

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CONSEJO UNIVERSITARIO
ACTA DE LA SESIÓN N.º 6169 EXTRAORDINARIA
CELEBRADA EL MARTES 13 DE MARZO DE 2018
APROBADA EN LA SESIÓN N.º 6180 DEL JUEVES 26 DE ABRIL DE 2018



TABLA DE CONTENIDO
ARTÍCULO

PÁGINA

1. PROYECTO DE LEY. PD-18-02-023. <i>Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé)</i> . Expediente N.º 20.485	3
2. PROYECTO DE LEY. CEL-DIC-18-001. <i>Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público</i> . Expediente N.º 19.506	16
3. PROYECTO DE LEY. CEL-DIC-18-002. <i>Ley de empleo público</i> . Expediente N.º 20.057	28
4. PROYECTO DE LEY. PD-18-03-027. <i>Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica</i> . Expediente N.º 19.839	38
5. PROYECTO DE LEY. PD-17-11-073. <i>Ley contra la usura</i> . Expediente N.º 20.172	42
6. PROYECTO DE LEY. PD-17-11-074. <i>Contratos de Gestión Local (texto sustitutivo)</i> . Expediente N.º 19.465	46
7. PROYECTO DE LEY. PD-17-11-078. <i>Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología</i> . Expediente N.º 20.163	51
8. PROYECTO DE LEY. PD-17-11-079. <i>Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas</i> . Expediente N.º 20.356	58
9. PROYECTO DE LEY. PD-18-01-001. <i>Ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775, del 29 de abril de 1998</i> . Expediente N.º 19.599	65
10. PROYECTO DE LEY. PD-18-01-003. <i>Ley para la creación del Instituto Nacional de la Juventud</i> . Expediente N.º 19.875	70

Acta de la sesión N.º 6169, extraordinaria, celebrada por el Consejo Universitario el día martes trece de marzo de dos mil dieciocho.

Asisten los siguientes miembros: Dr. Rodrigo Carboni Méndez, director, Área de Ciencias Básicas; Ph.D. Guillermo Santana Barboza, Área de Ingeniería; M.Sc. Carlos Méndez Soto, Área de Ciencias Agroalimentarias; Dra. Teresita Cordero Cordero, Área de Ciencias Sociales; M.Sc. Miguel Casafont Broutin, Área de Artes y Letras; M.Sc. Patricia Quesada Villalobos, Sedes Regionales; Lic. Warner Cascante Salas, sector administrativo; Prof. Cat. Madeline Howard Mora, Área de Salud; Srta. Verónica Chinchilla Barrantes, sector estudiantil, y el Ing. Marco Vinicio Calvo Vargas, representante de la Federación de Colegios Profesionales.

La sesión se inicia a las catorce horas y treinta y cuatro minutos, con la presencia de los siguientes miembros: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

Ausente, con excusa: Dr. Henning Jensen.

EL DR. RODRIGO CARBONI informa que posee una comunicación del señor rector, quien tiene Consejo Ampliado de Rectoría, por lo cual no podrá asistir a la sesión.

El señor director del Consejo Universitario, Dr. Rodrigo Carboni, da lectura a la siguiente agenda:

1. **Propuesta de Dirección (PD-18-02-023)** Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé)*. Expediente N.º 20.485.
2. **Comisión Especial Leyes (CEL-DIC-18-001)** Proyecto de *Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506.
3. **Comisión Especial Leyes (CEL-DIC-18-002)** Proyecto de *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057.
4. **Propuesta de Dirección (PD-18-03-027)** *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839
5. **Propuesta de Dirección (PD-17-11-073)** Proyecto de *ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172
6. **Propuesta de Dirección (PD-17-11-074)** Proyecto de *Ley Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465 (texto sustitutivo)
7. **Propuesta de Dirección (PD-17-11-078)** Proyecto de *Ley denominado Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163 .
8. **Propuesta de Dirección (PD-17-11-079)** Proyecto de *Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas*. Expediente N.º 20.356.
9. **Propuesta de Dirección (PD-18-01-001)** Proyecto de *Ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775, del 29 de abril de 1998*. Expediente N.º 19.599.
10. **Propuesta de Dirección (PD-18-01-003)** Proyecto de *Ley para la Creación del Instituto Nacional de la Juventud*. Expediente N.º 19.875.

ARTÍCULO 1

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé). Expediente N.º 20.485 (PD-18-02-023).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé)*. Expediente N.º 20.485 (oficio AL-AGRO-189-2017, del 3 de octubre de 2017).
2. Mediante oficio R-7124-2017, del 4 de octubre de 2017, la Rectoría trasladó la solicitud al Consejo Universitario para la emisión del criterio institucional.
3. La Dirección del Consejo Universitario, mediante oficio CU-1317-2017, del 17 de octubre de 2017, procedió a solicitar el criterio a la Oficina Jurídica. Dicho criterio fue atendido en el oficio OJ-1073-2017, del 30 de octubre de 2017.
4. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6144, artículo 6, del 28 de noviembre de 2017, analizó el proyecto de ley en mención y acordó: *Elaborar Propuesta de Dirección con consulta especializada a la Facultad de Ciencias Agroalimentarias, para que lo remita a quien considere necesario, a la Escuela de Economía y a la Escuela de Administración Pública.*
5. El Consejo Universitario, con los oficios CU-1621-2017, CU-1622-2017 y CU-1624-2017, del 4 de diciembre de 2017, solicitó el pronunciamiento especializado respecto al Proyecto de Ley en análisis al Dr. Olman Quirós Madrigal, decano de la Facultad de Ciencias Agroalimentarias; al Dr. Leonardo Castellón Rodríguez, director de la Escuela de Administración Pública, y a la M.Sc. Isabel Cristina Araya Badilla, directora de la Escuela de Economía, respectivamente.
6. La Escuela de Economía envió su criterio mediante oficio Ec-1087-2017, del 20 de diciembre de 2017; la Facultad de Ciencias Agroalimentarias con el oficio DCA-791-2017, del 20 de diciembre de 2017, en el cual adjunta los criterios de la Escuela de Economía Agronomía (EA-1082-2017, del 18 de diciembre de 2017) y de la Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios (EAA-975-2017, del 19 de diciembre de 2017), y la Escuela de Administración Pública envió el criterio del M.Sc. Víctor Garro Martínez, profesor de dicha Escuela, el 12 de enero de 2018.

ANÁLISIS**1. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY**

A continuación se describen algunos aspectos del Proyecto de Ley en estudio, tomados de la exposición de motivos y de los textos remitidos por la Asamblea Legislativa.

1.1. Origen

El presente proyecto de ley es una iniciativa del presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, y de Luis Felipe Arauz Cavillini, ministro de Agricultura y Ganadería, quienes consideran importante crear mecanismos que le permitan al sector cafetalero subsistir en momentos de crisis tanto económica como social y natural, mediante la creación de modelos financieros que les posibilite hacer frente a las necesidades, cubrir sus obligaciones y dar atención no solo a sus cafetales, sino a una serie de imposiciones que el mismo Gobierno les ha cargado, sin satisfacer sus realidades en costos de producción.

1.2. Objetivo

Según el artículo 1 de la Ley:

Crear el Fondo de Sostenibilidad Cafetalera denominado Fonascafé, como una oficina técnica especial en el manejo de apoyo a créditos y avales para productores, misma (sic) que forma parte integral del Instituto del Café de Costa Rica (...).

1.3. Propósito

Con esta ley se pretende contar con un programa permanente de financiamiento directo e indirecto para los productores de café, dirigido con especial énfasis al pequeño productor, en proyectos viables y sostenibles dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones de café, así como para la adquisición de nuevas tecnologías, a fin de aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones. Todo esto con recursos provenientes de la recuperación de los créditos otorgados con dinero de los fideicomisos creados para atender la roya y transferencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) al Programa Nacional de Renovación Cafetalera, así como otros aportes.

1.4. Detalle del Proyecto de Ley

Este proyecto de ley consta de 19 artículos y 5 transitorios, los cuales se describen a continuación:

- TÍTULO PRIMERO
 - CAPÍTULO I. Naturaleza y finalidad del Fonascafé
 - CAPÍTULO II. Consejo Ejecutivo, su estructura y sus facultades
- TÍTULO SEGUNDO. ADMINISTRACIÓN DEL FONASCAFÉ
 - CAPÍTULO I. Administración y costos operativos del Fonascafé
- TÍTULO TERCERO. PROGRAMAS DE CRÉDITOS Y AVALES
 - CAPÍTULO I. Programas de créditos y avales para el sector productor
- TÍTULO CUARTO. SOBRE LOS RECURSOS DEL FONASCAFÉ
 - CAPÍTULO I. Destino de los recursos del Fonascafé
- TÍTULO QUINTO. SOBRE LOS PROGRAMAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL
 - CAPÍTULO I. Desarrollo de programas de responsabilidad social para el sector cafetalero
 - CAPÍTULO II. Disposiciones generales
 - CAPÍTULO III. Disposiciones transitorias

En el anexo se encuentra el Proyecto de Ley con el detalle de cada articulado.

2. CRITERIOS

2.1. Criterio de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1073-2017, del 30 de octubre de 2017, señaló que *no advierte incidencia negativa del proyecto en la autonomía universitaria, según sus diversos ejes: funciones, propósitos, estructura, hacienda universitaria, gestión universitaria y áreas sustantivas (docencia, investigación y acción social).*

2.2. Criterios especializados

La Escuela de Economía, con el oficio Ec-1087-2017, del 20 de diciembre de 2017, señaló:

(...) el proyecto busca crear una oficina técnica especializada en el manejo de apoyo a créditos y avales para productores, en procura de mantener la sostenibilidad de la actividad cafetalera, mediante un programa de financiamiento directo e indirecto para los productores de café, en especial a los pequeños, en proyectos viables y sostenibles, dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones y en la adquisición de nuevas tecnologías para aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones. El Fonascafé queda autorizado para emitir avales, garantías y contragarantías a favor de los intermediarios financieros que otorguen los créditos que conduzcan a los fines mencionados y debe llevar a cabo programas de responsabilidad social. El Fondo tendrá su propio Directorio Ejecutivo y sus miembros devengarán dietas. Los costos corren por cuenta del ICAFÉ y tiene diferentes fuentes de financiamiento incluidos fondos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Si bien mediante este proyecto de Ley se está derogando la Ley N.º 9153 “Ley de Creación del Fideicomiso de apoyo a productores de café afectados por la roya” del 3 de julio de 2013 e intenta a través del mismo generar un fondo permanente para el apoyo al sector cafetalero. Tenemos algunas observaciones generales acerca del proyecto de ley, expediente 20.485. En particular:

1. Preocupa que dentro de las fuentes de financiamiento del Fonascafé, se incluyan partidas que el Ministerio de Agricultura y Ganadería pueda incluir en su presupuesto (Artículo 8, inciso c), pues de todos es conocida la difícil situación fiscal que vive el país, donde de su Presupuesto Nacional solo el 55% se financia con impuestos y para financiar el resto debe recurrirse al endeudamiento interno, externo o combinado, lo cual nos conduce a un empeoramiento de esa crítica situación.
2. En la misma línea es también motivo de preocupación que se puedan estar generando duplicidades de funciones, en entes existentes que no solo puedan generar mayor tramitología y burocracia administrativa, sino que además pueda incidir directamente también en el gasto público. Específicamente:
 - a. llama la atención que se quiera promulgar una ley para crear un Fondo dentro del ICAFÉ, con Directorio Ejecutivo separado, para realizar funciones muy similares a las que ya realiza el ICAFÉ. Recomendamos asegurarse de no estar creando instancias innecesarias con costos adicionales.
 - b. Preocupa que el Sector Cafetalero o cualquier otro sector productivo, requieran la promulgación de leyes específicas para su mejor funcionamiento. Debe evaluarse el costo económico que implica para las arcas fiscales; sin dejar de señalar que al hacerse para casos específicos reduce los grados de libertad al gobierno para aplicar política pública de apoyo en beneficio de determinado sector cuando así se amerite.
 - c. Debe evaluarse con especial cuidado si con esta ley se replican las funciones dadas al Sistema de Banca para el Desarrollo cuando se da al Fonascafé la potestad para avalar, garantizar y contragarantizar operaciones de crédito relacionadas con la sostenibilidad de los pequeños productores cafetaleros. Conviene evitar dictar leyes para crear instancias que vienen a competir con otras que apenas están en proceso de fortalecimiento. (ver Ley N.º 8634, artículos 1, 4 inciso b, 6 y otros afines).

Por otra parte, la Facultad de Ciencias Agroalimentarias, expuso (oficio DCA-791-2017, del 20 de diciembre de 2017):

- (...) 1. El fondo como tal viene a ser un mecanismo importante de apoyo al sector cafetalero para periodos de crisis. No obstante y como lo indican las notas adjuntas, este aporte para la creación del fondo (US\$ 0,75 por dos doble hectolitro de café en fruta) debe ser compartido por todos los involucrados en la actividad. Cargarlo únicamente al sector primario (a los agricultores) se ve más bien como un impuesto a la producción. Parece que se quiere seguir cargando de más “costos” a la fase de mayor riesgo en la cadena de valor del café.
2. La creación del fondo sin duda apoyaría a la sostenibilidad de la actividad. No obstante, debe darse la posibilidad de analizar otras opciones que fortalezcan la competitividad de una actividad de un gran impacto social económico de nuestro país como lo ha sido la cafetalera. Se debe dar mayor apoyo para la innovación, facilitar fondos para la participación en ferias internacionales, nuevas tecnologías de producción, proceso y elaboración de bebidas a base de café, se hace necesario.

Además, la Facultad de Ciencias Agroalimentarias adjuntó los criterios de la Escuela de Economía Agronomía (EA-1082-2017, del 18 de diciembre de 2017) y de la Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios, las cuales manifestaron:

(...) Cómo unidad académica enfocada en la Economía Agrícola y Agronegocios nos complace el interés en reconocer que el agronegocio cafetalero se encuentra en una difícil situación, que demanda de acciones legislativas y gubernamentales para salir adelante. Sin embargo, existen algunos temas puntuales, en las cuales nos gustaría se llamar al análisis en el Poder Legislativo.

En primer lugar, consideramos que la difícil situación de la actividad cafetalera es consecuencia de la caída de la productividad de nuestro parque cafetalero, la cual bajó de 30.8 fanegas por hectárea de promedio nacional en el 2004, a 25.5 en el 2012 y a 21.9 en el 2017.

En dicho proyecto de ley se indica que esa gran caída de la productividad de nuestro parque cafetalero se debe a una depresión de los precios del café. Sin embargo, las estadísticas de los informes presentados por el ICAFE a los Congresos Nacionales Cafetaleros muestran que en las últimas 10 cosechas, sea a partir de la del 2007-2008, los precios recibidos por los productores, en su equivalente en dólares, siempre fueron mucho más superiores que los que habían recibido en las cosechas anteriores. El tema está más enfocado en cambios en la estructura de costos y en la consecuente rentabilidad de

la actividad como tal.

El proyecto bajo análisis busca la creación de un fondo de apoyo a créditos y a avales para los productores, orientados a la renovación y al mantenimiento de las plantaciones de café, lo cual podría interpretarse como que la caída de la productividad que se viene presentando pudo ser debido a una inadecuada aplicación de las disposiciones que sobre financiación a los productores que estableció la Ley Cafetalera de 1961, sea la N.º 2762.

Debe recordarse que esa ley de 1961, en cuanto a crédito y avales a los productores fue reforzada con la Ley No. 7301 del 15 de julio de 1992, que creó el Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONACAFE) el cual operó sin necesidad de imponerle impuesto alguno a nuestra actividad cafetalera para su sostenibilidad. En cambio el proyecto de ley en comentario plantea que los productores aporten \$0.75 por fanega cosechada, lo cual llama la atención por qué se puede analizar como una forma de generar un impuesto a la producción de café; ya que únicamente el agente primario de la agrocadena está aportando y no se incluyen el agroindustrial, el torrefactor o el exportador en este aporte al fondo.

También, llama la atención que se planteó un Consejo Consultivo, como un órgano burocrático más, en lugar de una oficina técnica o una dependencia del ICAFE. Ya que se corre el riesgo de que de acuerdo con su estructura, sus facultades y su gran capacidad para adquirir líneas de crédito, más bien se desempeñaría como un nuevo ente autónomo gubernamental con una Junta Directiva (en la cual en el proyecto se le llama el “Consejo Ejecutivo”), cuyos integrantes devengarán dietas conforme con lo establecido en la Ley sobre el Pago de Dietas a Directivos de Instituciones Autónomas, N.º 3065, de 20 de noviembre de 1962.

Finalmente, se considera que el fondo propuesto es importante para la sostenibilidad de la actividad cafetalera, pero la sostenibilidad por definición es un tema multifactorial y los problemas no se deben únicamente a temas de precios, sino también a cambio climático, rentabilidad, estructuras de costos, desastres naturales, plagas y enfermedades entre otros, por lo que celebramos el espíritu de esta ley; sin embargo, los puntos anteriormente citados ponen de manifiesto que la propuesta debe ser trabajada aún más en pro de la actividad cafetalera nacional y los agentes económicos involucrados en su cadena de valor; sobre todo los productores primarios.

La Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios (EAA-975-2017, del 19 de diciembre de 2017) señaló:

(...) En el artículo 11 se indica que “El Fonascafé impulsará y ejecutará a través del ICAFE programas de sostenibilidad y responsabilidad social y para este fin contará con una contribución aportada por los productores de café de hasta \$0,75 por dos doble hectolitros de café en fruta (fanega) destinada exclusivamente para ello”. La contribución será aportada por los productores; pero el proyecto de ley no explicita si las firmas beneficiadoras u otros actores también contribuirán al Fondo, lo que también sería deseable. De lo contrario, únicamente el productor podría verse sometido a un tipo de “impuesto” o “cargo administrativo” a la producción.

Finalmente, la Escuela de Administración Pública envió el criterio del profesor M.Sc. Víctor Garro Martínez (oficio del 12 de enero de 2018), quien expone el siguiente criterio:

(...) I-Consideraciones justificantes:

1. *Que la actividad cafetalera en Costa Rica, es una actividad generadora de una serie de enlaces o vínculos con otras actividades productivas y de servicios como son la actividad de transporte, financiera, textil y otras de la rama industrial*
2. *Que sus beneficios permiten la distribución de ingresos a familias tradicionalmente ubicadas en el primer quintil de distribución de ingresos.*
3. *Que por sus características de cosecha, la cafcultura permite la ocupación temporal de personas que se encuentran en la informalidad, con lo cual reduce la vulnerabilidad de ciertos grupos, en especial en los sectores rurales del país.*
4. *En el sector cafetalero se ha desarrollado un importante capital social a través de organizaciones de diverso tipo que han permitido el desarrollo de caminos e infraestructura comunal, así como el desarrollo de importantes conocimientos técnicos y comerciales.*
5. *El grueso de la producción cafetalera se realiza por pequeños productos, donde la tenencia de la tierra no es concentrada en grandes propiedades, lo cual contribuye a una mejor distribución de los medios de producción agrícolas.*
6. *Al respecto, es importante la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera, FONASCAFE, ya que permitiría el mejor acceso a la actividad financiera, expresada por medio de créditos y avales a los productores de café.*

II Aspectos positivos del articulado de Ley

1. *Se establece la Administración del Fondo a través de personas con conocimiento de la actividad cafetalera, tanto*

- en los referente a la cosecha, producción y comercialización como es el caso del ICAFE.
2. Se favorece al pequeño productor como sujeto de la actividad del FONASCAFE e incorpora los aspectos de mejora tecnológica para la mejora de la productividad.
 3. Que como todo proceso de financiamiento hay aspectos de riesgo de forma tal que FONASCAFE cubriría hasta un 75% del financiamiento de acuerdo a los estudios técnicos y de conformidad a la contragarantía que ofrezcan los beneficiarios, lo cual sugiere que los aspectos de riesgo son cubiertos en forma razonable para este tipo de actividad.
 4. El uso de los recursos del fondo se distribuirá entre las diferentes regiones, considerando el aporte a la cosecha que hace cada región, lo cual está relacionado con el número de productores a beneficiar.

II Aspectos de mejora al texto del proyecto de Ley

1. En el artículo 3, a fin de que haya representación de los productores de café se sugiere que se incorpore un representante de las cooperativas de café que sea propuesto por medio del Consejo Nacional de Cooperativas, el cual deberá convocar para su elección a las cooperativas comercializadoras de café.
2. En el artículo 8, se debe agregar dentro de las fuentes de financiamiento, los recursos provenientes por pago de comisiones de aval que se deberán cobradas en caso de los avales o por la emisión de cualquier tipo de contragarantía que otorgue el Fondo.
3. En el artículo 9, se debe agregar que en el caso de financiamiento en moneda extranjera el FONASCAFE deberá tomar las medidas pertinentes para que dentro del cálculo de tasas de interés y cobro de comisiones se considere una prima o componente el riesgo cambiario, a efecto de que no se perjudique el Fondo ante fluctuaciones del tipo de cambio.
4. En el artículo 10 se debe introducir un agregado de forma tal que se establezca que se darán tasas favorables, en el tanto se garantice la sostenibilidad financiera del FONASCAFE.
5. En el artículo 13, en el primer párrafo, se deberá sustituir la frase “bancos del Estado”, por “bancos comerciales del Estado”

III Conclusión

La propuesta del proyecto de Ley, subsana la carencia de un instrumento financiero necesario para la sostenibilidad de la actividad cafetalera nacional.

IV Recomendación

Se sugiere al Consejo Universitario manifestarse a favor del proyecto, tal como se plantea en el Expediente 20.485, con las observaciones sugeridas para la mejora del articulado de Ley la Creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera.

PROPUESTA DE ACUERDO

CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de Costa Rica*¹, la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera* (Fonascafé). Expediente N.º 20.485 (oficio AL-AGRO-189-2017, del 3 de octubre de 2017).
 2. Este proyecto de ley busca crear el Fondo de Sostenibilidad Cafetalera, denominado Fonascafé, como una oficina técnica especializada en el manejo de apoyo a créditos y avales para productores, en procura de mantener la sostenibilidad de la actividad cafetalera, mediante un programa de financiamiento directo e indirecto para los productores de café, en especial a los pequeños, en proyectos viables y sostenibles, dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones y en la adquisición de nuevas tecnologías para aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones. El Fonascafé queda autorizado para emitir avales, garantías y contragarantías a favor de los intermediarios financieros que otorguen los créditos que conduzcan a los fines mencionados y debe llevar a cabo programas de responsabilidad social. El Fondo tendrá su propio Directorio Ejecutivo y sus miembros devengarán dietas. Los costos corren por cuenta del ICAFE y tiene diferentes fuentes de financiamiento incluidos fondos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
 3. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1073-2017, del 30 de octubre de 2017, manifestó que *no advierte incidencia negativa del proyecto en la autonomía universitaria, según sus diversos ejes: funciones, propósitos, estructura,*
- ¹ Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al Órgano Director correspondiente de cada una de ellas.

hacienda universitaria, gestión universitaria y áreas sustantivas (docencia, investigación y acción social).

4. La Escuela de Economía, mediante oficio Ec-1087-2017, del 20 de diciembre de 2017, envió su criterio; la Facultad de Ciencias Agroalimentarias con el oficio DCA-791-2017, del 20 de diciembre de 2017, adjuntó los criterios de la Escuela de Economía Agronomía (EA-1082-2017, del 18 de diciembre de 2017) y de la Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios (EAA-975-2017, del 19 de diciembre de 2017), y la Escuela de Administración Pública envió el criterio del profesor M.Sc. Víctor Garro Martínez, el 12 de enero de 2018, que se manifestaron a favor de la propuesta por las siguientes razones:
 - La actividad cafetalera en Costa Rica es una actividad generadora de una serie de enlaces o vínculos con otras actividades productivas, y de servicios como son la actividad de transporte, financiera, textil y otras de la rama industrial. Sus beneficios permiten la distribución de ingresos a familias tradicionalmente ubicadas en el primer quintil de distribución de ingresos.
 - Por sus características de cosecha, la caficultura permite la ocupación temporal de personas que se encuentran en la informalidad, con lo cual reduce la vulnerabilidad de ciertos grupos, en especial en los sectores rurales del país.
 - En el sector cafetalero se ha desarrollado un importante capital social por medio de organizaciones de diverso tipo que han permitido el desarrollo de caminos e infraestructura comunal, así como el desarrollo de importantes conocimientos técnicos y comerciales.
 - El grueso de la producción cafetalera se realiza por pequeños productos, donde la tenencia de la tierra no es concentrada en grandes propiedades, lo cual contribuye a una mejor distribución de los medios de producción agrícolas.
 - La creación del Fonascafé permitiría el mejor acceso a la actividad financiera, expresada por medio de créditos y avales a los productores de café.
 - Se establece la Administración del Fondo mediante personas con conocimiento de la actividad cafetalera, tanto en lo referente a la cosecha, producción y comercialización, como es el caso del ICAFE.
 - Se favorece al pequeño productor como sujeto de la actividad del Fonascafé e incorpora los aspectos de mejora tecnológica para la productividad.
 - Como todo proceso de financiamiento tiene aspectos riesgosos, de forma tal que Fonascafé cubriría hasta un 75% del financiamiento de acuerdo con los estudios técnicos y de conformidad con la contragarantía que ofrezcan los beneficiarios, lo cual sugiere que los aspectos de riesgo son cubiertos en forma razonable para este tipo de actividad.
 - El uso de los recursos del Fondo se distribuirá entre las diferentes regiones, considerando el aporte que hace cada región a la cosecha, lo cual está relacionado con el número de productores por beneficiar.
5. El Fondo propuesto es importante para la sostenibilidad de la actividad cafetalera, pero la sostenibilidad por definición es un tema multifactorial y los problemas no se deben únicamente a los precios, sino también al cambio climático, rentabilidad, estructuras de costos, desastres naturales, plagas, enfermedades, entre otros; no obstante, la propuesta debe ser trabajada aún más en pro de la actividad cafetalera nacional y los agentes económicos involucrados en su cadena de valor, sobre todo los productores primarios. Al respecto, se deben tomar en consideración las siguientes observaciones para mejora del proyecto:
 - Preocupa que dentro de las fuentes de financiamiento del Fonascafé se incluyan partidas que el Ministerio de Agricultura y Ganadería pueda incluir en su presupuesto. Esto, por la difícil situación fiscal que vive el país, donde de su Presupuesto Nacional solo el 55% se financia con impuestos y para financiar el resto debe recurrirse al endeudamiento interno, externo o combinado, lo cual nos conduce a un empeoramiento de esa crítica situación.
 - También es preocupante que se puedan estar generando duplicación de funciones, en entes existentes que no solo puedan generar mayor tramitología y burocracia administrativa, sino que además pueda incidir directamente en el gasto público; por ejemplo, llama la atención que se quiera promulgar una ley para crear un Fondo dentro del ICAFÉ, con Directorio Ejecutivo separado, para realizar funciones muy similares a las que ya realiza el ICAFÉ, por lo que se recomienda asegurarse de no estar creando instancias innecesarias con costos adicionales. Además,

debe evaluarse el costo económico que implica para las arcas fiscales la promulgación de leyes específicas para mejorar el funcionamiento de cualquier sector productivo, en este caso el cafetalero. Esto, tomando en cuenta que al hacerse para casos específicos reduce los grados de libertad del Gobierno para aplicar política pública de apoyo en beneficio de determinado sector, cuando así se amerite.

- Debe evaluarse si con esta ley se estarían duplicando las funciones del Sistema de Banca para el Desarrollo, al darle al Fonascafé la potestad para avalar, garantizar y contragarantizar operaciones de crédito relacionadas con la sostenibilidad de los pequeños productores cafetaleros. Conviene evitar dictar leyes para crear instancias que vienen a competir con otras que apenas están en proceso de fortalecimiento (Ley N.º 8634, artículos 1, 4 inciso b, 6 y otros afines).
- El fondo viene a ser un mecanismo importante de apoyo al sector cafetalero para periodos de crisis; sin embargo, el aporte para la creación del Fondo (US\$ 0,75 por dos doble hectolitro de café en fruta) debe ser compartido por todos los involucrados en la actividad, pues cargarlo únicamente al sector primario (a los agricultores), sería como un impuesto a la producción. Parece que se quiere seguir cargando de más “costos” a la fase de mayor riesgo en la cadena de valor del café. No obstante, se debe tener en cuenta que la Ley que creó el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) operó sin necesidad de establecer impuesto a la actividad cafetalera.
- Se deben analizar otras opciones que fortalezcan la competitividad de una actividad de un gran impacto socioeconómico en nuestro país, como lo ha sido la cafetalera. Es necesario apoyar la innovación, facilitar fondos para la participación en ferias internacionales, nuevas tecnologías de producción, proceso y elaboración de bebidas a base de café.
- La difícil situación de la actividad cafetalera es consecuencia de la caída de la productividad de nuestro parque cafetalero, la cual bajó de 30,8 fanegas por hectárea de promedio nacional en el 2004, a 25,5 en el 2012 y a 21,9 en el 2017. Las estadísticas de los informes presentados por el ICAFE a los congresos nacionales cafetaleros muestran que en las últimas 10 cosechas, o sea, a partir de la del 2007-2008, los precios recibidos por los productores, en su equivalente en dólares, siempre fueron superiores a los que habían recibido en las cosechas anteriores. El tema está más enfocado en cambios en la estructura de costos y en la consecuente rentabilidad de la actividad como tal.
- Llama la atención que se planteó un consejo consultivo, como un órgano burocrático más, en lugar de una oficina técnica o una dependencia del ICAFE, con lo cual se corre el riesgo de que, de acuerdo con su estructura, sus facultades y su gran capacidad para adquirir líneas de crédito, más bien se desempeñaría como un nuevo ente autónomo gubernamental con una junta directiva (en el proyecto se le llama “Consejo Ejecutivo”), cuyos integrantes devengarán dietas conforme lo establecido en la Ley sobre el Pago de Dietas a Directivos de Instituciones Autónomas, N.º 3065, de 20 de noviembre de 1962.

6. Es necesario tomar en cuenta las siguientes observaciones puntuales al articulado del proyecto:

- En el artículo 3, a fin de que haya representación de los productores de café, se sugiere que se incorpore un representante de las cooperativas de café que sea propuesto por medio del Consejo Nacional de Cooperativas, el cual deberá convocar, para su elección, las cooperativas comercializadoras de café.
- En el artículo 8, sobre las fuentes de financiamiento, se deben agregar los recursos provenientes por pago de comisiones de aval que se cobrará en caso de los avales, o por la emisión de cualquier tipo de contragarantía que otorgue el Fondo.
- En el artículo 9 se debe agregar que, en el caso de financiamiento en moneda extranjera, el Fonascafé deberá tomar las medidas pertinentes para que dentro del cálculo de tasas de interés y cobro de comisiones se considere una prima o componente de riesgo cambiario, a efectos de que no se perjudique el Fondo ante fluctuaciones del tipo de cambio.
- En el artículo 10 se debe introducir el establecimiento de tasas favorables, en el tanto se garantice la sostenibilidad financiera del Fonascafé.
- En el artículo 11 se indica que se contará con una contribución aportada por los productores, pero no se explicita si las firmas beneficiadoras u otros actores también contribuirán al Fondo, lo que también sería deseable. De lo contrario, únicamente el productor podría verse sometido a un tipo de “impuesto” o “cargo administrativo” a la producción.

- En el primer párrafo del artículo 13 se debe sustituir la frase “bancos del Estado”, por “bancos comerciales del Estado”.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, que la Universidad de Costa Rica **recomienda aprobar** el Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera* (Fonascafé). Expediente N.º 20.485, siempre y cuando se tomen en cuenta las observaciones señaladas en los considerandos 5 y 6.”

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen.

EL M.Sc. CARLOS MÉNDEZ señala aspectos positivos sobre esta iniciativa, la cual busca fortalecer una actividad agrícola que ha venido enfrentándose con diversos problemas de carácter ambiental y agronómico.

Apunta que para nadie es un secreto los estragos que han ocasionado los efectos de La Niña y El Niño en el sector agrícola, en el cual el café no es ajeno a estas circunstancias, que, además, en los últimos años, se ha visto afectado por la roya y el ojo de gallo, situación que ha perjudicado a los productores. Agrega que existen otros factores externos que inciden en la actividad cafetalera, como es la competencia de países que han entrado en el mercado internacional, que ya no son estrictamente nuevos, pero sí fuertes competidores del producto costarricense.

Destaca que en el producto interno bruto nacional (PIB) el aporte del sector agrícola anda alrededor de un 6% a un 7%, dependiendo de cómo se comporte el sector industrial, y si bien la característica es que la importancia relativa de la agricultura siga en un proceso de disminución, lo cierto es que todavía existe un alto porcentaje de la población costarricense que depende de la agricultura. Aproximadamente, el 48% de la población nacional vive en zonas rurales y depende de esta o de actividades ligadas, lo cual hace que el valor agregado agropecuario ande alrededor de un 15%.

Agrega que existen una gran cantidad de cultivos que son de capital importancia como productos de exportación, el café entre ellos. Lo que hace importante e interesante este producto es el comportamiento histórico, pues existe una alta cantidad de productores y eso diferenció, durante muchos años, a la plantación bananera de la hacienda cafetalera, pues en el caso del café eran muchos productores y propietarios de tierra los que salían favorecidos. La actualidad no es muy diferente, debido a que en el sector cafetalero existe gran cantidad de productores pequeños y medianos, que, precisamente, son los que más están afectados por las situaciones coyunturales que se viven en este momento.

Menciona que son productores que muchas veces viven en áreas vulnerables a la pobreza; por ejemplo, en Guanacaste, en San Carlos, en la zona sur y en Pérez Zeledón y que dependen, muchas veces, del café como su única forma de ingreso para subsistir.

Detalla que es un cultivo que posee una alta demanda de mano de obra para la cosecha, la cual es satisfecha, también, por personas que requieren de esa fuente de trabajo para poder vivir gran parte del año.

Considera que un proyecto como este viene a favorecer toda una cadena agroalimentaria importantísima. No concluye sin mencionar la relevancia de las mejoras que han sido sugeridas por el criterio experto, lo cual es fundamental para que esta iniciativa pueda tener el éxito que todos desean.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA agradece el aporte del M.Sc. Méndez en cuanto a la contextualización de la producción agrícola en el país, pero señala algunos elementos adicionales al respecto; uno de ellos, casi para empezar con el punto que concluyó, es que, si bien es cierto poseen un problema importante de desempleo, sobre todo en la población adulta joven y en el sector agrícola la mayoría de la mano de obra, principalmente la que no es permanente, proviene fuera del país, lo cual es verificable, aunque no posee los números para referirse.

Cree, aunque existe un 48% de población rural, que cada día es mucho menor y se atreve a pensar que ese porcentaje, probablemente, en un análisis posterior, resulte ser más bajo hoy día. Añade que Costa Rica está en un proceso de cambio hacia un modelo económico en el cual la mayor parte de los ingresos provienen del sector que podría denominar de servicios.

Precisamente, hace unos días constató que este sector posee una alta necesidad de mano de obra, pues entre treinta y cinco mil, y cuarenta y cinco mil empleos estaban disponibles en una feria de empleo que se está llevando a cabo en este momento; sin embargo, a pesar de que existe esa demanda de empleo no hay suficientes oferentes.

Piensa que esta situación apunta no solo a cuestiones como una legislación que les permita sostener al agrocostarricense en este sector tan particular del café, sino, más bien, a otras falencias, como, por ejemplo, tareas de educación que no se están atendiendo y que son las que impiden que los jóvenes puedan acceder a fuentes de trabajo de otra índole.

Expresa que esta situación es motivada por cambios que realizaron en los últimos diez años por medio de la concertación de tratados de libre comercio y demás, y tal y como se dijo en el momento en que se estaban aprobando, el TLC ha generado un cambio sustantivo en la naturaleza misma del Estado costarricense y lo están viviendo con este desempleo.

Cita lo anterior, porque, de cierta manera, esta ley le suena a un intento de detener algo que con esta ley no se podría y le suena al recurso del cual trató de echar mano en un momento dado, cuando propuso que de 25 centavos de dólar de impuesto por caja de banano que se exportara se diera al ferrocarril de Costa Rica para su financiamiento, y demás, lo cual nunca se puso en funcionamiento, sino que pasó a ser de 25 centavos a 7 centavos y, una vez que se aprobó la ley, existía la posibilidad de decir que se bajaba a determinado monto, pues no se podía, ya que los entes de presión podían hacer estas cosas, y al final de cuentas simplemente no se materializó ese traslado de fondos.

Manifiesta que, más allá de intentos que han resultado infructuosos para poner impuestos a la producción (no le queda claro si es impuesto a la producción en origen primario), cree que es una de las cuestiones que solicita que se reciban y no a quién en realidad o dónde efectivamente se está realizando la mayor parte del rendimiento, a partir de la producción agrícola, que es en el traslado y la comercialización del producto; pues es ahí donde está la parte fuerte de lo que genera en recursos y no en el productor primario, en este caso el café, sino que está en otro lado.

Considera que tasar donde existe menos fortaleza económica parece un favor a medias, pues se está tasando para poder hacerles un favor y resulta en un “redireccionamiento” de los ingresos posibles y, en ese sentido, en un impuesto que estaría por fuera de toda la planificación de impuesto que se debe llevar a cabo en el país, y la reforma fiscal a lo que eso les conduce.

Advierte de que esto es un asunto de fondo, pues consiste en esa manera de legislar anterior de fondos y asignaciones especiales y ese tipo de cuestiones que se salen de toda la regulación que podrían tener, por ejemplo, en un ordenamiento fiscal más racional desde el punto de vista nacional.

Exterioriza que estas cuestiones le preocupan y no desea que esta intervención se considere como una negativa a financiar o a buscarle protección a la producción agrícola o agropecuaria; todo lo contrario, están en la necesidad, inclusive, de garantizar una seguridad alimentaria en el país, una producción agropecuaria que sea valiosa en el mercado mundial; sobre todo, ante elementos que lo seguirá afectando, como es la variabilidad, producto del cambio climático, que estará impactándolos, al cual el M.Sc. Méndez se refirió, aunque de una manera un poco más breve, en cuanto no solamente al impacto de este cambio climático, sino, también, todas las enfermedades que se producen alrededor de todas estas distorsiones en el ambiente climático.

Sabe que esto deben manejarlo, pero estima que de fondo lo que debería contener su argumento es que el Estado costarricense ya posee una banca nacionalizada y que más bien debería dirigir sus intenciones de reformar, hacia garantizar que, efectivamente, la banca estatal sea una banca de desarrollo y no una banca comercial, como están teniendo hoy día, la cual compite con la banca privada en ese entorno comercial con costos similares o quizás mayores asignados a sus servicios, pues todos saben cómo se cobran los cheques, las transacciones, transferencias y demás.

Estima que, en realidad, es una necesidad de banca estatal dedicada al desarrollo y, probablemente, el mejor esfuerzo sea de un Poder Ejecutivo y uno Legislativo que se preocupen por este tipo de avance en el país, y no tanto una fórmula que le resulta un tanto añeja en cuanto a la propuesta de solución similar a otras que se plantearon en el pasado, como a las que se refirió antes con respecto a la producción de banano y demás.

Menciona que está claro en que el papel que jugó la producción del café en Costa Rica, sobre todo en el desarrollo del Valle Central rural, si lo pueden llamar de esa manera, fue muy importante, incluso en la formación de la misma nacionalidad y desarrollo democrático, según lo conciben, pequeños productores y no grandes latifundios; por supuesto, está claro en eso.

Apunta a revisar esto desde una perspectiva más acorde con lo que viven hoy día, en cuanto a los pasos que ya dieron y que sería muy difícil echar marcha atrás a ellos, como economía abierta, como economía que participa en tratados de libre comercio, que los obligan a pensar, más bien, en una racionalización mayor de la manera en que manejan la Hacienda o desarrollo fiscal, por medio de planes más integrales.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Ocho votos.

EN CONTRA: M.Sc. Patricia Quesada, Ph.D. Guillermo Santana.

TOTAL: Dos votos.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de Costa Rica*², la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascafé)*. Expediente N.º 20.485 (oficio AL-AGRO-189-2017, del 3 de octubre de 2017).
2. Este proyecto de ley busca crear el Fondo de Sostenibilidad Cafetalera, denominado Fonascafé, como una oficina técnica especializada en el manejo de apoyo a créditos y avales para productores, en procura de mantener la sostenibilidad de la actividad cafetalera, mediante un programa de financiamiento directo e indirecto para los productores de café, en especial a los pequeños, en proyectos viables y sostenibles, dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones y en la adquisición de nuevas tecnologías para aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones. El Fonascafé queda autorizado para emitir avales, garantías y contragarantías a favor de los intermediarios financieros que otorguen los créditos que conduzcan a los fines mencionados y debe llevar a cabo programas de responsabilidad social. El Fondo tendrá su propio Directorio Ejecutivo y sus miembros devengarán dietas. Los costos corren por cuenta del ICAFE y tiene diferentes fuentes de financiamiento, incluidos fondos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
3. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1073-2017, del 30 de octubre de 2017, *manifestó que no advierte incidencia negativa del proyecto en la autonomía universitaria, según sus diversos ejes: funciones, propósitos, estructura, hacienda universitaria, gestión universitaria y áreas sustantivas (docencia, investigación y acción social)*.
4. La Escuela de Economía, mediante oficio EC-1087-2017, del 20 de diciembre de 2017, envió su criterio; la Facultad de Ciencias Agroalimentarias con el oficio DCA-791-2017, del 20 de diciembre de 2017, adjuntó los criterios de la Escuela de Agronomía (EA-1082-2017, del 18 de diciembre de 2017) y de la Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios (EAA-975-2017, del 19 de diciembre de 2017); por su parte, la Escuela de Administración Pública envió el criterio del profesor M.Sc. Víctor Garro Martínez, el 12 de enero de 2018. Los criterios se manifestaron a favor de la propuesta por las siguientes razones:
 - La actividad cafetalera en Costa Rica es una actividad generadora de una serie de enlaces o vínculos con otras actividades productivas, y de servicios como son la actividad de transporte, financiera, textil y otras de la rama industrial. Sus beneficios permiten la distribución de ingresos a familias tradicionalmente ubicadas en el primer quintil de distribución de ingresos.
 - Por sus características de cosecha, la caficultura permite la ocupación temporal de personas que se encuentran en la informalidad, con lo cual reduce la vulnerabilidad de ciertos grupos, en especial en los sectores rurales del país.
 - En el sector cafetalero se ha desarrollado un importante capital social por medio de organizaciones de diverso tipo que han permitido el desarrollo de caminos e infraestructura comunal, así como el desarrollo de importantes conocimientos técnicos y comerciales.

2 Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al Órgano Director correspondiente de cada una de ellas.

- El grueso de la producción cafetalera se realiza por pequeños productos, donde la tenencia de la tierra no es concentrada en grandes propiedades, lo cual contribuye a una mejor distribución de los medios de producción agrícolas.
 - La creación del Fonascafé permitiría el mejor acceso a la actividad financiera, expresada por medio de créditos y avales a los productores de café.
 - Se establece la Administración del Fondo mediante personas con conocimiento de la actividad cafetalera, tanto en lo referente a la cosecha, producción y comercialización, como es el caso del ICAFE.
 - Se favorece al pequeño productor como sujeto de la actividad del Fonascafé e incorpora los aspectos de mejora tecnológica para la productividad.
 - Como todo proceso de financiamiento tiene aspectos riesgosos, de forma tal que Fonascafé cubriría hasta un 75% del financiamiento de acuerdo con los estudios técnicos y de conformidad con la contragarantía que ofrezcan los beneficiarios, lo cual sugiere que los aspectos de riesgo son cubiertos en forma razonable para este tipo de actividad.
 - El uso de los recursos del Fondo se distribuirá entre las diferentes regiones, considerando el aporte que hace cada región a la cosecha, lo cual está relacionado con el número de productores por beneficiar.
5. El Fondo propuesto es importante para la sostenibilidad de la actividad cafetalera, pero la sostenibilidad por definición es un tema multifactorial y los problemas no se deben únicamente a los precios, sino, también, al cambio climático, rentabilidad, estructuras de costos, desastres naturales, plagas, enfermedades, entre otros; no obstante, la propuesta debe ser trabajada aún más en pro de la actividad cafetalera nacional y los agentes económicos involucrados en su cadena de valor, sobre todo los productores primarios. Al respecto, se deben tomar en cuenta las siguientes observaciones para mejora del proyecto:
- Preocupa que dentro de las fuentes de financiamiento del Fonascafé se incluyan partidas que el Ministerio de Agricultura y Ganadería pueda incluir en su presupuesto. Esto, por la difícil situación fiscal que vive el país, donde su Presupuesto Nacional solo el 55% se financia con impuestos y para financiar el resto debe recurrirse al endeudamiento interno, externo o combinado, lo cual nos conduce a un empeoramiento de esa crítica situación.
 - También es preocupante que se pueda estar presentando duplicación de funciones en entes existentes que no solo puedan generar mayor tramitología y burocracia administrativa, sino que además pueda incidir directamente en el gasto público; por ejemplo, llama la atención que se quiera promulgar una ley para crear un Fondo dentro del ICAFE, con Directorio Ejecutivo separado, para efectuar funciones muy similares a las que ya realiza el ICAFE, por lo que se recomienda asegurarse de no estar creando instancias innecesarias con costos adicionales. Además, debe evaluarse el costo económico que implica para las arcas fiscales la promulgación de leyes específicas para mejorar el funcionamiento de cualquier sector productivo, en este caso el cafetalero. Esto, tomando en cuenta que al hacerse para casos específicos reduce los grados de libertad del Gobierno para aplicar política pública de apoyo en beneficio de determinado sector, cuando así se amerite.

- Debe evaluarse si con esta ley se estarían duplicando las funciones del Sistema de Banca para el Desarrollo, al darle al Fonascafé la potestad para avalar, garantizar y contragarantizar operaciones de crédito relacionadas con la sostenibilidad de los pequeños productores cafetaleros. Conviene no dictar leyes para crear instancias que vienen a competir con otras que apenas están en proceso de fortalecimiento (Ley N.º 8634, artículos 1, 4 inciso b, 6 y otros afines).
 - El Fondo viene a ser un mecanismo importante de apoyo al sector cafetalero para periodos de crisis; sin embargo, el aporte para la creación del Fondo (US\$ 0,75 por dos doble hectolitro de café en fruta) debe ser compartido por todos los involucrados en la actividad, pues cargarlo únicamente al sector primario (a los agricultores), sería como un impuesto a la producción. Parece que se quiere seguir cargando de más “costos” a la fase de mayor riesgo en la cadena de valor del café. No obstante, se debe tener en cuenta que la Ley que creó el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) operó sin necesidad de establecer impuesto a la actividad cafetalera.
 - Se deben analizar otras opciones que fortalezcan la competitividad de una actividad de un gran impacto socioeconómico en nuestro país, como lo ha sido la cafetalera. Es necesario apoyar la innovación, facilitar fondos para la participación en ferias internacionales, nuevas tecnologías de producción, proceso y elaboración de bebidas a base de café.
 - La difícil situación de la actividad cafetalera es consecuencia de la caída de la productividad de nuestro parque cafetalero, la cual bajó de 30,8 fanegas por hectárea de promedio nacional en el 2004, a 25,5 en el 2012 y a 21,9 en el 2017. Las estadísticas de los informes presentados por el ICAFE ante los congresos nacionales cafetaleros muestran que en las últimas 10 cosechas, o sea, a partir de la del 2007-2008, los precios recibidos por los productores, en su equivalente en dólares, siempre fueron superiores a los que habían recibido en las cosechas anteriores. El tema está más enfocado en cambios en la estructura de costos y en la consecuente rentabilidad de la actividad como tal.
 - Llama la atención que se plantee un consejo consultivo, como un órgano burocrático más, en lugar de una oficina técnica o una dependencia del ICAFE, con lo cual se corre el riesgo de que, de acuerdo con su estructura, sus facultades y su gran capacidad para adquirir líneas de crédito, más bien se desempeñaría como un nuevo ente autónomo gubernamental con una junta directiva (en el proyecto se le llama “Consejo Ejecutivo”), cuyos integrantes devengarán dietas conforme lo establecido en la Ley sobre el Pago de Dietas a Directivos de Instituciones autónomas, N.º 3065, de 20 de noviembre de 1962.
6. Es necesario tomar en cuenta las siguientes observaciones puntuales al articulado del proyecto:
- En el artículo 3, a fin de que haya representación de los productores de café, se sugiere que se incorpore un representante de las cooperativas de café que sea propuesto por medio del Consejo Nacional de Cooperativas, el cual deberá convocar, para su elección, las cooperativas comercializadoras de café.
 - En el artículo 8, sobre las fuentes de financiamiento, se deben agregar los recursos provenientes por pago de comisiones de aval que se cobrará en caso de los avales, o por la emisión de cualquier tipo de contragarantía que otorgue el Fondo.

- En el artículo 9 se debe agregar que, en el caso de financiamiento en moneda extranjera, el Fonascfé deberá tomar las medidas pertinentes para que dentro del cálculo de tasas de interés y cobro de comisiones se considere una prima o componente de riesgo cambiario, a efectos de que no se perjudique el Fondo ante fluctuaciones del tipo de cambio.
- En el artículo 10 se debe introducir el establecimiento de tasas favorables, en el tanto se garantice la sostenibilidad financiera del Fonascfé.
- En el artículo 11 se indica que se contará con una contribución aportada por los productores, pero no se explicita si las firmas beneficiadoras u otros actores también contribuirán al Fondo, lo que también sería deseable. De lo contrario, únicamente el productor podría verse sometido a un tipo de “impuesto” o “cargo administrativo” a la producción.
- En el primer párrafo del artículo 13 se debe sustituir la frase “bancos del Estado”, por “bancos comerciales del Estado”.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el Proyecto: *Ley para la creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (Fonascfé)*. Expediente N.º 20.485, siempre y cuando se tomen en cuenta las observaciones señaladas en los considerandos 5 y 6.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 2

El Consejo Universitario conoce el dictamen CEL-DIC-18-001, de la Comisión Especial que estudió el Proyecto de *Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506.

EL LIC. WARNER CASCANTE señala que, aunque en la exposición de motivos se aducen situaciones de orden económico, que siempre deben tener presentes, existen otras por las cuales se recomienda no aprobar este proyecto de ley.

Solicita que en actas quede integralmente el dictamen de la Comisión Especial, pues no lo leerá todo.

Recuerda que algunas remuneraciones adicionales al salario como la dedicación exclusiva, la prohibición, la carrera profesional y la anualidad, poseen diversas formas de regularse en todo el sector público, pero aquí lo importante son las situaciones de fondo que esgrimen los órganos técnicos universitarios.

Seguidamente, expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley para la regular*

las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público. Expediente N.º 19.506, propuesto por la diputada Sandra Pizsk.

2. La Rectoría traslada el Proyecto de Ley al Consejo Universitario, mediante el oficio R-7941-2016, del 1.º de diciembre de 2016, para la elaboración del criterio institucional respectivo.
3. El Consejo Universitario acuerda, en la sesión N.º 6057, del 16 de febrero de 2017, conformar una comisión especial, coordinada por el Lic. Warner Cascante Salas, para que presente el criterio sobre el Proyecto en estudio.
4. El director del Consejo Universitario solicita el criterio de la Oficina Jurídica en el oficio CU- 1408-2016, del 8 de diciembre de 2016, así como el de la Contraloría Universitaria en el CU-539-2017, del 4 de mayo de 2017.
5. La Oficina Jurídica, mediante el OJ- 57-2017, del 17 de agosto de 2017, dictaminó sobre el particular.
6. El Coordinador de la Comisión Especial solicita mediante el oficio el CU-360-2017, del 16 de marzo del 2017, el criterio del los profesores: Lic. Marco Durante Calvo, Magister Anahí Fajardo Torres, de la Facultad de Derecho y del Dr. Jorge Rovira Mas, de la Escuela de Sociología.
7. La Contraloría Universitaria, mediante el oficio OCU-R-073 - 2017, del 25 de mayo de 2017, envía el criterio respectivo.
8. No fue posible contar con los criterios solicitados por el coordinador de la Comisión Especial de los docentes de la Facultad de Derecho ni del la Escuela de Sociología. Posteriormente y por correo electrónico, manifestaron limitaciones personales para su envío.
9. El 25 de julio del 2017 entró en vigencia la Ley Reforma Procesal Laboral, la cual modificó cerca del 40% del Código de Trabajo, particularmente prohíbe y sanciona toda discriminación laboral (raza, orientación sexual, estado civil, opinión política entre otras), y plantea una serie de modificaciones al derecho laboral colectivo.

ANÁLISIS

A continuación se describe la finalidad del Proyecto de Ley, tomado de la exposición de motivos y del texto remitido por la Asamblea Legislativa.

Objetivo

Según indica la exposición de motivos del Proyecto de *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público.* Expediente N.º 19.506, se pretende establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con las retribuciones adicionales al salario único, por considerar que, precisamente, estas retribuciones adicionales³ al salario base, deben otorgarse acorde con criterios objetivos de medición. Por tanto, los objetivos que se buscan son unificar las disposiciones que se aplicarán a la creación, modificación y reconocimiento de las remuneraciones en dinero adicionales al salario base, otorgadas a los funcionarios permanentes y transitorios, propiciar la equidad, la razonabilidad, la eficacia y eficiencia en la gestión pública. Para estos efectos se considerarán las funciones y responsabilidades de los puestos, las estructuras organizacionales, la evaluación del desempeño, entre otros parámetros de medición, así como equiparar el auxilio de cesantía en las instituciones públicas.

Para la impulsora de la iniciativa, con este Proyecto de Ley se pretende atender una serie de debilidades que señaló la Contraloría General de la República (CGR), en su informe DFOE-PGAA-IF-65-2009, del 20 de octubre del 2009, el cual indica que el 53% de las dependencias del sector público están desvinculadas de la planificación de recursos humanos con la planificación institucional; así como disparidades salariales irrazonables y desproporcionadas, las cuales oscilan entre 225% hasta 614% del salario total reconocido para algunos funcionarios públicos, no obstante que, según la homologación efectuada por las dependencias contenidas en la muestra realizada por la CGR, de las funciones asignadas y requisitos exigidos para esos puestos son los mismos, y que las instituciones se ubican en el sector descentralizado; además, se determinó la inoperancia de los instrumentos de evaluación del desempeño en la función pública, por cuanto en el 76.5% de las instituciones analizadas no se utiliza en forma oportuna y adecuada esta evaluación.

3 Se entiende por retribuciones adicionales al salario base lo que implique una erogación monetaria y no en especie.

I. Criterios**a. Criterio de la Oficina Jurídica**

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-57-2017, de 17 de enero de 2017, señala:

(...)

El proyecto referido pretende unificar las disposiciones que rigen la creación, modificación y reconocimiento de las remuneraciones adicionales al salario base de los funcionarios del sector público, así como el pago del auxilio de cesantía en las instituciones públicas.

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 2 propuesto, estas previsiones serán de acatamiento obligatorio para los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus órganos desconcentrados y auxiliares, las instituciones autónomas y semiautónomas, las empresas públicas del Estado y las corporaciones municipales. Por su parte, el artículo 3 excluye de la aplicación de la ley a los bancos públicos del Estado, los entes públicos no estatales y las empresas públicas que participen de forma directa en cualquier actividad abierta del régimen de competencia, únicamente en lo relativo a dicha actividad.

A pesar de que no se exonera expresamente a la Universidad, debe entenderse que las disposiciones contenidas en el proyecto no son aplicables a la Institución, pues ninguno de los entes e instituciones mencionados en el artículo 2 se corresponde con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

La autonomía o independencia universitaria implica, en su vertiente administrativa y organizacional, el ejercicio de todas las potestades

administrativas necesarias para el desarrollo de la actividad docente y de investigación en la Universidad. Por definición, esto incluye la potestad de establecer las escalas salariales y los regímenes de sobresueldos y pluses salariales que pueden recibir los funcionarios universitarios que cumplan con ciertas condiciones objetivas y regladas, y las regulaciones internas que emita la

Universidad, al efecto deben garantizar la óptima prestación del servicio universitario, el eficiente uso de los recursos institucionales y la transparencia y responsabilidad de la gestión universitaria.

No sería aceptable que la Asamblea Legislativa pretendiera, por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, interferir en el régimen laboral universitario. Tal proceder constituye una intromisión indebida en la actividad universitaria y una violación a la autonomía de la Institución. La Universidad de Costa Rica no es ni una institución descentralizada ni una institución autónoma, y en virtud de la independencia administrativa, funcional y de gobierno que le otorgó el constituyente, la nuestra es una institución estatal independiente.

La Universidad de Costa Rica no pretende aislarse del bloque de juridicidad ni constituirse en una especie de isla en el que la independencia vaya de la mano de la irresponsabilidad. Antes bien, la oportuna gestión del empleo y el óptimo aprovechamiento de los recursos institucionales son preocupaciones universitarias, cuya atención debe inspirar la toma de decisiones y la conducción de las actividades académicas en la Institución. Es imperativo para la Universidad adoptar acciones encaminadas a la sana administración de la hacienda universitaria, pero las iniciativas que en esta materia se implementen deben provenir de los órganos de gobierno universitarios, y no pueden, bajo ninguna circunstancia, proceder de entes externos.

Por ello, no podría la propuesta de marras obligar a la Universidad a adecuar su ordenamiento jurídico, políticas salariales e instrumentos técnicos a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley remitido.

2.- Dentro de los rubros que el proyecto pretende unificar se incluyen la dedicación exclusiva (entre el 20% y el 55% del salario base), la prohibición (entre el 25% y el 60%), la carrera profesional, la disponibilidad (hasta un 35%), la anualidad o antigüedad (entre el 1.45% y el 2.56%), y el zonaje, regionalización o desarraigo⁴, y no serán afectadas por la ley ninguna otra remuneración adicional creada mediante ley especial, convención colectiva, decreto, resolución o acuerdo. El salario total que perciban los funcionarios públicos, incluidas las remuneraciones adicionales referidas, no podrá superar el equivalente a 20 salarios base mensuales de la categoría más baja de la Escala de Sueldos de la Administración Pública.

De igual forma, el artículo 5 expresamente proscribire el pago de sobresueldos como la discrecionalidad y la confidencialidad, el reconocimiento de bienes, quinquenios o cualquier otra acumulación de años de servicio distintos a la anualidad.

⁴ Los montos correspondientes a la carrera profesional y al zonaje, regionalización o desarraigo serán fijados por la Dirección General de Servicio Civil y la Contraloría General de la República, según corresponda.

3.- En relación con el auxilio de cesantía, el proyecto remite a las normas contenidas en el Código de Trabajo, y establece que una vez que entre en vigencia la ley, quienes tengan al menos ocho años de antigüedad podrán conservar los años acumulados para efectos del cálculo de la cesantía, pero no podrán seguirse acumulando a futuro ni sobrepasar los veinte años.

4.- El artículo 20 del proyecto prevé que los jefes y titulares subordinados que participen en la negociación de convenciones colectivas no podrán verse beneficiados de lo allí establecido durante el plazo de su vigencia. De manera adicional, tampoco podrán favorecerse los funcionarios a nivel jerárquico que tengan plaza en la misma institución y participen en la emisión de reglamentos, contratos, acuerdos, estatutos o actos que otorguen retribuciones adicionales al salario base. No obstante, ninguna de estas limitaciones se aplicará a los representantes sindicales.

5.- Por último, el proyecto modifica varias disposiciones de otros cuerpos normativos, entre ellos Código de Trabajo, la Ley de Salarios de la Administración Pública, el Código Municipal, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y la Ley General de Control Interno, relacionadas con la negociación de convenciones colectivas en el sector público, los aumentos anuales por mérito, el régimen de autonomía municipal y el pago por prohibición de ejercer profesiones liberales.

b. Criterio de la Contraloría

La Oficina de Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala:

(...)

1. Proyecto de ley expediente #19.506 denominado “Ley de para regular las remuneraciones adicionales al salario y el auxilio de cesantía en el Sector Público”.

Dicho proyecto tiene efectivamente una incidencia directa en el régimen salarial de la Institución:

Primero, este proyecto expresamente señala que su ámbito de aplicación incluye las entidades autónomas y aunque constitucionalmente no se incluye la Universidad de Costa Rica en esta categoría, sí en su desarrollo.

En diferentes leyes y la misma Constitución Política por la Autonomía de la Universidad, se le asignan potestades y condiciones semejantes a las instituciones autónomas y distintas al gobierno central y los gobiernos municipales.

Específicamente en esta Ley se indica:

“Artículo 2.- Ámbito institucional de aplicación. Esta ley vincula a:

- 1) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus órganos desconcentrados y sus órganos auxiliares.
- 2) Las entidades autónomas y semiautónomas.
- 3) Las empresas públicas del Estado.
- 4) Las corporaciones Municipales.”

Su objetivo es unificar las disposiciones de las remuneraciones adicionales al salario base como son la dedicación exclusiva, la prohibición, la carrera profesional, disponibilidad, anualidades o antigüedad y zonaje, regionalización o desarraigo en todo el Sector Público y del cual efectivamente forma parte la Universidad.

También contemplada la prohibición de nuevas remuneraciones adicionales al señalar que:

“Artículo 9. Remuneraciones adicionales impropiedades. No procede la creación, incremento, ni el pago de remuneración por “discrecionalidad y confidencialidad”, ni el pago o reconocimiento de bienios, quinquenios o ningún otro por acumulación de años de servicio distintos a la anualidad o antigüedad, en ninguna de las instituciones contempladas en el artículo 2 de esta ley.”

Como uno de los puntos de afectación general, su artículo 10 impone un límite máximo de ingresos totales (salario base más remuneraciones adicionales) para los servidores y funcionarios públicos de cinco millones doscientos cinco mil colones al mes:

“Artículo 10.- Límite a las remuneraciones totales

La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular; así como los jefes, titulares subordinados, ni ningún otro funcionario de las instituciones contempladas en el artículo 2 de la presente ley, podrán superar el equivalente a 20 salarios base mensuales de la categoría más baja de la Escala de Sueldos de la Administración Pública.”⁵

Sobre los demás rubros el proyecto propone las siguientes modificaciones tendientes a limitar el porcentaje a cancelar:

DEDICACIÓN EXCLUSIVA	PROHIBICIÓN	CARRERA PROFESIONAL	ANUALIDAD O ANTIGÜEDAD
<i>Se suscribiría por un máximo de cinco años, renovable, y en porcentajes del 20% para bachilleres universitarios y 55% para Licenciados u otro superior.</i>	<i>Tiene un porcentaje del 25% para los bachilleres universitarios y 60% para los que ostenten el grado de licenciatura u otro superior.</i>	<i>es un sistema de méritos que reconoce los grados y posgrados, la capacitaciones y actualización profesional, las publicaciones y las colaboraciones como instructores o facilitadores.</i>	<i>Se determinará con una calificación que determina un porcentaje de 2.56% a 1.94% las personas que tenga calificación de “Excelente” y entre 1.92% a 1.45% con la calificación de “Muy bueno”.</i>

Señala la propuesta que los manuales de puestos, las debidas calificaciones y porcentajes de atribuciones de las respectivas remuneraciones serán competencia de la Contraloría General de la República o bien el Servicio Civil.

El texto propone la regulación de una serie de conceptos salariales sobre los cuales procedemos a comentar a continuación:

Dedicación exclusiva⁶:

En el texto remitido se propone que el contrato por este concepto no exceda de cinco años, prorrogable, que imposibilite el ejercicio liberal remunerado o ad honorem de la profesión necesaria para el puesto que desempeña, con una compensación económica del 20% para bachilleres universitarios y del 55% para licenciatura u otro superior.

El proyecto de ley exige que la persona esté incorporada y activa en el Colegio Profesional respectivo.

1. Actualmente, la Universidad de Costa Rica tiene reglamentación propia para esta materia, dentro de la cual se incorporan las siguientes condiciones:

Es un contrato a tiempo indefinido que, por conveniencia institucional, exige disponibilidad, dedicación íntegra y exclusiva al quehacer de la institución de la persona y su profesión. Ello lo imposibilita para ejercer la profesión en forma independiente, excepto cuando se trate de prestar servicios en forma gratuita para sus necesidades personales, o de su cónyuge, ascendientes, descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, siempre y cuando la actividad emanada de dicho interés no conlleve propósitos de lucrar de los familiares aquí mencionados.

Con respecto a los requisitos que propone el proyecto para su otorgamiento, debe indicarse que la Universidad de Costa Rica tiene la potestad constitucional de establecer los requisitos que deben cumplir sus funcionarios, como parte de su autonomía administrativa. Sin embargo, hay requisitos legales que no pueden obviarse para el caso de los funcionarios administrativos, aspecto que en el caso de los docentes, no aplica por específicas interpretaciones constitucionales⁷, por lo que no solicita para sus docentes, la incorporación a algún Colegio Profesional. No así para el funcionario administrativo que sí tiene esa obligación.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, por este concepto se cancela un sobresueldo de 30% a docentes, administrativos o funcionarios con jornadas mixtas o adicionales.

Reforma	Bachilleres universitarios	Licenciados u otro grado
55%	30%	30%
Consecuencia de la reforma	Lo rebaja a 20%	Lo incrementa a 55%

Por lo que, la reforma tendría un efecto reductor de esa remuneración para los bachilleres y un efecto aumentador para

⁵ El salario más bajo según Resolución DG-034-2017 de la Dirección General de Servicio Civil es de 250.260 colones.

⁶ El porcentaje en la Institución es de un 30% para los Licenciados únicamente.

⁷ “...En ese sentido, debe indicarse que las facultades reconocidas a los colegios profesionales, en la jurisprudencia de la Sala, sobre todo en cuanto al control y fiscalización del ejercicio de la profesión, no pueden tener la virtud de lesionar la autonomía que la propia Constitución ha conferido a las universidades estatales y que, como se indicó en la sentencia citada, resulta especial en relación con la que se atribuye al resto de entes descentralizados...” Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 02419-2015 de 7 de febrero de 2015.

los licenciados.

Prohibición⁸

El proyecto de ley señala la remuneración de la prohibición como inherente al cargo, ineludible e irrenunciable, que compensa el no ejercicio liberal de todas sus profesiones para impedir el ejercicio privado simultáneo con el ejercicio público, tal que su interés personal no comprometa el interés general.

La compensación sugerida es del 25% para bachilleres universitarios y 60% para licenciados u otro grado superior.

La Universidad de Costa Rica y todo el sector público, en atención al artículo 34 de la Ley General de Control Interno y el artículo 48 de la Ley de la Contraloría General de la República, otorga una compensación del 65%. Adicionalmente, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito establece el pago de este rubro, en los artículos 14 y 15, para un grupo de funcionarios, dentro de los cuales se incluye al Jefe de la Oficina de Suministros entre otros.

Sobre este tema en particular se podría adicionar la posibilidad de poner un tope para regular el costo del beneficio. Por lo que, de aprobarse la prohibición sugerida en el proyecto de ley, tendría un efecto reductor para los nuevos funcionarios de un 5%, si tienen el grado de Licenciatura u otro grado superior y el 25% si tienen el grado de bachilleres.

Carrera Profesional⁹.

El proyecto de ley propone, como una remuneración adicional, el reconocimiento del mérito del funcionario profesional, donde se toman en cuenta los grados y posgrados adicionales al grado considerado para el nombramiento del puesto, la capacitación relacionada con el puesto y la actualización profesional; las publicaciones iguales o menores a un libro relacionadas con las actividades propias de su ámbito profesional y las capacitaciones como instructor en la disciplina académica o área del facilitador.

En la Universidad de Costa Rica está previsto y desarrollado un sistema de carrera profesional para el sector administrativo, como el incentivo salarial por méritos académicos regulado en los artículos 28 al 38 del Reglamento del Sistema de Administración de Salarios de la Universidad de Costa Rica y la remuneración extraordinaria reguladas en los artículos 39 al 43 del mismo Reglamento.

El incentivo de mérito académico es un porcentaje adicional al salario, concedido al funcionario por poseer estudios que superan los requisitos académicos que fija el Manual Descriptivo de Puestos para su cargo.

Ello se efectúa para contribuir en su permanencia en la Institución y otorgarle una retribución adecuada por su mayor capacidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, logradas por la mayor y mejor preparación académica obtenida.

El artículo 31 establece la escala de porcentajes adicionales que dependen del grado que posee el funcionario que oscila del 5% al 30%, si se tiene desde un Diploma hasta un Doctorado Académico. Se calcula sobre el salario base del puesto desempeñado por el funcionario.

La remuneración extraordinaria es un concepto salarial incluido en las regulaciones universitarias¹⁰, que corresponde a un porcentaje adicional al salario, que se otorga para conservar o atraer al servicio de la Institución personal administrativo que resulte conveniente a los intereses de Universidad. Se otorga por la índole de las funciones y responsabilidad del puesto se requiere urgentemente personal profesional o técnico muy calificado, o bien que por la reducida oferta de profesionales o técnicos en el mercado de trabajo, existan dificultades para reclutar y seleccionar a personas en determinada especialidad. El porcentaje tiene un margen discrecional con un máximo de un 30% calculado sobre el salario base.

El proyecto de ley ampliaría, para el sector administrativo, la posibilidad de tener remuneraciones de este tipo, ya que incorpora otras actividades como la capacitación y las labores de instructor o facilitador, actualmente no tomadas en cuenta por la Institución.

Actualmente en la Universidad de Costa Rica, para el sector docente, el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente implementa el Sistema de Régimen Académico que contempla la valoración de sus atestados en áreas: titulaciones, idiomas, experiencia docente y publicaciones (obra profesional, artística o didáctica), y los ubica en alguna de las cuatro categorías en Régimen Académico: Instructor, Adjunto, Asociado y Catedrático.

En cada una de esas categorías se puede solicitar salarios diferentes dependiendo de la categoría y los pasos académicos

8 No señala el proyecto el motivo de crear una prohibición para bachilleres (actualmente inexistente) y la rebaja del 5% de la prohibición actual para los Licenciados.

9 Delega la creación de las calificaciones a un ente externo: Contraloría General de la República.

10 Reglamento del Sistema de Administración de Salarios de la Universidad de Costa Rica, artículos 39 al 43.

obtenidos por puntajes ganados en dicho sistema, todos ellos normados en las Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica.

Disponibilidad:

Este tipo de remuneración no existe en nuestra Institución. Según el proyecto de ley esta remuneración tiene el propósito de retribuir al funcionario su permanencia, disponibilidad y atención de servicios fuera de horas y días hábiles. El porcentaje de pago adicional tiene un máximo de 35% sobre el salario base.

Anualidades o antigüedad¹¹

Según el proyecto de ley es una remuneración otorgada por el “muy buen” o “excelente” desempeño de las labores de los funcionarios. Los porcentajes de cálculo van de 1,45% al 1,92% para calificaciones de “Muy bueno” y de 1,94% a 2,56% para calificaciones de “Excelente”

Nuestra Institución contempla la Calificación de Servicios en los artículos 42 al 47 del Reglamento Interno de Trabajo con el propósito de mejorar la eficiencia y valoración para la concesión de aumentos de sueldos, ascensos, traslados, licencias, etc., sin que se asocie dicha evaluación con el otorgamiento de algún porcentaje adicional al salario.

Dicho concepto está contemplado en la Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad de Costa Rica, artículo 11 que señala:

“ARTICULO 11. PAGO DE ANUALIDADES.

Conforme a las prácticas ya establecidas por la Universidad, se pagará el 3% por concepto de anualidad...”

El proyecto de ley obligaría a implementar un sistema para la evaluación del desempeño.

Ámbito de aplicación de las regulaciones propuestas:

De conformidad con el Transitorio I, se indica que toda retribución adicional al salario base anterior a la entrada en vigencia de ese proyecto, se aplicará con sujeción a su propia normativa. Asimismo con las convenciones colectivas y los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

El transitorio II señala que el salario total de los servidores activos en las instituciones que pretende regular el proyecto no podrá ser disminuido y se respetarán los derechos adquiridos.

Observaciones generales de los proyectos de ley remitidos para análisis y su afectación a la Autonomía Universitaria.

En términos generales, el proyecto de “Ley de para regular las remuneraciones adicionales al salario y el auxilio de cesantía en el Sector Público” es un intento por unificar un régimen estatutario que hoy tiene diversas regulaciones, dada las independencias funcionales y autonomías administrativas que presentan las diferentes instituciones públicas, con sus múltiples regulaciones salariales. Debe considerarse que pese a que el legislador constituyente había encomendado al Servicio Civil, se indica en el artículo 191 de la Constitución Política, un control centralizado:

“ARTÍCULO 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia en la administración”

También desarrolló diferentes niveles de autonomía para que entes públicos asumieran algunas actividades específicas. Diversas instancias administrativas, constitucionales y judiciales, como la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, reafirman la existencia de diferentes autonomías e independencias específicamente para las Universidades públicas.

Por mandato constitucional, tienen el derecho y el deber, en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, de establecer su propio gobierno y estructura, así como el establecimiento de sus regulaciones salariales dentro de su propia autonomía administrativa. Por lo que dicho proyecto sí tiene una injerencia y afectación directa a la Autonomía Universitaria, al pretender incluir a la Institución en una regulación general y genérica del Sector Público.

La Contraloría Universitaria, señala también, que este Proyecto de ley al igual que el Proyecto: Ley de empleo público N.º

11 La anualidad de la Universidad está en 3% y con evaluación del desempeño.

20.057, plantean un sistema centralizado de remuneraciones propuesto por dichos proyectos, lo cual:

(...)

no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica (necesidad, idoneidad y pertinencia), dado que plantean un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión de la Institución. Es conveniente en toda institución, tener la libertad y flexibilidad de considerar tanto la asignación de las remuneraciones, como el posible porcentaje asignado.

Los proyectos de ley plantean dos inconvenientes que debilitan la idoneidad y la pertinencia de la materia regulada:

- *Contiene remuneraciones adicionales que no son necesarias en nuestra Universidad, para el logro de sus fines institucionales.*
- *No propone mecanismos para definir remuneraciones adicionales o porcentajes adecuados que sí sean necesarios en la Universidad, para el logro de los fines institucionales.*

El proyecto de ley evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulta la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución.

La autonomía universitaria tiene como principal fundamento, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para realizar con independencia su misión de cultura y educación superiores, tal y como lo indica el artículo 84 de la Constitución Política.

La Universidad de Costa Rica tiene una naturaleza jurídica especial, compleja y distinta a las demás instituciones autónomas. Su esencia radica en la intención del asambleísta constituyente de evitar la existencia de algún tipo de intromisiones o injerencias políticas, económicas o de cualquier otro tipo de los demás entes o poderes del Estado, y ser una casa de enseñanza de cultura superior de las ciencias, las artes y las letras con posibilidad de criticar y aportar en temas políticos y trascendentales en la vida nacional con objetividad y libertad, en forma independiente a los distintos poderes y sectores de la sociedad.

El proyecto de ley analizado asume indebidamente funciones y facultades de regulación, gestión y organización destinadas exclusivamente a la misma Institución. Someten la voluntad de la Institución a una serie de requisitos, presupuestos, condiciones, a entes externos y contradicen los criterios ya esbozados por las instancias administrativas y constitucionales que han destacado el papel especializado y particular de la Universidad de Costa Rica.

En ese sentido, el proyecto constituye una intromisión en las competencias, funciones y finalidades propias de la Institución. La Procuraduría General de la República ha manifestado reiteradamente que las Universidades Públicas tienen las cuatro facultades esenciales de la autonomía: facultad de autorregulación, de autoorganización, autogestión administrativa y autogobierno.

Conclusión:

La aceptación de este proyecto, como el marco normativo regulativo para la Institución, significaría la delegación de funciones a otros órganos y poderes del Estado que, por razones constitucionales, no pueden ni deben asumir esas funciones. Tampoco la misma Institución no puede delegar esas funciones dado que son constitucionalmente indelegables. La autorregulación, la autogestión administrativa y la autoorganización son principios fundamentales de la estructura del autogobierno y la Autonomía Universitaria.

Debe considerarse que la definición de los puestos, escalas salariales e incentivos son herramientas fundamentales para conducir una organización hacia el logro de sus fines.

Por lo anterior, esta Oficina no recomienda avalar dichos proyectos de ley según el texto propuesto, en procura de salvaguardar la naturaleza jurídica esencial y fundamental de la creación y existencia de la Universidad de Costa Rica, que garantiza la Autonomía Universitaria y la misma Constitución Política.

En su defecto, sugiere que se valore adicionar una o varias normas, donde se excluya en forma textual los alcances de estas leyes que incluyan material procedimental y administrativo a las Universidades Estatales, y se señalen algunos principios, líneas de acción o mecanismos que evidencien el compromiso y el cumplimiento, que le corresponde a las Universidades en el buen uso de los recursos, como la proporcionalidad, la racionalidad y sujeción a las buenas prácticas, en materia relacionada a la gestión para obtener el apoyo de las personas, en el logro de los objetivos institucionales.

No omitimos mencionar que el criterio aquí externado es parte del servicio de asesoría que brinda esta Contraloría y, en conjunto con el aporte de otras dependencias especializadas en el tema, pretende servir de insumo para fortalecer la toma de decisiones de la Institución.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, al analizar el Proyecto de *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo:

CONSIDERANDO QUE;

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506. Este proyecto de ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-7781-2015, del 1.º de diciembre de 2016.
2. La iniciativa de ley pretende según la exposición de motivos, establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con las retribuciones adicionales al salario único, por considerar que precisamente, estas retribuciones adicionales al salario base, deben otorgarse acorde con criterios unificados de razonabilidad, eficiencia e igualdad, que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales conforme el resultado de las evaluaciones del desempeño. Por tanto, los objetivos que se buscan son: Unificar las disposiciones que aplicarán a la creación, modificación y reconocimiento, de las remuneraciones en dinero adicionales al salario base, otorgadas a los funcionarios permanentes y transitorios. Propiciar la equidad, la razonabilidad, la eficacia y eficiencia en la gestión pública. Para estos efectos se considerarán las funciones y responsabilidades de los puestos, las estructuras organizacionales, la evaluación del desempeño, entre otros parámetros de medición. Así como equiparar el auxilio de cesantía en las instituciones públicas.
3. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-57-2017, del 17 de enero de 2017, señala que a pesar de que no se exonera expresamente a la Universidad, debe entenderse que las disposiciones contenidas en el proyecto no deberán ser aplicables a la Institución, pues ninguno de los entes e instituciones mencionados en el artículo N.º 2, corresponde con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

La Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica, ya se había referido a la condición de las instituciones de educación superior públicas, las cuales fueron dotadas por el legislador constituyente de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa independencia la faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación, en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo y sus deberes, obligaciones y potestades. Puede también dictar las escalas salariales universitarias, el régimen de dedicación exclusiva y el reconocimiento de anualidades y de sobresueldos regionales a sus funcionarios docentes y administrativos, en absoluto respeto, claro está, de la *Constitución Política* y la normativa laboral de orden público.

Esta posición en cuanto al ámbito de cobertura o alcance del texto legal en estudio es compartido por la OCU. Por tanto, no sería aceptable que la Asamblea Legislativa pretendiera, por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, interferir en el régimen laboral universitario. Tal proceder constituye una intromisión indebida en la actividad universitaria y una violación a la autonomía de la Institución. La Universidad de Costa Rica no es ni una institución descentralizada ni una institución autónoma, y en virtud de la independencia administrativa, funcional y de gobierno que le otorgó el constituyente, la nuestra es una institución estatal independiente.

4. La Oficina de Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala que el Proyecto de ley desea impulsar un sistema centralizado de remuneraciones, el cual no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica exigida a todo el texto (necesidad, idoneidad y pertinencia), dado que plantean un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión de la Institución.

Por otra parte, el Proyecto de ley plantea dos inconvenientes que debilitan la idoneidad y la pertinencia de la materia regulada, ya que contiene remuneraciones adicionales que no son necesarias en nuestra Universidad, para el logro de sus fines institucionales.

No propone mecanismos para definir remuneraciones adicionales o porcentajes adecuados que sí sean necesarios en la Universidad, para el logro de los fines institucionales.

Evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulte la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución.

El Proyecto de ley analizado sugiere indebidamente funciones y facultades de regulación, gestión y organización destinadas exclusivamente a la misma Institución universitaria por el legislador constituyente. Somete la voluntad de la Institución a una serie de requisitos, presupuestos, condiciones, a entes externos y contradicen los criterios ya esbozados por las instancias administrativas y constitucionales que han destacado el papel especializado y particular de la Universidad de Costa Rica.

También contemplada la prohibición de nuevas remuneraciones adicionales y limita los salario base, más remuneraciones adicionales para los servidores y funcionarios públicos de cinco millones doscientos cinco mil colones al mes.

En ese sentido, el Proyecto de ley constituye una intromisión en las competencias, funciones y finalidades propias de la Institución. La Procuraduría General de la República ha manifestado reiteradamente que las Universidades Públicas tienen las cuatro facultades esenciales de la autonomía: facultad de autorregulación, de autoorganización, autogestión administrativa y autogobierno.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el Proyecto: *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506, ya que desea impulsar un sistema centralizado de remuneraciones, el cual no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica (necesidad, idoneidad y pertinencia), y plantea un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión pública. A la vez, no es aceptable que por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, se interfiera en el régimen laboral universitario, tal como se exponen en los considerandos N.ºs 3 y 4.”

EL LIC. WARNER CASCANTE dice que esto sería una distorsión muy importante al régimen salarial universitario como se señala en este dictamen, pues establece una serie de remuneraciones adicionales que no se necesitan en la Universidad de Costa Rica, y por otro lado, coarta la posibilidad de que instituciones como la Universidad de Costa Rica que gozan del mayor grado de autonomía puedan establecer, por ejemplo, en sus regímenes especiales para investigación de docencia y acción social.

De hecho, por ejemplo, la Contraloría General de la República otorga un permiso especial para las contrataciones de la Universidad para que contrate directamente cuando así se requiera para las publicaciones periódicas, en principio una licitación pública por la naturaleza de este ente y de las publicaciones científicas. Entonces, el régimen de remuneración del personal que va a llevar a cabo esa docencia e investigación de alta escala que el país requiere y exige, y que a la altura de estos tiempos la Universidad tiene que dar respuestas; para eso el legislador constituyente con un poder originario constitucional no como el poder derivado que tienen los legisladores otorgó estas condiciones a la Universidad para que se pueda investigar y esto lo consagra a la autonomía financiera de la Institución. En dicho sentido, este proyecto de ley presentado por la señora Sandra Pizsk Feinzilber se está proponiendo rechazar o se recomienda no aprobar por las razones indicadas.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen.

LA DRA. TERESITA CORDERO le parece que es un excelente dictamen en el sentido de que realmente evidencia una ley que quiere regular todo como si lo que se hace en el sector público sea de igual manera. No solamente por la defensa hacia la Universidad, sino por los diferentes desarrollos que han tenido los ministerios y todos los diferentes entes autónomos del país.

Señala que no se debe aprobar este proyecto y espera que la Asamblea Legislativa tome en cuenta las argumentaciones que se han dado en las diferentes consultas.

EL Ph.D. GUILLERMO SANTANA se manifiesta de acuerdo con el dictamen que dio la Comisión que lo dictaminó de manera negativa, la aprobación de esta ley, precisamente porque coincide con que trata de ser una ley que regula, *tabula rasa*, todo un supuesto sector de empleados públicos que no es homogéneo, que es en su consistencia heterogéneo y sobre todo que, en el caso de la Universidad, se le trata de incluir como si fuera parte de esa planilla de empleados públicos, cuando, en realidad, no lo es por su propia definición.

Considera, tomando en cuenta esa oposición a la aprobación de este proyecto que ha sido sometido a la evaluación, que la Universidad y las universidades públicas están llamadas a elaborar una revisión de sus propios acuerdos con respecto a la manera en que se deben manejar las contrataciones y los pagos de salarios etc., desde una perspectiva que, sin lugar a duda, debe ser de frugalidad.

Exterioriza que están en una situación económica en que el país así lo demanda, aun si no fuera una época que se percibe como difícil y que se pronostica así, y aun en ese entorno, siempre deberían de tener como un horizonte la frugalidad en cuanto al uso de los recursos que el Estado le asigna a la Universidad por medio del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) para que pueda cumplir con sus labores.

Cree que los indicadores son claros en decir que están cumpliendo y, aun así, le gustaría hacer esa delimitación de mantener siempre los criterios de frugalidad en cuanto al gasto.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

- 1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506. Este proyecto de ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-7781-2015, del 1.º de diciembre de 2016.**
- 2. La iniciativa de ley pretende, según la exposición de motivos, establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con las retribuciones adicionales al salario único, por considerar que, precisamente, estas retribuciones adicionales al salario base deben otorgarse acorde con criterios unificados de razonabilidad, eficiencia e igualdad, que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos institucionales conforme al resultado de las evaluaciones del desempeño. Por tanto, los objetivos que se buscan son: 1. Unificar las disposiciones que se aplicarán a la creación, modificación y reconocimiento, de**

las remuneraciones en dinero adicionales al salario base, otorgadas a los funcionarios permanentes y transitorios; 2. Propiciar la equidad, la razonabilidad, la eficacia y eficiencia en la gestión pública. Para estos efectos se considerarán las funciones y responsabilidades de los puestos, las estructuras organizacionales, la evaluación del desempeño, entre otros parámetros de medición, así como equiparar el auxilio de cesantía en las instituciones públicas.

3. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-57-2017, del 17 de enero de 2017, señala que, a pesar de que no se exonera expresamente a la Universidad, debe entenderse que las disposiciones contenidas en el proyecto no deberán ser aplicables a la Institución, pues ninguno de los entes e instituciones mencionados en el artículo 2 corresponde con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

La Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica ya se había referido a la condición de las instituciones de educación superior públicas, las cuales fueron dotadas por el legislador constituyente de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa independencia la faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación, en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo y sus deberes, obligaciones y potestades. Puede también dictar las escalas salariales universitarias, el régimen de dedicación exclusiva y el reconocimiento de anualidades y de sobresueldos regionales a sus funcionarios docentes y administrativos, en absoluto respeto, claro está, a la Constitución Política y la normativa laboral de orden público.

Esta posición en cuanto al ámbito de cobertura o alcance del texto legal en estudio es compartido por la Oficina de Contraloría Universitaria. Por tanto, no sería aceptable que la Asamblea Legislativa pretendiera, por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, interferir en el régimen laboral universitario. Tal proceder constituye una intromisión indebida en la actividad universitaria y una violación a la autonomía de la Institución. La Universidad de Costa Rica no es ni una institución descentralizada ni una institución autónoma, y en virtud de la independencia administrativa, funcional y de gobierno que le otorgó el constituyente, la nuestra es una institución estatal independiente.

4. La Oficina de Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala que el Proyecto de Ley desea impulsar un sistema centralizado de remuneraciones, el cual no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica exigida a todo el texto (necesidad, idoneidad y pertinencia), dado que plantean un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión de la Institución.

Por otra parte, el Proyecto de Ley presenta dos inconvenientes que debilitan la idoneidad y la pertinencia de la materia regulada, ya que contiene remuneraciones adicionales que no son necesarias en nuestra Universidad, para el logro de sus fines institucionales.

No propone mecanismos para definir remuneraciones adicionales o porcentajes adecuados que sí sean necesarios en la Universidad, para el logro de los fines institucionales.

Evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulta la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientada al equilibrio financiero de la Institución.

El Proyecto de Ley analizado sugiere, indebidamente, funciones y facultades de regulación, gestión y organización destinadas exclusivamente a la misma Institución universitaria por el legislador constituyente. Somete la voluntad de la Institución a una serie de requisitos, presupuestos, condiciones, a entes externos y contradicen los criterios ya esbozados por las instancias administrativas y constitucionales que han destacado el papel especializado y particular de la Universidad de Costa Rica.

También, contempla la prohibición de nuevas remuneraciones adicionales y limita los salario base, más remuneraciones adicionales para los servidores y funcionarios públicos, de cinco millones doscientos cinco mil colones al mes.

En ese sentido, el Proyecto de Ley constituye una intromisión en las competencias, funciones y finalidades propias de la Institución. La Procuraduría General de la República ha manifestado reiteradamente que las universidades públicas tienen las cuatro facultades esenciales de la autonomía: facultad de autorregulación, de autoorganización, autogestión administrativa y autogobierno.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto: *Ley para la regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público*. Expediente N.º 19.506, ya que desea impulsar un sistema centralizado de remuneraciones, el cual no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica (necesidad, idoneidad y pertinencia), y plantea un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión pública. A la vez, no es aceptable que por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, se interfiera en el régimen laboral universitario, tal y como se expone en los considerandos N.ºs 3 y 4.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 3

El Consejo Universitario conoce el dictamen CEL-DIC-18-002, de la Comisión Especial que estudió el Proyecto de *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057.

EL LIC. WARNER CASCANTE explica que este es un proyecto de ley que ha tenido varias versiones, y esta es una de las últimas que fue propuesta por tres diputados del Movimiento Libertario.

Se refiere específicamente al expediente N.º 20.057. Fundamentalmente, en este proyecto de ley, al igual que el que se acaba de revisar, se pretende establecer un único régimen de empleo público que alega la exposición de motivos para que favorezca una política de rendición de cuentas y evaluación de resultados en toda la Administración Pública.

Solicita que le pongan especial cuidado a este concepto que establece la exposición de motivos.

Seguidamente, expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88, de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057, propuesto por los diputados Otto Guevara, Natalia Díaz y José Alberto Alfaro.
2. La Rectoría traslada el Proyecto de Ley al Consejo Universitario, mediante el oficio R-7693-2016, del 29 de noviembre de 2016, para la elaboración del criterio institucional respectivo.
3. El Consejo Universitario, acuerda en la sesión N.º 6057, ordinaria del 16 de febrero de 2017, conformar una comisión especial, coordinada por el Lic. Warner Cascante Salas, para que presente el criterio sobre el Proyecto en estudio.
4. El director del Consejo Universitario solicita el criterio de la Oficina Jurídica en el oficio CU- 1391-2016, del 6 de diciembre de 2016, así como a la Contraloría Universitaria, en el CU-539-2017, del 4 de mayo de 2017.
5. La Oficina Jurídica, mediante el OJ- 48-2017, del 16 de enero de 2017, dictaminó sobre el particular.
6. El coordinador de la Comisión Especial solicita mediante el oficio el CU-360-2017, del 16 de marzo del 2017, el criterio de los profesores: Lic. Marco Durante Calvo, magister Anahí Fajardo Torres, de la Facultad de Derecho, y del Dr. Jorge Rovira Mas, de la Escuela de Sociología.
7. La Contraloría Universitaria, mediante el oficio OCU- R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, envía el criterio respectivo.
8. No fue posible contar con los criterios solicitados por el coordinador de la Comisión Especial de los tres docentes de la Facultad de Derecho y de la Escuela de Sociología. Posteriormente y por correo electrónico, manifestaron limitaciones personales para su envío.
9. El 25 de julio del 2017 entró en vigencia la Ley Reforma Procesal Laboral (Ley N.º 9343, del 25 de enero de 2016), la cual modificó cerca del cuarenta por ciento del Código de Trabajo, particularmente prohíbe y sanciona toda discriminación laboral (raza, orientación sexual, estado civil, opinión, entre otras), y plantea una serie de modificaciones al derecho laboral colectivo.

ANÁLISIS

A continuación se describe la finalidad del Proyecto de Ley en análisis, tomada de la exposición de motivos y del texto remitido por la Asamblea Legislativa.

Objetivo

Se pretende establecer un único régimen de empleo público, que –alega la exposición de motivos– favorezca una política de rendición de cuentas y evaluación de resultados en toda la Administración Pública, y no en solo algunas de ellas.

EL LIC. WARNER CASCANTE hace énfasis en la importancia de del concepto establecido en la exposición de motivos.

Continúa con la exposición del dictamen.

Parte así de la premisa de que cualquier diferenciación en los regímenes de empleo de las distintas instituciones que conforman el sector público, es, por naturaleza, y sin mayor justificación, ilegítima y discriminatoria.

EL LIC. WARNER CASCANTE menciona el párrafo anterior y cita la lógica que se está viendo desde este proyecto de ley.

Continúa con la exposición del dictamen.

A partir de lo que el proyecto considera como problema por resolver –la diversidad de regímenes para empleos similares en el sector público– propone una solución que, a diferencia de un anterior proyecto de ley promovido por la fracción

legislativa del Movimiento Libertario, se adapte a los procedimientos y previsiones ya establecidos en la *Ley General de la Administración Pública*, el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, y la Ley de Reforma Procesal Laboral que modificó sustancialmente el Código de Trabajo¹². Esta solución afirma buscar la profesionalización del servidor público, con base en nociones como salario único, evaluación del rendimiento, rendición de cuentas, incentivos basados en méritos y retención del capital humano capaz.

EL LIC. WARNER CASCANTE indica que los anteriores proyectos de ley relacionados con el empleo público fracasaron por motivos similares.

Continúa con la exposición del dictamen.

Dentro de sus postulados básicos, el proyecto incluye en el Capítulo III, artículo 21, los principios generales de la relación pública de empleo, que se enumeran a continuación: a) su naturaleza no contractual (estatutario), b) la estabilidad e indisponibilidad libre del término de la relación, c) la mutabilidad de los elementos de la relación (*ius variandi*), d) el ingreso bajo concurso, e) la carrera administrativa única, f) la obligación de ejercer dignamente el cargo y con apego a los principios que rigen la función pública, g) la igualdad de trato en igualdad de condiciones, a todos los servidores bajo un mismo patrono, h) la obligación de ambas partes de ejecutar la relación con apego a reglas elementales de lealtad y buena fe, i) la forma escrita de todo acto de administración de personal, debidamente comunicado, y j) cualquier otro derivable de la Constitución o de las normas supralegales o reconocidas vía jurisprudencia, que no se contradiga con el ordenamiento propuesto ni con las normas superiores.

EL LIC. WARNER CASCANTE comenta que las situaciones antes mencionadas son comunes en todos los regímenes, pero, en realidad, su énfasis se da en otras disposiciones estandarizadas.

Continúa con la exposición del dictamen.

La normativa propuesta pretende constituir el marco legal general de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, y comprende, dentro de la noción de sector público, los poderes del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, los ministerios y sus órganos, los órganos constitucionales con régimen propio, las instituciones y organismos autónomos, semiautónomos y descentralizados, de naturaleza financiera y no financiera, las superintendencias, los gobiernos locales, municipios y concejos de distrito locales, los entes públicos no estatales financiados con fondos públicos y las empresas públicas, financieras y no financieras (artículo 3, inciso a).

EL LIC. WARNER CASCANTE comparte que se había convocado a unos colegas de la Facultad de Derecho, pero declinaron su participación en el proyecto, por lo que el dictamen contiene los criterios de la Oficina Jurídica y la Oficina de Contraloría Universitaria.

Continúa con la exposición del dictamen.

I. Criterios

a. Criterio de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-57-2017, de 17 de enero de 2017, señala:

(...)

A pesar de que la exposición de motivos indica expresamente la intención de que una Ley de Empleo Público cobije a las universidades públicas, no puede interpretarse que ninguno de los entes e instituciones del artículo 3 se corresponda con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Esta Asesoría anteriormente se ha referido a la condición de institución de educación superior de nuestra Universidad, la cual fue dotada por el legislador constituyente de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios.

Esa independencia le faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación, en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo y sus deberes, obligaciones y potestades. Puede también dictar las escalas salariales universitarias y el régimen disciplinario que sancione a los funcionarios docentes y administrativos, en absoluto respeto, claro está, de la Constitución Política y la normativa laboral de orden público.

¹² La Reforma Procesal Laboral, Ley N.º 9343 del 14 de diciembre de 2015, que entrará en vigencia el 26 de julio de 2017, modificó varias disposiciones relacionadas con el régimen de empleo público.

La autonomía o independencia universitaria implica, en su vertiente administrativa y organizacional, el ejercicio de todas las potestades administrativas necesarias para el desarrollo de la actividad docente y de investigación en la Universidad.

Por definición, esto incluye la potestad de seleccionar y nombrar libremente a su personal, de acuerdo con sus propios criterios, exigencias, y regulaciones, y las regulaciones internas que emita al efecto deben garantizar la óptima prestación del servicio universitario, el eficiente uso de los recursos institucionales y la transparencia y responsabilidad de la gestión universitaria.

No puede la Asamblea Legislativa, por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, interferir en el régimen laboral universitario. Tal proceder constituye una intromisión indebida en la actividad universitaria y una violación a la autonomía de la Institución. La Universidad de Costa Rica no es ni una institución descentralizada ni una institución autónoma, y en virtud de la independencia administrativa, funcional y de gobierno que le otorgó el constituyente, la nuestra es una institución estatal independiente.

Por ello, no podría la propuesta de marras obligar a la Universidad a adecuar su ordenamiento jurídico, políticas salariales e instrumentos técnicos a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley remitido.

Según la propuesta, recaerá en la Contraloría General de la República la tarea de preparar y emitir el Manual General de Clases de Puestos y la Escala General de Salarios del Sector Público, instrumentos marcos que servirán de base para la remuneración del recurso humano en todo el sector público y establecerán rangos de acatamiento obligatorio, debiendo las instituciones que no formen parte del Servicio Civil reelaborar y ajustar sus manuales a las dichas limitaciones.

De igual forma, los derechos y beneficios concedidos a los servidores públicos por ley, reglamento o costumbre, que “adolezcan de razonabilidad” podrán ser impugnados ante la Contraloría General de la República, órgano que podrá anularlos y dará por agotada la vía administrativa (artículo 6).

*Ambas funciones **exceden** considerablemente el ámbito de competencia de la Contraloría General, al dotarla de facultades de administración activa muy distintas a las asignadas a dicha instancia por la Constitución Política¹³.*

El proyecto plantea la existencia de dos tipos de relaciones de servicio. Por un lado, la relación de servicio no constitutiva de empleo, referida al ejercicio temporal de funciones públicas en razón de un acto de investidura para un determinado cargo, sea por nombramiento o por elección. Por otro lado, la relación pública de empleo, para la prestación de servicios personales, subordinada y remunerada salarialmente, originada en una designación formal, ligada al desempeño del puesto.

En la primera categoría se ubican los funcionarios públicos, a saber, los superiores de los órganos fundamentales Estado¹⁴, los titulares de órganos de elección popular cuyos puestos exijan dedicación a tiempo completo (incluidos los alcaldes e intendentes locales), los miembros de juntas o consejos directivos, administrativos y concejos municipales, los miembros de comisiones o misiones honoríficas temporales, los funcionarios ad honorem, los agentes auxiliares de la función pública y los servidores públicos de confianza en los términos definidos por el artículo 19.

Por su parte, en la segunda categoría se ubican los servidores públicos, es decir, toda persona que presta servicios en los órganos y entes de la administración pública estatal, a nombre y por cuenta de ésta y como parte de su organización, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

Dentro de las fuentes del régimen de empleo público propuesto se incluyen, además de la Constitución y los convenios internacionales aplicables, las leyes y sus principios –incluidos los principios generales del empleo público y la jurisprudencia– los reglamentos generales del Poder Ejecutivo y los reglamentos autónomos institucionales (artículo 5). De igual forma, el Estatuto de Servicio Civil y otras leyes especiales sobre empleo público, así como el Código de Trabajo y demás legislación laboral, tendrán una aplicación supletoria, en caso de ausencia de norma escrita y no escrita, y solo si son compatibles con los principios generales de la relación pública de empleo establecidos por el artículo 21.

El proyecto también autoriza la asignación de funciones que se realicen parcial o totalmente desde el domicilio del servidor público –teletrabajo a domicilio– siempre que existan las condiciones técnicas requeridas y convenga al interés público. Tal disposición deberá¹⁵ ser dimensionada a la luz del Decreto Ejecutivo N.º 39225-MP-MTSS-MICITT “Aplicación del Teletrabajo en las Instituciones Públicas”, de fecha 14 de setiembre de 2015, cuyo antecedente es el trabajo generado en el

13 El artículo 183 de la Constitución Política define a la Contraloría General de la República como una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa para el desempeño de sus funciones.

14 Diputados, presidente y vicepresidentes de la República, ministros de Gobierno, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Elecciones, contralor y subcontralor de la República, defensor y defensor adjunto de los habitantes y procurador y subprocurador de la República (artículo 11, inciso a).

15 Artículo 8: “Condiciones para la implementación de la modalidad de teletrabajo: El presente decreto es de aplicación obligatoria para las instituciones del sector público en las que por su naturaleza sea posible la aplicación del teletrabajo. (...)”.

Congreso Internacional Telework 2012, celebrado en Costa Rica en 2012, cuyo documento producto, la “Declaración de San José: La Modernización del Estado: El Teletrabajo en la Sociedad del Conocimiento”, plasmó la recomendación de los expertos participantes de emitir una nueva normativa que contemplara mejor el caso del sector público.

Dicho Decreto recoge el carácter de obligación que tiene el Estado de establecer y promover programas de teletrabajo, mientras que el texto del artículo 46 propuesto parece ser una mera y lacónica recomendación.

La Sección IV del Capítulo III instituye el Sistema Remunerativo para el sector público, integrado por el conjunto de principios, normas, políticas y procesos utilizados para la determinación de las prestaciones de los servidores públicos.

Como parte de dicho Sistema Remunerativo, se incluye el “Manual General de Clases de Puestos” y la “Escala de Sueldos del Sector Público” que emita la Contraloría General de la República, y el resto de las instituciones y entes del sector público deberán adecuar sus reglamentos, manuales descriptivos e instrumentos internos a los límites y rangos que establece el marco general.

Con excepción de rubros como el zonaje que deban recibir determinados servidores públicos, el artículo 53 proscribire el pago de remuneraciones adicionales, y establece que otros beneficios que el servidor reciba, tales como gastos de alojamiento, comunicación móvil, alimentación, vehículos, uniformes, combustible y gastos de representación, no tendrán carácter de salario en especie, sin embargo, esta disposición deberá analizarse en cada caso concreto, pues en nuestro criterio podría contradecir normas y principios del Derecho del Trabajo, consolidadas en nuestro ámbito legal y jurisdiccional.

Por último, el Capítulo VII versa sobre prescripciones, y muchas de sus disposiciones son contrarias a lo que sobre el particular establece el Código de Trabajo y la Reforma Procesal Laboral, normativa de orden público en materia de empleo.

b. Criterio de la Contraloría Universitaria

La Oficina de Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala:

(...)

Este proyecto de ley plantea como fines, brindar un régimen formal general de las relaciones públicas de servicio y de las relaciones públicas de empleo, atender los intereses públicos involucrados en estas, proteger la posición del servidor público, garantizar la eficiencia de la Administración Pública, la justicia salarial entre todos los trabajadores, de acuerdo con lo establecido en los artículos 191 y 57 respectivamente, de la Constitución Política, y garantizar el derecho de acceso de todo ciudadano, en condiciones de igualdad, a la función pública, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2) del artículo 21, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sus regulaciones atienden a elementos tradicionalmente administrativos y labores como son:

Estabilidad, ius variandi, ingreso por concurso, servidores interinos y a plazo fijo, traslados, reubicaciones, reorganizaciones, reasignaciones, descensos de categoría, manuales generales descriptivos de puestos, escala de sueldos, derechos y deberes de los servidores y el patrono, régimen disciplinario y sancionatorio, despidos, renunciaciones, imposibilidades de continuación de la relación laboral, reinstalación e indemnización, prescripción de la potestad disciplinaria y civil y de los reclamos patronales.

En este proyecto no se evidencian propuestas tendientes a generar cambios en la estructura o la organización ni el funcionamiento de la Institución. Tampoco se observa regulaciones que incidan en forma directa en la Hacienda Pública en este proyecto.

El proyecto de ley plantea dos inconvenientes que debilitan la idoneidad y la pertinencia de la materia regulada:

- Contiene remuneraciones adicionales que no son necesarias en nuestra Universidad, para el logro de sus fines institucionales.
- No propone mecanismos para definir remuneraciones adicionales o porcentajes adecuados que sí sean necesarios en la Universidad, para el logro de los fines institucionales.

El proyecto de ley evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulte la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución.

La autonomía universitaria tiene como principal fundamento, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para realizar con independencia su misión de cultura y educación superiores, tal y como lo indica el artículo 84 de la Constitución Política:

“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”.

La Universidad de Costa Rica tiene una naturaleza jurídica especial, compleja y distinta a las demás instituciones autónomas.

Su esencia radica en la intención del asambleísta constituyente de evitar la existencia de algún tipo de intromisiones o injerencias políticas, económicas o de cualquier otro tipo de los demás entes o poderes del Estado, y ser una casa de enseñanza de cultura superior de las ciencias, las artes y las letras con posibilidad de criticar y aportar en temas políticos y trascendentales en la vida nacional con objetividad y libertad, en forma independiente a los distintos poderes y sectores de la sociedad.

En ese sentido, el proyecto de ley constituye una intromisión en las competencias, funciones y finalidades propias de la Institución.

La Sala Constitucional igualmente señala que la autonomía universitaria es necesaria para el desarrollo esencial de las funciones de la Institución:

Conclusión:

La aceptación de este proyecto, como el marco normativo regulativo para la Institución, significaría la delegación de funciones a otros órganos y Poderes del Estado que, por razones constitucionales, no pueden ni deben asumir esas funciones. Tampoco la misma Institución no puede delegar esas funciones dado que son constitucionalmente indelegables. La autorregulación, la autogestión administrativa y la autoorganización son principios fundamentales de la estructura del autogobierno y la Autonomía Universitaria. Debe considerarse que la definición de los puestos, escalas salariales e incentivos son herramientas fundamentales para conducir una organización hacia el logro de sus fines.

Por lo anterior, esta Oficina no recomienda avalar dicho proyecto de ley según el texto propuesto, en procura de salvaguardar la naturaleza jurídica esencial y fundamental de la creación y existencia de la Universidad de Costa Rica, que garantiza la Autonomía Universitaria y la misma Constitución Política. En su defecto, sugiere que se valore adicionar una o varias normas, donde se excluya en forma textual los alcances de estas leyes que incluyan material procedimental y administrativo a las Universidades Estatales, y se señalen algunos principios, líneas de acción o mecanismos que evidencien el compromiso y el cumplimiento, que les corresponde a las Universidades en el buen uso de los recursos, como la proporcionalidad, la racionalidad y sujeción a las buenas prácticas, en materia relacionada a la gestión para obtener el apoyo de las personas, en el logro de los objetivos institucionales.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario al analizar el Proyecto de *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo:

CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057. Este Proyecto de Ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-7693-2016, del 29 de noviembre de 2016.
2. La iniciativa de ley pretende, según la exposición de motivos, establecer un único régimen de empleo público, que favorezca una política de rendición de cuentas y evaluación de resultados en toda la Administración Pública, y no en solo algunas de ellas. Parte así de la premisa de que cualquier diferenciación en los regímenes de empleo de las distintas instituciones que conforman el sector público, es, por naturaleza, y sin mayor justificación, ilegítima y discriminatoria. La normativa propuesta, pretende constituir un marco legal general de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos.

A partir de lo que el proyecto considera como problema por resolver –la diversidad de regímenes para empleos similares en el sector público– propone una solución que, a diferencia del anterior proyecto de ley promovido por la fracción legislativa del Movimiento Libertario (Expediente N.º 19.431), se adapte a los procedimientos y previsiones ya establecidos en la Ley General de la Administración Pública, el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, y la Ley de Reforma Procesal Laboral que modificó sustancialmente el *Código de Trabajo*¹⁶.

3. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-48-2017, del 16 de enero de 2017, señala que, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, la intención de que una *ley de empleo público* cubra las universidades públicas, pero no puede interpretarse que ninguno de los entes e instituciones del artículo 3 se corresponda con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Esta Oficina anteriormente se ha referido a la condición de institución de educación superior de nuestra Universidad, la cual fue dotada por el legislador constituyente de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa independencia la faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación, en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo y sus deberes, obligaciones y potestades.

Puede también dictar las escalas salariales universitarias y el régimen disciplinario que sancione a los funcionarios docentes y administrativos, con absoluto respeto, claro está, de la *Constitución Política* y la normativa laboral de orden público. Por último, se señala que hay varias disposiciones que son contrarias a este Proyecto de Ley, a lo que establece el Código de Trabajo y la Reforma Procesal Laboral, normativa de orden público en materia de empleo.

4. La Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala que aceptar este proyecto como el marco normativo para la Institución, significaría la delegación de funciones a otros órganos y poderes del Estado que, por razones constitucionales, no pueden ni deben asumir esas funciones.

EL LIC. WARNER CASCANTE es del criterio de que las funciones que el legislador constituyente les otorgó a las universidades no se pueden delegar.

Continúa con la exposición del dictamen.

Tampoco la misma Institución no puede delegar esas funciones, dado que son constitucionalmente indelegables. La autorregulación, la autogestión administrativa y la autoorganización son principios fundamentales de la estructura del autogobierno y la autonomía universitaria. Debe tomarse en cuenta que la definición de los puestos, escalas salariales e incentivos son herramientas fundamentales para conducir una organización hacia el logro de sus fines. El Proyecto de Ley evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulte la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución.

EL LIC. WARNER CASCANTE comenta que, en años anteriores, la Universidad ha tenido dificultades para retener a especialistas que vienen con un doctorado muy especializado del extranjero. La Institución debe tener mecanismos de estímulo salarial para evitar la fuga de cerebros, porque hay otras universidades o Gobiernos del exterior que pueden estar requiriendo los servicios de estas personas. Ambas oficinas se refieren a temas de contar con mecanismos para poder retener personal que viene del exterior.

Continúa con la exposición del dictamen.

Por lo anterior, esta Oficina no recomienda avalar dicho proyecto de ley según el texto propuesto, en procura de salvaguardar la naturaleza jurídica esencial y fundamental de la creación y existencia de la Universidad de Costa Rica, que garantiza la autonomía universitaria y la propia Constitución Política. En su defecto, sugiere que se evalúe adicionar una o varias normas, donde se excluya en forma textual, los alcances de estas leyes que incluyan material procedimental y administrativo a las universidades estatales, y se señalen algunos principios, líneas de acción o mecanismos que evidencien el compromiso y el cumplimiento, que le corresponde a las universidades en el buen uso

¹⁶ La Reforma Procesal Laboral, Ley N° 9343 del 14 de diciembre de 2015, que entrará en vigencia el 26 de julio de 2017, modificó varias disposiciones relacionadas con el régimen de empleo público.

de los recursos, como la proporcionalidad, la racionalidad y sujeción a las buenas prácticas, en materia relacionada a la gestión para obtener el apoyo de las personas, en el logro de los objetivos institucionales.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el Proyecto de *Ley de empleo público*. Expediente N.º 20.057, ya que centra un interés desmedido en la contención del gasto, como si con esta iniciativa legislativa el problema se resolvería, cuando es un asunto de carácter estructural, y por otro lado, evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulta la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución. A la vez, no es aceptable que por medio de una disposición de rango legal como la contenida en el proyecto bajo análisis, se interfiera en el régimen laboral universitario, tal como se exponen en los considerandos N.ºs 3 y 4.”

EL LIC. WARNER CASCANTE agradece al Lic. Mariano Sáenz Vega, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración de este dictamen y en el anterior.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen.

LA DRA. TERESITA CORDERO le parece que, además de lo que está en el acuerdo, debería existir algún elemento donde sean más enfáticos, y señalar que para la institución universitaria esto sería contraproducente por la parte académica que desarrolla, y que en ese sentido, se elabore un considerando y no solamente como un elemento estructural.

Considera que en el acuerdo donde apunta: (...) *la Institución* (...) No sabe si está hablando de la Universidad de Costa Rica o sobre la institucionalidad costarricense en general. Reitera que habría que ver si es solo a la institucionalidad de la Universidad de Costa Rica o a la institucionalidad costarricense en general.

EL DR. RODRIGO CARBONI pregunta si hay alguna otra observación. Al no haberla, propone una sesión de trabajo.

*****A las quince horas y veintinueve minutos, el Consejo Universitario entra a sesionar en la modalidad de sesión de trabajo.*

A las quince horas y cuarenta y dos minutos, se reanuda la sesión ordinaria del Consejo Universitario. ****

EL DR. RODRIGO CARBONI explica que se incluyó un tercer considerando que dice: *Para la educación superior pública costarricense, una eventual aprobación del Proyecto de Ley ocasionaría una distorsión del cumplimiento de los objetivos académicos, científicos y tecnológicos, artísticos y socioculturales, lesionando con ello el desarrollo y el aporte que las universidades públicas le brindan al país.*

El antiguo considerando 4; que ahora es 5, se le agregó: *La autorregulación, la autogestión administrativa y la autoorganización son principios fundamentales de la estructura del autogobierno y la autonomía universitaria, otorgada por rango constitucional que supera cualquier noción de orden meramente legal.*

Reitera la corrección en el considerando 5: *La regulación, la gestión administrativa y la organización son principios fundamentales de la estructura del gobierno y la autonomía universitaria, otorgada por rango constitucional que supera cualquier noción de orden meramente legal.*

Menciona que el acuerdo se lee de la siguiente manera: *Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley de empleo público. Expediente N.º 20.057, según lo indicado en los considerandos.*

Seguidamente, somete a votación la propuesta de acuerdo, con las observaciones incorporadas en la sesión de trabajo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley de empleo público. Expediente N.º 20.057. Este Proyecto de Ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-7693-2016, del 29 de noviembre de 2016.
2. La iniciativa de ley pretende, según la exposición de motivos, establecer un único régimen de empleo público que favorezca una política de rendición de cuentas y evaluación de resultados en toda la Administración Pública, y no en solo algunas de ellas. Parte así de la premisa de que cualquier diferenciación en los regímenes de empleo de las distintas instituciones que conforman el sector público, es, por naturaleza, y sin mayor justificación, ilegítima y discriminatoria. La normativa propuesta pretende constituir un marco legal general de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos.

A partir de lo que el proyecto considera como problema por resolver –la diversidad de regímenes para empleos similares en el sector público– propone una solución que, a diferencia del anterior proyecto de ley promovido por la fracción legislativa del Movimiento Libertario (Expediente N.º 19.431), se adapte a los procedimientos y previsiones ya establecidos en la *Ley General de la Administración Pública*, el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, y la *Ley de Reforma Procesal Laboral* que modificó sustancialmente el Código de Trabajo¹⁷.

3. Para la educación superior pública costarricense, una eventual aprobación del Proyecto de Ley ocasionaría una distorsión del cumplimiento de los objetivos académicos, científicos y tecnológicos, artísticos y socioculturales, lesionando con ello el desarrollo y el aporte que las universidades públicas le brindan al país.
4. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-48-2017, del 16 de enero de 2017, señala que, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, la intención de que una ley de empleo público cobije las universidades públicas, no puede interpretarse que ninguno de los entes e instituciones del artículo 3 se corresponda con la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

¹⁷ La Reforma Procesal Laboral, Ley N° 9343, del 14 de diciembre de 2015, en vigencia desde el 26 de julio de 2017, modificó varias disposiciones relacionadas con el régimen de empleo público.

Esta Oficina anteriormente se ha referido a la condición de institución de educación superior de nuestra Universidad, la cual fue dotada por el legislador constituyente de amplia independencia y plena capacidad jurídica para cumplir con sus fines y principios, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa independencia la faculta para regular y organizar las actividades de docencia, acción social e investigación, en general, y para establecer las regulaciones propias de su régimen de empleo, los parámetros de selección y contratación del personal académico y administrativo idóneo y sus deberes, obligaciones y potestades.

Puede también dictar las escalas salariales universitarias y el régimen disciplinario que sancione a los funcionarios docentes y administrativos, con absoluto respeto, claro está, a la Constitución Política y la normativa laboral de orden público. Por último, se señala que hay varias disposiciones que son contrarias a este Proyecto de Ley, a lo que establece el Código de Trabajo y la Reforma Procesal Laboral, normativa de orden público en materia de empleo.

5. La Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-073-2017, del 25 de mayo de 2017, señala que aceptar este proyecto como el marco normativo para la Institución, significaría la delegación de funciones a otros órganos y poderes del Estado, que, por razones constitucionales, no pueden ni deben asumir esas funciones. Tampoco la misma Institución no puede delegar esas funciones, dado que son constitucionalmente indelegables. La regulación, la gestión administrativa y la organización son principios fundamentales de la estructura del gobierno y la autonomía universitaria, otorgada por rango constitucional que supera cualquier noción de orden meramente legal. Debe tomarse en cuenta que la definición de los puestos, escalas salariales e incentivos son herramientas fundamentales para conducir una organización hacia el logro de sus fines. El Proyecto de Ley evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulta la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientada al equilibrio financiero de la Institución.

Por lo anterior, esta Oficina no recomienda avalar dicho proyecto de ley según el texto propuesto, en procura de salvaguardar la naturaleza jurídica esencial y fundamental de la creación y existencia de la Universidad de Costa Rica, que garantiza la autonomía universitaria y la propia Constitución Política. En su defecto, sugiere que se evalúe adicionar una o varias normas, donde se excluya en forma textual, los alcances de estas leyes que incluyan material procedimental y administrativo a las universidades estatales, y se señalen algunos principios, líneas de acción o mecanismos que evidencien el compromiso y el cumplimiento, que les corresponde a las universidades en el buen uso de los recursos, como la proporcionalidad, la racionalidad y sujeción a las buenas prácticas, en materia relacionada con la gestión para obtener el apoyo de las personas, en el logro de los objetivos institucionales.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley de empleo público. Expediente N.º 20.057, según lo indicado en los considerandos.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 4

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de ley denominado: Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica. Expediente N.º 19.839 (PD-18-03-027).

DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839 (CPJN-183-2017, del 29 de junio de 2017). La Rectoría trasladó el Proyecto de Ley al Consejo Universitario para la emisión del respectivo criterio institucional (R-4627-2017, del 4 de julio de 2017).
2. La Dirección del Consejo Universitario solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-903-2017, del 7 de julio de 2017).
3. La Oficina Jurídica remitió su criterio sobre el Proyecto de Ley en estudio (OJ-681-2017, del 13 de julio de 2017).
4. El Consejo Universitario analizó el Proyecto de Ley y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta y hacer una consulta especializada a la Facultad de Ciencias Sociales y a la Facultad de Ciencias Económicas (sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017).
5. La Dirección del Consejo Universitario realizó la consulta especializada a las instancias solicitadas (CU-1237-2017 y CU-1238-2017, del 22 de setiembre de 2017).
6. Se recibieron las observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley en análisis por parte de la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-386-2017, del 12 de octubre de 2017, correo olga.lizano@ucr.ac.cr).

ANÁLISIS

I.- Objetivo

El Proyecto de Ley¹⁸ pretende modificar el artículo 2 de la *Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación* (Conape), N.º 6041, del 18 de enero de 1977 (véase anexo N.º 1), con el fin de desarrollar los mecanismos legales necesarios para que la Comisión cumpla efectivamente su obligación de realizar los estudios pertinentes sobre la demanda laboral en el país, informe a la población sobre esta circunstancia y aplique el contenido de los datos a su propia política crediticia.

II.- Criterios

Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica¹⁹ se pronunció sobre el Proyecto de Ley en estudio en los siguientes términos:

En virtud de que el texto propuesto no incide con las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica —de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política— no se encuentra ninguna objeción de índole constitucional con su eventual aprobación.

III.- Consultas especializadas

El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017, analizó el Proyecto de Ley y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta y hacer una consulta especializada a la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas.

¹⁸ Proponente del proyecto, diputado Fabricio Alvarado Muñoz.

¹⁹ OJ-681-2017, del 13 de julio de 2017.

A continuación se hace una síntesis de las observaciones y recomendaciones expresadas por las instancias consultadas²⁰ sobre el Proyecto de Ley en estudio:

- a. Es necesario hacer una caracterización del mercado laboral de manera que se describa a profundidad las necesidades reales del mercado de trabajo, y su relación con aquellas carreras en que se presenta mayor o menor demanda de financiamiento.
- b. Es importante informar sobre las carreras saturadas y no saturadas e incluir el grado de calidad de las diferentes carreras, en función de la universidad en la que son impartidas, tales como: acreditación y posicionamiento en el concierto mundial según diversos criterios de medición, preferencia de empleadores públicos y privados y opinión pública acerca de las universidades, entre otras. En este sentido, debe considerarse las fuentes y énfasis de los estudios, así como, los criterios que se establecen para definir la calidad de las carreras de formación superior y las investigaciones del mercado laboral en nuestro país.
- c. La difusión de la información sobre el mercado laboral, debe tomar como base los estudios e investigaciones realizadas por diferentes fuentes del país y, a la vez, planificar el financiamiento destinado a las carreras universitarias que garantice el acceso a esos estudios superiores.

IV.- Observaciones

Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley, hasta la década de los setenta, la educación superior estuvo limitada a los centros educativos públicos, principalmente, a la Universidad de Costa Rica. Lo anterior dio como resultado la calidad educativa, pero, cuando no se lograba ingresar a alguno de los centros educativos públicos, no se tenía la posibilidad de acceder a un título universitario.

La apertura de centros de educación superior privada aunado a una estructura legal abierta y permisiva, generó un acelerado surgimiento de estos centros y una gran cantidad de titulados en todas las áreas profesionales existentes; esto, trajo como consecuencia la saturación del mercado de trabajo.

Por otra parte, la creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape) permitió a las familias sin capacidad económica financiar la educación superior de sus hijos y tener acceso a una carrera profesional. Sin embargo, se conoce que las familias realizan la elección de las carreras sin tener los criterios y conocimientos necesarios sobre la realidad laboral existente.

Según el Proyecto de Ley, actualmente, Conape coloca la mayoría de los recursos en carreras que no necesariamente tienen un horizonte laboral claro²¹. En este sentido, un estudio realizado en el 2011, elaborado por el Observatorio Laboral de Profesiones del Consejo Nacional de Rectores, mostró que 28 carreras relacionadas con las áreas de ingenierías, salud y educación, presentaron un éxito muy alto de colocación, contrario de otras 68 carreras también evaluadas²².

Es lamentable que profesionales se vean en una situación de insolvencia, desempleo o subempleo, que, debido a la realidad existente, los lleva por la senda de la frustración y el desasosiego. En este sentido, la clave para enfrentar el problema es, sin duda, la información, ya que, familias y jóvenes más informados tendrán mayor capacidad para tomar decisiones sobre el futuro profesional, de manera más asertiva e inteligente.

Con el propósito de resolver la falta de información sobre el mercado laboral, se presenta el Proyecto de Ley en estudio, el cual busca modificar el artículo 2 de la *Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape)*, N.º 6041, del 18 de enero de 1977, con el fin de desarrollar los mecanismos legales necesarios para que la Comisión cumpla efectivamente su obligación de realizar los estudios pertinentes sobre la demanda laboral en el país, informe a la población de esta circunstancia y aplique el contenido de los datos a su propia política crediticia.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, luego del análisis efectuado al Proyecto de Ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo.

20 Las observaciones se remitieron por medio del oficio N.º FCE-386-2017, del 12 de octubre de 2017, y el correo olga.lizano@ucr.ac.cr .

21 Sobre este tema el director ejecutivo de Conape, Adrián Blanco indicó que "(...) estas áreas de estudio no coinciden con las que tienen mayor oportunidad de colocación en el mercado ni con las que las cámaras empresariales y el propio Gobierno han catalogado como las prioritarias para el desarrollo económico del país (...)".

22 Estudios realizados por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) y la Contraloría General de la República coinciden en que se estudian carreras en las que existe altos niveles de desocupación y que las políticas de Conape no son concordantes con el Plan Nacional de Desarrollo.

CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839 (CPJN-183-2017, del 29 de junio de 2017). La Rectoría trasladó el Proyecto de Ley al Consejo Universitario para la emisión del respectivo criterio institucional (R-4627-2017, del 4 de julio de 2017).
2. El Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 2 de la Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape), N.º 6041, del 18 de enero de 1977, para desarrollar los mecanismos legales necesarios, de manera que la Comisión realice los estudios pertinentes sobre la demanda laboral en el país, informe a la población de esta circunstancia y aplique el contenido de los datos a su política crediticia.
3. La Dirección del Consejo Universitario solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-903-2017, del 7 de julio de 2017). La Oficina Jurídica, por medio del oficio N.º OJ-681-2017, del 13 de julio de 2017, remitió su criterio sobre el Proyecto de Ley, en el que expresó:

En virtud de que el texto propuesto no incide con las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica —de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política— no se encuentra ninguna objeción de índole constitucional con su eventual aprobación.

4. El Consejo Universitario analizó el Proyecto de Ley y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta y hacer una consulta especializada a la Facultad de Ciencias Sociales y a la Facultad de Ciencias Económicas (sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017). La Dirección del Consejo Universitario realizó la consulta especializada a las instancias solicitadas (CU-1237-2017 y CU-1238-2017, del 22 de setiembre de 2017).
5. Las instancias consultadas remitieron las observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley en análisis²³. Al respecto, indicaron:
 - a. *Es necesario hacer una caracterización del mercado laboral de manera que se describa a profundidad las necesidades reales del mercado de trabajo, y su relación con aquellas carreras en que se presenta mayor o menor demanda de financiamiento.*
 - b. *La información que se divulgue debe incluir criterios de calidad de las carreras, tales como: acreditación, posicionamiento en el ámbito mundial y opinión pública acerca de las universidades, así como la preferencia de los empleadores públicos y privados, entre otros. Además, tomar como base para su elaboración, los estudios e investigaciones sobre el mercado laboral realizadas por diferentes fuentes en nuestro país, y planificar, con base en ello, el financiamiento destinado a las carreras universitarias.*

6. Según un estudio del 2011, elaborado por el Observatorio Laboral de Profesiones del Consejo Nacional de Rectores, mostró que 28 carreras relacionadas con las áreas de ingenierías, salud y educación, presentaron un éxito muy alto de colocación, contrario a otras 68 carreras también evaluadas.
7. La Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape) permite a las familias sin capacidad económica financiar la educación superior de sus hijos y tener acceso a una carrera profesional. Asimismo, se conoce que la elección de la carrera y la solicitud de financiamiento que hace la persona, se realiza sin tener los criterios y conocimientos necesarios sobre la realidad laboral existente.
8. El Proyecto de Ley es positivo en tanto permitirá divulgar la información necesaria sobre las necesidades del mercado laboral costarricense, en cuanto al recurso humano profesional que este requiere, para que las personas sujetas de crédito por parte de Conape tomen las decisiones sobre su futuro profesional, de manera más asertiva e inteligente.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el Proyecto de Ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839.”

²³ Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas por medio del oficio N.º FCE-386-2017, del 12 de octubre de 2017, y el correo olga.lizano@ucr.ac.cr.

EL DR. RODRIGO CARBONI agradece al Lic. Gerardo Fonseca, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración del dictamen.

Pregunta a los miembros si tienen alguna observación. Al no haber observaciones, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Nueve votos.

EN CONTRA: Srta. Verónica Chinchilla.

TOTAL: Un voto.

EL DR. RODRIGO CARBONI le cede la palabra a la Srta. Verónica Chinchilla.

LA SRTA. VERÓNICA CHINCHILLA señala que está de acuerdo con que es necesario identificar cuál es el mercado laboral de las carreras, pero no considera que sea un criterio único que se le deba al futuro estudiante, porque una carrera que no tenga un mercado laboral estaría descartado para él, aunque tenga las habilidades para desarrollarse en ese ámbito y por ese motivo lo vota en contra.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839 (CPJN-183-2017, del 29 de junio de 2017). La Rectoría trasladó el Proyecto de Ley al Consejo Universitario para la emisión del respectivo criterio institucional (R-4627-2017, del 4 de julio de 2017).
2. El Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 2 de la Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape), N.º 6041, del 18 de enero de 1977, para desarrollar los mecanismos legales necesarios, de manera que la Comisión realice los estudios pertinentes sobre la demanda laboral en el país, informe a la población de esta circunstancia y aplique el contenido de los datos a su política crediticia.
3. La Dirección del Consejo Universitario solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-903-2017, del 7 de julio de 2017). La Oficina Jurídica, por medio del oficio N.º OJ-681-2017, del 13 de julio de 2017, remitió su criterio sobre el Proyecto de Ley, en el que expresó:

En virtud de que el texto propuesto no incide con las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica —de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política— no se encuentra ninguna objeción de índole constitucional con su eventual aprobación.

4. El Consejo Universitario analizó el Proyecto de Ley y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta y hacer una consulta especializada a la Facultad de Ciencias Sociales y a la Facultad de Ciencias Económicas (sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017). La Dirección del Consejo Universitario realizó la consulta especializada a las instancias solicitadas (CU-1237-2017 y CU-1238-2017, del 22 de setiembre de 2017).

5. Las instancias consultadas remitieron las observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley en análisis²⁴. Al respecto, indicaron:
 - a) Es necesario hacer una caracterización del mercado laboral de manera que se describa en profundidad las necesidades reales del mercado de trabajo, y su relación con aquellas carreras en que se presenta mayor o menor demanda de financiamiento.
 - b) La información que se divulgue debe incluir criterios de calidad de las carreras, tales como: acreditación, posicionamiento en el ámbito mundial y opinión pública acerca de las universidades, así como la preferencia de los empleadores públicos y privados, entre otros. Además, tomar como base para su elaboración los estudios e investigaciones sobre el mercado laboral realizados por diferentes fuentes en nuestro país, y planificar, con base en ello, el financiamiento destinado a las carreras universitarias.
6. Según un estudio del 2011, elaborado por el Observatorio Laboral de Profesiones del Consejo Nacional de Rectores, mostró que 28 carreras relacionadas con las áreas de ingenierías, salud y educación, presentaron un éxito muy alto de colocación, contrario a otras 68 carreras también evaluadas.
7. La Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape) permite a las familias sin capacidad económica financiar la educación superior de sus hijos y tener acceso a una carrera profesional. Asimismo, se conoce que la elección de la carrera y la solicitud de financiamiento que hace la persona se realiza sin tener los criterios y conocimientos necesarios sobre la realidad laboral existente.
8. El Proyecto de Ley es positivo en tanto permitirá divulgar la información necesaria sobre las necesidades del mercado laboral costarricense, en cuanto al recurso humano profesional que este requiere, para que las personas sujetas de crédito por parte de Conape tomen las decisiones sobre su futuro profesional, de manera más asertiva e inteligente.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el Proyecto de ley denominado *Ley para transparentar el mercado laboral de las carreras universitarias en Costa Rica*. Expediente N.º 19.839.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 5

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de *Ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172 (PD-17-11-073).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*²⁵, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172 (vía correo electrónico del 30 de marzo de 2017).

24 Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas por medio del oficio N.º FCE-386-2017, del 12 de octubre de 2017, y el correo olga.lizano@ucr.ac.cr.

25 Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

2. La Dirección del Consejo Universitario le solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-484-2017, 18 de abril de 2017).
3. La Dirección del Consejo Universitario solicitó una prórroga a la Sra. Noemy Gutiérrez Medina, de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Asamblea Legislativa, para emitir el criterio correspondiente (CU-485-2017, del 18 de abril de 2017).
4. La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa concedió la prórroga solicitada (vía correo electrónico del 21 de abril de 2017).
5. La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-383-2017, del 26 de abril de 2017, dictaminó sobre el particular.
6. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6083, artículo 5, del 23 de mayo de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada a la Facultad de Ciencias Económicas.
7. La Dirección del Consejo Universitario le solicitó el criterio respectivo al M.Sc. Carlos Palma Rodríguez, decano de la Facultad de Ciencias Económicas (CU-659-2017, del 24 de mayo de 2017).
8. El M.Sc. Carlos Palma Rodríguez, decano de la Facultad de Ciencias Económicas, envió las observaciones (FCE-221-2017, del 8 de junio de 2017).

ANÁLISIS

I. Objetivo

El Proyecto de Ley tiene como objetivo erradicar la usura como práctica desregulada y al margen de la ley, proteger los derechos e intereses de los consumidores, principalmente en el mercado de las tarjetas de crédito y del sistema financiero no supervisado. Al mismo tiempo, posicionar el principio general de créditos y préstamos responsables.

II. Observaciones

En Costa Rica se ha presentado una serie de proyectos de ley, en distintos periodos legislativos, con el objetivo de regular la usura presente en las tarjetas de crédito o en los préstamos en general, es indispensable contar con una normativa de rango legal que regule esta importante materia que afecta, sensiblemente, los derechos de la ciudadanía. El Proyecto de Ley determina la usura como el cobro de un interés crediticio por encima de dos veces la tasa anual de interés efectivo del mercado, estipulado por el Sistema Financiero Nacional.

En resumen, mediante esta iniciativa se evita el aumento unilateral del interés en los contratos de crédito o préstamo. En el caso de las tasas variables, la variación deberá pactarse de acuerdo con tasas de referencia nacional, internacional o índice. Se pretende prohibir el cobro de intereses abusivos por un préstamo y regular el abuso que llevan a cabo entidades crediticias ante las necesidades económicas de las y los costarricenses.

III. Criterios

a. Criterio de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-383-2017, del 26 de abril de 2017, dictaminó lo siguiente:

(...) el proyecto establece una fórmula para el cálculo de la tasa anual de interés efectivo, adiciona y modifica la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, instituye un registro de contratos de crédito a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), y otorga a la Comisión Nacional del Consumidor la facultad de imponer —mediante resolución razonada— las multas allí definidas en caso de violación a las prohibiciones establecidas por la nueva normativa.

En razón de que el proyecto de ley remitido no presenta disposiciones que afecten directamente el desarrollo de la actividad universitaria ni la estructura institucional, esta Asesoría no tiene objeción que formular (...).

b. Criterio especializado

• Facultad de Ciencias Económicas

El M.Sc. Carlos Palma Rodríguez, decano de la Facultad de Ciencias Económicas, mediante el oficio FCE-221-2017, del 8 de junio de 2017, emitió el criterio en los siguientes términos:

(...)

1. *La usura es un mecanismo financiero que permite las prestaciones de servicios crediticios en condición de desigualdad entre los acreedores y deudores.*
2. *Las necesidades financieras de las personas y empresas utilizan este mecanismo financiero de la usura, por cuanto ofrece condiciones de asignación diferenciada de créditos, del que ofrecen las instituciones formales financieras reguladas y no reguladas.*
3. *No existen condiciones de igualdad, proporcionalidad y objetiva para la suscripción de los contratos de créditos, mediante el mecanismo financiero de la usura.*
4. *El mecanismo financiero de la usura opera con empresas e instituciones con tasas de interés que no corresponden a las tasas de interés del mercado, sin relación a la política monetaria del Banco Central, de la tasa económica pasiva.*
5. *Los cambios en la masa monetaria no son prescindibles con el mecanismo financiero de la usura.*

Por lo tanto, se recomienda establecer condiciones normativas, como las que se encuentran en el proyecto “Ley contra la Usura”, que busca evitar condiciones de desigualdad entre deudores y acreedores, en la contratación de créditos a empresas y personas (...).

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, después de analizar el Proyecto de *Ley contra la Usura*. Expediente N.º 20.172, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo:

CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, de la Asamblea Legislativa, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172.
2. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6083, artículo 5, del 23 de mayo de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada a la Facultad de Ciencias Económicas.
3. El Proyecto de Ley tiene por objetivo erradicar la usura como práctica desregulada al margen de la ley, y proteger los derechos e intereses de los consumidores, principalmente en el mercado de las tarjetas de crédito y del sistema financiero no supervisado, a la vez de posicionar el principio general de créditos y préstamos responsables.
4. La Oficina Jurídica, en el oficio OJ-383-2017, del 26 de abril de 2017 7, dictaminó que (...) En razón de que el proyecto de ley remitido no presenta disposiciones que afecten directamente el desarrollo de la actividad universitaria ni la estructura institucional, esta Asesoría no tiene objeción que formular (...).
5. El Consejo Universitario procedió a realizar consulta especializada a la Facultad de Ciencias Económicas, que manifestó lo siguiente:
 - *La usura es un mecanismo financiero que permite las prestaciones de servicios crediticios en condición de desigualdad entre los acreedores y deudores.*
 - *Las necesidades financieras de las personas y empresas utilizan este mecanismo financiero de la usura, por cuanto ofrece condiciones de asignación diferenciada de créditos, del que ofrecen las instituciones formales financieras reguladas y no reguladas.*
 - *No existen condiciones de igualdad, proporcionalidad y objetiva para la suscripción de los contratos de créditos, mediante el mecanismo financiero de la usura.*
 - *El mecanismo financiero de la usura opera con empresas e instituciones con tasas de interés que no corresponden a las tasas de interés del mercado, sin relación con la política monetaria del Banco Central, de la tasa económica pasiva.*

- *Los cambios en la masa monetaria no son prescindibles con el mecanismo financiero de la usura.*

Por lo tanto, se recomienda establecer condiciones normativas como las que se encuentran en el proyecto “Ley contra la Usura”, que busca evitar condiciones de desigualdad entre deudores y acreedores, en la contratación de créditos a empresas y personas (...).

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica **recomienda aprobar** el Proyecto de *Ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172.

EL DR. RODRIGO CARBONI agradece al Lic. José Rocha, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración del dictamen.

Seguidamente, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. **De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, de la Asamblea Legislativa, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley contra la usura*. Expediente N.º 20.172.**
2. **El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6083, artículo 5, del 23 de mayo de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: *Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada a la Facultad de Ciencias Económicas.***
3. **El Proyecto de Ley tiene por objetivo erradicar la usura como práctica desregulada al margen de la ley, y proteger los derechos e intereses de los consumidores, principalmente en el mercado de las tarjetas de crédito y del sistema financiero no supervisado, a la vez de posicionar el principio general de créditos y préstamos responsables.**
4. **La Oficina Jurídica, en el oficio OJ-383-2017, del 26 de abril de 2017, dictaminó que (...) *En razón de que el proyecto de ley remitido no presenta disposiciones que afecten directamente el desarrollo de la actividad universitaria ni la estructura institucional, esta Asesoría no tiene objeción que formular. (...).***
5. **El Consejo Universitario procedió a realizar consulta especializada a la Facultad de Ciencias Económicas, que manifestó lo siguiente:**
 - ***La usura es un mecanismo financiero que permite las prestaciones de servicios crediticios en condición de desigualdad entre los acreedores y deudores.***
 - ***Las necesidades financieras de las personas y empresas utilizan este mecanismo financiero de la usura, por cuanto ofrece condiciones de asignación diferenciada de créditos, del que ofrecen las instituciones formales financieras reguladas y no reguladas.***

- **No existen condiciones de igualdad, proporcionalidad y objetiva para la suscripción de los contratos de créditos, mediante el mecanismo financiero de la usura.**
 - **El mecanismo financiero de la usura opera con empresas e instituciones con tasas de interés que no corresponden a las tasas de interés del mercado, sin relación con la política monetaria del Banco Central, de la tasa económica pasiva.**
 - **Los cambios en la masa monetaria no son prescindibles con el mecanismo financiero de la usura.**
- Por lo tanto, se recomienda establecer condiciones normativas como las que se encuentran en el proyecto “Ley contra la Usura”, que busca evitar condiciones de desigualdad entre deudores y acreedores, en la contratación de créditos a empresas y personas (...).**

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el Proyecto de Ley contra la usura. Expediente N.º 20.172.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 6

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de Ley Contratos de Gestión Local (texto sustitutivo). Expediente N.º 19.465 (PD-17-11-074).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado Proyecto de Ley **Contratos de Gestión Local**. Expediente N.º 19.465, mediante oficio CPEM-153-16, del 16 de noviembre de 2016.
2. La Dirección del Consejo Universitario solicitó criterio a la Oficina Jurídica (CU-710-2017, del 31 de mayo de 2017).
3. La Oficina Jurídica remitió su criterio sobre el Proyecto de Ley en estudio (OJ-518-2017, del 2 de junio de 2017).
4. El Consejo Universitario analizó el texto del Proyecto de Ley y solicitó a la Dirección elaborar una propuesta con consulta especializada a la Facultad de Derecho y al Observatorio de Desarrollo, según consta en el acta de la sesión N.º 6096, artículo 5, del 1.º de agosto de 2017.
5. La Dirección del Consejo Universitario realizó la consulta especializada a la Facultad de Derecho y al Observatorio de Desarrollo, mediante los oficios CU-1010-2017 y CU-1009-2017; ambos, con fecha del 4 de agosto de 2017.
6. Se recibieron las observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley en análisis, por parte de las instancias consultadas: la Facultad de Derecho (FD-2146-2017, con fecha del 22 de agosto de 2017) y el Observatorio de Desarrollo (oficio Odd-100-2017, del 16 de agosto de 2017).

ANÁLISIS

I. Origen

Este Proyecto de Ley fue publicado en el Alcance N.º 44 del diario oficial *La Gaceta* N.º 117, del 18 de junio de 2015 e ingresó en el orden del día de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo el 30 de junio de 2015.

El 14 de setiembre de 2016 se presenta un texto sustitutivo al Proyecto de Ley, el cual no cuenta con el criterio por parte del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, departamento que había brindado un informe jurídico-económico del texto inicial.

El Proyecto es una iniciativa presentada por los diputados William Alvarado Bogantes, Johnny Leiva Badilla, Gerardo Vargas Rojas, Jorge Rodríguez Araya, Rafael Angel Ortiz Fábrega, Luis Alberto Vásquez Castro, Humberto Vargas Corrales y la diputada Rosibel Ramos Madrigal.

II. Objetivo

Permitir la descentralización de competencias, con la finalidad de que algunas administraciones públicas puedan ceder a las municipalidades la gestión de bienes públicos o la prestación de servicios.

Esta iniciativa busca lograr una ejecución más eficiente y permitir que se realice una atención más integral de las necesidades de los municipios, al ser los gobiernos locales los que tienen mayor proximidad con la realidad local.

III. Criterio Oficina Jurídica

A partir de la consulta planteada por la Dirección del Consejo Universitario, la Oficina Jurídica (OJ-518-2017, del 2 de junio de 2017) determinó que *no encuentra objeciones de índole legal para su adopción*.

Lo anterior, considerando que en el ámbito de aplicación de la ley no se encuentra la Universidad de Costa Rica, por lo que no podría afectar las relaciones contractuales de la Universidad con los gobiernos locales. Además, señala que *los efectos que pudiera tener esta ley para los intereses de la Universidad lo sería bajo una aplicación supletoria, si así lo decidiera la Institución, y no bajo un cumplimiento irrestricto*.

IV.- Consultas especializadas

A partir de las consultas especializadas hechas, se recibieron las siguientes observaciones y recomendaciones al texto del proyecto de ley:

1. La **Facultad de Derecho**, en respuesta a la consulta planteada, remitió criterio mediante oficio FD-2146-2017, del 22 de agosto de 2017, en el cual se señala que:
 - a) Destacan como elemento favorable que la propuesta no presente efectos universales para todas las municipalidades, tomando en cuenta que estas no se encuentran en igualdad de condiciones.
 - b) El proyecto de ley *resulta encomiable, en aras de conferirles a los entes municipales una mayor participación en la atención de los asuntos locales, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades de recursos (...)*; sobre este particular, la Facultad de Derecho plantea que el procedimiento expuesto en la iniciativa no se ajusta, de manera integral a lo dispuesto en el artículo 170 de la *Constitución Política* y a la Ley N.º 8801 *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*.
 - c) La propuesta no representa una transferencia formal de competencias, sino que brinda la posibilidad a las administraciones de delegarlas de manera temporal.
 - d) Se presenta un vacío en el proyecto de ley relacionado con la normativa aplicable, por cuanto en el artículo 7 del proyecto de ley se indica que los procesos estarán regulados por la Ley de Contratación Administrativa y sus principios, pero, por otro lado, el artículo 5 señala que las partes involucradas suscribirán un “Compromiso de Gestión Local”.
 - e) A pesar de la relevancia de la propuesta y el propósito de esta, se estima que *la redacción no es la más recomendable ni adecuada para lograr ese objetivo, pues incurre en una serie de ambigüedades que, lejos de contribuir con el fortalecimiento del régimen municipal, únicamente tendría como resultado el aumento de las normas de rango legal; todo lo cual, contrario a garantizar un ordenado proceso descentralización en favor de los ayuntamientos, puede agravarlo o entorpecerlo innecesariamente*.

En virtud de las observaciones anteriores, la Facultad de Derecho no recomienda la aprobación del proyecto de ley en consulta.

2. El **Observatorio del Desarrollo**, mediante el oficio OdD-100-2017, expresó las siguientes observaciones:
- a) El proyecto de ley no indica cuál es el objetivo de los “Contratos de gestión local”, ya que el artículo 1 no es claro y genera confusión, *pues parece entenderse que el contrato administrativo incluye dos tipos de acuerdos: i) los relativos al diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación; y ii) la prestación de servicios previstos en el contrato de gestión local.*
 - b) Los demás artículos de la propuesta hacen referencia a las características generales y específicas de los contratos de gestión y no puntualizan en lo referente a los servicios que se podrán prestar en esta modalidad.

Finalmente, el Observatorio del Desarrollo recomienda que se modifique este Proyecto de Ley para que establezca con claridad cuáles son los servicios o tipos de servicio que se podrán prestar mediante “Contratos de gestión local”.

V.- Observaciones

Tomando en cuenta el texto propuesto y las recomendaciones y observaciones obtenidas mediante las consultas especializadas, el Consejo Universitario determina pertinente señalar que:

1. El propósito del texto es promover la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo e instituciones descentralizadas hacia los gobiernos locales, para lo cual, previo a la formulación presupuestaria, estos órganos o instituciones identificarán los posibles contratos de gestión que podrían desarrollar.

En este sentido, es pertinente señalar que la propuesta de reforma debe analizarse a la luz de lo estipulado en el Título XII. El Régimen Municipal (*Constitución Política de Costa Rica*), específicamente con respecto al artículo 170, el cual indica que:

Artículo 170²⁶.-

Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Además, el transitorio de este mismo artículo menciona que:

La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese periodo, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. Rige un año después de su publicación.

Del texto anterior se deduce que para proceder con la transferencia de competencias hacia las municipalidades, la Asamblea Legislativa debe aprobar las leyes “específicas” que señalen las competencias que podrían ser trasladadas; esto, se ve reafirmado por lo dispuesto en el inciso a) del artículo 9 de la *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades* (Ley N.º 8801) que establece que las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales²⁷ a que se refiere el transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional.

Adicionalmente, se podría determinar que el proyecto es inconstitucional por cuanto su texto no corresponde con lo dispuesto en la *Constitución Política*. Asimismo, cabe señalar que en la *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*, no se encuentra referencia alguna a la posibilidad de transferir competencias desde entes descentralizados.

26 Reformado el artículo 170 por Ley N.º 8106, del 3 de junio de 2001, publicada en La Gaceta N.º 132, del 10 de julio de 2001.

27 En octubre 2015, se promulgó la primera ley en esta línea que pretende la transferencia de competencias para la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.

2. Por otro lado, el propósito de la creación de la *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades* es contribuir con la modernización del Estado para que la prestación de los servicios públicos sea más eficiente, eficaz y transparente, bajo un principio de *gradualidad*, que se encuentra asociado con el proceso de descentralización; por lo tanto, es de suponer que los programas que transfieran sus recursos y algunas competencias a los gobiernos locales lo harán de manera permanente²⁸ y no temporal, tal y como lo dispone el texto propuesto.
3. Finalmente, según Jinesta (s. f.)²⁹, existen tres principios rectores del proceso de transferencia de competencias que deben ser considerados para el análisis del texto propuesto; estos principios son: el principio de provisión o de disponibilidad presupuestaria, el principio de progresión o gradación y los principios de diferenciación y de proporcionalidad.

Con fundamento en las observaciones anteriores y en los criterios recibidos a partir de las consultas especializadas; se determina que para recomendar la aprobación del texto sustitutivo del proyecto de ley en consulta, es indispensable que se modifique su redacción y se analice el texto, de acuerdo con los elementos anteriormente expuestos.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, luego del análisis efectuado al Proyecto de Ley denominado *Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo.

CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465 (CPEM-153-16, del 16 de noviembre de 2016).
2. El Proyecto de Ley pretende la transferencia de competencias materiales por parte del Poder Ejecutivo, o instituciones descentralizadas, a las municipalidades, con el objeto de fortalecer los gobiernos locales y llevar la toma de decisiones a nivel local.
3. La Oficina Jurídica, por medio del oficio OJ-518-2017, del 2 de junio de 2017, comunicó que *no encuentra objeciones de índole legal para su adopción*. Además señala que el texto propuesto no afecta las relaciones contractuales de la Universidad con las municipalidades.
4. Del análisis realizado por este Órgano Colegiado, se determina que:
 - a) El procedimiento que se incluye en el texto propuesto no se ajusta con lo dispuesto en el artículo 170 de la *Constitución Política* y con lo señalado en la Ley N.º 8801 *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*.
 - b) El Proyecto de Ley propuesto no presenta efectos universales para todos los gobiernos locales, lo cual es positivo tomando en cuenta las condiciones particulares de cada municipalidad.
 - c) El texto plantea la transferencia temporal de competencias que permitan a las municipalidades una mayor participación y toma de decisiones en los asuntos locales.
 - d) Existe una incongruencia entre los artículos 5 y 7, en razón de que no se expresa con claridad la normativa aplicable en este caso, si corresponde a la Ley de Contratación Administrativa y sus principios, o a lo suscrito en el “Compromiso de Gestión Local”.
 - e) Es necesaria la modificación del texto propuesto, ya que algunos de los artículos generan confusión o son ambiguos.
 - f) El texto sustitutivo del Proyecto de Ley en análisis contraviene lo dispuesto en el artículo 170 de la *Constitución Política* de Costa Rica sobre el Régimen Municipal.

28 De acuerdo con lo señalado por la Sala Constitucional según Votos 9257-2000, 10134-2000, 03493-2002, y otros criterios emitidos por la Procuraduría General de la República.

29 Jinesta Lobo, Ernesto (s. f.). Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Disponible en <http://www.ernestojinesta.com>, consultado el 26 de setiembre de 2017. El Dr. Ernesto Jinesta Lobo es Magistrado de la Sala Constitucional de Costa Rica.

- g) De conformidad con la *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*, se requiere una ley específica para la transferencia de competencias; por lo que este proceso no podría ser regulado mediante un “contrato de gestión local”.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el Proyecto de Ley denominado *Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465, tomando en cuenta los argumentos expuestos en los considerandos 4 y 5.

EL DR. RODRIGO CARBONI agradece a la Licda. Rosibel Ruiz, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración del dictamen.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen.

LA DRA. TERESITA CORDERO señala que en la página 7, donde se menciona: *El análisis realizado por este Órgano se determina que: a. Que el procedimiento que se incluye en el texto propuesto no se ajusta con lo dispuesto en el artículo 170*. Pregunta si tiene relación con la página 5, que dice al final: *Adicionalmente se podría determinar que el proyecto es inconstitucional por cuanto su texto no corresponde con lo dispuesto en la Constitución Política*.

Continúa la lectura: *El proyecto de ley propuesto no presenta efectos universales para todos los gobiernos locales, lo cual es positivo, tomando en cuenta las condiciones particulares de cada municipalidad*, pregunta a dónde está de previo, porque no lo observó en los antecedentes y no lo entiende; además, el inciso b), no lo ubica en el anterior y desconoce por qué se considera positivo.

EL DR. RODRIGO CARBONI comenta que se eliminarían los incisos b) y f) del considerando 4, y el inciso a), se lee de la siguiente manera: *El procedimiento que se incluye en el texto propuesto podría no ajustarse con lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política y con lo señalado en la Ley N.º 8801, Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*.

Da lectura al acuerdo en la parte final: (...) *los argumentos expuestos en el considerando 4*.

Seguidamente, somete a votación la propuesta de acuerdo, con las modificaciones incorporadas, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465 (CPEM-153-16, del 16 de noviembre de 2016).
2. El Proyecto de Ley pretende la transferencia de competencias materiales por parte del Poder Ejecutivo, o instituciones descentralizadas, a las municipalidades, con el objeto de fortalecer los gobiernos locales y llevar la toma de decisiones a nivel local.

3. La Oficina Jurídica, por medio del oficio OJ-518-2017, del 2 de junio de 2017, comunicó que **no encuentra objeciones de índole legal para su adopción**. Además, señala que el texto propuesto no afecta las relaciones contractuales de la Universidad con las municipalidades.
4. Del análisis realizado por este Órgano Colegiado, se determina que:
 - a) El procedimiento que se incluye en el texto propuesto podría no ajustarse con lo dispuesto en el artículo 170 de la *Constitución Política* y con lo señalado en la Ley N.º 8801, *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*.
 - b) El texto plantea la transferencia temporal de competencias que permitan a las municipalidades una mayor participación y toma de decisiones en los asuntos locales.
 - c) Existe una incongruencia entre los artículos 5 y 7, en razón de que no se expresa con claridad la normativa aplicable en este caso, si corresponde a la Ley de Contratación Administrativa y sus principios, o a lo suscrito en el “Compromiso de Gestión Local”.
 - d) Es necesaria la modificación del texto propuesto, ya que algunos de los artículos generan confusión o son ambiguos.
 - e) De conformidad con la *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*, se requiere una ley específica para la transferencia de competencias; por lo que este proceso no podría ser regulado mediante un “contrato de gestión local”.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el Proyecto de Ley denominado *Contratos de Gestión Local*. Expediente N.º 19.465, tomando en cuenta los argumentos expuestos en el considerando 4.

ACUERDO FIRME.

****A las dieciséis horas y ocho minutos, el Consejo Universitario hace un receso.

A las dieciséis horas y dieciséis minutos, se reanuda la sesión, con la presencia de los siguientes miembros: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni. ****

ARTÍCULO 7

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto denominado: *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163 (PD-17-11-078).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de la Universidad de Costa Rica sobre el proyecto de ley denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163 (CTE-338-2017, del 14 de junio de 2017).
2. La Rectoría trasladó dicha petición para el estudio correspondiente por parte del Consejo Universitario y la emisión del criterio institucional (R-4188-2017, del 15 de junio de 2017).
3. El Consejo Universitario solicitó el criterio legal a la Oficina Jurídica, además de los criterios especializados, tanto a la Vicerrectoría de Investigación como a la Escuela de Formación Docente (CU-878-2017, del 30 de junio de 2017; y CU-1231-2017, del 22 de setiembre de 2017; y CU-1232-2017, del 22 de setiembre de 2017, respectivamente). Estas instancias remiten sus criterios mediante los siguientes oficios, a saber, OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017; VI-7237-2017, del 2 de octubre de 2017; y EDF-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017.

ANÁLISIS**I. Objetivo del Proyecto de Ley N.º 20.163**

El Proyecto de Ley N.º 20.163, denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*³⁰ procura regular el financiamiento, la organización, el desarrollo y la participación en las ferias de ciencia y tecnología, en sus diversas modalidades de organización, sean en eventos de carácter nacional o internacional; a la vez que crea, mediante ley, el Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología (Pronafecyt).

El Pronafecyt pretende promover una formación que permita un cambio cultural a favor de la ciencia, la innovación y la tecnología en la niñez desde preescolar hasta la educación diversificada, e incluye, además, a quienes asisten a servicios de educación especial. Los objetivos del Programa serán los siguientes:

- a) Estimular en el estudiantado el interés por los procesos educativos vinculados a la ciencia y la tecnología mediante el desarrollo de las habilidades de pensamiento científico, como parte de la cultura general ciudadana.
- b) Promover la formación continua del personal docente, administrativo, técnico-docente y administrativo-docente para los procesos de elaboración y acompañamiento de trabajos, estudios y proyectos de investigación, así como para la organización y desarrollo de las ferias de ciencia y tecnología.
- c) Promover, por medio, de la mediación pedagógica y demás procesos formativos cotidianos, que el personal docente, administrativo, técnico-docente y administrativo-docente motiven la participación del estudiantado en las ferias de ciencia y tecnología.
- d) Divulgar los conocimientos producto de los trabajos, los estudios y los proyectos de investigación realizados para las Ferias de Ciencia y Tecnología.
- e) Aprovechar los resultados de los trabajos, los estudios y los proyectos de investigación y las experiencias del estudiantado en las aulas mediante la elaboración de material didáctico apropiado.
- f) Propiciar el uso responsable y sostenible de los recursos materiales utilizados en el desarrollo de los trabajos, los estudios y los proyectos de investigación, así como en la organización y ejecución de las Ferias de Ciencia y Tecnología.

El Proyecto de Ley N.º 20.163 establece, entre otros aspectos, las distintas modalidades organizativas y el tipo de participación estudiantil en las ferias, además, la estructura, integración y funciones de la Comisión Coordinadora Nacional, las comisiones coordinadoras regionales y las comisiones coordinadoras por circuitos escolares, las comisiones coordinadoras institucionales (jardines de niños, escuelas, colegios) y los comités auxiliares. En cuanto a los recursos necesarios para el funcionamiento del Pronafecyt, el artículo 35 obliga al Poder Ejecutivo a financiar permanentemente el desarrollo de las ferias de ciencia y tecnología, además, de las donaciones, contribuciones o apoyos de otras instituciones públicas, así como de asociaciones, fundaciones o empresas de carácter privado.

II. Criterios**a) Criterio de la Oficina Jurídica**

30 Esta iniciativa de ley fue propuesta por el diputado Javier Francisco Cambronero Arguedas, del Partido Acción Ciudadana.

En primera instancia, la Oficina Jurídica estima que el Proyecto de Ley N.º 20.163 estaría respetando y reconociendo la autonomía e independencia de las universidades públicas al excluirlas del ámbito de cobertura de las regulaciones de la posible nueva ley. No obstante, a la vez, esa Oficina señala que tres de los artículos podrían rozar con dicha autonomía, a saber:

(...) los artículos 11 y 18 –integración de la Comisión Coordinadora Nacional y la Comisión Coordinadora Regional respectivamente- pretenden incluir la participación de representantes de las universidades públicas estatales. Sobre este aspecto, debemos advertir que no es permisible que se imponga la participación de funcionarios, mediante ley, sin violentar la autonomía universitaria constitucional.

Necesariamente, se requiere del consentimiento previo de la Institución. En cuyo caso, se recomienda tomar en consideración el tiempo para el desempeño de las funciones asignadas al representante institucional, la forma y el plazo de su nombramiento. Aspectos que deben ser analizados de previo a tomar la decisión correspondiente y hacer mención de los mismos en el respectivo informe.

Finalmente y en cuanto a lo señalado en el artículo 36 –otras fuentes adicionales de financiamiento-, conviene advertir que la Universidad de Costa Rica no requiere de tal autorización, pues se trata de una institución que ostenta independencia en el desempeño de sus funciones y posee plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y para darse su propia organización y gobierno, conforme lo señalado en el artículo 84 de la Constitución Política. En este sentido, si existe interés de colaborar con el desarrollo de las ferias de ciencia y tecnología se podrá realizar mediante la firma de convenios o acuerdos que resulten de interés para ambas partes (OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017).

b) Vicerrectoría de Investigación

Tras la consulta realizada, la Vicerrectoría de Investigación recomendó consultar a la Escuela de Formación Docente, ya que docentes de dicha unidad académica tienen inscrito un proyecto vinculado con la Feria Nacional de Ciencia y Tecnología, en la Vicerrectoría de Acción Social (ED-112), de manera que serían ellos, quienes pueden analizar la pertinencia y trascendencia del Proyecto de Ley N.º 20.163, incluido lo referente a los aportes institucionales que podría realizar la Universidad (VI-7237-2017, del 2 de octubre de 2017).

c) Escuela de Formación Docente

En su criterio, la Escuela de Formación Docente sugiere no dar un criterio favorable a la iniciativa denominada *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Entre los fundamentos expresados se encuentran los siguientes:

(...) no estamos de acuerdo con la estructura propuesta dado que burocratiza el proceso. No es conveniente que se den una serie de estructuras en las que se incorporan numerosos actores que no tienen como objetivo la educación científica.

Notamos que sería poco ágil la coexistencia de: una Comisión Coordinadora Nacional, una Comisión Coordinadora Regional, una Comisión Coordinadora Circuital, la Comisión Coordinadora Institucional en Escuelas y Jardines de Niños para Ferias de Ciencia y Tecnología, Comisión Coordinadora Institucional en Colegios para Ferias de Ciencia y Tecnología. A todas estas comisiones se le adicionan, además, comités auxiliares.

Lo anterior origina un proceso complejo, poco ágil, con traslape (sic) de funciones y con una gran cantidad de personas tomando decisiones, lo cual reiteramos no es viable dentro de una estructura organizacional que hoy tiende a ser más ligera, menos burocrática, más eficiente y más eficaz.

Es importante recordar que el Ministerio de Educación Pública tiene un calendario escolar que debe contemplarse para ubicar el proceso de feria científica y en el proyecto no se está armonizando la realización de ferias científicas con las muchas otras actividades que se realizan en un año escolar.

Llama la atención que las universidades estatales, y muy especialmente la Universidad de Costa Rica, pionera en el tema de ferias científicas, no tienen dentro del proyecto claramente definida su participación, esto representa una debilidad puesto que son éstas las instancias mejor calificadas para promover el pensamiento científico y procurar la educación continua de todos los docentes de los distintos niveles que conforman el sistema educativo nacional. No vemos posible limitar la participación de las universidades públicas.

Finalmente llamamos la atención entorno a la poca claridad en el tema de financiamiento, el cual no está contemplando que para desarrollar las ferias científicas debe consolidarse en paralelo un programa de formación continua que permita

a cada docente ampliar su formación disciplinar y pedagógica. Pareciera que la previsión presupuestaria e incierta para la gran cantidad de procesos que una feria conlleva, máxime cuando se prevé llegar a una participación internacional (EFD-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017).

PROPUESTA DE ACUERDO

Tomando en cuenta los aspectos reseñados, la Dirección del Consejo Universitario presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo.

CONSIDERANDO QUE:

1. La Rectoría remitió la solicitud hecha por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, mediante la cual pide el criterio de la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163 (CTE-338-2017, del 14 de junio de 2017).
2. La iniciativa en estudio *tiene como objetivo otorgar el rango de ley de la República al Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología, así como establecer las condiciones para la democratización de la participación estudiantil en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo costarricense, así como determinar las condiciones para la inscripción, presentación, exposición y evaluación de proyectos, sin dejar de lado que establece los responsables de las diferentes instituciones y señala el financiamiento para el desarrollo de las diferentes modalidades de organización y de las delegaciones que representarán al país en competencias a nivel internacional* (Texto base del Proyecto de Ley N.º 20.163, págs. 3-6).
3. El Consejo Universitario solicitó el criterio legal a la Oficina Jurídica, además de los criterios especializados, tanto a la Vicerrectoría de Investigación como a la Escuela de Formación Docente (CU-878-2017, del 30 de junio de 2017; y CU-1231-2017, del 22 de setiembre de 2017; y CU-1232-2017, del 22 de setiembre de 2017, respectivamente). Estas instancias remiten sus criterios mediante los siguientes oficios, a saber, OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017; VI-7237-2017, del 2 de octubre de 2017; y EDF-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017.
4. En el año 2000, los esfuerzos institucionales que realizaban, desde hacía más de veinte años, las universidades públicas, el Ministerio de Educación y otras entidades gubernamentales, logran que se gesticione el denominado Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología, el cual procuraba fortalecer la organización, ampliar la cobertura y estimular el desarrollo de las ferias de ciencia y tecnologías en el país (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, 2017, págs. 9-12³¹).
5. La Ley N.º 7169 de *Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico* establece un marco legal general, así como las instituciones responsables en el desarrollo de la denominada Feria Nacional de Ciencia y Tecnología, que requerirá reformarse para adecuarlo a las condiciones estipuladas en la iniciativa de ley en estudio. Al respecto, el artículo 55 establece lo siguiente:

Con el propósito de estimular la creatividad, el espíritu investigador, el pensamiento científico y las habilidades y destrezas en el área científica y tecnológica en los estudiantes, se organizará anualmente la Feria Nacional de Ciencia y Tecnología para los ciclos III y IV de la educación media. La organización de esta feria estará a cargo del MICIT, el CONICIT y el MEP, con la colaboración de las instituciones de educación superior universitaria estatal.

6. La Oficina Jurídica señaló que el Proyecto de Ley N.º 20.163 contiene tres artículos que podrían rozar con la autonomía de las universidades públicas, a saber: los artículos 11 y 18, que obligan a incorporar, sin consentimiento previo institucional, una representación de las instituciones de educación superior universitarias, así como en el artículo 36, el cual pretende, sin que ello sea necesario, brindarles una autorización a estas instituciones, de manera que puedan realizar donaciones, contribuciones o apoyos al Programa (OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017).
7. La Vicerrectoría de Investigación recomendó consultar directamente el criterio de la Escuela de Formación Docente (VI-7237-2017 del 2 de octubre de 2017). Con respecto a la iniciativa de ley en estudio, esa última instancia sugirió lo siguiente:
 - Analizar la posibilidad de modificar la estructura organizativa del Programa, de manera que permita descomplejizar el proceso de toma de decisiones, darle una mayor agilidad, eliminar los posibles traslapes de

31 Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. 2017. Manual del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología. Costa Rica: Comisión Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología.

funciones entre comisiones, reducir la cantidad de actores participantes; y que quienes participan estén más estrechamente relacionados con el objetivo la educación científica.

- Prever la posible armonización de los procesos de las ferias científicas y tecnológicas y su interrelación con el calendario escolar del Ministerio de Educación Pública.
 - Es pertinente puntualizar la participación de las universidades públicas en los procesos de las ferias de ciencia y tecnología, ya que las universidades estatales, y muy especialmente la Universidad de Costa Rica, pionera en el tema de ferias científicas, no tienen dentro del proyecto claramente definida su participación; esto representa una debilidad puesto que son estas las instancias las mejor calificadas para promover el pensamiento científico y procurar la educación continua de todos los docentes de los distintos niveles que conforman el sistema educativo nacional.
 - Clarificar el tema del financiamiento, el cual no está contemplando que para desarrollar las ferias científicas debe consolidarse en paralelo un programa de formación continua que permita a cada docente ampliar su formación disciplinar y pedagógica. Pareciera que la previsión presupuestaria es incierta para la gran cantidad de procesos que una feria conlleva, máxime cuando se prevé llegar a una participación internacional (EFD-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017).
8. Las ciencias, las tecnologías y las innovaciones son parte de los factores fundamentales dentro de los procesos de desarrollo sostenible de un país, de manera que incentivar a la niñez y a la juventud a transitar por el camino del asombro, y despertar el deseo de interrogación de la realidad, es un trabajo fundamental, y al que ha contribuido, desde sus orígenes, el Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología; empero, es pertinente acrecentar los esfuerzos por coordinar, estimular, fortalecer y robustecer la institucionalidad asociada.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar el proyecto de ley denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163, siempre que se considere lo expuesto en los considerandos 5, 6 y 7.

EL DR. RODRIGO CARBONI agradece al Lic. Javier Fernández Lara, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración del dictamen.

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen. Cede la palabra a la Dra. Teresita Cordero.

LA DRA. TERESITA CORDERO manifiesta que, en el considerando 6, la Oficina Jurídica señala que roza con la autonomía universitaria, pero no se dice qué es lo que el Consejo Universitario solicitaría.

Repite que contiene tres artículos que podrían rozar con la autonomía de las universidades públicas; por ejemplo, los artículos 11 y 18 que obligan a incorporar, sin consentimiento previo institucional, una representación de las instituciones de educación superior universitarias, así como en el artículo 36, el cual pretende, sin que ello sea necesario, brindarles una autorización a estas instituciones, de manera que puedan realizar donaciones, contribuciones o apoyos al programa.

A su parecer, hace falta un “por tanto”, orientado la autonomía. Entiende que lo que menciona la Oficina Jurídica es que hay un mandato, por lo que debería existir un cambio en dichos articulados.

EL DR. RODRIGO CARBONI pregunta a los miembros si tienen alguna otra observación. Posterior, a las observaciones exteriorizadas, fuera de actas, procede a dar lectura a la modificación incorporada al final del considerando 6, que dice:

“Por lo tanto, deben ajustarse para evitar violentar la autonomía universitaria”.

Seguidamente, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

- 1. La Rectoría remitió la solicitud hecha por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, mediante la cual pide el criterio de la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163 (CTE-338-2017, del 14 de junio de 2017).**
- 2. La iniciativa en estudio tiene como objetivo otorgar el rango de ley de la República al Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología, así como establecer las condiciones para la democratización de la participación estudiantil en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo costarricense, así como determinar las condiciones para la inscripción, presentación, exposición y evaluación de proyectos, sin dejar de lado que establece los responsables de las diferentes instituciones y señala el financiamiento para el desarrollo de las diferentes modalidades de organización y de las delegaciones que representarán al país en competencias a nivel internacional (Texto base del Proyecto de Ley N.º 20.163, págs. 3-6).**
- 3. El Consejo Universitario solicitó el criterio legal a la Oficina Jurídica, además de los criterios especializados, tanto a la Vicerrectoría de Investigación como a la Escuela de Formación Docente (CU-878-2017, del 30 de junio de 2017; CU-1231-2017, del 22 de setiembre de 2017, y CU-1232-2017, del 22 de setiembre de 2017, respectivamente). Estas instancias remiten sus criterios mediante los siguientes oficios, a saber, OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017; VI-7237-2017, del 2 de octubre de 2017 y EDF-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017.**
- 4. En el año 2000, los esfuerzos institucionales que realizaban, desde hacía más de veinte años, las universidades públicas, el Ministerio de Educación y otras entidades gubernamentales, logran que se gesticione el denominado Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología, el cual procuraba fortalecer la organización, ampliar la cobertura y estimular el desarrollo de las ferias de ciencia y tecnología en el país (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, 2017, págs. 9-12³²).**
- 5. La Ley N.º 7169 de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico establece un marco legal general, así como las instituciones responsables en el desarrollo de la denominada Feria Nacional de Ciencia y Tecnología, que requerirá reformarse para adecuarlo a las condiciones estipuladas en la iniciativa de ley en estudio. Al respecto, el artículo 55 establece lo siguiente:**

Con el propósito de estimular la creatividad, el espíritu investigador, el pensamiento científico y las habilidades y destrezas en el área científica y tecnológica en los estudiantes, se organizará anualmente la Feria Nacional de Ciencia y Tecnología para los ciclos III y IV de la educación media. La organización de esta feria estará a cargo del MICIT, el CONICIT y el MEP, con la colaboración de las instituciones de educación superior universitaria estatal.

32 Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. 2017. Manual del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología. Costa Rica: Comisión Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología.

6. La Oficina Jurídica señaló que el Proyecto de Ley N.º 20.163 contiene tres artículos que podrían rozar con la autonomía de las universidades públicas, a saber: los artículos 11 y 18, que obligan a incorporar, sin consentimiento previo institucional, una representación de las instituciones de educación superior universitarias, así como en el artículo 36, el cual pretende, sin que ello sea necesario, brindarles una autorización a estas instituciones, de manera que puedan realizar donaciones, contribuciones o apoyos al Programa (OJ-654-2017, del 6 de julio de 2017). Por lo tanto, deben ajustarse para evitar violentar la autonomía universitaria.
7. La Vicerrectoría de Investigación recomendó consultar directamente el criterio de la Escuela de Formación Docente (VI-7237-2017 del 2 de octubre de 2017). Con respecto a la iniciativa de ley en estudio, esa última instancia sugirió lo siguiente:
 - Analizar la posibilidad de modificar la estructura organizativa del Programa, de manera que permita descomplejizar el proceso de toma de decisiones, darle una mayor agilidad, eliminar los posibles traslajos de funciones entre comisiones, reducir la cantidad de actores participantes, y que quienes participan estén más estrechamente relacionados con el objetivo la educación científica.
 - Prever la posible armonización de los procesos de las ferias científicas y tecnológicas y su interrelación con el calendario escolar del Ministerio de Educación Pública.
 - Es pertinente puntualizar la participación de las universidades públicas en los procesos de las ferias de ciencia y tecnología, ya que las universidades estatales, y muy especialmente la Universidad de Costa Rica, pionera en el tema de ferias científicas, no tienen dentro del proyecto claramente definida su participación; esto representa una debilidad puesto que son estas las instancias mejor calificadas para promover el pensamiento científico y procurar la educación continua de todos los docentes de los distintos niveles que conforman el sistema educativo nacional.
 - Clarificar el tema del financiamiento, el cual no está contemplando que para desarrollar las ferias científicas debe consolidarse en paralelo un programa de formación continua que permita a cada docente ampliar su formación disciplinar y pedagógica. Pareciera que la previsión presupuestaria es incierta para la gran cantidad de procesos que una feria conlleva, máxime cuando se prevé llegar a una participación internacional (EFD-D-1116-2017, del 12 de octubre de 2017).
8. Las ciencias, las tecnologías y las innovaciones son parte de los factores fundamentales dentro de los procesos de desarrollo sostenible de un país, de manera que incentivar a la niñez y a la juventud a transitar por el camino del asombro, y despertar el deseo de interrogación de la realidad, es un trabajo fundamental, y al que ha contribuido, desde sus orígenes, el Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología; empero, es pertinente acrecentar los esfuerzos por coordinar, estimular, fortalecer y robustecer la institucionalidad asociada.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa por medio de la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, que la Universidad de Costa Rica *recomienda aprobar* el Proyecto de Ley denominado *Ley de Creación del Programa Nacional de Ferias de Ciencia y Tecnología*. Expediente N.º 20.163, siempre que se considere lo expuesto en los considerandos 5, 6 y 7.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 8

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas. Expediente N.º 20.356 (PD-17-11-079).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente de Gobierno y Administración, de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política³³, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el *Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas*. Expediente N.º 20.356.
2. La Dirección del Consejo Universitario le solicitó el criterio a la Oficina Jurídica (CU-917-2017, 12 de julio de 2017).
3. La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-705-2017, del 18 de julio de 2017, dictaminó sobre el particular.
4. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: *Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada al Consejo de Área de Salud, al Centro de Investigación en Estudios de la Mujer y al Programa de Maestría en Bioética*.
5. La Dirección del Consejo Universitario le solicitó el criterio respectivo a la Dra. Montserrat Sagot Rodríguez, directora del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CU-1239-2017, del 22 de setiembre de 2017), al M.Sc. Norman Rojas Campos, coordinador del Consejo de Área de la Salud (CU-1240-2017, del 22 de setiembre de 2017) y al M.Sc. Jorge Granados Zúñiga, coordinador del Programa de Maestría en Bioética (CU-1241-2107, del 2 de setiembre de 2017).
6. El M.Sc. Norman Rojas Campos, coordinador del Consejo de Área de la Salud, de la Facultad de Microbiología (MIC-CAS-18-2017, del 4 de setiembre de 2017); el M.Sc. Jorge Granados Zúñiga, coordinador del Programa de Maestría en Bioética (PPCB-B-011-2017, del 28 de setiembre de 2017) y la Dra. Montserrat Sagot Rodríguez, directora del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer, (CIEM-270-2017, del 2 de noviembre de 2017) emitieron sus observaciones.

ANÁLISIS

I. Objetivo

El Proyecto de Ley tiene por objetivo amalgamar la ineludible responsabilidad ética que deben asumir todos los profesionales en salud, al momento de tratar aspectos de salud reproductiva.

II. Observaciones

El Proyecto de Ley es propuesto por el diputado Jorge Arturo Arguedas Mora y pretende reformar una serie de artículos de la Ley General de Salud (Ley N.º 5395 de 30/10/1973), por considerar que con las variables insertadas se regulan más específicamente los derechos reproductivos y sexuales de la pareja, con énfasis en las mujeres, así como de los profesionales en salud que atienden estos casos.

III. Criterios

a. Criterio de la Oficina Jurídica

33 Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-705-2017, del 18 de julio de 2017, dictaminó lo siguiente:

(...) Cabe indicar que el contenido del proyecto no hacen referencia a la autonomía de la Universidad de Costa Rica y tampoco se infiere que éste pueda afectar de una forma directa o indirecta a la Universidad, por lo que no existen razones jurídicas para que la Universidad se oponga a su aprobación.

No obstante, es recomendable que se le solicite a la Asamblea que modifique la redacción del artículo 12, en lo referente a la frase: “la atención a las complicaciones del aborto en condiciones de riesgo”, de forma tal que se limite y especifique su contenido, ya que en Costa Rica la vida humana es inviolable —artículo 21 de la Constitución Política—, por lo que de aprobarse la norma con la referida frase, el contenido de ésta podría ser considerado inconstitucional (...).

b. Criterio especializado

- **Programa de Posgrado en Ciencias Biomédicas**

El M.Sc. Jorge Granados Zúñiga, coordinador del Programa de Maestría Interuniversitaria en Bioética, mediante el oficio PPCB-B-011-2017, del 28 de setiembre de 2017, emitió el criterio respectivo, en el cual señaló lo siguiente:

(...) En conclusión, tomando en cuenta las observaciones realizadas previamente tanto en lo que respecta al planteamiento bioético de la propuesta como a su originalidad, alcances y coherencia interna, me permito señalarle mi desacuerdo con el proyecto de ley en la forma en que se encuentra planteado actualmente (...).

Las observaciones se encuentran incorporadas en la propuesta de acuerdo de este Proyecto de Ley.

- **Facultad de Microbiología: Consejo Área de la Salud**

M.Sc. Norman Rojas Campos, coordinador del Consejo de Área de la Salud, mediante el oficio MIC-CAS-18-2017, del 4 de setiembre de 2017, indicó lo siguiente:

*(...) La pregunta esencial es si el autor del proyecto no ha reflexionado sobre el alcance de lo que está proponiendo y de las diversas situaciones en las cuales el personal médico está ante el dilema de utilizar los recursos (exámenes) en pacientes en situación de urgencia que requieren exámenes o atender personas sanas que requieren una certificación para no enfrentar la responsabilidad penal del artículo 372.
(...).*

Las observaciones se encuentran incorporadas en la propuesta de acuerdo de este Proyecto de Ley.

- **Centro de Investigación en Estudios de la Mujer**

Dra. Montserrat Sagot Rodríguez dirigió sus observaciones mediante el oficio CIEM-270-2017, del 2 de noviembre de 2017 y exteriorizó lo siguiente:

*(...) Queremos expresar que después de un análisis cuidadoso, nuestro Centro de Investigación sugiere que la Universidad de Costa Rica exprese un **criterio negativo** sobre dicho proyecto, por las razones que se mencionan a continuación: (...).*

Las observaciones se encuentran incorporadas en la propuesta de acuerdo de este Proyecto de Ley.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, después de analizar el Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas. Expediente N.º 20.356, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo:

CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, de la Asamblea Legislativa, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas. Expediente N.º 20.356.

2. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: *Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada al Consejo de Área de Salud, al Centro de Investigación en Estudios de la Mujer y al Programa de Maestría en Bioética.*
3. El Proyecto de Ley es propuesto por el diputado Jorge Arturo Arguedas Mora y tiene por objetivo amalgamar la ineludible responsabilidad ética que deben asumir todos los profesionales en salud al momento de tratar aspectos de salud reproductiva.
4. La Oficina Jurídica, en el oficio OJ-705-2017, del 18 de julio de 2017, dictaminó que:

(...) Cabe indicar que el contenido del proyecto no hacen referencia a la autonomía de la Universidad de Costa Rica y tampoco se infiere que éste pueda afectar de una forma directa o indirecta a la Universidad, por lo que no existen razones jurídicas para que la Universidad se oponga a su aprobación (...).

5. El Consejo Universitario procedió a realizar consulta especializada al Consejo de Área de Salud, al Centro de Investigación en Estudios de la Mujer y al Programa de Maestría en Bioética. Las instancias consultadas expusieron al respecto:

- **Programa de Posgrado en Ciencias Biomédicas**

(...)

Artículo 11: La modificación que se propone al artículo 11 de la Ley General de Salud consiste en agregar que el incumplimiento por parte de “los sistemas de salud público” (sic) (se refiere a no emitir los certificados de salud que cualquier persona les solicite) “causará responsabilidad penal en los términos del artículo 372 de la presente ley”. El artículo 372 del proyecto de ley propuesto establece prisión de seis meses a tres años al profesional en salud que incurra en violación de los artículos 11, 12, 12bis, 20, 21 y 22. Cabe señalar que se presenta una incoherencia entre el artículo 11 y el 372 ya que el primero responsabiliza a los sistemas de salud mientras que el segundo responsabiliza a los profesionales en salud. Además, la pena que se propone resulta desproporcionada tomando en cuenta la magnitud del daño que se pretende castigar.

Artículo 12: La modificación propuesta en este artículo consiste en agregar una lista de otros servicios de salud reproductiva a los que la madre tiene derecho y en indicar la obligación del profesional en salud de informarle al paciente de tales derechos. Aunque esta modificación no es problemática, sí lo es el texto que viene a continuación refiriéndose al médico y profesional en salud: “Debe respetar el parecer y voluntad del paciente, siempre y cuando el tratamiento solicitado no comprometa su salud o causa perjuicios graves” (sic). El problema aquí radica en dar primacía a un principio específico de la bioética sobre los demás, en este caso el de la beneficencia. Si, como se indicó al inicio, fundamentar la presente propuesta de ley en el principalismo exclusivamente entraña dificultades conceptuales, el hacerlo a partir de uno solo de los principios es aún más problemático. Cuando la beneficencia entra en conflicto con la autonomía del paciente los autores sostienen abiertamente la primacía de lo segundo sobre lo primero (Marlasca, 2002, pág. 43).

Artículo 12 bis: Este sería un nuevo artículo que se adicionaría a la Ley General de Salud y en él se propone el derecho de toda persona mayor de edad de solicitar la esterilización voluntaria quirúrgica sin que tal derecho pueda “ser cuestionado por ningún médico” (sic). Aquí cabe indicar que tanto la forma como el fondo de este nuevo artículo resultan pobres y de corto alcance, sobre todo tomando en cuenta la existencia del Decreto Ejecutivo N.º 27913-S mediante el cual se creó la Consejería en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales. Esta consejería debe estar presente en todos los niveles de atención de instituciones públicas y privadas que brinden servicios en salud reproductiva y sexual (Decreto Ejecutivo No. 27913-S, artículo 4) y tiene como una de sus funciones ofrecer métodos de anticoncepción quirúrgicos (Decreto Ejecutivo No. 27913-S, artículo 5d). Este decreto plantea un abordaje más integral ya que propone no solamente la intervención médica quirúrgica sino una dimensión educativa, divulgativa e informativa. Su impacto en la salud reproductiva de la población costarricense ha sido investigado, por ejemplo por Carranza (2006) y por Fernández (2014).

Artículo 20: Aquí la modificación que se propone consiste en indicar que: “La salud pública atenderá a los usuarios en estricto apego y respeto por sus intereses manifiestos, estando prohibido desatenderlos sin justificación médica válida, salvo que se demuestre el riesgo potencial y directo del tratamiento en el paciente.” Lo que cabe indicar aquí es la ambigüedad en el término “salud pública” ya que ello se refiere a una rama de la medicina cuando en realidad a lo que parece que se quiere hacer referencia es a los servicios de salud pública.

Artículo 22: La modificación propuesta consiste en indicar que “El paciente o su representante debe ser informado y respetado en todo el ámbito de sus decisiones”. Sin embargo, esto entra en conflicto con la salvedad que impone el artículo 12, previamente comentado.

En conclusión, tomando en cuenta las observaciones realizadas previamente tanto en lo que respecta al planteamiento bioético de la propuesta como a su originalidad, alcances y coherencia interna, me permito señalarle mi desacuerdo con el proyecto de ley en la forma en que se encuentra planteado actualmente (...).

(...)

- **Consejo Área de la Salud**

(...) La edad, número de hijos o la ausencia del consentimiento de la pareja no deben ser limitantes para denegar la esterilización quirúrgica voluntaria siempre que se le brinde información adecuada y oportuna y se firme el consentimiento informado.

Además, existe un vacío legal sin definir aún con respecto a las personas con discapacidad mental tanto en menores de edad como en adultos. La legislación en algunos países establece como norma, la obligatoriedad de la valoración por un comité de ética o por especialistas en psiquiatría para tener un juicio más objetivo de la situación en particular debido a la posible existencia de conflicto de intereses.

La frase final del párrafo presupone que son los médicos lo únicos que cuestionan las decisiones de esterilización quirúrgica. Olvida a las diferentes congregaciones religiosas y otros grupos, que cuestionan esta práctica.

Ha y una redundancia y está sobrando la línea “Este derecho no podrá ser cuestionado por ningún médico”, pues ya antes se mencionó que la esterilización quirúrgica es un derecho, entonces como derecho no puede ser cuestionado por nadie. Más bien está línea se presta a confusión, porque podría interpretarse que obliga al médico a hacer la cirugía sin considerar la existencia de indicaciones médicas y el consentimiento informado para el procedimiento.

Cabe mencionar que la iniciativa es loable, pero tal y como está planteada no cumple realmente con el propósito de regular los derechos reproductivos en particular de las mujeres. Los diversos aspectos incorporados, la autonomía del paciente, no considera aspectos de inequidad que pueden darse por las desigualdades que presentan los servicios entre diferentes zonas.

Asimismo, cabe destacar el criterio de la Dra. Gretchen Flores Sandí, Directora del Departamento de Medicina Legal de la Escuela de Medicina, quién analizó el documento y los artículos de la Ley General de Salud que propone cambiar el proyecto de ley, y manifiesta que no puede aprobar la propuesta en mención ya que la misma gira en torno a dos aspectos: una es los derechos sexuales y reproductivos que se desea queden plasmados en la norma, y otra son aspectos de bioética y le confiere un carácter penal a la falta de consentimiento informado tal y como ocurre en otros países.

Con respecto a la norma legal, si desde el punto de vista legal es posible equiparar la falta de consentimiento informado con un delito, por su formación como médico cree que no tiene todos los elementos para considerar si esto es viable o no en este momento en Costa Rica. No obstante, le llama la atención, que se circunscriben a los servicios de salud públicos (véanse modificaciones propuestas de los artículos 11 y 20), es decir que así como lo está redactando el legislador, cabría responsabilidad penal solamente a los profesionales del sector público y no del privado.

El proyecto de ley N.º 20.356 contiene numerosos errores de fondo y forma por los cuales es preciso rechazarlo y archivarlo.

- **Centro de Investigación en Estudios de la Mujer**

(...) En primer lugar, desde el punto de vista de la buena técnica parlamentaria, la economía procesal y la gobernabilidad, la excesiva producción de normas legales sobre una misma temática es indeseable pues no contribuye de manera eficaz y eficiente a la implementación de la normativa.

Se podría discutir si en algunos aspectos de carácter estrictamente médico, lo que se necesitan son mejores protocolos o guías terapéuticas; o incluso aclaraciones procedimentales que pueden realizarse por la vía del reglamento o directriz institucional. Es decir, no es nueva legislación lo que se necesita, sino mejorar los reglamentos y directrices internas de las instituciones del Sector Salud.

Además, la adición de tipos penales a la Ley General de Salud, como lo propone este proyecto de ley, sigue una línea de pensamiento punitivista que, en materia del derecho humano a la salud, tienen un escaso o nulo efecto positivo en la garantía de derecho, prevención del error y del daño. Esta línea punitivista, tampoco contribuye a la creación de una cultura sanitaria basada en los principios de responsabilidad, vulnerabilidad, autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia.

Ya estamos experimentando en Costa Rica, las graves consecuencias de un modelo de medicina defensiva que, en virtud de las desigualdades sociales y la jerarquía de poder dentro del sistema público de salud, termina operando en contra de los intereses legítimos de las personas usuarias.

Por lo tanto, a pesar de que este proyecto puede estar motivado por loables intenciones, queda claro que no responde a un proceso de trabajo especializado en el campo del derecho a la salud, los derechos humanos, la bioética y la salud reproductiva, que recoja la evidencia más rigurosa en materia científica, jurídica, ética y de política pública; y que se haya nutrido del diálogo entre los diversos sectores interesados en la materia.

Dadas estas razones se recomienda su archivo.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, de la Asamblea Legislativa que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el *Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas.* Expediente N.º 20.356.”

EL DR. RODRIGO CARBONI agradece al Lic. José de Jesús Rocha Bonilla, analista de la Unidad de Estudios, por su colaboración en la elaboración del dictamen.

Posteriormente, somete a discusión el dictamen. Al no haber observaciones, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, de la Asamblea Legislativa, le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de *Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas.* Expediente N.º 20.356.
2. El Consejo Universitario, en la sesión N.º 6117, artículo 7, del 19 de setiembre de 2017, realizó una revisión preliminar del Proyecto de Ley en mención y acordó: *Solicitar a la Dirección que elabore una propuesta con consulta especializada al Consejo de Área de Salud, al Centro de Investigación en Estudios de la Mujer y al Programa de Maestría en Bioética.*
3. El Proyecto de Ley es propuesto por el diputado Jorge Arturo Arguedas Mora y tiene por objetivo amalgamar la ineludible responsabilidad ética que deben asumir todos los profesionales en salud al momento de tratar aspectos de salud reproductiva.
4. La Oficina Jurídica, en el oficio OJ-705-2017, del 18 de julio de 2017, dictaminó que:

(...) Cabe indicar que el contenido del proyecto no hacen referencia a la autonomía de la Universidad de Costa Rica y tampoco se infiere que éste pueda afectar de una forma directa o indirecta a la Universidad, por lo que no existen razones jurídicas para que la Universidad se oponga a su aprobación (...).

5. El Consejo Universitario procedió a realizar consulta especializada al Consejo de Área de Salud, al Centro de Investigación en Estudios de la Mujer y al Programa de Maestría en Bioética. Las instancias consultadas expusieron al respecto:

• Programa de Posgrado en Ciencias Biomédicas

(...)

Artículo 11: La modificación que se propone al artículo 11 de la Ley General de Salud consiste en agregar que el incumplimiento por parte de “los sistemas de salud público” (sic) (se refiere a no emitir los certificados de salud que cualquier persona les solicite) “causará responsabilidad penal en los términos del artículo 372 de la presente ley”. El artículo 372 del proyecto de ley propuesto establece prisión de seis meses a tres años al profesional en salud que incurra en violación de los artículos 11, 12, 12bis, 20, 21 y 22. Cabe señalar que se presenta una incoherencia entre el artículo 11 y el 372 ya que el primero responsabiliza a los sistemas de salud mientras que el segundo responsabiliza a los profesionales en salud. Además, la pena que se propone resulta desproporcionada tomando en cuenta la magnitud del daño que se pretende castigar.

Artículo 12: La modificación propuesta en este artículo consiste en agregar una lista de otros servicios de salud reproductiva a los que la madre tiene derecho y en indicar la obligación del profesional en salud de informarle al paciente de tales derechos. Aunque esta modificación no es problemática, sí lo es el texto que viene a continuación refiriéndose al médico y profesional en salud: “Debe respetar el parecer y voluntad del paciente, siempre y cuando el tratamiento solicitado no comprometa su salud o causa perjuicios graves” (sic). El problema aquí radica en dar primacía a un principio específico de la bioética sobre los demás, en este caso el de la beneficencia. Si, como se indicó al inicio, fundamentar la presente propuesta de ley en el principialismo exclusivamente entraña dificultades conceptuales, el hacerlo a partir de uno solo de los principios es aún más problemático. Cuando la beneficencia entra en conflicto con la autonomía del paciente los autores sostienen abiertamente la primacía de lo segundo sobre lo primero (Marlasca, 2002, pág. 43).

Artículo 12 bis: Este sería un nuevo artículo que se adicionaría a la Ley General de Salud y en él se propone el derecho de toda persona mayor de edad de solicitar la esterilización voluntaria quirúrgica sin que tal derecho pueda “ser cuestionado por ningún médico” (sic). Aquí cabe indicar que tanto la forma como el fondo de este nuevo artículo resultan pobres y de corto alcance, sobre todo tomando en cuenta la existencia del Decreto Ejecutivo N.º 27913-S mediante el cual se creó la Consejería en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales. Esta consejería debe estar presente en todos los niveles de atención de instituciones públicas y privadas que brinden servicios en salud reproductiva y sexual (Decreto Ejecutivo No. 27913-S, artículo 4) y tiene como una de sus funciones ofrecer métodos de anticoncepción quirúrgicos (Decreto Ejecutivo No. 27913-S, artículo 5d). Este decreto plantea un abordaje más integral ya que propone no solamente la intervención médico quirúrgica sino una dimensión educativa, divulgativa e informativa. Su impacto en la salud reproductiva de la población costarricense ha sido investigado, por ejemplo por Carranza (2006) y por Fernández (2014).

Artículo 20: Aquí la modificación que se propone consiste en indicar que: “La salud pública atenderá a los usuarios en estricto apego y respeto por sus intereses manifiestos, estando prohibido desatenderlos sin justificación médica válida, salvo que se demuestre el riesgo potencial y directo del tratamiento en el paciente.” Lo que cabe indicar aquí es la ambigüedad en el término “salud pública” ya que ello se refiere a una rama de la medicina cuando en realidad a lo que parece que se quiere hacer referencia es a los servicios de salud pública.

Artículo 22: La modificación propuesta consiste en indicar que “El paciente o su representante debe ser informado y respetado en todo el ámbito de sus decisiones”. Sin embargo, esto entra en conflicto con la salvedad que impone el artículo 12, previamente comentado.

En conclusión, tomando en cuenta las observaciones realizadas previamente tanto en lo que respecta al planteamiento bioético de la propuesta como a su originalidad, alcances y coherencia interna, me permito señalarle mi desacuerdo con el proyecto de ley en la forma en que se encuentra planteado actualmente (...).

(...)

- **Consejo Área de la Salud**

(...) La edad, número de hijos o la ausencia del consentimiento de la pareja no deben ser limitantes para denegar la esterilización quirúrgica voluntaria siempre que se le brinde información adecuada y oportuna y se firme el consentimiento informado.

Además, existe un vacío legal sin definir aún con respecto a las personas con discapacidad mental tanto en menores de edad como en adultos. La legislación en algunos países establece como norma, la obligatoriedad de la valoración por un comité de ética o por especialistas en psiquiatría para tener un juicio más objetivo de la situación en particular debido a la posible existencia de conflicto de intereses.

La frase final del párrafo presupone que son los médicos lo únicos que cuestionan las decisiones de esterilización quirúrgica. Olvida a las diferentes congregaciones religiosas y otros grupos, que cuestionan esta práctica.

Hay una redundancia y está sobrando la línea “Este derecho no podrá ser cuestionado por ningún médico”, pues ya antes se mencionó que la esterilización quirúrgica es un derecho, entonces como derecho no puede ser cuestionado por nadie. Más bien esta línea se presta a confusión, porque podría interpretarse que obliga al médico a hacer la cirugía sin considerar la existencia de indicaciones médicas y el consentimiento informado para el procedimiento.

Cabe mencionar que la iniciativa es loable, pero tal y como está planteada no cumple realmente con el propósito de regular los derechos reproductivos en particular de las mujeres. Los diversos aspectos incorporados, la autonomía del paciente, no considera aspectos de inequidad que pueden darse por las desigualdades que presentan los servicios entre diferentes zonas.

Asimismo, cabe destacar el criterio de la Dra. Gretchen Flores Sandí, Directora del Departamento de Medicina Legal de la Escuela de Medicina, quién analizó el documento y los artículos de la Ley General de Salud que propone cambiar el Proyecto de Ley, y manifiesta que no puede aprobar la propuesta en mención ya que la misma gira en torno a dos aspectos: una es los derechos sexuales y reproductivos que se desea queden plasmados en la norma, y otra son aspectos de bioética y le confiere un carácter penal a la falta de consentimiento informado tal y como ocurre en otros países.

Con respecto a la norma legal, si desde el punto de vista legal es posible equiparar la falta de consentimiento informado con un delito, por su formación como médico cree que no tiene todos los elementos para considerar si esto es viable o no en este momento en Costa Rica. No obstante, le llama la atención, que se circunscriben a los servicios de salud públicos (véanse modificaciones propuestas de los artículos 11 y 20), es decir que así como lo está redactando el legislador, cabría responsabilidad penal solamente a los profesionales del sector público y no del privado.

El proyecto de ley N.º 20.356 contiene numerosos errores de fondo y forma por los cuales es preciso rechazarlo y archivarlo.

- **Centro de Investigación en Estudios de la Mujer**

(...) En primer lugar, desde el punto de vista de la buena técnica parlamentaria, la economía procesal y la gobernabilidad, la excesiva producción de normas legales sobre una misma temática es indeseable pues no contribuye de manera eficaz y eficiente a la implementación de la normativa.

Se podría discutir si en algunos aspectos de carácter estrictamente médico, lo que se necesitan son mejores protocolos o guías terapéuticas; o incluso aclaraciones procedimentales que pueden realizarse por la vía del reglamento o directriz institucional. Es decir, no es nueva legislación lo que se necesita, sino mejorar los reglamentos y directrices internas de las instituciones del Sector Salud.

Además, la adición de tipos penales a la Ley General de Salud, como lo propone este proyecto de ley, sigue una línea de pensamiento punitivista que, en materia del derecho humano a la salud, tienen un escaso o nulo efecto positivo en la garantía de derecho, prevención del error y del daño. Esta línea punitivista, tampoco contribuye a la creación de una cultura sanitaria basada en los principios de responsabilidad, vulnerabilidad, autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia.

Ya estamos experimentando en Costa Rica, las graves consecuencias de un modelo de medicina defensiva que, en virtud de las desigualdades sociales y la jerarquía de poder dentro del sistema público de salud, termina operando en contra de los intereses legítimos de las personas usuarias.

Por lo tanto, a pesar de que este proyecto puede estar motivado por loables intenciones, queda claro que no responde a un proceso de trabajo especializado en el campo del derecho a la salud, los derechos humanos, la bioética y la salud reproductiva, que recoja la evidencia más rigurosa en materia científica, jurídica, ética y de política pública; y que se haya nutrido del diálogo entre los diversos sectores interesados en la materia.

Dadas estas razones se recomienda su archivo.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley de derechos y garantías a la atención por salud reproductiva y responsabilidad ética y profesional de los profesionales en salud. Reforma a la Ley General de Salud y leyes conexas. Expediente N.º 20.356.

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 9

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de Ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775, del 29 de abril de 1998. Expediente N.º 19.599 (PD-18-01-001).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente Especial Investigadora de Heredia, de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88, de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre *Proyecto de ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775 del 29 de abril de 1998*. Expediente N.º 19.599.
2. La Rectoría traslada el Proyecto de Ley al Consejo Universitario, mediante oficio R-6692 -2016, del 19 de noviembre de 2015, para la elaboración del criterio institucional respectivo.
3. La Dirección del Consejo Universitario solicita el criterio de la Oficina Jurídica (CU- 1233-2016, del 4 de noviembre de 2016).
4. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1086-2016 del 11 de noviembre de 2016, dictaminó sobre el particular.
5. El Consejo Universitario solicita el criterio al Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible Urbano (PRODUS), al Centro de Investigación de Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial (CIEDA), y al Observatorio del Desarrollo, en el oficio CEL-CU-200-2017, del 20 de febrero de 2017, según acuerdo de la sesión N.º 6057, del 16 de febrero de 2016.

ANÁLISIS

A continuación se describen los principales argumentos del Proyecto de ley, tomados de la exposición de motivos y del texto remitido por la Asamblea Legislativa.

I. Objetivo

El fin del proyecto de ley es la creación del consejo de desarrollo regional de la provincia de Heredia. Con el establecimiento de este consejo, se pretende instaurar un ente que supervise y coordine la formulación y planificación de políticas, estrategias

y proyectos, con miras a potenciar el desarrollo socioeconómico de la provincia de Heredia en general y en particular de aquellas zonas más desfavorecidas. Para lograr este objetivo, el Consejo propondría, entre otras cosas: establecer las prioridades de desarrollo en la provincia, promover proyectos de inversión en la provincia de Heredia, impulsar el proceso de capacitación para la administración del desarrollo provincial y promover el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.

El proyecto reforma la Ley N.º 7775, que crea la Región de Heredia; según el proponente, se justifica y tiene sustento jurídico, pese a que existe el dictamen N.º C-019-2012 de fecha 20 de enero de 2012, de la Procuraduría General de la República, que indica que esta ley se encuentra tácitamente derogada, al eliminarse la figura de las gobernaciones provinciales con la aprobación del Código Municipal de 1998.

Los objetivos del Consejo de Desarrollo Regional de la provincia de Heredia, que impulsaría el proyecto, serán:

- a) Proponer y promover, ante las autoridades del gobierno, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo e inversión de la provincia.
- b) Proponer las prioridades globales de desarrollo de la provincia; asimismo, supervisar el avance de los proyectos de inversión pública y recomendar su jerarquización.
- c) Identificar y proponer, a las autoridades correspondientes, los proyectos estratégicos, sociales y productivos de la provincia, a fin de que se canalicen hacia las fuentes de financiamiento.
- d) Supervisar los planes, programas y proyectos que la Administración Pública ejecuta en el ámbito provincial, así como la calidad de los servicios que prestan las instituciones y velar por ellos.
- e) Promover e impulsar el proceso de capacitación para administrar el desarrollo provincial.
- f) Proponer políticas para mejorar y fortalecer el funcionamiento de las entidades públicas en la provincia.
- g) Promover investigaciones dirigidas a propiciar el aprovechamiento racional de los recursos humanos, naturales y económicos de la provincia.
- l) Establecer los planes de desarrollo de la provincia.
- m) Elaborar y poner en funcionamiento de una plataforma virtual, donde se incorpore todo lo relacionado con estudios, consultorías, programas, contrataciones, planes operativos de los ministerios e instituciones del Estado, entre otros, de la provincia de Heredia, para que sea de utilidad estatal, evitar duplicación y obligar a la articulación.

II. Criterios

a. Criterio de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1420-2015, del 26 de noviembre de 2015, señala:

(...)

Esta iniciativa tiene como objetivo primordial la creación del Consejo de Desarrollo Regional de la provincia de Heredia. Con el establecimiento de este Consejo se pretende instaurar un ente que supervise y coordine la formulación y planificación de políticas, estrategias y proyectos, con miras a potenciar el desarrollo socioeconómico de la provincia de Heredia en general y en particular de aquellas zonas más desfavorecidas. Para lograr este objetivo, el Consejo propondría, entre otras cosas: establecer las prioridades de desarrollo en la provincia, promover proyectos de inversión en la provincia de Heredia, impulsar el proceso de capacitación para la administración del desarrollo provincial y promover el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.

Si bien el proyecto no afecta la autonomía de la Universidad de Costa Rica, el artículo 4 del proyecto sí podría violentar la autonomía de la Universidad Nacional, ya que en dicho artículo se establece que el Consejo de Desarrollo Regional de la provincia de Heredia estará integrado, entre otros, por un representante de la Universidad Nacional.

La Asamblea Legislativa previo a la aprobación del proyecto de ley debería consultarle a la Universidad Nacional si está anuente a participar en el Consejo que se pretende crear mediante esta iniciativa, ya que la participación forzosa comprometería a la Universidad Nacional y vulneraría su autonomía.

b. Criterio especializado

El criterio enviado al Consejo Universitario, por el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS), en el oficio IC-ProDUS-0177 2017, del 6 de marzo de 2016, indica:

(...)

Después de revisar el texto legislativo, no existen comentarios u observaciones sobre este, pues la mayoría del contenido de la propuesta de norma trata aspectos ajenos al área de conocimiento de este programa de investigación.

Finalmente y considerando el argumento del Proyecto de Ley donde se menciona la disparidad de desarrollo de la provincia de Heredia y hace referencia al cantón de Sarapiquí y los distritos de Llanuras del Gaspar, Cureña y La Virgen, esto deja de manifiesto que esta zona está ubicada geográficamente alejada del resto de la provincia, además de que presenta condiciones sociales, económicas y productivas muy diferentes, esto se convierte en otro argumento para no estar de acuerdo con el Proyecto de Ley.

El criterio enviado al Consejo Universitario por el Observatorio del Desarrollo, en el oficio OdD-29-2017, del 3 de marzo de 2016, manifiesta:

(...)

No toma en cuenta el proyecto de ley que la regionalización del país, que inició en enero de 1978 con el Decreto Ejecutivo No. 7944-P, tuvo sustento técnico en la propuesta de “Regionalización para la investigación y la planificación socio-económica de Costa Rica” aprobada en marzo de 1977 por el Consejo Nacional de Política Regional y Urbana, que a su vez tomaba en consideración el estudio realizado en 1973 por Helmut Nuhn, “Regionalización de Costa Rica para la planificación del desarrollo y la administración”, realizado para la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), de la Presidencia de la República.

A partir de ese primer decreto de regionalización, los esfuerzos de OFIPLAN, posteriormente MIDEPLAN, se encaminaron a ampliar la presencia e integrar las acciones de las instituciones públicas en cada una de las regiones del país. Además, en varios momentos en el tiempo, se han desarrollado planes de desarrollo regional.

Por su parte, los Consejos de Desarrollo Regional, son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional. Fueron creados al amparo de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974, y recientemente se emitió un (nuevo) Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN, publicado en La Gaceta del 29 de febrero del 2016, que establece el funcionamiento de esos Consejos y designa al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la responsabilidad de asumir la Secretaría Técnica.

Dado que en los antecedentes del proyecto de ley no hay una justificación técnica de la creación de la región Heredia diferente a la visión provincial, dado además que el cantón Sarapiquí actualmente forma parte de la región Huetar Norte, la creación del Consejo de Desarrollo Regional de la provincia de Heredia significa una duplicación de funciones en la parte específica de Sarapiquí.

El artículo 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN, señala: “Habrá un COREDES por cada región de planificación. Los COREDES operarán conforme la regionalización establecida por la normativa vigente. En el caso de la Región Central, dadas sus características particulares, se podrán establecer estructuras organizativas y de coordinación subregionales, que permitan cumplir con los propósitos del presente Decreto Ejecutivo, y de conformidad con lo establecido en el artículo 58 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación”.

Se recomienda entonces modificar el proyecto de ley para que la región Heredia abarque exclusivamente la parte de la provincia de Heredia que forma parte de la región Central, lo cual no excluye que se puedan establecer vínculos con el cantón de Sarapiquí.

El criterio enviado al Consejo Universitario, por Centro de Investigación en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial, en el oficio CIEDA-025-2017, del 23 de febrero de 2017, expresa:

(...)

En relación al oficio CU-202-2017 donde solicita indicar los motivos de acuerdo o desacuerdo a la consulta de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto denominado “Para que se reforme integralmente la Ley que crea la Región de Heredia, N° 7775, del 29 de abril de 1998, expediente N° 19.599, le hago saber de mi desacuerdo, lo anterior; tomando en consideración las siguientes razones:

Actualmente existe una división territorial por regiones hecha por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que concentra los territorios afines para ofrecer los diferentes servicios públicos en las seis regiones establecidas de manera que se permita una mejor ubicación geográfica de los mismos.

En dicha división se consideran la homogeneidad de las actividades agro-productivas de las diferentes regiones, caso específico de la Región Huetar Norte, que está constituida por territorios que pertenecen a la provincia de Alajuela y Heredia y que están ubicados en la zona norte del país.

La región de Heredia, como se menciona en el proyecto de ley, tiene la mayoría del territorio en el Valle Central o Región Central y solo el cantón de Sarapiquí y sus distritos en la zona norte del país o Región Huetar Norte, esta última es la zona con mayor rezago en relación al resto de la provincia, de igual manera, el acceso y la cercanía se dificulta, por tal motivo, considero que una región común no es funcional ni eficiente, ya que las acciones de coordinación en todos los servicios públicos que se ofrecen tendrán problemas de ubicación geográfica.

La creación de la región de Heredia, ocupará poner en funcionamiento una serie de oficinas regionales para todos los servicios que concentra el gobierno a nivel nacional, en este sentido, considero que es hacer un sistema más grande y más burocrático, con mayores costos para el Estado y por ende para la población costarricense.

Finalmente y considerando el argumento del Proyecto de Ley donde se menciona la disparidad de desarrollo de la provincia de Heredia y hace referencia al cantón de Sarapiquí y los distritos de Llanuras del Gaspar, Cureña y La Virgen, esto deja de manifiesto que esta zona está ubicada geográficamente alejada del resto de la provincia, además de que presenta condiciones sociales, económicas y productivas muy diferentes, esto se convierte en otro argumento para no estar de acuerdo con el Proyecto de Ley.

PROPUESTA DE ACUERDO

CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Especial Investigadora de Heredia, de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775 del 29 de abril de 1998. Expediente N.º 19.599.
2. El objetivo del proyecto de ley es la creación del consejo de desarrollo regional de la provincia de Heredia. Con el establecimiento de este consejo, se pretende instaurar un ente que supervise y coordine la formulación y planificación de políticas, estrategias y proyectos, con miras a potenciar el desarrollo socioeconómico de la provincia de Heredia en general y en particular de aquellas zonas más desfavorecidas. Para lograr este objetivo, el Consejo propondría, entre otras cosas: establecer las prioridades de desarrollo en la provincia, promover proyectos de inversión en la provincia de Heredia, impulsar el proceso de capacitación para la administración del desarrollo provincial y promover el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.
3. El proyecto reforma la Ley N.º 7775, que crea la Región de Heredia; según el proponente, se justifica y tiene sustento jurídico, pese a que existe el dictamen N.º C-019-2012 de fecha 20 de enero de 2012, de la Procuraduría General de la República, que indica que esta ley se encuentra tácitamente derogada, al eliminarse la figura de las gobernaciones provinciales con la aprobación del Código Municipal de 1998.
4. La Oficina Jurídica señala que no existe transgresión alguna en todo lo atinente a la Universidad de Costa Rica y lo derivado de su autonomía constitucional.
5. El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) expresa que no existen comentarios u observaciones sobre el Proyecto de Ley, donde se menciona la disparidad de desarrollo de la provincia de Heredia y hace referencia al cantón de Sarapiquí, pero no se aborda en detalle las condiciones sociales, económicas y productivas muy diferentes, esto se convierte en un argumento para no estar de acuerdo con el Proyecto de ley.
6. El Observatorio del Desarrollo, manifiesta que el proyecto no toma en cuenta que la regionalización del país inició en enero de 1978, con el Decreto Ejecutivo N.º 7944-P, cuyo sustento técnico es la propuesta de “Regionalización para la investigación y la planificación socio-económica de Costa Rica. Por su parte, los consejos de desarrollo regional son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional.

Dado que en los antecedentes del proyecto de ley no hay una justificación técnica de la creación de la Región Heredia diferente a la visión provincial, se recomienda modificar el Proyecto de ley para que Región Heredia abarque, exclusivamente la parte de la provincia de Heredia que forma parte de la Región Central, lo cual no excluye que se puedan establecer vínculos con el cantón de Sarapiquí.

7. El Centro de Investigación en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial señala que la creación de la Región de Heredia, necesitará poner en funcionamiento una serie de oficinas regionales para todos los servicios que concentra el gobierno a escala nacional, en este sentido, considera que es hacer un sistema más grande y más burocrático, con mayores costos para el Estado y por ende para la población costarricense, por lo cual no estar de acuerdo con el Proyecto de Ley.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio la Comisión Permanente Especial Investigadora de Heredia, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el *Proyecto de ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775, del 29 de abril de 1998*. Expediente N.º 19.599, ya que carece de estudios técnicos que respalden la propuesta de creación del consejo de desarrollo regional de la provincia de Heredia; a la vez, la iniciativa tiene una perspectiva provincial y no regional como correspondería a la zona norte del país, la cual es designada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).”

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen. Al no haber observaciones, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Especial Investigadora de Heredia de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el *Proyecto de Ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775 del 29 de abril de 1998*. Expediente N.º 19.599.
2. El objetivo del proyecto de ley es la creación del consejo de desarrollo regional de la provincia de Heredia. Con el establecimiento de este consejo se pretende instaurar un ente que supervise y coordine la formulación y planificación de políticas, estrategias y proyectos, con miras a potenciar el desarrollo socioeconómico de la provincia de Heredia en general y en particular de aquellas zonas más desfavorecidas. Para lograr este objetivo, el Consejo propondría, entre otras cosas: establecer las prioridades de desarrollo en la provincia, promover proyectos de inversión en la provincia de Heredia, impulsar el proceso de capacitación para la administración del desarrollo provincial y promover el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.
3. El proyecto reforma la Ley N.º 7775, que crea la Región de Heredia, según el proponente, se justifica y tiene sustento jurídico, pese a que existe el dictamen N.º C-019-2012 de fecha 20 de enero de 2012, de la Procuraduría General de la República, que indica que esta ley se encuentra tácitamente derogada, al eliminarse la figura de las gobernaciones provinciales con la aprobación del Código Municipal de 1998.
4. La Oficina Jurídica señala que no existe transgresión alguna en todo lo atinente a la Universidad de Costa Rica y lo derivado de su autonomía constitucional.
5. El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) expresa que no existen comentarios u observaciones sobre el Proyecto de Ley, donde se menciona la

disparidad de desarrollo de la provincia de Heredia y hace referencia al cantón de Sarapiquí, pero no se aborda en detalle las condiciones sociales, económicas y productivas muy diferentes; esto se convierte en un argumento para no estar de acuerdo con el Proyecto de Ley.

6. El Observatorio del Desarrollo manifiesta que el proyecto no toma en cuenta que la regionalización del país se inició en enero de 1978, con el Decreto Ejecutivo N.º 7944-P, cuyo sustento técnico es la propuesta de *Regionalización para la investigación y la planificación socio-económica de Costa Rica*. Por su parte, los consejos de desarrollo regional son instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional.

Dado que en los antecedentes del proyecto de ley no hay una justificación técnica de la creación de la Región Heredia diferente a la visión provincial, se recomienda modificar el Proyecto de ley para que Región Heredia abarque, exclusivamente, la parte de la provincia de Heredia que forma parte de la Región Central, lo cual no excluye que se puedan establecer vínculos con el cantón de Sarapiquí.

7. El Centro de Investigación en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial señala que la creación de la Región de Heredia necesitará poner en funcionamiento una serie de oficinas regionales para todos los servicios que concentra el Gobierno a escala nacional; en este sentido, considera que es hacer un sistema más grande y más burocrático, con mayores costos para el Estado y por ende para la población costarricense, por lo cual no está de acuerdo con el Proyecto de Ley.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio la Comisión Permanente Especial Investigadora de Heredia, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar el Proyecto de ley para que se reforme integralmente la ley que crea la Región de Heredia, N.º 7775, del 29 de abril de 1998**. Expediente N.º 19.599, ya que carece de estudios técnicos que respalden la propuesta de creación del consejo de desarrollo regional de la provincia de Heredia; a la vez, la iniciativa tiene una perspectiva provincial y no regional como correspondería a la zona norte del país, la cual es designada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

ACUERDO FIRME.

ARTÍCULO 10

El señor director, Dr. Rodrigo Carboni Méndez, presenta el Proyecto de Ley denominado: Ley para la creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875 (PD-18-01-003).

EL DR. RODRIGO CARBONI expone el dictamen, que a la letra dice:

“ANTECEDENTES

1. La Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 88, de la *Constitución Política*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875.
2. La Rectoría traslada el citado Proyecto de ley al Consejo Universitario, mediante oficio R-4398 -2016, del 22 de julio de 2016, para la elaboración del criterio institucional respectivo.

3. El Consejo Universitario acuerda en la sesión N.º 6038, del 27 de octubre de 2016, elaborar una propuesta de dirección a cargo del Dr. Jorge Murillo Medrano, para que presente el criterio sobre el Proyecto: Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875.
4. La Dirección del Consejo Universitario solicita el criterio de la Oficina Jurídica (CU- 737-2016, del 3 de agosto de 2016).
5. La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-778-2016, del 19 de agosto de 2016, dictaminó sobre el particular.
6. El Consejo Universitario solicita el criterio de las Escuelas de Trabajo Social, de Estudios Generales, del Instituto de Investigaciones Sociales y del Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA), oficios CU-1344-2016, CU-1345-2016, CEL-CU-1346-2016 y CEL-CU-1347-2016, del 22 de noviembre de 2016.

ANÁLISIS

A continuación se describen los principales argumentos del Proyecto de Ley, y sus objetivos. En la exposición de motivos se indica que el modelo actual del Viceministerio y Consejo de la Persona Joven, ambos adscritos al Ministerio de Cultura, no ha permitido desplegar todas las atribuciones que la misma ley les otorga a los entes rectores del Sistema Nacional de Juventud.

Se plantea que la práctica institucional ha permitido llevar los esfuerzos del sector juventud hacia las áreas de recreación y capacitación, pero no en la rectoría y en la coordinación interinstitucional de programas, en temáticas como salud, población joven privada de libertad, crédito para jóvenes emprendedores, vivienda, ciencia, innovación, educación técnica, digital y científica. Lo anterior, pese a los esfuerzos realizados en la identificación de políticas dirigidas al sector e investigaciones promovidas como la II Encuesta Nacional de Juventud.

Finalmente, los proponentes del presente Proyecto de ley señalan que el Instituto Nacional de la Juventud se configuraría como un ente gestor, que formula, coordina y fiscaliza programas, al igual que acciones de los demás entes estatales en relación con la problemática y condición de la persona joven, con un esquema de dirección superior, claro y eficiente.

Entre los objetivos por lograr del Instituto Nacional de la Juventud, estarían:

- a) *Elaborar, promover, coordinar y dar seguimiento a la ejecución de políticas públicas dirigidas a crear oportunidades, a garantizar el acceso a los servicios e incrementar las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en el campo laboral, la educación, la salud preventiva y la tecnología.*
- b) *Coordinar y vigilar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, que permitan el cumplimiento de metas y objetivos para que se contemplen la creación de oportunidades, el acceso a los servicios y el incremento de las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía.*
- c) *Propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de igualdad, solidaridad, equidad y bienestar.*
- d) *Promover y ejecutar investigaciones que permitan conocer y realizar diagnósticos oportunamente sobre la condición de las personas jóvenes y de sus familias, para plantear propuestas que mejoren su calidad de vida.*
- e) *Proteger los derechos, las obligaciones y garantías fundamentales de las personas jóvenes.*

Los objetivos señalados en los incisos anteriores, según se señala, serán complementarios a la política integral que se define para las y los adolescentes, en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en lo que resulte compatible y con prevalencia de esta última etapa de la vida.

I. Criterios

a. Criterio de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-778-2016, del 19 de agosto de 2016, señala:

(...)

Observaciones

Sobre el artículo 8: contiene un mandato legal que roza con la autonomía universitaria al indicar un deber que alcanzaría a todas las instituciones públicas del Estado, - coordinar con el Instituto la ejecución plena de los deberes, objetivos y políticas establecidas en la ley.

Es necesario excluir a la Universidad de Costa Rica de dicho mandato. Se puede replantear el texto como una potestad, no como una obligación y siempre en observancia de los intereses institucionales.

Sobre los artículos 25 y 30: debe indicarse que la participación de la Universidad de Costa Rica en la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven o en su Asamblea es una decisión de índole discrecional de la Universidad y que debe realizarse el análisis a la luz de nuestra normativa interna.

b. Criterio especializado

El criterio enviado por la Escuela de Trabajo Social, en el oficio ETS- 1314-2016, del 10 de noviembre de 2016, manifiesta:

(...)

me permito informarle lo siguiente:

- 1. El proyecto propone la fusión del Viceministerio de Juventud y el Consejo de la Persona Joven transformándolo en un Instituto especializado en temas de juventud, con el propósito de que tenga independencia administrativa y mejorar el estatuto legal del mismo, con la finalidad de tener un mayor impacto en el abordaje de temas y políticas referidas a las personas jóvenes. Desde ese punto de vista, la propuesta parece tener sentido.*
- 2. No obstante, de aprobarse este proyecto de ley, debe garantizarse necesariamente, que el Instituto cuente con los recursos financieros para su operación. La propuesta indica que “se mantendrían las mismas fuentes de financiamiento del actual Consejo de la persona joven” (página 03); sin embargo, no se especifica cuáles son, a excepción de lo mencionado sobre fondos que provienen de la Junta de Protección Social y lo descrito de manera general en página 20. Se recomienda explicitar claramente cómo se financiará dicho Instituto.*
- 3. Es importante destacar que la presente propuesta de ley está “amarrada” a una modificación a la Ley N.8718 (artículo 38), en la cual se propone aumentar la utilidad neta total de la Junta de Protección Social y una nueva forma para su distribución (artículo 8). Este aspecto debería resolverse de manera separada y no dentro del presente proyecto de ley.*
- 4. En página 05 se define a la persona joven, como aquella cuya edad está comprendida entre los doce y los treinta y cinco años. En ese sentido, falta evidenciar en la presente propuesta, cuál será la vinculación con el Patronato Nacional de la Infancia, cuya población meta incluye un segmento de la población (entre los doce y los dieciocho años).*
- 5. En el artículo 13, en el cual se describe quiénes conformarían la Junta directiva del Instituto, faltaría agregar a un representante de CONARE, ya que las universidades contribuyen de manera importante en la producción de conocimiento sobre diferentes grupos de población (artículo 12, puntos “e”, “f”). Respetuosamente se sugiere revisar la conformación de la Junta directiva propuesta, ya que hay predominio de ministros (as) y pocos representantes de la juventud.*

Para contestar a lo solicitado, finalizo indicando que si bien es de gran relevancia la creación del Instituto Nacional de Juventud, no recomendaría su aprobación, en tanto es preciso resolver primero la modificación a la Ley N.8718 antes citada.

También, es necesario clarificar cuáles serían las fuentes de financiamiento del Instituto, una vez que dicha dependencia no guarde vínculo alguno con el Ministerio de Juventud; así como, clarificar la coordinación con las instituciones vinculadas con personas jóvenes, entre ellas el PANI, el cual comparte un segmento de la población de interés para el Instituto.

El Instituto de Investigaciones Sociales envía el criterio, por medio del oficio IIS-720-11-16, del 16 de noviembre del 2016 y expone:

(...)

En general, parece una buena idea la creación de un ente que dirija sus esfuerzos específicamente a personas jóvenes. Sin embargo,

- No queda claro el párrafo segundo de la página 3, pues la creación de tal Instituto, sí implica nuevas funciones y un aumento en el financiamiento. Además, en el Artículo 16 se definen dietas para las personas que participen en la Junta Directiva sin establecer claramente cuál es su monto pues solamente se establece un tope.
- En el Artículo 4: el lenguaje de la ley es excluyente del género femenino aun cuando plantea la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren la heterogeneidad y particularidad con respecto a la realidad étnico-cultural y de género. Con relación a este tema, no se considera la discapacidad ni la condición socioeconómica, entre otras características.
- En el Artículo 5: los derechos de las personas jóvenes se plantean para el futuro. Deberían considerarse en el presente y referirse a tratados internacionales de los cuales Costa Rica es signatario en términos de derechos humanos. Además, en el inciso m), de dicho artículo se limitan las uniones de hecho a las relaciones entre un hombre y una mujer, por lo que es discriminatorio y cambia lo planteado en la reforma a la Ley 8261 del año 2013 con respecto a las uniones de hecho.
- En el Artículo 7: Se limitan las posibilidades de capacitación de las personas jóvenes a aquellas que dicta el mercado, el cual es cambiante y volátil, con lo cual se podría generar una gran limitación para el desarrollo intelectual y laboral de las personas. Además, en el inciso m) habría que definir cuáles son los valores y actitudes positivos para el desarrollo nacional. En este artículo no se contempla la participación política de las personas jóvenes como fundamental para el país, siendo esto una carencia importante en el proyecto de ley.
- Con respecto a la justificación inicial, no queda claro por qué en el Artículo 8 se establece un 40% para el Instituto de la Juventud, especialmente porque se está quitando fondos destinados a personas con discapacidad física y porque ni siquiera se les considera en el Artículo 4.

Por los anteriores motivos, considero que esta ley de creación del Instituto Nacional de la Juventud más bien es discriminatoria en diferentes aspectos y no debería aprobarse.

La Escuela de Estudios Generales envía el criterio, por medio del correo electrónico del 15 de noviembre del 2016, en el que señala:

Considerar la creación de un Instituto Nacional de la Juventud es una aspiración loable. Costa Rica cuenta ya con una ley que vele por los derechos y el desarrollo integral de las personas jóvenes, con una política pública para este segmento poblacional y con un Sistema Nacional de Juventud liderado hasta ahora por un(a) Viceministro(a) de Juventud. Siendo así, ¿cuáles serían los beneficios de esta creación? ¿qué implicaciones legales, presupuestarias y de recursos humanos tiene esta reforma? ¿Pasar de un órgano desconcentrado a una institución autónoma para efectuar cuáles cambios sustantivos? La más evidente, clarificar y robustecer las funciones de quien preside la instancia rectora en el tema, pues como señala el proyecto de ley, “el modelo actual de Viceministerio y Consejo de la Persona Joven, ambos adscritos al Ministerio de Cultura, no ha permitido desplegar todas las atribuciones que la misma ley le otorga a los entes rectores del Sistema Nacional de Juventud”.

Sin embargo, la revisión detallada del proyecto de ley indica que aparte de esta comprensible fusión, la propuesta es en un 90% igual a la Ley que se desea reformar y, por el contrario, no hay avances significativos ante temas de urgente atención y sí hay una afectación relevante en acciones afirmativas que se habían efectuado a la fecha.

Temas de urgente atención:

1. *Amplitud del rango etario que define la población joven, que a la fecha ha evidenciado dificultad para atender las especificidades por segmento poblacional, lo cual no se atiende solo en lo conceptual.*
2. *Consideración de los procesos de evaluación de las acciones, fundamental para conocer impacto, logros, alcance de metas.*
3. *Recursos económicos extremadamente limitados, situación que no se soluciona con el 5% de la Ley N°8718, porcentaje que podría dársele a los CCPJ en vez de centralizar la partida. El tema presupuestario es medular si ahora se considera, como es el caso del Título I, Cap. III, art.7. inciso e) el tema del emprendedurismo.*

4. Tanto la ley N°8261 como el actual proyecto consideran la creación de cursos libres en los centros de educación superior programados para los beneficiarios de esta ley y dirigirlos a ellos”, en atención a la autonomía universitaria, debería hablarse de “concertar esfuerzos para.

- *Afectaciones*

5. *Desaparece el tema de acceso al crédito para vivienda. ¿Cómo se explica ante un rango etario que considera a la persona joven hasta los 35 años? La mención al crédito desaparece en el Cap. I, art.1, inciso f.; Cap. II, Además, esta modificación riñe con lo que dice el art.7, inciso h).*
6. *El asunto del crédito para vivienda es fundamental para una población que ya tiene problemas en el tema laboral. Las personas jóvenes se sienten desprotegidas ante ofertas laborales que le exigen experiencia y a la vez el sistema no le abre espacios para generarla. ¿Sin trabajo, sin vivienda?*
7. *Retroceso en el tema del respeto a la diversidad, en este caso a la diversidad sexual, lo que contradice los principios que fundamentan la ley y lo dicho en el Cap. II, art. 4, inciso h) de la ley vigente. La actual propuesta señala en el Cap. II, Art.5 Derechos de las personas jóvenes, inciso m): “El derecho al reconocimiento, sin discriminación contraria a la dignidad humana, de los efectos sociales y patrimoniales de las uniones de hecho entre un hombre y una mujer.....”*
8. *Al derogarse la Ley N°8261 desaparece la ley de creación de Casas Cantonales, ¿cómo se asume esta supresión?*
9. *En el Cap. III, art. 7, inciso a) se incorpora en el tema de salud “desarrollar programas de tratamiento en personas jóvenes con adicción de drogas”, acción de la competencia del IAFA y que de asumirla el Instituto, requiere presupuesto y recurso humano.*

El Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA) envía el criterio por medio del oficio PRIDENA -080-2016, del 15 de noviembre del 2016, en el que expone:

(...)

Dentro de los aportes del documento se destaca la búsqueda de la consolidación de acciones relacionadas con juventud a través de la creación de un instituto en materia.

Tal propuesta es justificada en el documento a partir de la situación de vulnerabilidad que afronta la población joven del país, así como por las dificultades (políticas y administrativas) para intervenir en materia por parte de las instancias estatales encargadas: Viceministerio de Juventud y Consejo de la Persona Joven.

En ese sentido, el proyecto en mención ofrece un esquema de intervención mayormente articulado en comparación con la actual dinámica estatal relacionada con juventud, lo anterior a partir de la incidencia que en dicha labor puede, eventualmente, desarrollar la figura de una Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva como las sugeridas en el documento. De igual forma, la propuesta procura el aprovechamiento presupuestario y plantea un viraje hacia labores en materia de juventud enfocadas no solo en aspectos recreativos.

No obstante, en el Capítulo I, artículo 1, punto d), referido a la promoción y ejecución de investigaciones y diagnósticos sobre la situación de las personas jóvenes, pudo colocarse de manera concreta el aporte que en dicha labor históricamente ha desarrollado el Observatorio de la Persona Joven, así como perfilar la incidencia que dicha información elaborada puede tener en el quehacer del eventual Instituto Nacional de la Juventud.

En lo que respecta al capítulo III, artículo 7, los escenarios de trabajo y de educación que predominan en la propuesta son aquellos que potencian la informalidad laboral, lo cual no necesariamente conlleva a una garantía para la satisfacción de las necesidades básicas humanas de las personas jóvenes del país.

Una de las principales tensiones de la propuesta es la modificación en el capítulo II, artículo 5, punto m), relacionada con el reconocimiento de los efectos sociales y patrimoniales de las uniones, ya que la reforma a la Ley del año 2013 no constriñe sus efectos a una determinada representación de unión, mientras que el proyecto considerado la condiciona a las uniones entre hombres y mujeres. El accionar en mención, compromete posicionamientos país sobre derechos humanos.

Por lo anterior, destaco los aportes de la propuesta pero me pronuncio en desacuerdo con el proyecto de Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud, expediente N.19.875.

Sugerencias:

Es fundamental que la persona que dirija el Instituto (así como quien lidere instancias rectoras en el tema de juventudes) tenga conocimientos sobre: juventudes y sobre gestión de proyectos.

¿Qué sentido tiene incorporar al PANI en la Junta Directiva del Instituto? Hasta la fecha, quien dirige el MJ o su delegado participa en el CNNA en razón de la población adolescente.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Dirección del Consejo Universitario, al analizar el Proyecto de Ley Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875, presenta al plenario la siguiente propuesta de acuerdo:

CONSIDERANDO QUE:

1. Según el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875. Este Proyecto de ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-4398 -2016, del 22 de julio de 2016.
2. La iniciativa de ley procura crear el Instituto Nacional de la Juventud, el cual sería el ente gestor, que formula, coordina y fiscalice programas, al igual que las acciones de los demás entes estatales en relación con la problemática y condición de la persona joven, con un esquema de dirección superior, claro y eficiente.

Entre los principales objetivos por lograr por el Instituto Nacional de la Juventud, estarían:

a) Elaborar, promover, coordinar y dar seguimiento a la ejecución de políticas públicas dirigidas a crear oportunidades, a garantizar el acceso a los servicios e incrementar las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en el campo laboral, la educación, la salud preventiva y la tecnología.

b) Coordinar y vigilar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, que permitan el cumplimiento de metas y objetivos para que se contemplen la creación de oportunidades, el acceso a los servicios y el incremento de las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía.

c) Propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de igualdad, solidaridad, equidad y bienestar.

3. La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-778-2016, señala que el artículo 8, 25 y 30 del Proyecto de Ley en estudio, contiene un mandato legal que roza con la autonomía universitaria al indicar un deber que alcanzaría a todas las instituciones públicas del Estado, coordinar con el Instituto la ejecución plena de los deberes, objetivos y políticas establecidas en la ley. Es necesario excluir a la

Universidad de Costa Rica de dicho mandato. Se puede replantear el texto como una potestad, no como una obligación y siempre en observancia de los intereses institucionales.

4. La consulta a la Escuela de Trabajo Social señala, que de aprobarse este proyecto de ley, debe garantizarse necesariamente, que el Instituto cuente con los recursos financieros, por tanto, es necesario clarificar cuáles serían las fuentes de financiamiento del Instituto, una vez que dicha dependencia no guarde vínculo alguno con el Ministerio de Juventud; así como, clarificar la coordinación con las instituciones vinculadas con personas jóvenes, entre ellas el PANI, el cual comparte un segmento de la población de interés para el Instituto para su operación. Finalmente, se indica que si bien es de gran relevancia la creación del Instituto Nacional de Juventud, no recomendaría su aprobación, en tanto es preciso resolver primero la modificación a la Ley N.8718 antes citada.
5. La respuesta de la Escuela de Estudios Generales, indica que la creación de un Instituto Nacional de la Juventud es una aspiración loable. Costa Rica cuenta ya con una ley que vele por los derechos y el desarrollo integral de las personas jóvenes, con una política pública para este segmento poblacional y con un Sistema Nacional de Juventud liderado hasta ahora por un(a) Viceministro(a) de Juventud.

Es necesario clarificar y robustecer las funciones de quien preside la instancia rectora en el tema, pues como señala el proyecto de ley, “el modelo actual de Viceministerio y Consejo de la Persona Joven, ambos adscritos al Ministerio de

Cultura, no ha permitido desplegar todas las atribuciones que la misma ley le otorga a los entes rectores del Sistema Nacional de Juventud”.

La revisión detallada del proyecto de ley indica que aparte de esta comprensible fusión, la propuesta es en un 90% igual a la Ley que se desea reformar y, por el contrario, no hay avances significativos ante temas de urgente atención y sí hay una afectación relevante en acciones afirmativas que se habían efectuado a la fecha.

6. El Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA), expone que en lo que respecta al capítulo III, artículo 7, los escenarios de trabajo y de educación que predominan en la propuesta son aquellos que potencian la informalidad laboral, lo cual no necesariamente conlleva a una garantía para la satisfacción de las necesidades básicas humanas de las personas jóvenes del país.

Una de las principales tensiones de la propuesta es la modificación en el capítulo II, artículo 5, punto m), relacionada con el reconocimiento de los efectos sociales y patrimoniales de las uniones, ya que la reforma a la ley del año 2013 no constriñe sus efectos a una determinada representación de unión, mientras que el proyecto considerado la condiciona a las uniones entre hombres y mujeres. La actuación en mención, compromete al país sobre derechos humanos.

Por lo anterior, el PRIDENA esta en desacuerdo con el proyecto de Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875.

7. El Instituto de Investigaciones Sociales envía el criterio, en cual indica que, en general, parece una buena idea la creación de un ente que dirija sus esfuerzos específicamente hacia las personas jóvenes. Sin embargo, en el artículo 4, el lenguaje de la ley es excluyente del género femenino aun cuando plantea la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren la heterogeneidad y particularidad con respecto a la realidad étnico-cultural y de género. En relación con este tema, no se considera la discapacidad ni la condición socioeconómica, entre otras características.

Con respecto al artículo 5, los derechos de las personas jóvenes se plantean para el futuro. Deberían considerarse en el presente y referirse a tratados internacionales de los cuales Costa Rica es signatario en términos de derechos humanos. Además, en el inciso m), de dicho artículo se limitan las uniones de hecho a las relaciones entre un hombre y una mujer, por lo que es discriminatorio y cambia lo planteado en la reforma a la ley N.º 8261 del año 2013, sobre las uniones de hecho.

En el Artículo 7, se limitan las posibilidades de capacitación de las personas jóvenes a aquellas que dicta el mercado, el cual es cambiante y volátil, con lo cual se podría generar una gran limitación para el desarrollo intelectual y laboral de las personas. Además, en el inciso m) habría que definir cuáles son los valores y actitudes positivos para el desarrollo nacional. En este artículo no se contempla la participación política de las personas jóvenes como fundamental para el país, siendo esto una carencia importante en el proyecto de ley.

Por los anteriores motivos, se considera que esta propuesta de ley de creación del Instituto Nacional de la Juventud más bien es discriminatoria en diferentes aspectos y no debería aprobarse.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, que la Universidad de Costa Rica **recomienda no aprobar** el **Proyecto ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud**. Expediente N.º 19.875, ya que presenta una serie de incongruencias entre los argumentos de la exposición de motivos y las medidas concretas que se indican en el articulado del Proyecto de ley, tal como se expone en los considerandos 3, 4, 5, 6 y 7.”

EL DR. RODRIGO CARBONI somete a discusión el dictamen. Al no haber observaciones, somete a votación la propuesta de acuerdo, y se obtiene el siguiente resultado:

VOTAN A FAVOR: M.Sc. Carlos Méndez, M.Sc. Patricia Quesada, Prof. Cat. Madeline Howard, Ing. Marco Calvo, Dra. Teresita Cordero, Srta. Verónica Chinchilla, Ph.D. Guillermo Santana, M.Sc. Miguel Casafont, Lic. Warner Cascante y Dr. Rodrigo Carboni.

TOTAL: Diez votos.

EN CONTRA: Ninguno.

Por lo tanto, el Consejo Universitario CONSIDERANDO QUE:

1. Según el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto *Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud*. Expediente N.º 19.875. Este Proyecto de Ley fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante el oficio R-4398 -2016, del 22 de julio de 2016.
2. La iniciativa de ley procura crear el Instituto Nacional de la Juventud, el cual sería el ente gestor, que formule, coordine y fiscalice programas, al igual que las acciones de los demás entes estatales en relación con la problemática y condición de la persona joven, con un esquema de dirección superior, claro y eficiente.

Entre los principales objetivos por lograr por el Instituto Nacional de la Juventud, estarían:

- a) *Elaborar, promover, coordinar y dar seguimiento a la ejecución de políticas públicas dirigidas a crear oportunidades, a garantizar el acceso a los servicios e incrementar las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en el campo laboral, la educación, la salud preventiva y la tecnología.*
 - b) *Coordinar y vigilar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, que permitan el cumplimiento de metas y objetivos para que se contemplen la creación de oportunidades, el acceso a los servicios y el incremento de las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía.*
 - c) *Propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de igualdad, solidaridad, equidad y bienestar.*
3. La Oficina Jurídica, mediante el oficio OJ-778-2016, señala que los artículos 8, 25 y 30 del Proyecto de Ley en estudio contienen un mandato legal que roza con la autonomía universitaria, al indicar un deber que alcanzaría a todas las instituciones públicas del Estado, el cual es coordinar con el Instituto la ejecución plena de los deberes, objetivos y políticas establecidas en la ley. Es necesario excluir a la Universidad de Costa Rica de dicho mandato. Se puede replantear el texto como una potestad, no como una obligación y siempre en observancia de los intereses institucionales.
 4. La consulta a la Escuela de Trabajo Social señala que, de aprobarse este proyecto de ley, debe garantizarse, necesariamente, que el Instituto cuente con los recursos financieros; por tanto, es necesario clarificar cuáles serían las fuentes de financiamiento del Instituto, una vez que dicha dependencia no guarde vínculo alguno con el Ministerio de Juventud, así como clarificar la coordinación con las instituciones vinculadas con personas jóvenes, entre ellas el PANI, el cual comparte un segmento de la población de interés para el Instituto para su operación. Finalmente, se indica que si bien es de gran relevancia la creación del Instituto Nacional de Juventud, no recomendaría su aprobación, en tanto es preciso resolver primero la modificación a la Ley N.º 8718 antes citada.
 5. La respuesta de la Escuela de Estudios Generales, expresa que la creación de un Instituto Nacional de la Juventud es una aspiración loable. Costa Rica cuenta ya con una ley que vela por los derechos y el desarrollo integral de las personas jóvenes, con una política pública para este segmento poblacional y con un Sistema Nacional de Juventud, liderado hasta ahora por un(a) viceministro(a) de Juventud.

Es necesario aclarar y robustecer las funciones de quien preside la instancia rectora en el tema, pues, como señala el proyecto de ley, “el modelo actual de Viceministerio y Consejo de la Persona Joven, ambos adscritos al Ministerio de Cultura, no ha permitido desplegar todas las atribuciones que la misma ley les otorga a los entes rectores del Sistema Nacional de Juventud”.

La revisión detallada del proyecto de ley señaló que aparte de esta comprensible fusión, la propuesta es en un noventa por ciento igual a la ley que se desea reformar y, por el contrario, no hay avances significativos ante temas de urgente atención y sí hay una afectación relevante en acciones afirmativas que se habían efectuado a la fecha.

6. El Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA) expone que, en lo que respecta al capítulo III, artículo 7, los escenarios de trabajo y de educación que predominan en la propuesta son aquellos que potencian la informalidad laboral, lo cual no necesariamente conlleva una garantía para la satisfacción de las necesidades básicas humanas de las personas jóvenes del país.

Una de las principales tensiones de la propuesta es la modificación en el capítulo II, artículo 5, punto m), relacionada con el reconocimiento de los efectos sociales y patrimoniales de las uniones, pues la reforma a la ley del año 2013 no constriñe sus efectos a una determinada representación de unión, mientras que el proyecto considerado la condiciona a las uniones entre hombres y mujeres. La actuación en mención compromete al país en materia de derechos humanos.

Por lo anterior, el PRIDENA está en desacuerdo con el *Proyecto de Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud*. Expediente N.º 19.875.

7. El Instituto de Investigaciones Sociales envía el criterio, en cual expone que, en general, parece una buena idea la creación de un ente que dirija sus esfuerzos específicamente hacia las personas jóvenes. Sin embargo, en el artículo 4, el lenguaje de la ley es excluyente del género femenino, aun cuando plantea la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren la heterogeneidad y particularidad con respecto a la realidad étnico-cultural y de género. En relación con este tema, no se considera la discapacidad ni la condición socioeconómica, entre otras características.

Con respecto al artículo 5, los derechos de las personas jóvenes se plantean para el futuro. Deberían considerarse en el presente y referirse a tratados internacionales de los cuales Costa Rica es signatario en términos de derechos humanos. Además, en el inciso m) de dicho artículo se limitan las uniones de hecho a las relaciones entre un hombre y una mujer, por lo que es discriminatorio y cambia lo planteado en la reforma a la Ley N.º 8261 del año 2013, sobre las uniones de hecho.

En el artículo 7 se limitan las posibilidades de capacitación de las personas jóvenes a aquellas que dicta el mercado, el cual es cambiante y volátil, con lo cual se podría generar una gran limitación para el desarrollo intelectual y laboral de las personas. Asimismo, en el inciso m) habría que definir cuáles son los valores y actitudes positivos para el desarrollo nacional. En este artículo no se contempla la participación política de las personas jóvenes como fundamental para el país, lo que representa una carencia importante en el proyecto de ley.

Por los anteriores motivos, se estima que esta propuesta de ley de creación del Instituto Nacional de la Juventud más bien es discriminatoria en diferentes aspectos y no debería aprobarse.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto Ley de Creación del Instituto Nacional de la Juventud. Expediente N.º 19.875, pues presenta una serie de incongruencias entre los argumentos de la exposición de motivos y las medidas concretas que se señalan en el articulado del Proyecto de Ley, tal como se expone en los considerandos 3, 4, 5, 6 y 7.

ACUERDO FIRME.

A las dieciséis horas y cincuenta y tres minutos, se levanta la sesión.

Dr. Rodrigo Carboni Méndez
Director
Consejo Universitario

NOTA: Todos los documentos de esta acta se encuentran en los archivos del Centro de Información y Servicios Técnicos, (CIST), del Consejo Universitario, donde pueden ser consultados.

