ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO J) AL ARTÍCULO 2 LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE SALUD, N° 5412 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS. POTESTAD DEL MINISTERIO DE SALUD DE AUTORIZAR LA CONTRATACIÓN TEMPORAL DE PROFESIONALES ESPECIALISTAS ANTE SITUACIONES DE INOPIA COMPROBADA QUE PONEN EN PELIGRO LA SALUD DE LA POBLACIÓN

EXPEDIENTE No. 21.312

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

05 de octubre 2021

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

CUARTA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022)

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVA VII

DEPARTAMENTO COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO J) AL ARTÍCULO 2 LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE SALUD, N° 5412 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS. POTESTAD DEL MINISTERIO DE SALUD DE AUTORIZAR LA CONTRATACIÓN TEMPORAL DE PROFESIONALES ESPECIALISTAS ANTE SITUACIONES DE INOPIA COMPROBADA QUE PONEN EN PELIGRO LA SALUD DE LA POBLACIÓN.

Expediente N.° 21.312

Las suscritas diputadas y diputados integrantes de la **COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS** rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME** sobre el proyecto de ley **Expediente N.° 21.312** *"ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO J) AL ARTÍCULO 2 LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE SALUD, N° 5412 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS. POTESTAD DEL MINISTERIO DE SALUD DE AUTORIZAR LA CONTRATACIÓN TEMPORAL DE PROFESIONALES ESPECIALISTAS ANTE SITUACIONES DE INOPIA COMPROBADA QUE PONEN EN PELIGRO LA SALUD DE LA POBLACIÓN."* iniciativa del Diputado José María Villalta Flórez-Estrada, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 124, Alcance No.156, del 3 de julio de 2019, de conformidad con las siguientes consideraciones:

La propuesta legislativa se conforma de un artículo único que pretende incluir un nuevo inciso j) al numeral 2 de la Ley N° 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud de 8 de noviembre de 1973, para otorgarle al Ministerio de Salud la atribución para declarar la inopia en el país de médicos especialistas y otros profesionales de las ciencias de la salud requeridos por la Caja Costarricense del Seguro Social u otras instituciones públicas, y a la vez pueda una vez declarada esa inopia pueda autorizar a las mismas organizaciones de la salud a contratar de manera temporal profesionales en la salud tanto nacionales como extranjeros que no se encuentren incorporados a los Colegios Profesionales respectivos, ello siempre y cuando se

demuestre lo siguiente: la necesidad de atender la salud de la población, que la institución no ha podido satisfacer la necesidad de dar respuesta a la población con profesionales incorporados y finalmente, que el profesional contratado en estas condiciones cumple a cabalidad con la idoneidad requerida.

Pero previo a que el Ministerio de Salud pueda dar esa autorización para contratar profesionales en salud en caso de inopia, la institución interesada deberá solicitar la autorización del colegio profesional respectivo para la contratación temporal de personal médico por inopia, para lo cual el proyecto le impone un plazo de un mes al Colegio para pronunciarse al respecto.

En caso de que el colegio no se pronuncie en el plazo establecido o de que la solicitud sea denegada por dicha corporación, se reconoce la potestad del Estado costarricense, a través del Ministerio de Salud como órgano rector del sector, de apartarse del criterio del colegio profesional mediante resolución debidamente motivada, en razón del interés público que reviste la medida y la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales a la vida, la salud y la seguridad social de toda la población, y así autorizar la contratación temporal de los profesionales que no se encuentren incorporados en los colegios profesionales respectivos.

Además, la propuesta contiene un Transitorio Único que le ordena al Poder Ejecutivo reglamentar esta ley dentro del plazo de tres meses; lo cual como se analizará más adelante, la regulación ese tema no corresponde a materia transitoria.

La iniciativa fue consultada a las siguientes instituciones y organizaciones:

- Colegio de Cirujanos Dentistas
- Colegio de Farmacéuticos
- Colegio de Nutricionistas
- Colegio de Optometristas

- Colegio de Profesionales Quiroprácticos
- Colegio de Terapeutas
- Colegio de Enfermeras de Costa Rica
- Colegio de Médicos Veterinarios
- Colegio de Médicos y Cirujanos
- Colegio de Microbiólogos
- Colegio de Psicólogos de Costa Rica
- Defensoría de los Habitantes
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Salud
- Procuraduría General de la República
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Universidades Públicas.

Para efectos de una revisión de los insumos que constan en el expediente la Comisión delegó el estudio y análisis previo en una subcomisión para rendir un informe con una recomendación sobre la iniciativa al pleno. No obstante, lo anterior y por vencimiento del plazo establecido por el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la Comisión en pleno y según los términos del citado numeral procedió a su discusión, en la fecha fatal de vencimiento de su plazo.

En relación con las diversas respuestas que constan en el expediente, se hace referencia en lo pertinente, a las respuestas recibidas que se recibieron en tiempo y forma según lo preceptuado en las normas reglamentarias.

-El **Colegio de Profesionales en Psicología** mediante oficio **CPPCR-JD-308-2019** de **3 de octubre de 2019**, tiene por recibida la consulta bajo los términos de tiempo y forma establecidos en el reglamento de la Asamblea Legislativa. Reconocen el esfuerzo de la Asamblea Legislativa para fortalecer el marco jurídico costarricense en pro de la garantía del derecho a la salud cuando hay inopia de especialidades en salud en los servicios, lo cual obstaculiza el proceso de bienestar y desempeño

personal y colectivo de las personas .Coinciden con la preocupación del proponente en cuanto a la dificultad de cumplir con el mandato del artículo 21 derecho a la salud y el resguardo jurisprudencial mediante el artículo 41 de nuestra Constitución Política como garante de la vida y la salud como derecho fundamental . La vida resulta inconcebible sin la garantía de las condiciones mínimas para un adecuado y más armónico equilibrio ente el desarrollo y el bienestar psicológico, físico y ambiental, y señalan la dificultad de hacer efectivo este mandato en la atención al faltante de especialistas en el campo de profesionales a la salud.

A partir de lo anterior señalan distintos factores que han provocado este problema y enfocan distintas posibilidades. Manifiestan eso sí, la preocupación en cuanto al levantamiento del requisito de la colegiatura en el tanto la fiscalización de la profesión es indispensable, como potestad delegada en los Colegios profesionales, entes públicos no estatales, que brinden garantías éticas y de capacidades en el desempeño de los profesionales, lo anterior les preocupa incluso a nivel de excepción. Enfocan varias sugerencias puntuales, sobre auditorias que permitan identificar dónde realmente surge el problema de la falta de especialistas, y la posibilidad de enfocar a médicos generales que se encuentran desempleados por lo que consideran falta de planificación. Consideran que, si bien se requiere una planificación integral del recurso humano en salud, y un enfoque global de la problemática, la medida propuesta en la iniciativa sería un paliativo para la problemática.

Aporta el Colegio una propuesta que se encontraba en estudio de la Comisión para rescatar puntos valiosos que permitirían mejorar la propuesta. Y que son parte de los motivos de peso para que esta Comisión ante el vencimiento del plazo haya optado por brindar un dictamen afirmativo ante el vencimiento del plazo fatal, y por tanto mediante las posibilidades que brindan las mociones de fondo en Plenario incorporarlas al texto en discusión.

-El **Colegio de Microbiólogos y Químicos Clínicos de Costa Rica** en oficio **CMQC-P-101-2019** de **23 de setiembre de 2019,** parte en su respuesta de indicar que cualquier estudiante o profesional en el Área de Ciencias de la Salud que desee

ejercer en el país debe demostrar obligatoriamente el conocimiento académico y las competencias suficientes para cubrir las necesidades del recurso humano de calidad en la salud del país. A partir de lo anterior consideran que el Colegio se fundamenta en el criterio de la homologación de títulos por las Universidades Nacionales de los profesionales que se gradúan en el extranjero, como un mecanismo para garantizar los conocimientos científicos, técnicos y clínicos como equivalentes a los profesionales graduados en el país. Es en ese sentido que el Colegio avala la incorporación de profesionales extranjeros para el ejercicio de la profesión en el país, si cuentan con idoneidad y título homologado.

Consideran que no solo se debe tomar en cuenta la continuidad de los servicios de salud sino su calidad considerando un medio para su control la colegiatura. No realizan aportes específicos para la atención de la problemática planteada en el proyecto de ley.

El Colegio de médicos y Cirujanos en su oficio SJG-2636-09-2019 18 de setiembre del 2019, traslada el oficio AL-CJ-21312-0895-2019 de la señora Daniella Agüero Bermúdez, Jefa de Área Comisiones Legislativas VII de la Asamblea Legislativa, a la Dirección Jurídica del Colegio de Médicos y Cirujanos para su análisis y recomendaciones.

En ese sentido realiza un detallado análisis sobre la propuesta y sobre todo sobre la exposición de motivos y las preocupaciones que externa el proponente del proyecto de ley. En esa dirección señala sus objeciones a las afirmaciones que sustentan la propuesta con fundamento en la trasgresión de eventuales roces de constitucionalidad, sobre la discrecionalidad administrativa, el principio de reserva de ley entre otros. Todo su análisis demerita la iniciativa.

Como resultado del mismo considera que los criterios en que se funda la preocupación que pretende resolverse mediante el proyecto de ley no son de porque indicar que el Colegio de Médicos y Cirujanos en varias ocasiones ha denegado autorizaciones y revocado otras, no ha sido de manera arbitraria y caprichosa y sin considerar la necesidad del país en cuanto a médicos especialistas, cuando la razón primordial es otorgarle a la población costarricense especialistas y sub especialistas

que cuenten con parámetros comprobados de idoneidad y que estén debidamente calificados para resguardar vidas.

Como conclusión manifiesta su rechazo al proyecto de ley porque considera no contempla de manera seria la labor fundamental, cual es regular el ejercicio profesional para garantizar servicios profesionales de calidad, ni tampoco la de la Universidad de Costa Rica, labores que han sido en pro de una sociedad vulnerabilizada y necesitada de la mejor atención posible.

-La **Defensoría de los Habitantes** en oficio **DH-CV-0772-2019** de **14 de octubre de 2019.**Realiza un análisis sobre la propuesta y fundamento de la preocupación. En ese sentido les genera duda que los motivos que se esgrimen en la iniciativa para la afectación de la atención de los servicios de salud, sean parciales dado que existen otras múltiples situaciones que afectan la misma. Y en ese sentido se enfoca en que la necesidad de esos especialistas, existe, pero se concentra en la Caja Costarricense de Seguro Social. De manera adicional considera que la incorporación en los Colegios profesionales no es en sí misma sinónimo de calidad profesional, al menos brinda seguridad que el profesional en medicina haya cumplido con los requisitos mínimos de formación académica y práctica profesional en la mayoría de los casos. Concluye la Defensoría en que no aprueba la iniciativa de ley.

-La **Caja Costarricense del Seguro Social** en oficio **SJD-1994- 2019** de **6 de diciembre de 2019,** refiere que las instancias técnicas adscritas a las Gerencias General y Médica, señalan su no oposición al proyecto, pero señalan su preocupación sobre los mecanismos que se formularán para garantizar la idoneidad de los profesionales, e incorporan sugerencias como por ejemplo, que sea el Ministerio de Salud el que instruya al Colegio de Médicos, la incorporación temporal del médico especialista y que dicho profesional rija su acto médico acatando los estatutos y directrices del colegio profesional respectivo, así como las leyes de la República y normas conexas.

En ese sentido, los planeamientos que se indican son de gran importancia para la recomendación de esta Comisión, en el tanto señalan que la adición de un nuevo

inciso para autorizar al Ministerio de Salud en la contratación temporal de profesionales especialistas ante situaciones de inopia comprobada que ponen en peligro la salud de la población, se fundamenta en la gran necesidad de dar cobertura y atención oportuna en especialidades consideradas críticas, **enfatizando que se garantice que dichos profesionales cumplan con los requisitos y procesos establecidos para ejercer una especialidad médica**.

Desde el punto de vista legal, indican que con la propuesta legislativa se pretende solucionar el faltante de médicos especialistas en la CCSS, cuando exista una **necesidad impostergable** para la salud de los usuarios y no se cuenten con suficientes especialistas, mediante la declaratoria oficial de inopia por parte del Ministerio de Salud.

De tal forma manifiesta la entidad no tener oposición al presente proyecto de ley, por cuanto no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social. Y por el contrario tal como se indicó, se estima que la iniciativa convendría para los servicios públicos que otorga la CCSS.

Resalta la entidad que debe tomarse en cuenta que la CCSS enfrenta un déficit en médicos especialistas, en ciertas áreas especializadas, por lo que, ante esta propuesta legislativa estaríamos ante la posibilidad de que la Institución pueda contratar al personal humano que requiere frente a **una necesidad apremiante, de forma temporal y ante situaciones de inopia**, que vendría a contribuir en la prestación del servicio público al que ha sido llamada a satisfacer, mediante la autorización del Ministerio de Salud, conforme los términos dispuestos en la citada propuesta y con base en el reglamento que emitirá el Poder Ejecutivo, donde se **establecerá el procedimiento para otorgar estas autorizaciones y los mecanismos para verificar la idoneidad de los profesionales contratados, lo cual es congruente con los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS.**

-Finalmente resultó de importancia en el estudio y análisis del texto que se dictamina para continuar su trámite legislativo, lo que indica el **Informe del Departamento de**

Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa AL-DEST- IIN- 014- 2021de 21 de abril de 2021.

Señala el Departamento asesor de esta Asamblea Legislativa, que la regla general para los profesionales en salud es la exigencia de la colegiatura obligatoria para el ejercicio de la profesión, pero la propuesta pretende hacer una excepción para permitir temporalmente a profesionales médicos nacionales o extranjeros (un año pudiendo ser prorrogado sin indicar el número de prórrogas) el ejercicio de la profesión sin estar incorporado a un colegio profesional, siempre y cuando haya una declaratoria por parte del Ministerio de Salud de inopia de personal a nivel nacional y éstos profesionales sean requeridos por instituciones públicas o privadas.

Desde el punto de vista jurídico no existe problema alguno en que se le otorgue esa atribución al Ministerio de Salud, debido a que ha sido por normas de rango legal que se le ha atribuido a los Colegios Profesionales la competencia de autorizar el ejercicio de la profesión mediante la comprobación de idoneidad del profesional (colegiatura obligatoria), por lo que por otra norma de igual rango, disposición legal como es la que se propone, el legislador puede atribuirle al Ministerio de Salud la autorización del ejercicio de esos profesionales sin estar colegiados en los casos de excepción de inopia declarada siempre que ese ejercicio sea en forma temporal, sobre todo porque se exige la previa comprobación de que el médico contratado bajo esta modalidad cumple con la idoneidad profesional requerida para el puesto.

Pero indica que, si bien es posible permitir establecer diferenciación, y en ese sentido no toda diferenciación o trato diferenciado resulta constitucional o inconstitucional, sin embargo, esta diferenciación debe ser razonable y proporcional. Por lo que indica que debe tenerse en cuenta que el no establecer un plazo para prescindir de la regulación y fiscalización del ente colegiado por un tiempo indefinido para el ejercicio de ciertos profesionales en el campo de la salud en época de inopia, o establece una prórrogas indefinidas pueden generar un trato desproporcionado al hacer la diferenciación. Tema que esta Comisión pretende

retomar para corregir esta puntualización conforme se avance en la presentación de un texto sustitutivo mediante mociones de fondo vía 137.

Igualmente el Departamento llama la atención sobre la falta de fundamentación y precisiones que deberían realizarse para buscar hacer viable la iniciativa y no transgredir principios constitucionales. De manera adicional, llama la atención sobre puntos específicos de Técnica Legislativa que deben mejorarse.

La preocupación sobre el problema planteado en el proyecto de ley se ha visto com mayor claridad y precisión, a partir de las respuestas recibidas al expediente; algunas no avalan su fundamentación y otras el procedimento estabelecido o propuesto. No obstante, considera esta Comisión que la iniciativa requiere mayor estúdio a partir precisamente de esos insumos, y que aportan valiosas correcciones y aportes que perfectamente pueden generar un texto más depurado y viable que se acerque a la intención de solventar la problemática que angustia y presiona sobre todo a la institucionalidad pública tal y como se señala en varias de las respuestas recibidas.

En virtud de lo anterior y ante la situacionais del plazo fatal que estabelece el artículo 80 del Reglamento Legislativo, que no ha permitido concluir con el trabajo de la Comisión, para entregar un produto más terminado, se ha tomado la decisión de avalar el proyecto mediante un **DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME** para continuar con su trámite y a partir de mociones de fondo vía 137 realizar un planteamiento mediante un texto sustitutivo que permita la aprobación de la iniciativa por el Pleno de la Asamblea Legislativa.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO J) AL ARTÍCULO 2 LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE SALUD, N° 5412 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS. POTESTAD DEL MINISTERIO DE SALUD DE AUTORIZAR LA CONTRATACIÓN TEMPORAL DE PROFESIONALES ESPECIALISTAS ANTE SITUACIONES DE INOPIA COMPROBADA QUE PONEN EN PELIGRO LA SALUD DE LA POBLACIÓN.

ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un nuevo inciso j), corriéndose la numeración del inciso subsiguiente, al artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, Ley N° 5412 de 8 de noviembre de 1973 y sus reformas. El texto dirá:

Artículo 2- Son atribuciones del Ministerio:

(…)

j) Declarar la inopia en el país de médicos especialistas y otros profesionales de ciencias de la salud requeridos por la Caja Costarricense del Seguro Social u otras instituciones públicas y autorizar a estas instituciones la contratación temporal de profesionales nacionales o extranjeros no incorporados al colegio profesional respectivo, siempre que se demuestre: i) la existencia de una necesidad impostergable para atender la salud de la población; ii) que la institución no haya podido suplir esta necesidad con profesionales incorporados a dicho colegio pese a haber ofertado con esta finalidad; y iii) que el médico contratado bajo esta modalidad cumple con la idoneidad profesional requerida para el puesto.

Una vez declarada la inopia, la institución interesada solicitará la autorización para la contratación temporal al colegio profesional respectivo. El Ministerio podrá otorgarla en caso de que dicho colegio no se pronuncie sobre la misma en el plazo de un mes, o cuando, habiendo sido denegada esta autorización, el Ministerio considere necesario apartarse del criterio del colegio, mediante resolución debidamente motivada, en razón del interés público que reviste la medida y la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales a la vida, la salud y la seguridad social de toda la población. Estas autorizaciones se otorgarán por el plazo de un año, pudiendo ser prorrogadas por periodos iguales, en caso de que se demuestre que persisten las razones que motivaron su otorgamiento. El Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos para otorgar estas autorizaciones y los requisitos que solicitará el Ministerio para verificar la idoneidad de los profesionales contratados.

(…)

TRANSITORIO ÚNICO- El Poder Ejecutivo dictará el reglamento de esta Ley en el plazo improrrogable de tres meses a partir de su entrada en vigencia.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA 7 DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII, A LOS 05 DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO.

FRANGGI NICOLÁS SOLANO
Presidenta

MILEYDE ALVARADO ARIAS
Secretaria

CAROLINA HIDALGO HERRERA
Diputada

WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA
Diputado

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
Diputado

PAOLA VIVIANA VEGA RODRÍGUEZ
Diputada

JORGE FONSECA FONSECA
Diputado

WALTER MUÑOZ CÉSPEDES
Diputado

PEDRO MUÑOZ FONSECA
Diputado