



RICARDO
SALAS
ALVAREZ
(FIRMA)

Firmado
digitalmente por
RICARDO SALAS
ALVAREZ (FIRMA)
Fecha: 2020.08.21
15:39:35 -06'00'



Imprenta Nacional
Costa Rica

ALCANCE Nº 222 A LA GACETA Nº 209

Año CXLII

San José, Costa Rica, viernes 21 de agosto del 2020

95 páginas

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS AVISOS

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

LEY DE TRANSPARENCIA DE LOS EXÁMENES DE INCORPORACIÓN A LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Expediente N° 22.126

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Naturaleza jurídica y finalidades de los Colegios Profesionales.

Los colegios profesionales son ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES, que actúan por un mecanismo que se conoce como colaboración por descentralización, es decir, desarrollan una actividad que originalmente pertenece al Estado pero que éste por razones materiales delega en los colegios, pues se trata de una transferencia de potestades para que ejerzan una función fiscalizadora entre pares: que los médicos controlen a los médicos, que los abogados controlen a los abogados, y así sucesivamente. Los colegios profesionales, según la Sala Constitucional tienen carácter bifronte (SCV 493-93), pues tienen una doble finalidad: **una finalidad pública** cual es garantizarle a la sociedad el correcto ejercicio de la profesión, por medio de una función fiscalizadora del ejercicio de la profesión, también desarrollando actividad de actualización profesional y mediante una garantía de la idoneidad de los profesionales que habilita para tal ejercicio (mal llamados exámenes “*de excelencia académica*”, pues se trata de exámenes de incorporación o de habilitación profesional).

El uso del término “*excelencia académica*” corresponde a una categoría antigua, que ya ninguna universidad del mundo utiliza, y que algunos colegios profesionales la han usado como eufemismo, como hoja de parra, mientras se vendía la idea de los exámenes de incorporación. Pero a su vez, este carácter bifronte significa que los colegios profesionales tienen **una finalidad privada** representada por los intereses gremiales que el propio Colegio representa buscando beneficios profesionales, desarrollando actividad recreativa, desarrollando subsistemas de seguridad social, atención preferencial en las instituciones públicas y otros beneficios propios de la profesión.

Como ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES no aparecen en el organigrama de Estado, sus presupuestos no salen del presupuesto nacional, aunque unos pocos colegios tienen fondos provenientes de cargas parafiscales por medio de timbres, que por ley deben pagar los agremiados pero que suelen trasladarlas a los clientes o pacientes con la complacencia de los colegios. El Estado no tiene responsabilidad objetiva por los daños que provoquen sus agremiados, los

empleados de los colegios no son empleados públicos, se rigen por el derecho común y no por derecho estatutario, ni el patrimonio del colegio es estatal y son creados por ley de la República, pues no existe una ley de colegios profesionales. En su especialidad orgánica los Colegios Profesionales se rigen por la Ley General de la Administración Pública.

Las pruebas o exámenes de incorporación.

Dado que son ENTES NO ESTATALES las competencias de los colegios profesionales no pueden sustituir las competencias estatales, pues estas son intransferibles. Los colegios profesionales no aparecen en nuestra Constitución Política y, en consecuencia, no gozan ni de la autonomía que tienen las Universidades (Artículo 84) ni de su libertad (Artículo 79), por lo tanto, carecen de competencias para imponer a las universidades los perfiles profesionales, y menos aún sustituir a CONARE y CONESUP haciendo pruebas profesionales al margen de los programas oficialmente aprobados. Por eso, toda aquella pregunta que se incluya en un examen de incorporación que no esté dentro del programa de carrera universitaria donde estudió el examinando, debe declararse nula y darse por buena, por cuanto los examinandos cumplieron con los requisitos que impuso el Estado al estudiar y aprobar los contenidos del programa aprobado por él.

La potestad para realizar exámenes de incorporación no le viene a los colegios profesionales de la ley, sino que ya la Sala Constitucional la había establecido, y de ahí que reiterados votos de dicha Sala han servido de asidero para que algunos colegios incluyan en sus leyes orgánicas, previa aprobación legislativa, esta potestad, a pesar que de que podrían aplicar dichas pruebas sin ley expresa que los faculte, pues de acuerdo al artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las interpretaciones de la Sala Constitucional tienen rango constitucional.

Así por ejemplo la Sentencia SCV 2014-18217 del 25 de febrero del 2014 dice: *“Resulta incorrecto entender que hay un exceso en la función del Colegio de Abogados pues... esa institución debe verificar la idoneidad, pero no limitado a un solo aspecto como sería la ética, sino en su sentido más amplio de capacidad para desarrollar la profesión con un mínimo de calidad. Por ello no hay lesión a ningún derecho fundamental”* y una sentencia más reciente ratifica esta atribución.

Nos referimos al voto de la Sala Constitucional que citamos: *“En este sentido, tomando en consideración el deber del Colegio de Abogados para verificar la idoneidad para el ejercicio de la profesión, se ha reconocido su competencia no sólo para dictar el Reglamento de Deontología, Vigilancia y Excelencia Académica, sino que también para incorporar las pruebas pertinentes que más allá de lo deontológico, permitan validar aquella idoneidad –incluso académica– que el Colegio está obligado a hacer respetar, reconociendo también al Colegio, su competencia respecto de la definición de los contenidos y materias a considerar en las pruebas pertinentes –ver misma sentencia 2014-18217–, tal como bien lo admite el propio accionante, se lo reconoce su propia legislación orgánica a partir de la reforma producida en setiembre de 2014, reforma que, al mismo tiempo, debe orientar la lectura y comprensión de todo documento que con anterioridad a*

ella se haya emitido al respecto, como el dictamen de la Procuraduría General de la República que cita el accionante". (Otras referencias SCV 16041-05, 1128-05, 13816-06, 14203-07, 17331-09).

No solo los exámenes de incorporación tienen legitimación constitucional, sino que también hay un tema de conveniencia.

Hay que señalar, entonces que, si hay legitimación para aplicar dichas pruebas, **éstas no constituyen una obligación de los colegios profesionales sino una potestad**, pues no todos los colegios profesionales tienen interés o posibilidad de aplicarlas. Colegios pequeños no han manifestado interés en hacer exámenes de incorporación, y Colegios grandes como COLYPRO (Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes Costa Rica) tendrían dificultades para diseñar pruebas para al menos 60 especialidades que tienen sus miembros, por lo que la potestad le debería permitir hacer dichas pruebas en áreas críticas como podrán ser la enseñanza del inglés o las matemáticas, sin detrimento que desee hacerlas en otras áreas según sus competencias. Además de esto no tendría sentido hacer obligatoria la prueba para colegios de incorporación voluntaria (Periodistas e Informáticos).

Tanto así que las universidades privadas, en la voz del Presidente de UNIRE (Unidad de Rectores de Universidades Privadas de Costa Rica), el Dr. Ricardo Guerrero Portilla, había considerado conveniente la existencia de estos exámenes, así por ejemplo en el Congreso Nacional de Gestión Curricular (CONAGECU) en septiembre del año 2008 en el que participaron universidades públicas y privadas, colegios profesionales y entes y órganos estatales concernidos, indicó que la calidad era un banco de tres patas: Inspección de calidad, acreditación y exámenes de incorporación. Como todo banco de tres patas, si una pata decae, el sistema deja de funcionar. En dicho Congreso el entonces presidente de la Corte, el Dr. Luis Paulino Mora Mora (qdDg) se refirió precisamente a esta facultad que la Sala otorgaba a los colegios profesionales de comprobar la idoneidad profesional, pero que era un tema aún en construcción, puesto que, por la novedad, había que acumular la experiencia necesaria para hacer los ajustes correspondientes. Ya hoy existen experiencias que hay que aprovechar, para diseñar instrumentos idóneos para calibrar la calidad académica de los egresados.

Sin embargo, a pesar de la posición expresada en el mencionado Congreso, ni la Sala Constitucional en los votos invocados, han pretendido otorgar una facultad discrecional a los colegios profesionales para limitar el ejercicio profesional por medio de dichas pruebas. En primer lugar, **no forma parte de los fines de los colegios profesionales contraer el mercado** (oferta de profesionales) por medio de una selección direccionada, por otra parte, no es constitucionalmente de recibo truncar las legítimas aspiraciones de quienes pretenden ser médicos, abogados o profesionales de otras disciplinas, por más que esto convenga a los intereses económicos de los actuales agremiados.

Es un interés legítimo que los colegios profesionales quieran que las personas que aspiran a incorporarse tengan las competencias que garanticen un ejercicio profesional técnica y éticamente de calidad.

No obstante, este interés no puede ser ilimitado. Ni las leyes aprobadas ni la Sala constitucional han otorgado a los colegios profesionales una potestad ilimitada, ni una potestad que vaya más allá de sus límites legítimos. Dicha potestad no puede constituirse en un cheque en blanco como se han figurado algunos colegios profesionales.

Tal potestad solamente se justifica en la medida en que los colegios profesionales **miden la idoneidad profesional de los aspirantes a la incorporación**, no es un mecanismo para acotar la cantidad de profesionales ni para imponer perfiles profesionales a las universidades. Reducir la cantidad de profesionales con fines gremiales para evitar la competencia, es un ejercicio abusivo de sus poderes. Y determinar el contenido de los programas de las universidades (vía exámenes de incorporación) tampoco está dentro de los fines de dichas pruebas. **Eso escapa a las competencias de los colegios profesionales.**

La materia regulatoria de las universidades tiene rango constitucional. El Estado ha conferido autoridad a las universidades públicas en estas materias, así prescrito en el artículo 84 de la Constitución Política, y al Ministerio de Educación Pública (MEP), por medio del CONESUP con respecto a las universidades privadas, conforme al artículo 79 constitucional. Tratándose de competencias estatales, éstas son intransferibles a entes NO ESTATALES. **De modo que los exámenes de incorporación necesariamente deben realizarse dentro del marco de los programas que el Estado aprueba**, de lo contrario, si los colegios impusieran perfiles profesionales por medio de los exámenes de incorporación se estaría violando la autonomía universitaria de las universidades públicas y la libertad de enseñanza de las universidades privadas. El Estado no puede renunciar a la potestad de aprobar los programas, por lo menos dentro del marco constitucional vigente. **Y mal haría el Estado en crear una contradicción básica:** *por un lado, dando potestad constitucional a CONARE (Consejo Nacional de Rectores) y al CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior Privada) de aprobar programas oficiales, y por otro otorgando a los colegios la potestad de realizar pruebas con contenidos que podrían o no estar en dichos programas.*

Además, la potestad de realizar exámenes de incorporación tampoco se puede utilizar como un mecanismo para determinar la calidad de la enseñanza superior, sea pública o privada, pues solamente se puede utilizar para determinar el nivel de aprovechamiento que un graduado tiene dentro de los programas oficiales. **Para determinar la calidad de la enseñanza el Estado ha creado un ente público que cautela la calidad de la enseñanza en las universidades públicas y privadas, que es el Sistema de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), que es un ente especializado, legal y orgánicamente estructurado para establecer la norma nacional de calidad (artículo 2 de la Ley 8798), algo ajeno a los colegios profesionales.** Por lo

que tampoco procedería una delegación del Estado a un ente no estatal para asumir esta tarea. Por ley de la República dicho ente establece la norma nacional de calidad, de modo que una carrera acreditada cumple con los estándares internacionales requeridos y no corresponde a un ente público NO ESTATAL controlar dicha calidad por medio de exámenes de incorporación, pues constituiría una transferencia indebida de potestades estatales. **Por eso los graduados de carreras acreditadas deberían estar exentos de dichas pruebas. Esto además sería un estímulo para que las universidades acrediten sus carreras.**

Así las cosas, el tema que interesa es el relativo a los exámenes de incorporación que los Colegios llaman eufemísticamente **“Vigilar la excelencia académica de los egresados de las universidades”**.

Por alguna razón que desconocemos los Colegios Profesionales no osan llamar las cosas por su verdadero nombre. En otros países lo llaman exámenes de habilitación profesional o barras o simplemente exámenes de incorporación. Además, la expresión *“excelencia académica”* era propia del siglo pasado, pues **hoy día la comunidad académica internacional ha optado por la categoría “calidad académica”**, que es la que priva en los procesos de acreditación de carreras con estándares internacionales de calidad. El término excelencia académica era una categoría que usaban las universidades con anterioridad al año 1995 cuando en el país se empezaron a implantar los sistemas de acreditación. La excelencia académica es una aspiración abstracta, indefinida, no medible. En cambio, hoy en día las universidades hablan de **CALIDAD ACADÉMICA** que se refiere a sistemas con estándares de referencia concretos, medibles, internacionales, sujetos a comprobación in situ.

Por otra parte, hay un problema conceptual en los colegios profesionales y es que confunden “excelencia académica” con “idoneidad profesional”, que es el propósito que ha animado a los colegios profesionales costarricenses. Ya la Sala Constitucional había denominado correctamente a este proceso **“idoneidad profesional”** (SCV 2693-15), **puesto que no corresponde a los colegios fiscalizar a las universidades por medio de sus egresados, y menos imponer perfiles profesionales por medio de estos exámenes.** Se entiende por *idoneidad profesional* a aquella según la cual una persona cuenta con la suficiente competencia, tanto a nivel de conocimientos como de experiencia, para ejercer una profesión o cargo determinado. Los exámenes de incorporación que se estilan en nuestro país son exámenes memorísticos, que a lo sumo prueban la capacidad de recitación de una persona, pero no sus competencias. El que más experiencia tiene en este tipo de pruebas es el Colegio de Abogados cuyas pruebas son de selección múltiple, **sin que eso pruebe que el aspirante es competente** para ejercer una profesión *que emigra a pasos agigantados hacia la oralidad.*

Resultados de los exámenes de incorporación en Costa Rica.

Los resultados de los exámenes de incorporación del Colegio de Abogados (único que los ha aplicado con autorización legislativa) son preocupantes, desde luego,

sin embargo, **se ha recurrido al expediente fácil de echarle todas las culpas a los graduados y sus universidades, sin que hasta el momento se haya hecho un ejercicio analítico de las condiciones en que se realiza dicha prueba.** La excelencia académica no es una preocupación de los colegios profesionales tanto así que rehúsan sistemáticamente a trabajar conjuntamente con las universidades para elevar el nivel de la enseñanza de las diferentes disciplinas. Los colegios han privilegiado la lógica de la confrontación y han desestimado la lógica de la cooperación.

Tomemos como ejemplo los resultados del examen del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, que es el que tiene más experiencia en este tipo de pruebas:

Resultados examen de incorporación

EXAMEN NOVIEMBRE 2018



UNIVERSIDAD	POSTULANTES	APROBADOS	REPROBADOS
Escuela Libre de Derecho	30	14 (47%)	16 (53%)
UCR	38	17 (45%)	21 (55%)
Americana	13	3 (23%)	10 (77%)
Panamericana	32	7 (22%)	25 (78%)
Florencio del Castillo	54	9 (17%)	45 (83%)
Ciencias y el Arte	57	9 (16%)	48 (84%)
Ulacit	27	4 (15%)	23 (85%)
Federada de Costa Rica	49	7 (14%)	42 (86%)
Fidélitas	52	7 (13%)	45 (87%)
Autónoma de Centroamérica	18	2 (11%)	16 (89%)
Hispanoamericana	82	8 (10%)	74 (90%)
Universidad de La Salle	11	1 (9%)	10 (91%)
Universidad de San José	159	14 (9%)	145 (91%)
Santa Lucía	106	8 (8%)	98 (92%)
Metropolitana Castro Carazo	107	8 (7%)	99 (93%)
Politécnica Internacional	14	1 (7%)	13 (93%)
Universidad Latina	216	4 (2%)	212 (98%)
Internacional de las Américas	5	0 (0%)	5 (100%)
Universidad Central	32	0 (0%)	32 (100%)
Católica de Costa Rica	4	0 (0%)	4 (100%)
Cristiana del Sur	148	0 (0%)	148 (100%)
San Juan de La Cruz	23	0 (0%)	23 (100%)

(Publicación del periódico La Nación, 11 de enero 2019).

Estos resultados merecen análisis, pues los datos estadísticos muestran y ocultan realidades y adquieren diferentes significados. Pueden mostrar que en el país hay disparidad en la enseñanza del Derecho, pero igualmente pueden mostrar las falencias del instrumento de medición. Para resolver los problemas de la enseñanza del Derecho los remedios están en CONARE, CONESUP y SINAES, que son los entes que el Estado ha creado para tal fin. ¿Significan estos resultados que CONARE, SINAES y CONESUP están fallando en su cometido?, Si ese fuera el caso, eso no se desprende del examen de incorporación pues esta prueba no mide el accionar de estos entes, y ante ese hipotético escenario el remedio no es trasladar a un ente no estatal la corrección de los entes estatales.

En el caso de CONARE y CONESUP cautelan los mínimos exigibles por parte del Estado para los programas que aprueban. Al Estado le corresponde verificar los estándares mínimos. Al SINAES le corresponde verificar los estándares de calidad, es decir, las acreditaciones a que voluntariamente las universidades someten sus carreras.

¿Es exigible la acreditación obligatoria?, en los países donde se ha estilado ha sido un fracaso. Además, no le corresponde esa tarea al Estado, pues la acreditación obligatoria, podría darse en el mundo en el país de las maravillas, pero no es práctica internacional. El principal experto de teoría universitaria de América Latina, el Dr. Claudio Rama Víale, sostiene que esa no es tarea estatal, y en conferencia que reunió a universidades públicas y privadas en CONARE hizo la siguiente metáfora: Al Estado le corresponde verificar que todos los restaurantes ofrezcan sus servicios con estándares de higiene óptimos, que los restaurantes no vendan comida podrida, pero no le corresponde al Estado exigir que todos los restaurantes sean de 5 tenedores. En todo el mundo hay universidades de diferentes calidades, tanto públicas como privadas. Entonces, los resultados el examen de incorporación no miden la calidad de la universidad, pues la norma nacional de calidad la establece el Estado por medio de SINAES (artículo 2 de la Ley 8798), un órgano especializado, asesorado internacionalmente.

Incluso si uno hace un cruce entre los resultados del examen de incorporación y las carreras acreditadas, encuentra que no se corresponden, pues durante las primeras promociones de dicha prueba los primeros lugares siempre los ocuparon dos universidades que no tenían sus carreras acreditadas (Escuela Libre de Derecho y Universidad de Costa Rica), hasta después de estas promociones acreditaron sus carreras, motivados por la evaluación de sus carreras y no por la evaluación de los exámenes de incorporación.

En la actualidad la única universidad que tiene su carrera de Derecho Re acreditada por segunda vez, la ULACIT, ocupa el séptimo lugar. ¿Significa eso que el examen pone en duda la calidad de esta carrera?, no. Lo que significa es que el modelo de examen de incorporación no corresponde con la metodología que utiliza esta universidad para impartir Derecho, metodología aprobada por

CONESUP y bendecida por SINAES. Pero, además, también **pone en duda la calidad del examen**, pues no se comprende que una carrera que ha sido valorada por expertos internacionales (todas las carreras acreditadas pasan por filtros internacionales) no ocupe los primeros lugares en los exámenes de incorporación, así pues, evidentemente las falencias están en el Colegio de Abogados donde **el examen no cumple con estándares mínimos**, tanto es así, que este como todos los colegios profesionales no someten sus pruebas a validación, como se hacen en otros países, sino que son realizadas con métodos completamente artesanales.

Así, por ejemplo, la reciente reforma a la Ley del Colegio de Médicos señala en su artículo 3 inciso h) que dentro de los objetivos del Colegio están: *“Verificar la idoneidad para el ejercicio de la profesión de los egresados de las universidades. Para dar cumplimiento a esta finalidad, el Colegio podrá emitir la normativa y realizar las pruebas que considere pertinentes”*. Y la Ley Orgánica del Colegio de Abogados reformada en 2014 mediante ley 9266 señala en su artículo 1 inciso 8 que dentro de los objetivos del Colegio están *“Vigilar la excelencia académica de los egresados de las universidades”* (inciso que dicho sea de paso nunca apareció en el proyecto publicado en La Gaceta, sino que fue incorporado posteriormente).

En el caso del Colegio de abogados en la asamblea de agremiados en donde se aprobó el Reglamento, ni siquiera se le informó a dicha asamblea de las garantías que solicitó UNIRE para aplicar las mencionadas pruebas ¿Por qué?

En todos los casos (leyes aprobadas, proyectos de ley y resoluciones de la Sala Constitucional) no ha habido pronunciamiento sobre la necesidad de hacer pruebas técnicas e imparciales, así, en este momento los colegios tienen un cheque en blanco destinado a cometer arbitrariedades contra los legítimos intereses subjetivos de los graduados. A buen pagador no le duelen prendas. **Si el objetivo no es disminuir la cantidad de profesionales sino garantizar la calidad de los incorporados ¿Cuál es el problema de rendir las respectivas garantías?** Por cierto: aún la Sala Constitucional no se ha pronunciado sobre el tema de la calidad de estas pruebas, este es un tema pendiente, y por eso, un tema sobre el que se puede legislar.

En relación el tema de los exámenes de incorporación conviene recordar uno de los antecedentes legislativos y es el expediente N° 14.316 que fue discutido en la Comisión de Asuntos Sociales y contó con el Dictamen Afirmativo de Mayoría, de fecha 4 de setiembre de 2001, que, con posterioridad, fue enviado al Archivo, por razones propias de la agenda legislativa y que señalaba:

“Considerando la necesidad de hacer aportes significativos a la educación, que incluyan calidad y excelencia; acogemos la iniciativa de ley que un grupo de destacados académicos y miembros de colegios profesionales pretenden establecer como requisito de incorporación un examen o prueba de idoneidad.

Para rendir este dictamen, se han tomado como base los antecedentes que existen sobre el particular y, con el mayor cuidado, se ha procurado:

- 1.- *Que los colegios profesionales puedan tener un sólido fundamento jurídico para efectuar tales exámenes.*
- 2.- **Que a los graduandos universitarios se les garantice un adecuado proceso en sus trámites de incorporación.**
- 3.- *Que la sociedad se beneficie con el ejercicio profesional de personas idóneas, a juicio comprobado del colegio respectivo.*

Como al respecto no existe tradición, los colegios profesionales tendrán que aprender a hacer tales exámenes y a aplicarlos de manera adecuada, en concordancia con las normas básicas del debido proceso, el principio de legalidad, el derecho a la regularidad, el derecho de defensa, in dubio pro postulante, la posibilidad de interposición de recursos y remedio, y el principio de igualdad jurídica”.

Lo cierto es que han pasado los años, por ejemplo, el Colegio de Abogados sigue aplicando el mismo tipo de pruebas con los mismos resultados, y con manifestación expresa del Colegio de negarse a mejorarla:

Colegio de Abogados descarta modificar examen que reprobaron 90% aspirantes a colegiatura

11 enero, 2019



Solo dos universidades tuvieron más de 50% de aprobación

Arturo Cruz Torres

arturocruzvii@gmail.com

De acuerdo con los resultados del examen para la incorporación al Colegio de Abogados realizado en noviembre del año anterior, 9 de cada 10 licenciados en Derecho y aspirantes a la colegiatura reprobaron la prueba de 75 preguntas de selección única.

El Director Académico y de Incorporaciones del Colegio, Gerardo Solís, se mostró preocupado por la falta de conocimientos generales que tienen los aspirantes.



A pesar de esta situación, los próximos exámenes no tendrán modificaciones en ninguna forma, ya que descartan la posibilidad de que esté mal elaborado.



En noviembre pasado, 1278 licenciados en Derecho intentaron aprobar el examen de incorporación por primera vez. La Universidad Libre de Derecho incorporó 14 de sus 30 aspirantes, la Universidad de Costa Rica a 17 de 38 y la Universidad Americana a 3 de 13, estos conforman los tres primeros centros educativos con mayor porcentaje de aprobación.

Quien más licenciados postuló para las pruebas fue la Universidad Latina, con 216, sin embargo, solamente 4 graduados aprobaron el examen del Colegio de Abogados.

(Publicación de radio Monumental, 11 de enero 2019.)

Y rechazando formalmente también darles a los examinandos las garantías de objetividad, técnicas y de imparcialidad que debe

revestirse el cumplimiento de un requisito para el ejercicio del derecho al trabajo y a la libertad de escogerlo. Es decir, la curva de aprendizaje que suponían los diputados de la época ha sido plana.

Esto solo demuestra una cosa: **cuando a un ente se le otorgan potestades exorbitantes (poderes sin reglas, poderes sin controles) son incapaces de autocontención.**

Si la verdadera intención del Colegio fuera la calidad, primero debería preocuparse de la calidad del examen y de que los resultados no coinciden con las valoraciones que hacen los pares internacionales de SINAES. Al menos eso debería llamar a la reflexión. Pero el Colegio ha descartado esta posibilidad de discutir con los diferentes actores (CONESUP-CONARE-SINAES-UNIVERSIDADES) el mencionado examen.

En este aspecto el Colegio ha cerrado la posibilidad de mejorar el examen (mejorarlo no significa caer en el facilismo académico, como quedará demostrado más adelante), sino hacerlo con los mayores estándares de calidad en cuanto a forma y fondo (veremos sus falencias en el apartado siguiente). El Director Académico del Colegio de Abogados ha rechazado la posibilidad de mejoramiento en declaraciones públicas al señalar:

“El Director Académico y de Incorporaciones del Colegio, Gerardo Solís, se mostró preocupado por la falta de conocimientos generales que tienen los aspirantes. A pesar de esta situación, los próximos exámenes no tendrán modificaciones en ninguna forma, ya que descartan la posibilidad de que esté mal elaborado”. (<https://www.monumental.co.cr/2019/01/11/colegio-de-abogados-descarta-modifi>)

Cuando una prueba ni siquiera cumple con la curva de campana de Gauss y tal cosa no preocupa al Colegio de Abogados, eso a lo único que apunta es que el interés no es académico, que la calidad es algo que solo deben cumplir los demás, que no preocupa que un examen que no está diseñado con estándares internacionales ni validado, se considere bien hecho ante sí mismo, por mí y ante mí, como dicen los jurisperitos.

Los porcentajes indicados deben llamarnos a la reflexión. Qué significa que ninguna universidad haya obtenido el 50% de la prueba (¿quebrando la curva de Gauss?), ¿Qué significa que solamente el 7% de los postulantes ganan el examen?, ¿Qué significa que la UCR haya obtenido solo el 45% de aprobación y que la Escuela Libre de Derecho haya obtenido el 47% de aprobación? Eso lo que significa es que quienes diseñan la prueba que fueron formados en las mismas universidades que hoy evalúan, están igualmente carentes de idoneidad, que los jueces, por ejemplo, no conocen ni siquiera el 45% del Derecho que deberían conocer, si creyéramos en la idoneidad de la prueba.

Además, el Colegio de Abogados exige para aprobar el examen de “excelencia académica” obtener una nota mínima de ochenta sobre cien (80/100) sin ningún fundamento, una cifra mágica que no encuentra más

justificación que subir el índice de reprobados, pues cuando se discutió no se aportó ningún estudio que respaldara esa opción. El 100% de las universidades, públicas y privadas, aprueba sus cursos con notas mínimas de setenta sobre cien (70/100), y el 100% de los académicos que confeccionan las preguntas estudiaron en universidades que aprueban con 70/100, aspecto que precisamente el SINAES que por ley le corresponde establecer la norma nacional de calidad (artículo 2 de la Ley 8798) ha acreditado todas las carreras que tienen como requisito un 70/100 con estándar de aprobación, sin que hasta el momento ningún par internacional haya objetado este canon. De modo que una exigencia mayor solo se justifica por razones gremiales. De hecho, una cantidad considerable de postulantes que reprueba el examen tiene notas superiores a 70, de modo que bajar la nota de 80 a 70 no es facilismo académico sino ajustar las pruebas a los estándares de calidad que el Estado tiene aprobados por medio de SINAES, CONARE y CONESUP.

Entonces la gran pregunta es: ¿Qué prueba la prueba?

La explicación hay que buscarla en los fines de la prueba. Colegios como el de Médicos, el de Enfermeras y el de Abogados han llamado reiteradamente al estudiantado a no estudiar las disciplinas que representan con el argumento de que son áreas donde hay desempleo, y efectivamente los informes del Observatorio Laboral lo confirman. Pero cuando se les ha solicitado a estos colegios la ficha técnica con las cuales obtuvieron los informes de desempleo que hacen públicos para explicar los intentos de desestimulo para estudiar estas carreras, no las han dado, sino que ha sido la Sala Constitucional la que los ha obligado y ha quedado en evidencia que dichas fichas técnicas no existen y que por eso no han respondido voluntariamente. Precisamente, por eso dejaron de publicarlas y ya públicamente no se refieren al desempleo.

Como constitucionalmente no se le puede impedir a una persona que arriesgue su capital estudiando una carrera saturada (tratándose de universidades privadas), y tratándose de universidades públicas, el tema de si el Estado (es decir, los contribuyentes) deben financiar carreras saturadas es una decisión política que no les corresponde a los colegios determinar, entonces, los colegios han optado por aplicar filtros con propósitos gremiales, es decir, disminuir la competencia. Muchos profesionales lo que significa es presión hacia abajo de los salarios y honorarios, y este es un problema que los colegios pretenden resolver con exámenes de incorporación. Y desde luego que resulta más elegante utilizar el tema de la “excelencia académica” como forma de evitar más profesionales, que el tema del interés gremial, el problema es que están conculcando derechos constitucionales: el derecho al estudio (la libertad de enseñanza y la autonomía universitaria) y el derecho al trabajo. De ahí que no interesa hacer los exámenes de incorporación con criterios técnicos (validados por expertos independientes en evaluación y en currículo), sino que se recurren a expertos en derecho, medicina, enfermería, etc. pero no en evaluación. Una cosa es saber mucho derecho constitucional, por ejemplo, y otra saber preguntar sobre esta disciplina.

Por otro lado, algunos colegios hacen un pequeño curso de deontología profesional, al que la Sala Constitucional se ha referido. Hay universidades que

imparten el curso de Deontología Jurídica u otras deontologías profesionales, que a veces le ponen el nombre impropio de Ética Profesional. Cuando estos cursos son aprobados por el Estado (CONESUP o CONARE) con créditos (generalmente tienen 3 o 4 créditos), deberían ser reconocidos por el Colegio, sobre todo porque un curso cuatrimestral o semestral, tiene una mayor maduración que un curso de 30 horas realizado en dos semanas como estilan algunos colegios, en los cuales no es posible un proceso de maduración de lecturas y trabajos de investigación.

Falencias de los exámenes

Seguimos con el Colegio de Abogados que es el que tiene más tiempo de aplicar este tipo de pruebas. Queda claro que si el Colegio (éste o cualquier otro) maneja unilateralmente las mencionadas pruebas, se constituye en juez y parte, y eso lo hace perder el objetivo (el fin) y deja de ser objetivo (el medio). Este Colegio ha aplicado pruebas que no son técnicamente correctas, con resultados que no cumplen con el estándar Gauss (ni para los graduados de las universidades públicas ni privadas, lo que deslegitima el instrumento de medición), preguntando por normas derogadas y con preguntas de selección múltiple (puramente memorísticas en un país que emigra hacia la cultura jurídica de la oralidad y el análisis) en las cuales, a veces, al menos dos alternativas son válidas, aunque para el examinador solo una es válida (convirtiendo la pregunta en un acto de adivinación) o bien preguntas ambiguas, con preguntas para especialistas y no para generalistas, pero sobre todo la mayor falencia es que dicho colegio no ha utilizado un instrumento que esté validado por un ente externo competente e independiente.

A modo de ejemplo, en México este proceso corre por cuenta de *CENEVAL* (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) que es un órgano ajeno a las universidades y a los colegios profesionales, un órgano técnico e independiente, sin intereses ni comerciales ni gremiales. Otro ejemplo: Hoy día los exámenes de internado para médicos los hace *International Foundations of Medicine (IFOM)*, y no *CENDEISS* como se hacía antes. *IFOM* es un órgano norteamericano independiente de la *CCSS* y de las universidades, con lo cual garantiza objetividad, lo cual no significa que los instrumentos que usa no deban ser mejorados, pues aún falta tropicalizarlos.

Los médicos hacen una prueba técnicamente correcta que cumple precisamente con la curva de Gauss. Veamos sus resultados 2019: *“De los 637 estudiantes de Medicina que realizaron la prueba para optar por un cupo de internado en la Caja, unos 494 la aprobaron.... Esa cifra representa al 78% de los aplicantes a este [examen que hace la organización International Foundations of Medicine \(IFOM\)](https://www.larepublica.net/noticia/estudiantes-de-medicina-logran-record-historico-en-prueba-internacional-de-internado) y se trata del porcentaje de aprobación más alto desde que se aplica este examen. Esto supone una mejor preparación por parte de los centros de enseñanza superior”* (<https://www.larepublica.net/noticia/estudiantes-de-medicina-logran-record-historico-en-prueba-internacional-de-internado>).

“El resultado demuestra que los estudiantes se están preparando de la mejor forma y que las universidades están siendo vigilantes de calidad de la formación”, destacó Juan Carlos Esquivel Sánchez, director del Centro de Desarrollo

Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) (La República 10 de diciembre 2019).

¿Por qué si eso sucede con los médicos no sucede con los abogados? La diferencia está en la técnica de examen, hecho técnicamente por un órgano externo, objetivo e imparcial, ajenos a los intereses, en este caso, de la CCSS (principal empleador de médicos), de las universidades y del Colegio de Médicos. En este examen sí coincide la norma nacional de calidad, establecida por SINAES, y los resultados, pues 7 de las 8 escuelas de Medicina que existen en el país tienen su carrera acreditada.

Resulta sorprendente y contradictorio que el Colegio de Abogados pretenda “*excelencia académica*” cuando el proceso de “*exámenes de excelencia*” no es dirigido por un profesional en Derecho. El artículo 8 de la Ley Orgánica (Nº 13 del 28 de octubre de 1941 y sus reformas) exige, precisamente por razones de excelencia en su artículo 8 “*Para ser profesor de la Universidad en la ciencia del Derecho, es indispensable estar inscrito como miembro del Colegio*”; contrario a toda lógica, el Director Académico de dicho Colegio, don Gerardo Solís no es abogado. El Colegio justifica su nombramiento diciendo: “*El señor Gerardo Solís Sequeira no es abogado, sin embargo, no requiere ser abogado toda vez que cumple con los requerimientos del Manual de Puestos del Colegio de Abogados, entre varias de sus aptitudes es Licenciado en Docencia*” (Oficio JD-06-559-20 del 25 de junio 2020).

Es incongruente que la ratio legis de la supracitada ley exija la condición de abogado para enseñar Derecho como requisito de idoneidad profesional y que, por otro, quien dirige la actualización de los abogados y el proceso de Incorporación no sea siquiera un empírico jurídico. Ciertamente no está enseñando directamente Derecho, pero sí está dirigiendo procesos vinculados a la enseñanza superior universitaria jurídica, pues, mide sus resultados y dirige la actualización. Tampoco es excusa que el señor Solís cumplió con los requisitos del Manual de Puestos, pues un Manual no puede estar por encima de la Ley, esa afirmación del Colegio lo único que significa es que el Manual está hecho en contradicción con la ley.

Aquí no se cuestiona la legalidad del nombramiento, sino su conveniencia y el dudoso perfil de un Manual que parece hecho a medida. ¿Acaso el Colegio no intentó encontrar un abogado con perfil curricular o educativo?, ¿acaso lo intentó y al no encontrarlo nombró al señor Solís por inopia?, esas hipótesis no se presentan, de haber sido así el Colegio no hubiera justificado de esa manera dicho nombramiento. En el país hay abogados calificados para dirigir procesos educativos y académicos. No puede pretender el Colegio ser candil en la calle y oscuridad en la casa, para exigir calidad hay que dar calidad.

En tiempos recientes se han presentado proyectos sobre el tema de exámenes de incorporación para diferentes colegios profesionales, basta leer el proyecto ley de reforma a la ley orgánica del Colegio de Optometristas (expediente N° 19.526) y el

proyecto de ley reforma a la Ley Orgánica del Colegio de Químicos (expediente N° 21.964), **para ver que estamos en presencia de una tendencia: proponer exámenes de incorporación sin las debidas garantías.** Por más protestas que los colegios hagan de que pretenden hacer dichas pruebas con transparencia, imparcialidad y objetividad (aunque no prometen hacerlas técnicamente) cabe legítimamente preguntar: ¿por qué no dan prenda de objetividad permitiendo garantías y órganos que convaliden dichas pruebas?

Justificación y fines gremiales

Así las cosas, hay que hurgar en los fines tácitos de los exámenes de incorporación cuando caen en manos gremiales.

Algunos colegios profesionales han venido justificando sus posiciones amparados en el exceso de profesionales que hay en ciertas áreas, y para evitar la competencia (sentido gremial de sus políticas) se han escudado en la “*excelencia académica*” para combatir el exceso de competencia, negando así los legítimos intereses de quienes con esfuerzo han logrado culminar sus estudios exitosamente.

Ya la Sala Constitucional había establecido el carácter bifronte de los Colegios Profesionales (SCV 493-93) al indicar que tienen un fin público, cual es fiscalizar el correcto ejercicio de la profesión, por un lado, por otro un fin privado cual es la defensa de los intereses y bienestar de sus agremiados. Pero esto no incluye decisiones que deben tomar las universidades y sus estudiantes. Si hubiera el desempleo que el Colegio indica (no han mostrado estudios científicos de dichas cifras), en las universidades privadas son los estudiantes y sus familias los que libremente exponen su capital para estudiar la carrera que desean en ejercicio de un derecho constitucional, no hay daño social en eso. No sucede lo mismo con las universidades públicas en donde se invierten fondos públicos para carreras saturadas, que todos los costarricenses pagamos con nuestros impuestos.

Los colegios pueden proteger la calidad técnica de los agremiados. En otros países es así. Pero ese es un mecanismo que debe ser utilizado con responsabilidad y sobre todo debe ser técnico, y no un instrumento discrecional, para no desvirtuar sus fines. Ya el Colegio de Abogados/as para justificar con los mismos fines el examen de incorporación, había señalado que éste debe ser un filtro (según ACTA N° 44-07 Sesión de Junta Directiva del Colegio).

Como bien dice la propuesta de ley de exámenes de incorporación **PROYECTO DE LEY 17192 DEL 13/10/2008, GACETA 218 de 11-11-2008:**

“Los exámenes de incorporación profesional no tienen como finalidad limitar el acceso a la profesión; tampoco implican un criterio sobre la opinión que se tenga respecto de si debe o no existir la colegiación obligatoria de las profesiones o sobre el sistema de colegios profesionales de la sociedad costarricense.”

En Costa Rica existe libertad de enseñanza; el campo de acción universitario es distinto del propósito de los colegios profesionales, de modo que la meta directa de los exámenes que se proponen no es controlar la enseñanza de las universidades, sino centrarse en la verificación de la idoneidad o aptitud profesional de los futuros miembros de cada colegio profesional.

Los exámenes de incorporación profesional deben efectuarse conforme normas generales, previstas en la ley, y ajustarse también, vía reglamento, a los asuntos específicos que cada colegio desarrolle.

El punto medular de las leyes que los exámenes de incorporación sean imparciales y centrados en la calificación de la idoneidad profesional. Han de efectuarse con gran respeto a la igualdad jurídica de los postulantes. Al realizarlos, participarán profesionales colegiados provenientes de diversas universidades, a fin de evitar sesgos. Deberán mostrar objetividad y medir la aptitud o idoneidad profesional y su propósito se limita a medir esa idoneidad y no a constituir obstáculos a la incorporación profesional.

Los exámenes de incorporación, lejos de ser obstáculos o limitantes, pretenden garantizar, fehacientemente, la libertad de trabajo establecida constitucionalmente”.

Estos fines no se están cumpliendo. Actualmente hay al menos 2.100 licenciados en Derecho que no han ganado el examen de incorporación (Oficio DAI-065-2020 de 6 junio 2020), cuya última versión únicamente logró un 7% de aprobación. Un examen con estos resultados jamás puede ser proporcional, ni racional ni técnico. Y ese resultado se explica por la carencia de las debidas garantías, a la que los colegios, curiosamente, son renuentes.

En la siguiente imagen, perteneciente a una carta de respuesta de la Dirección Académica y de Incorporaciones se ejemplifica la programación de las pruebas de “excelencia académica” para los meses de julio y agosto del 2020, que evidencia la alarmante cifra de licenciados en Derecho que están sin colegiatura.



COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA
Dirección Académica y de Incorporaciones

San José, 06 de julio de 2020.
DAI-065-2020

Señor (a)
Carolina Guillen Meléndez
Directora
Área Rectora de Salud Sureste Metropolitana
Ministerio de Salud

En cumplimiento al acuerdo 2020-24-020 de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Abogadas de la sesión ordinaria 24-20 celebrada el 29 de junio del 2020, procedo a dar respuesta a su correo con fecha 22 de junio de 2020 indicándole con todo respeto que:

La Dirección Académica y de Incorporaciones procede a realizar el examen de excelencia académica de forma presencial con base a la autorización que dio el Ministerio de Salud mediante la solicitud que se hizo al efecto el día 22 de mayo del 2020 mediante el Protocolo Sectorial de Salud para la continuidad de los servicios del Colegio de Abogados de Costa Rica para la atención de la alerta sanitaria por COVID-19, el cual se encuentra debidamente autorizado por dicha entidad en la nota de fecha 13 de junio del 2020 y con la leyenda "Agradecemos el esfuerzo y su implementación a la mayor brevedad."

En razón de lo anterior el Colegio, se ha dado a la tarea de implementar el protocolo y las demás medidas sanitarias necesarias para poder efectuar su labor de la forma responsable, con un protocolo específico que rige el quehacer diario del Colegio el cual atiende sus particularidades, y se encuentra acorde con lo establecido en el manual "Lineamientos generales para reactivar actividades humanas en medio del COVID-19", dictado por el Ministerio de Salud, además como ya se indicó autorizado.

En cuanto a la aplicación del examen de excelencia académica de forma presencial, valora el Colegio la importancia que tiene para muchos egresados de la carrera de derecho, poder aplicar este examen para lograr la incorporación y ejercer su derecho al trabajo; es por este motivo que se ha implementado la realización del examen con un aforo de 75 personas por convocatoria, siendo dos convocatorias diarias una en la mañana y otra en la tarde, los horarios establecidos para atender los dos turnos para la aplicación del examen son los siguientes: de 8:30 a.m. a 11:30 am. y de 1:00 p.m. a 4:00 p.m. con 1h de desinfección, ver distribución en el cuadro siguiente. El registro de los postulantes antes y después del examen se hará por medio de la cédula con lector óptico.

Programación Examen Excelencia					
Julio					
Convocatoria	Lunes 20	Martes 21	Miércoles 22	Jueves 23	Viernes 24
Mañana		75	75	75	75
Tarde		75	75	75	75
Convocatoria	Lunes 27	Martes 28	Miércoles 29	Jueves 30	Viernes 31
Mañana		75	75	75	75
Tarde		75	75	75	75
Agosto					
Convocatoria	Lunes 03	Martes 04	Miércoles 05	Jueves 06	Viernes 07
Mañana		75	75	75	75
Tarde		75	75	75	75
Convocatoria	Lunes 10	Martes 11	Miércoles 12	Jueves 13	Viernes 14
Mañana	75	75			
Tarde	75	75			
Total					2100

Nota: Los cuadros en rojo se debe a que son días feriados.

El Derecho al trabajo.

El artículo 56 de nuestra Constitución Política no deja dudas:

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

Esta norma no deja dudas sobre la constitucionalidad del derecho al trabajo. Como todo derecho, no es irrestricto. El derecho al trabajo es correlativo a su libre elección, y el Estado debe garantizar que se impida su ejercicio. Si bien es cierto, para desplegar una actividad, sobre todo una profesión, se requiere una habilitación que reporta determinada pericia, como principio constitucional el derecho al trabajo está presidido por los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad.

La Sala Constitucional ha determinado que:

*“El derecho al trabajo es considerado un derecho fundamental del hombre, cuyo ejercicio le permite lograr una existencia digna y cuyo cumplimiento debe el estado vigilar, proteger, fomentar e implementar por los medios correspondientes, cerciorándose de que en todos los organismos oficiales o privados, no se apliquen políticas de empleo discriminatorias a la hora de contratar, formar, ascender o conservar a una persona en el empleo, pues todo trabajador tiene el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, **si cumple con los requisitos razonables impuestos por ley**” (Voto 022-95. En similar sentido 1775-94, 1230-94, 5025-93, 3467-93)*

El derecho al trabajo está, entonces, sujeto al cumplimiento de requisitos razonables. De ahí que cuando se ponen requisitos según los cuales el 93% de las personas no pueden cumplirlos es el caso del examen de incorporación del Colegio de Abogados, con independencia de que estudien en una universidad pública o privada, estos requisitos menoscaban el derecho al trabajo al no ser ni razonables ni proporcionados, no por el examen en sí, cuya potestad no se cuestiona, sino por la forma en que se aplica, con fines completamente apartado de la verificación de la idoneidad profesionales del postulante. El examen no puede ser un instrumento o filtro para evitar la competencia, pues la finalidad no es el gremio en sí, sino la sociedad costarricense como un todo que tiene derecho a recibir servicios jurídicos de calidad.

La tutela de la libertad del trabajo no solo tiene cubijo constitucional, sino también proviene de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Así por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 23

prescribe que *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”*, pues el derecho al trabajo es consustancial con su libre elección. Igual protección encontramos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966, cuyo artículo 6 ordena: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”*. **Este derecho no está garantizado cuando los intereses gremiales vuelven nugatorios los derechos individuales de las personas que aspiran a obtener un trabajo digno y se les impide probar la pericia requerida con pruebas diseñadas con propósitos distintos para las que fueron autorizadas**. Cuando la única conclusión posible que se puede sacar de los resultados de ese examen es que ninguna universidad costarricense está capacitada para formar abogados, eso desplaza todo principio de razonabilidad. Cosa distinta es el IFOM que se les hace a los médicos: 77% de resultado, eso es razonable que haya un 23% de graduados que tienen falencias, y es acorde con la campana a Gauss.

Hubert May señala que en Costa Rica *“se establece el principio de que el trabajo es por su esencia libre. Esto significa que el ser humano tiene la facultad de escoger la actividad o profesión que mejor le parezca”* (EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL TRABAJO. Msc. Hubert May Cantillano Boletín Jurídico Virtual IUS Doctrina Año 4, Volumen 6. Enero – junio 2011). Esta libertad solo debe tener un límite: los derechos de los demás, pero estos deben garantizarse con instrumentos idóneos que no reporten ningún tipo de discriminación.

Finalmente, con relación al derecho a la LIBRE ELECCIÓN DEL TRABAJO, conviene tener presente la afirmación de Sandro Ramírez:

“Toda persona es libre a dedicarse a cualquier profesión y oficio, industria o comercio permitidos por la ley. Nadie puede impedir el trabajo a los demás ni obligarlos a trabajar en su contra”. Esta afirmación no merece mucha interpretación más que la de señalar que toda persona tiene derecho al trabajo y a ejercer el oficio que más le parezca, siempre y cuando respete las leyes”. (LIBRE ELECCIÓN DEL TRABAJO, Sandro Ramírez. <https://prezi.com/luuyq8eaki18/libre-eleccion-del-trabajo/>).

Efectivamente el respeto a la ley es algo que deben cumplir las personas, pero también las instituciones, por lo que deben crearse mecanismos que impidan un ejercicio abusivo y antisocial de los colegios profesionales para impedir el derecho al trabajo a las personas que han cumplido con los requisitos que el Estado prescribe, tanto por medio de universidades públicas como privadas. Pedir razonabilidad y proporcionalidad no es cuestionar la competencia de los colegios para examinar a los postulantes, es poner reglas para que los cheques en blanco que se les ha otorgado tengan los límites que los derechos constitucionales prescriben, y sobre todo por la reiterada negativa de los colegios de negociar con

las universidades y diferentes instituciones públicas las condiciones razonables para aplicar las pruebas de “*excelencia académica*”, pues la prepotencia gremial priva por sobre el interés país. **Por eso se hace necesario que por vía de ley se establezcan garantías que armonicen los intereses de los colegios profesionales, los de la sociedad y los de las personas aspirantes a ejercer una profesión.**

Garantías necesarias.

Precisamente para prevenir estos abusos, las universidades privadas apoyaron la pretensión de otorgar a los colegios profesionales la potestad de realizar exámenes de incorporación, como consta en el expediente legislativo 17.192, pero con garantías para que no se conviertan en medios distintos a los fines a los que están llamados, y que la práctica ha demostrado que son desviados. En el caso del examen del Colegio de Abogados también contó con la anuencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

En este orden de cosas conviene decretar un proyecto de ley que concilie los intereses legítimos de los colegios (la idoneidad profesional de sus agremiados y por ello la realización de estos exámenes de incorporación) con los legítimos intereses de los graduados de las diferentes universidades públicas y privadas.

Para evitar los abusos que se han presentado en dichos exámenes deben tener garantías mínimas. De ahí que el siguiente elenco de garantías podría constituir una guía para la confección y aplicación objetiva de los exámenes de incorporación:

- a. Que los exámenes deben ser validados por un ente externo, técnico e independiente, especializado en la materia, escogido consensuadamente por el Colegio Profesional concernido, CONARE y CONESUP.
- b. Que los contenidos de las pruebas (temas, no preguntas) y la bibliografía deban ser publicados en La Gaceta con 6 meses de anticipación a la aplicación de cada prueba. Lo mismo que sus modificaciones.
- c. Que las pruebas solo puedan tener contenidos de los programas oficiales aprobados por el Estado (CONARE-CONESUP), para que el Colegio no imponga, vía exámenes de incorporación, perfiles profesionales a las universidades. El Estado no puede renunciar a sus competencias.
- d. Que los examinandos sean identificados por número y no por nombre ni universidad de origen, para evitar sesgos de conformidad con los prejuicios de las comisiones examinadoras.

- e. Que, bajo pena de nulidad absoluta, no podrá hacerse discriminación alguna en razón del postulante, de la universidad de la cual se haya egresado, ni de ninguna otra consideración en razón de su credo, etnia, cultura, nacionalidad, género, edad, discapacidad o preferencia sexual que pueda causarle perjuicio; de comprobarse alguna discriminación odiosa por las causas indicadas en este artículo, las pruebas realizadas serán tenidas como aprobadas por los perjudicados.
- f. Que el requisito para realizar la prueba sea ser egresado de grado de incorporación de la carrera respectiva, sin necesidad de tener que esperar a la graduación (hay colegios que exigen bachillerato y otros licenciatura para incorporarse).
- g. Que los examinandos tendrán derecho a tener una copia de la prueba realizada, a su costo.
- h. Que la composición de los tribunales sea conocida por los examinandos al menos con un mes de antelación, por si es procedente la recusación.
- i. Que los tribunales examinadores y los miembros de la Comisión que elabora las pruebas podrán estar compuestos por especialistas en diferentes ramas de la disciplina, pero la prueba versará únicamente sobre competencias propias del grado de incorporación, es decir, propias de un generalista y no de especialistas.
- j. Notificación: Las resoluciones deben ser comunicadas individualmente a los participantes, de conformidad con los medios que contempla la Ley de Citaciones y Notificaciones del Poder Judicial.
- k. Que en las pruebas desfavorables se indique los motivos del resultado negativo, y solo eso se pueda discutir en la apelación respectiva, que no es permitida la reforma en perjuicio.
- l. Que los cánones para realizar las pruebas solamente cubran los costos de las mismas, en virtud de que los colegios carecen de fines de lucro subjetivo.
- m. Que el comité de exámenes de incorporación goce de independencia funcional y académica, y esté integrado equitativamente por género y universidades de procedencia.
- n. Que los miembros de la Comisión de exámenes de incorporación no tengan vinculación administrativa o interés directo con alguna universidad pública o privada que imparta la carrera y que implique un conflicto de intereses. No obstante, podrán ejercer la docencia, la investigación y/ la extensión en las universidades.

- o. Que los colegios profesionales tengan la obligación de reconocer los cursos de Deontología que imparten las universidades cuando éstos tienen créditos y son aprobados por CONESUP o CONARE.

Por estas razones si de lo que se trata es de garantizarle a la ciudadanía servicios profesiones de calidad, en Medicina, Derecho o en cualquier otra disciplina, los colegios no tienen por qué evitar prendas. Por eso dichas pruebas deben tener las garantías necesarias para que su manejo no se convierta en un ejercicio económico interesado (evitar la competencia profesional para presionar los salarios hacia arriba).

Dado que nuestra Constitución garantiza la libre elección del trabajo, garantiza la libertad de enseñanza, garantiza el libre mercado de servicios, garantiza la propiedad privada (una persona puede libremente decidir en qué invierte sus recursos, qué carrera estudiar, sin que el Estado se lo imponga), conviene legislar sobre esta materia.

Por las razones expuestas, sometemos a consideración de las señoras y señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE TRANSPARENCIA DE LOS EXÁMENES DE INCORPORACIÓN
A LOS COLEGIOS PROFESIONALES**

ARTÍCULO 1- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar a los Colegios Profesionales cuando así lo requieran, la aplicación de exámenes de incorporación a los incorporandos con sus respectivas garantías.

ARTÍCULO 2- Definiciones.

Idoneidad Profesional.- Se refiere a las competencias que debe tener una persona, tanto a nivel de conocimientos como de experiencia o funciones prácticas de cada profesión, para el ejercicio de una profesión.

Ente de Validación- Es un ente independiente de los colegios profesionales y de las universidades encargado del aseguramiento de la calidad para verificar cómo se diseña y comporta la prueba (examen de incorporación) tal como está diseñada y que presenta informes de defectos para documentar los problemas y así poder clasificarlos y solucionarlos.

Ética Profesional o Deontología- La ética profesional o deontología profesional es la disciplina y la práctica donde concurren los principios morales con las reglas que disciplinan la actuación profesional.

Exámenes de Incorporación- Independientemente que se denominen exámenes de incorporación, pruebas de excelencia académica o pruebas de idoneidad profesional u otra denominación análoga, son las pruebas de idoneidad profesional que un colegio profesional pone como requisito de incorporación.

Órgano ejecutor- es el órgano del Colegio profesional encargado de administrar la prueba, escoger tribunales, determinar diseños de las pruebas, someterlas a validación y aprobar su aplicación.

Comisiones de alzada- Son comisiones de académicos de reconocido prestigio cuyo único propósito es conocer las apelaciones que se presenten contra los resultados de las pruebas. Sus miembros no podrán ser parte del órgano ejecutor y de los tribunales, tienen independencia funcional y tienen sus mismas incompatibilidades.

Tribunales- Son órganos nombrados por el Órgano Ejecutor para aplicar y evaluar las pruebas, tienen las mismas incompatibilidades del órgano ejecutor.

Incorporandos- Son las personas que son egresadas de la carrera, que ya cumplieron con todos los requisitos académicos, aunque no se hayan graduado, en el grado de exigido para incorporarse al colegio profesional, y realizan trámites administrativos y académicos con el propósito de incorporarse al respectivo colegio profesional.

Examinandos- Son los incorporando que aplican en las pruebas de incorporación, independientemente de la denominación que tengan.

ARTÍCULO 3- Potestad para realizar exámenes de incorporación.

Los colegios profesionales, creados mediante ley de la República, podrán realizar exámenes de idoneidad profesional e impartir cursos de ética profesional o deontología como requisito de incorporación, independientemente de la denominación que se les otorgue.

Los colegios profesionales que decidan realizar este tipo de prueba deberán someterse a los requerimientos de esta ley independientemente de que hayan sido autorizados previamente para este efecto.

En caso de que la universidad de origen tenga dentro de su pensum el curso de ética profesional o deontología, con créditos oficialmente aprobados, el mismo no deberá llevarse nuevamente en el colegio profesional.

ARTÍCULO 4- Comprobación académica.

Para inscribirse en el examen, los colegios profesionales podrán solicitarle al incorporando la certificación del Registro Judicial de Delincuentes, que solo impedirá la incorporación cuando la ley lo permita, y la certificación para

comprobar que cumplió con los requisitos del grado académico requerido para la incorporación.

Una vez probada esa condición, el incorporando quedará habilitado para realizar el respectivo examen de idoneidad profesional.

ARTÍCULO 5- Finalidad de las pruebas o los exámenes.

Los exámenes tendrán como finalidad determinar, en forma objetiva, técnica e imparcial, con las debidas garantías, la idoneidad profesional del solicitante para ejercer la profesión para la cual solicita la incorporación.

Su grado de complejidad será equivalente en cada convocatoria.

ARTÍCULO 6- Ente de validación.

Los exámenes deben ser validados por un ente externo, técnico e independiente, especializado en la materia, escogido consensuadamente por el Colegio Profesional concernido, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Unidad de Rectores de Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE). Los Colegios Profesionales no podrán aplicar exámenes no validados, en caso de no obtener la validación por parte del Colegio Profesional para escoger el ente validador se prescindirá del requisito del examen para efectos de incorporación.

ARTÍCULO 7- Garantías para los examinandos.

Para aplicar los exámenes se deberán observar las siguientes garantías:

a. Los examinandos serán identificados, únicamente por medio de un número. El Colegio Profesional tomará las previsiones para que el tribunal no conozca ni el nombre del examinando ni la universidad de procedencia.

b. De previo a la prueba, el examinando tiene derecho a conocer la composición del tribunal que lo examinará con un mes de antelación a la aplicación de la prueba, por si del conocimiento personal se deriva una causal de recusación, que debe ser interpuesta a más tardar dos días después de que el Colegio haga público los nombres del tribunal. Las causales de recusación serán las previstas en el Código Procesal Civil. Interpuesta la recusación, la Dirección Académica del Colegio Profesional, o en su defecto quien ocupe la Presidencia del Colegio, resolverá en veinticuatro horas, sin recurso ulterior.

c. Los contenidos de las pruebas (temas, no preguntas) y la bibliografía básica en español deberán ser publicados en La Gaceta con 6 meses de anticipación a la aplicación de cada prueba. Lo mismo que sus modificaciones.

d. Las pruebas solo podrán incluir contenidos de los programas oficiales aprobados por el Estado (CONARE-CONESUP), para que el Colegio Profesional no imponga, vía exámenes de incorporación, perfiles profesionales a las universidades y no invada competencias estatales. En caso de que a un examinando se le pregunte por un tema que no consta en el programa oficial de la universidad donde cursó la carrera, la respuesta será dada por buena.

e. Bajo pena de nulidad absoluta, no podrá hacerse discriminación alguna en razón del postulante, de la universidad de la cual se haya egresado, ni de ninguna otra consideración en razón de su credo, etnia, cultura, nacionalidad, género, edad, discapacidad o preferencia sexual que pueda causarle perjuicio; de comprobarse alguna discriminación por las causas indicadas en este artículo, las pruebas realizadas serán tenidas como aprobadas a favor de los perjudicados.

f. El requisito para realizar la prueba deberá ser la certificación que compruebe que es egresado de la carrera respectiva, en el grado mínimo exigido por el Colegio para incorporarse, sin necesidad de tener que esperar al diploma. La graduación será requisito de incorporación, no para realizar la prueba.

g. Los examinandos, una vez realizada la prueba, tendrán derecho a tener una copia de la prueba realizada, a su costo.

h. Los tribunales examinadores y los miembros de la Comisión que elabora las pruebas podrán estar compuestos por especialistas en diferentes ramas de la disciplina, sin embargo, la prueba versará únicamente sobre competencias propias del grado mínimo exigido para incorporarse, por lo que serán propias de un generalista y no de especialistas.

i. NOTIFICACIÓN. Las resoluciones deberán ser comunicadas INDIVIDUALMENTE a los participantes, de conformidad con los medios que contempla la Ley de Citaciones y Notificaciones del Poder Judicial o el medio electrónico de notificaciones señalado al momento de solicitar la aplicación de la prueba.

j. En las pruebas desfavorables deberán indicarse los motivos del resultado negativo, solo eso se podrá discutir en una eventual apelación y no será permitida la reforma en perjuicio.

k. Los cánones (costo para el examinando) para realizar las pruebas solamente deben cubrir los costos de las mismas, en virtud de que los colegios profesionales carecen de fines de lucro subjetivo.

l. El Órgano Ejecutor gozará de independencia funcional y académica, y estará integrado equitativamente por género, universidades de procedencia y especialidades.

m. Todas las personas involucradas en la administración de las pruebas (tribunales, órgano ejecutor, asesores, órgano de alzada) no deben tener vinculación administrativa, financiera o interés directo con alguna universidad pública o privada que imparta la carrera y que implique un conflicto de intereses. No obstante, podrán ejercer la docencia, la investigación y/ la extensión en las universidades.

ARTÍCULO 8- Exención de toda prueba o exámenes.

Los graduados de carreras acreditadas por SINAES o de una agencia acreditadora reconocida por éste estarán exentos de este tipo de pruebas.

ARTÍCULO 9- Contenido de las pruebas o los exámenes.

Las pruebas necesariamente deberán realizarse dentro del marco de los programas y contenidos aprobados por CONESUP y CONARE.

Para ganar la prueba se requerirá obtener una nota mínima de setenta sobre cien.

Se evaluarán el dominio de las tareas y la idoneidad para el cumplimiento de las funciones prácticas de cada profesión, mediante el estudio de casos u otros medios de evaluación. Las bases y condiciones de los exámenes de idoneidad, los temas y la metodología deberán ser hechos públicos, con un mínimo de doce meses de anticipación y estarán a lo que determine el reglamento aplicable cada colegio profesional, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley.

ARTÍCULO 10- Derecho a la incorporación.

Los examinandos que aprueben el examen de idoneidad profesional, independientemente del nombre que tengan dicho requisito de incorporación, adquirirán el derecho de incorporarse al colegio respectivo. En caso de reprobación, podrán repetir el examen las veces que sea necesario, hasta lograr su aprobación. Los colegios profesionales harán al menos cuatro convocatorias al año, con un intervalo no menor de tres meses entre una y otra, para la realización de estos exámenes, cuando hubiere candidatos.

ARTÍCULO 11- Órgano ejecutor y tribunal examinador.

Cada colegio profesional deberá nombrar un órgano ejecutor del diseño de los exámenes, así como el (los) tribunal(es) examinador(es) encargado (s) de aplicarlos y de evaluar el resultado de dichas pruebas. Igualmente nombrará el órgano de alzada. Ni los miembros del órgano ejecutor ni los del (los) tribunal(es) examinador tendrán acceso a los documentos presentados por el examinando y referidos en el artículo 2 de esta Ley. En caso contrario, los miembros del órgano de que se trate deberán ser removidos y sustituidos, de previo al momento de efectuar los exámenes o entregar los resultados de estos.

Aquel examinando que compruebe que el tribunal tuvo acceso a su expediente personal, además, se le dará por aprobada la prueba.

El órgano ejecutor de cada colegio profesional deberá estar conformado por cuatro miembros: dos del Colegio, uno de una universidad pública nombrado por el CONARE y otro de una universidad privada, nombrado por UNIRE. Dichos representantes deberán estar colegiados en el Colegio que realiza las pruebas, además de ser de reconocida solvencia moral y académica, y tener al menos 10 años de experiencia académica y de incorporación.

Los tribunales deberán ser conformados en forma equitativa, con profesionales colegiados egresados de las universidades públicas y/o privadas.

ARTÍCULO 12- Publicidad de los resultados y los recursos.

Los incorporandos tendrán derecho a conocer los resultados de sus exámenes junto con las actas del tribunal examinador y motivos del aplazamiento, en un plazo improrrogable de 20 días hábiles después de haberlos realizado. El hecho de que tales resultados no sean dados a conocer dentro de ese plazo, implicará silencio positivo.

Los plazos para la interposición de recursos por parte del interesado comenzarán a correr a partir de la fecha en que el incorporando sea formalmente notificado de los resultados de su prueba o examen. El recurso de revocatoria deberá de interponerse ante el tribunal que evaluó la prueba, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del resultado desfavorable. El tribunal deberá resolverlo y comunicar la resolución en el plazo máximo de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de la interposición del recurso, en su defecto operará el silencio positivo.

Además, cabrá recurso de apelación ante el órgano ejecutor del respectivo colegio. En esta instancia, los procedimientos deberán ser ejecutados tanto por el recurrente como por el órgano, dentro de plazos iguales a los dispuestos para el recurso de revocatoria y las consecuencias indicadas.

Todas las notificaciones de comunicación de resultados individuales serán privadas.

La información sobre el resultado favorable de los exámenes será pública. La comunicación del resultado desfavorable será confidencial y únicamente se le dará a conocer al interesado.

Una vez que el incorporando reciba la notificación del resultado favorable del examen, quedará incorporado de pleno derecho al respectivo Colegio.

ARTÍCULO 13- Publicidad de las estadísticas.

Los Colegios que realicen pruebas o exámenes de esta naturaleza harán públicas las estadísticas con los resultados anuales de dichas pruebas. En ningún caso se podrá publicar resultados de las pruebas de forma individual.

ARTÍCULO 14- Efecto uso de prueba diferenciada.

Sin perjuicio de la revisión y actualización de los exámenes, estos deberán permitir una valoración idéntica, para todos los examinandos que se sometan a ellos en la misma convocatoria. Todo cambio que se efectúe en los exámenes se les aplicará, por igual, a todos los interesados. La violación de este principio implicará la aprobación de la prueba a favor de los discriminados.

ARTÍCULO 15- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley, dentro de los tres meses inmediatamente posteriores a la fecha de su publicación. Una vez reglamentada la ley por el Poder Ejecutivo, los colegios profesionales quedan autorizados, por medio de sus respectivas asambleas generales expresamente convocadas al efecto, para que aprueben la reglamentación interna aplicable en cada colegio.

Los Colegios Profesionales podrán ejecutar la presente Ley cuando emitan los respectivos reglamentos y sea aprobada por su Asamblea General. Una vez aprobada la reglamentación interna de cada corporación, deberá ser publicada por el colegio profesional, en el diario oficial La Gaceta.

ARTÍCULO 16- Esta ley deroga toda otra norma anterior que se le oponga.

TRANSITORIO UNICO-

El Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, El Colegio de Médicos y Cirujanos, y cualquiera, otros colegios profesionales que tengan autorización legal para aplicar pruebas de excelencia académica, examen de idoneidad profesional o examen de incorporación, con independencia del nombre que se les otorgue, e igualmente cualquier otro colegio que decida aplicar dicho requisito de incorporación, tendrán tres meses de tiempo para adecuar su reglamentación o emitir la respectiva reglamentación acorde con lo establecido bajo la presente ley a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Rige a partir de su publicación.

Walter Muñoz Céspedes

Dragos Dolanuescu Valenciano

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Marulin Azofeifa Trejos

Jonathan Prendas Rodríguez

Carmen Irene Chan Mora

Ignacio Alberto Alpízar Castro

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Otto Roberto Vargas Víquez

Diputados y diputadas

NOTA: Este proyecto no tiene aún comisión asignada.