



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-116-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“TRANSFORMACIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE CONAPE PARA QUE
RESPONDA A LAS NECESIDADES ACTUALES DEL ESTUDIANTADO”**

EXPEDIENTE Nº 22.969

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR
ALEXANDRA QUIRÓS ARIAS
ASESORA PARLAMENTARIA**

**REVISADO Y SUPERVISADO POR
CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A. I.**

26 DE ABRIL DEL 2022



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ANTECEDENTES	3
2.1 Proyectos Similares en la Corriente Legislativa	3
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	4
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	4
V. CONSIDERACIONES FINALES	8
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	8
VII. PROCEDIMIENTO	9
7.1 Votación	9
7.2 Delegación	9
7.3 Consultas	9
VIII. FUENTES	10



AL-DEST- IJU-116-2022

INFORME JURÍDICO¹

“TRANSFORMACIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE CONAPE PARA QUE RESPONDA A LAS NECESIDADES ACTUALES DEL ESTUDIANTADO”

Expediente N.º 22.969

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa busca reformar la integración actual del Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), mediante la reforma del artículo 4 de la Ley N° 6041 del 18 de enero de 1977.

Según indica la exposición de motivos, la reforma se plantea con el objetivo de que, mediante la nueva integración se pueda fortalecer, dinamizar y modernizar el accionar y la toma de decisiones de dicho Consejo, y con ello, que la institución pueda ofrecer respuesta a los cambios sociales y estructurales, así como a las necesidades en educación y formación que requiere el mercado laboral en nuestro país.

En criterio de la proponente, se pretende que la nueva integración esté compuesta por representantes de instituciones que considera clave en la educación universitaria y técnica, así como miembros del sector privado, que en conjunto logren potenciar la capacitación y formación profesional, mediante los fines que para ello cumple esta institución.

II. ANTECEDENTES

2.1 Proyectos Similares en la Corriente Legislativa

- ✓ Expediente N°:18.661 Fortalecimiento de la función social de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) modificación de varios artículos y adición a ley n.º 6041, de 18 de enero de 1977, y sus reformas.
- ✓ Expediente N°: 19.966 Reforma de la Ley N.º 6041, Ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), de 18 de enero de 1977, y sus reformas.

¹ Elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora. Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica. Revisión final por Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

- ✓ Expediente N°: 22.881 Creación del Sistema de Ahorro y Crédito administrado por CONAPE, para la educación técnica, superior para universitaria y universitaria.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto de ley tiene una vinculación interconectada con los siguientes Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: *Objetivo número Cuatro sobre Educación de calidad*, pues la iniciativa pretende que mediante la nueva integración del Consejo Directivo de CONAPE se logre articular de una mejor manera la toma de decisiones administrativas, desde la óptica de las instituciones de educación superior, así como desde el sector privado que es el que genera en gran medida la demanda de puestos de trabajo para quienes se forman en una carrera técnica o universitaria financiada con los préstamos que otorga esta institución.

Asimismo, con el *Objetivo número Ocho sobre Trabajo decente y crecimiento económico*, pues se busca fortalecer la coordinación entre sectores mediante su representación en el Consejo Directivo de Conape, como herramienta para fortalecer el cumplimiento de los fines que desarrolla esta institución, encaminados a facilitar el acceso al financiamiento para la formación académica profesional, y con ello aumentar el número de personas con competencias técnicas y profesionales preparados para acceder a un empleo que les garantice condiciones laborales justas y decentes.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley se compone de **un artículo único**. Para una mejor comprensión, se presenta un cuadro comparativo entre el texto vigente y la reforma planteada, posteriormente se realizan las consideraciones de fondo respectivas:

Artículo 4 vigente	Texto Propuesto
ARTICULO 4º.- Integrarán el Consejo Directivo:	Artículo 4- Integrarán el Consejo Directivo:
a) El Ministro de Educación Pública o su representante, quien lo presidirá.	a) El ministro(a) de Educación Pública o su representante, quién lo presidirá.
b) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o su representante.	b) Un (a) representante de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje.
c) Un representante del Banco Central de Costa Rica.	c) Un (a) representante del Consejo Nacional de Rectores (Conare).
d) Un representante del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.	d) Un (a) representante de la Asociación Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (Unire).

e) El ministro de Trabajo y Seguridad Social o su representante.	e) Un(a) representante de la Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones (Cinde).
---	---

El artículo único pretende reformar la conformación actual del Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), removiendo de su participación a los Ministros del Ministerio de Planificación y del Ministerio de Trabajo, al representante del Banco Central y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas². En su lugar, dichos espacios serían ocupados por representaciones de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del Consejo Nacional de Rectores (Conare), de la Asociación Unidad de Rectores de las Universidades Privadas (Unire) y de la Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones (Cinde).

Naturaleza Jurídica de CONAPE

Según el artículo 1 de la Ley N° 6041, CONAPE es una institución semiautónoma³ del Estado, cuya finalidad es administrar un fondo para el otorgamiento de préstamos para la educación superior, financiando carreras y especializaciones técnicas, para universitarias, o universitarias, tanto en instituciones educativas dentro como fuera del país; para acceder a dichos préstamos, se toma en cuenta el mérito personal y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, quienes deben ser preferentemente, de zonas de desarrollo medio, bajo o muy bajo.

Lo anterior, en armonía con el mandato constitucional establecido en el numeral 78 de la Constitución Política, cuyo párrafo final determina: “(...) *El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley*”.

² Mediante la Ley N° 9971, Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, del 11 de mayo del año 2021, se da la transformación del Conicit; el Artículo Uno de la citada ley, reformado por el artículo único de la ley N° 10062 del 15 de noviembre de 2021, expresa lo siguiente: **Artículo 1-** Transformación del Conicit en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. **Se transforma al Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, en adelante conocida como la Promotora.** La Promotora estará constituida como institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios; contará, por tanto, con independencia en su funcionamiento operativo y en su administración y tendrá personería jurídica propia. La Promotora se registrará por la presente ley, su reglamento, además por lo establecido en la Ley 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, de 26 de junio de 1990. La Promotora formará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. **(Lo resaltado es propio).**

³ No existe ninguna disposición constitucional expresa que hable de las instituciones semiautónomas. Sin embargo, el legislador ha creado algunos entes con tal denominación.

Su fundamento constitucional habría que encontrarlo, entonces, en lo dispuesto en el artículo 121 inciso 20 de la Constitución, según el cual corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa la creación de los demás organismos para el servicio nacional. Desde el punto de vista de su régimen jurídico, la diferencia entre una institución semiautónoma y una autónoma es muy poca. Por ejemplo, ambos tipos de instituciones están dotados de autonomía administrativa y sometidos a la ley en materia de gobierno.

La diferencia fundamental estriba en que la modificación de las leyes orgánicas de las instituciones autónomas y eventualmente su supresión requieren de una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el caso de las semiautónomas, tales modificaciones pueden producirse válidamente mediante el voto de una mayoría simple. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Informe de Investigación: Instituciones Semiautónomas, págs., 1 y 2, párr.1-4.

Consejo Directivo de CONAPE

Dentro de su organización y funcionamiento, CONAPE tiene como máxima autoridad a un Consejo Directivo; integrado por cinco miembros, actualmente todos representantes de diferentes instituciones públicas; del cuadro comparativo supra indicado, se denota que el cambio propuesto radica en que dicho **órgano colegiado** pase a ser integrado por tres miembros de entidades públicas (MEP, Conare, INA) y dos de entidades privadas (Unire, y Cinde), cuatro de ellos relacionados directamente con el ámbito educativo, y en el caso de Cinde como promotora en la atracción de inversión de empresas extranjeras en Costa Rica, las cuales generan en gran parte la demanda laboral en nuestro país.

Según el artículo 3 de la Ley N° 6041, para el cumplimiento de las competencias de CONAPE, la ley otorga a la Comisión, por medio de su Consejo Directivo, una serie de atribuciones, dentro de ellas, las más importantes están relacionadas con la política de préstamos para la educación; por ejemplo, el establecimiento de programas de préstamos, el monto a financiar según el tipo de estudios, el tipo de interés, el plazo, las garantías, etc. La atribución de dichas potestades no significa que la Comisión tenga absoluta libertad para fijar esa política de préstamos. Por el contrario, el ejercicio de su potestad discrecional debe coadyuvar al cumplimiento de los objetivos legales, que constituyen un límite a la actividad financiera desplegada por CONAPE.⁴

Siendo entonces que la presente reforma buscar modificar la integración del Órgano Colegiado que rige a la Comisión Nacional de Préstamos para Educación; resulta importante tener presente que dichos órganos deben ser entendidos en los siguientes términos:

Sobre el carácter colegiado de ciertos órganos de la Administración Pública, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que esta integración colegiada obedece a una finalidad esencial en la Administración Pública con el fin de lograr, a través de esta estructura organizativa la eficacia de la Administración Pública, y responder a la necesidad de que un determinado asunto, sea analizado y decidido por una pluralidad de personas físicas y según el criterio de la mayoría. Esa representatividad debería incorporar una mayor solidez a las decisiones, ya que la Colegiatura permite realizar un examen exhaustivo con arreglo a puntos de vista diversos, importa además una deliberación de las ideas suficiente para esclarecer las cuestiones y garantizar la imparcialidad ya que cada integrante debe vigilar y controlar la actividad de sus compañeros (...)

Los órganos colegiados en la Administración -estructuras organizativas pluripersonales- se crean no solo para responder de forma permanente a una necesidad organizativa, sino que también se crean de forma temporal para atender

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen N° 223 del 11 de noviembre de 1999.

un caso concreto o una etapa determinada, cuando se determina que los mismos no deben estar integrados por un órgano unipersonal⁵.

El régimen jurídico aplicable a estas integraciones, se encuentra regulado en el Capítulo III del Título II de la Ley General de la Administración Pública, que comprende los artículos 49 al 58; precisamente el artículo 49 establece que cada órgano colegiado tendrá un presidente nombrado por la ley respectiva. Para el caso de CONAPE, la Ley 6041 que creó dicha Comisión, define en su artículo 4° que será el Ministro de Educación Pública quien presidirá, en su caso, el Consejo Directivo, la reforma bajo estudio **no remueve** de la integración al Ministro o Ministra de Educación.

En cuanto a la integración de dichos órganos, si bien cada uno de los integrantes representa los propios intereses de la institución que personifica, sí resulta necesario que los miembros estén directamente relacionados con los objetivos encomendados a la institución que gestiona el órgano colegiado que conforma; para el caso de CONAPE, resulta por tanto acorde, que siendo su finalidad el otorgamiento de préstamos para financiar carreras técnicas, para universitarias y universitarias, el Consejo Directivo, esté integrado precisamente por representantes de las universidades públicas y privadas, así como del Instituto Nacional de Aprendizaje, institución encargada de la capacitación y la formación técnica; quienes precisamente manejan de primera mano cual es la realidad en cuanto a la oferta y demanda de profesionales en nuestro país.

En relación con la integración de este tipo de Órganos Colegiados, la Procuraduría General de la República ha indicado lo siguiente;

“No hay duda que la importancia de que los colegios representativos sean integrados por un miembro de cada uno de los sectores designados, radica en el hecho de que cada uno de ellos conoce más a fondo los intereses que debe defender, logrando una mayor identificación con el grupo al que pertenece. Es por lo anterior, que resulta indispensable que las postulaciones que se realicen de los candidatos, se hagan respetando el sentido de pertenencia que caracteriza a estos órganos, y que, en consecuencia, cada representante salga del seno de su respectivo sector”.⁶

Con base en lo anterior, esta asesoría estima que la reforma planteada en cuanto a los miembros integrantes del Consejo Directivo de CONAPE, no presenta roces de legalidad, y su aprobación obedecerá a las valoraciones que realicen los señores y señoras diputadas.

⁵Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución N°100-2016, de las diecisiete horas treinta minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciséis.

⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen N°081 del 17 de abril de 2017.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- El artículo único de la propuesta de ley no presenta problemas de legalidad o constitucionalidad, y en su contenido se reflejan las motivaciones desarrolladas en la exposición de motivos, encaminadas a transformar la integración del Consejo Directivo de CONAPE, con miembros de instituciones de educación superior, públicas y privadas, así como una representación del sector privado como lo es Cinde, ente encargado de promover la llegada de inversión extranjera al país que potencia la demanda laboral de profesionales.
- La propuesta afecta además del artículo 4 que se pretende reformar el artículo 5 de la misma Ley. Además, es necesario ajustar el título del Proyecto en fondo y forma, con ese fin se realizan las observaciones correspondientes en el apartado de Técnica Legislativa.
- La propuesta de reforma encuentra una relación directa con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, número cuatro de Educación de Calidad y número ocho de Trabajo Decente y crecimiento económico; pues los fines de CONAPE están estrechamente relacionados con la formación del recurso humano que requiera el país, mediante el otorgamiento de préstamos para financiar la formación profesional técnica y universitaria que permitan a las empresas enfrentar los nuevos retos que desafían a la sociedad actual. Dichos objetivos podrían alcanzarse siempre que los integrantes del Consejo Directivo de CONAPE se ajusten al cumplimiento de los objetivos establecidos en su ley.
- La Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE, representa en su finalidad y función, el mandato establecido en el párrafo tercero del artículo 78 de la Constitución Política, en cuanto a la obligación del Estado de facilitar el acceso a todos los niveles de educación y potenciar la consecución de estudios superiores como impulso para acceder a mejores condiciones de vida con circunstancias laborales justas y equitativas, especialmente para los sectores sociales más vulnerables.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Según el artículo 3 de la ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, **CONAPE tiene como máxima autoridad un Consejo Directivo**; **y no una Junta Directiva como se indica en el título de la iniciativa.**

Asimismo, siendo que con la nueva conformación del Consejo se estaría eliminando al representante del Banco Central de Costa Rica, al representante del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, así como al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o su representante y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su representante; **resulta necesario reformar también el artículo 5** de la citada ley, pues esta norma, contempla igualmente a

estos miembros, al definir el plazo durante el cual son nombrados quienes conforman este órgano colegiado.

“ARTICULO 5º.- Los miembros del Consejo Directivo representantes del Banco Central de Costa Rica, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y el sector privado, serán nombrados por tres años. Los miembros del Ministerio de Educación Pública y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica serán de libre nombramiento y remoción. Todos los miembros se mantendrán en sus cargos mientras cumplan eficientemente su mandato, a juicio del ministro o director que los haya designado como sus delegados. Todos los miembros del Consejo podrán ser designados para otros períodos consecutivos”. (Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 7707 de 20 de octubre de 1997).

De acuerdo con lo expuesto, se recomienda ajustar el artículo único del proyecto para que también se integre la reforma del artículo 5 de la Ley de CONAPE supra transcrito el cual establece los plazos de nombramiento de los integrantes del Consejo Directivo.

En el mismo sentido es preciso modificar el título del Proyecto para que refleje los artículos objeto de modificación. Con ese fin se recomienda valorar la siguiente redacción:

**“REFORMA DE LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE CONAPE,
MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY N° 6041,
PARA QUE RESPONDA A LAS NECESIDADES ACTUALES DEL ESTUDIANTADO”**

VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley necesita para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

7.2 Delegación

El Proyecto de Ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de los supuestos de excepción establecidos en el párrafo tercero del artículo 124 Constitucional.

7.3 Consultas

Obligatorias

- ✓ Instituto Nacional de Aprendizaje.
- ✓ Universidades Públicas (UCR, UNA, UNED, UTN).
- ✓ Instituto Tecnológico de Costa Rica.

- ✓ Banco Central de Costa Rica.
- ✓ Promotora Costarricense de Innovación e Investigación (antes Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas 'Conicit').

VIII. FUENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- ✓ Ley N°6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE, del 18 de enero del 1977.

Pronunciamientos Administrativos

- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen N° 223 del 11 de noviembre de 1999.
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen N° 081 del 17 de abril del año 2017.

Jurisprudencia

- ✓ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Resolución N°100 de las diecisiete horas treinta minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciséis.

Páginas Web Consultadas

- ✓ <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/>
- ✓ <https://www.conape.go.cr/>

Elaborado por: aqa Revisado por: crch
/*lsch//26-04-2022
c. archivo// 22.969//D/S/SIL