANA DEL SUR (Cristiana del Sur)
40. CATOLICA (Católica de Costa Rica)
41. UTC (Tecnológica Costarricense)
42. UCCART (Continental de las Ciencias y el Arte)
43. UCIMED (De Ciencias Médicas)
44. FUNDEPOS (Fundepos Alma Mater)
45. CRISTIANA INTL (Cristiana Internacional)
46. CREATIVA (Creativa)
47. UCACIS (Centroamericana de Ciencias Sociales)
48. SANTA PAULA (Santa Paula)
49. METODISTA (Metodista)
50. UTAC (Tecnológica de América Central, Monseñor Oscar Arnulfo Romero)
51. CENFOTEC (Cenfotec)
52. INVENIO (Invenio)
53. LEAD (Liderazgo, Excelencia, Avance, Desarrollo)

Elaborado por: csr
/*lsch//31-10-2022
c. arch//23280IJU//d/s/sil