



21 de julio de 2025
AL-DEST-IJU-250-2025

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.124

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.124** Proyecto de ley: **LEY PARA LA REGULACIÓN DE PERROS DE ASISTENCIA, ANIMALES DE APOYO EMOCIONAL Y PERROS PARA INTERVENCIONES ASISTIDAS ANTERIORMENTE LEY PARA LA REGULACIÓN DE PERROS DE ASISTENCIA, OTROS ANIMALES DE TRABAJO, ANIMALES DE APOYO EMOCIONAL Y ANIMALES DE COMPAÑÍA.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 21-7-2025





DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-250-2025

PLENARIO LEGISLATIVO

INFORME JURÍDICO SOBRE TEXTO DICTAMINADO

PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA LA REGULACIÓN DE PERROS DE ASISTENCIA, ANIMALES DE APOYO
EMOCIONAL Y PERROS PARA INTERVENCIONES ASISTIDAS”**

EXPEDIENTE N°24.124

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

18 DE JULIO DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	4
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GENERO	27
V. CONSIDERACIONES FINALES	27
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	28
VII. PROCEDIMIENTO	29
7.1 Votación	29
7.2 Delegación	29
7.3 Consultas	29
VIII.FUENTES	29



AL-DEST-IJU-250-2025

**INFORME JURÍDICO¹
SOBRE TEXTO DICTAMINADO**

**LEY PARA LA REGULACIÓN DE PERROS DE ASISTENCIA, ANIMALES DE
APOYO EMOCIONAL Y PERROS PARA INTERVENCIONES ASISTIDAS**

Expediente N° 24.124

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La exposición de motivos de la iniciativa la fundamenta en la necesidad de establecer un marco legal que regule de manera integral y responsable la interacción entre algunos animales y los seres humanos dentro de la sociedad costarricense.

Indican que el proyecto propone regular la tenencia de perros de asistencia, de apoyo emocional y otros animales de compañía, así como las actividades que desarrollan personas encargadas de adiestrar y certificar a estos animales para fines específicos y espacios de interacción social "amigables con los animales" bajo el principio de un solo bienestar que es un concepto que reconoce la interconexión y la interdependencia entre la salud de los seres humanos, la salud de los animales y la salud del ecosistema en su conjunto.

El texto dictaminado de este proyecto de ley (en fecha 23 de abril de 2025) consta de 24 normas sustantivas y 1 norma transitoria, y se encuentra dividido en 3 capítulos que serán analizados.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. En relación con los objetivos de la Agenda:

¹ Elaborado por **Andrea Salazar Valverde**, Asesora Parlamentaria. Supervisado por **Cristina Ramírez Chavarría**, Jefa de Área Jurídica. Revisión y autorización final por **Fernando Campos Martínez**, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



“El proyecto de ley tiene una nula vinculación con la consecución de los objetivos, metas e indicadores de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Si bien es cierto, que la propuesta pretende regular las buenas prácticas y la ética de quienes se dedican a trabajar con perros de asistencia, de apoyo emocional y otros animales de compañía. Esta regulación de condiciones se refieren más al bienestar de las mascotas que al de las personas.

No obstante, será un análisis jurídico y económico que determine la viabilidad de la iniciativa de ley.”²

Tal como se expone en el análisis del articulado de la iniciativa se requieren ajustes de fondo y forma para su viabilidad jurídica y así acercarse al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible antes citado

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Esta iniciativa cuenta con dictamen afirmativo de mayoría, emanado de la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor, de fecha 23 de abril de 2025, por lo que se realizará el análisis jurídico sobre el texto dictaminado de esta iniciativa el cual consta de 24 artículos y 1 norma transitoria.

Dicho texto dictaminado contiene cambios de fondo y forma respecto al texto base del proyecto de ley, sobre los que se procede a realizar las siguientes observaciones:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto planteado en el texto dictaminado de esta iniciativa de ley refiere a términos indeterminados al señalar que se establecen regulaciones necesarias para la adecuada aplicación de las buenas prácticas y la ética profesional en el ámbito de perros de asistencia, animales de apoyo emocional y perros para intervenciones asistidas; lo cual podría ocasionar inseguridad jurídica ante la interpretación de qué será concebido como buenas prácticas, y a quiénes se les deberá acreditar la actuación bajo la ética profesional dado que no se realiza ni en este artículo ni en otro posterior una precisión al respecto.

Por otra parte, se plantea dentro del objeto el promover un principio de salud integral al salvaguardar la salud humana promoviendo la salud animal y ambiental. En este caso es relevante mencionar que la salud integral se ha concebido desde

² Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Marta Lora Morejón, Asesora Parlamentaria, Liliana Cisneros Quesada, Jefe de Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. Avalado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica, Departamento de Estudios Referencias y Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.



la Organización Mundial de la Salud, como un **estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades**³, y el caso que nos ocupa se le pretende ligar a la promoción de la salud animal y ambiental, aspectos que podrían impactar en el concepto de salud integral.

Además, podría ocasionar confusión que en el objeto se promueva la salud integral, y en el artículo 4 sobre definiciones se incluye una definición para el término “un solo bienestar”, por lo que se sugiere revisar la terminología utilizada en esta iniciativa de ley.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la ley se extiende a todas las actividades que tengan relación con perros de asistencia, animales de apoyo emocional y perros para intervenciones asistidas, aplicando a todas las personas, entidades y organizaciones involucradas en dichas actividades.

Por lo anterior, podría asegurarse que la aplicación de la ley dependerá de la claridad con la cual se planteen las regulaciones que conforman la iniciativa, dado que el alcance espacial y territorial de la ley se establece para todo el territorio nacional.

Artículo 3. Principios

Previo a analizar los principios y su concepción es relevante tomar en consideración que conforme lo ha señalado la Real Academia Española, consisten en “*normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta*”⁴.

En virtud de lo aclarado, la redacción de los principios pareciera que más bien se refieren a objetivos específicos que se pretenden conseguir con esta propuesta de ley, y no fundamentos de la conducta de las personas, dado que responden a acciones que se pretende con la ley. Por lo que se sugiere ajustar el presente artículo, de manera que integre el término correcto.

Sin perjuicio de lo anterior, en el **inciso d)** en el que se conceptualiza el “**principio del bienestar animal**”, con referencia al bienestar físico, mental y emocional de los perros de trabajo y posteriormente se indica que la protección recaerá en todos los animales a los que hace alusión esta ley. De manera que se evidencia una conceptualización de bienestar animal limitada a tipos de animales y no a todos

³ <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20define%20la%20OMS%20el,ausencia%20de%20afecciones%20o%20enfermedades.%C2%BB>

⁴ <https://dle.rae.es/principio>



los animales como lo han promovido a nivel mundial, una protección que debería ser generalizada, sin distinción alguna⁵.

Además, debe considerarse la regulación sobre las condiciones básicas para el bienestar de los animales contenida en el artículo 3⁶ de la Ley N°7451, Ley de Bienestar Animal, del 16 de noviembre de 1994 y sus reformas.

Por lo que en observancia de los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad es de suma relevancia considerar lo expuesto en dicho **inciso d)** y la incidencia que podría tener en la normativa vigente el que se retroceda en la amplitud de la protección que ya se contempla en la legislación a todos los animales, no solamente a los citados en esta iniciativa de ley.

Otro aspecto que mencionar sobre los principios definidos en este artículo es el uso de términos indeterminados que no permiten precisar lo que se pretende en algunos casos, dado que podrían ser más amplios que lo pretendido en el objeto y en el ámbito de aplicación de la ley. Y en el mismo sentido, el uso de términos que no se definen en la iniciativa, o que se mencionan entre los principios pero que no se utilizan en el resto del texto dictaminado (guardianes, perros de trabajo), por lo que se recomienda el uso de un lenguaje unificado en el articulado, así como la aplicación de un lenguaje inclusivo.

Artículo 4. Definiciones

Se enuncian una serie de definiciones sobre las que se realizan las siguientes observaciones.

En el caso del **inciso a)** se pretende definir la frase **“un solo bienestar”**, con el reconocimiento de la interconexión y la interdependencia entre la salud humana, de los animales y del ecosistema.

La definición presentada en este inciso podría ser contradictoria con lo señalado en el objeto de la iniciativa contemplado en el artículo 1, pues en ese caso se utiliza la denominación de principio de salud integral. Por lo que se sugiere revisar y homologar el uso de ambos postulados.

⁵ La organización mundial de sanidad animal, define el bienestar animal como **el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere** (<https://www.woah.org/es/que-hacemos/sanidad-y-bienestar-animal/bienestar-animal/>)

⁶ “ARTICULO 3.- Condiciones básicas.

Las condiciones básicas para el bienestar de los animales son las siguientes:

a) Satisfacción del hambre y la sed.

b) Posibilidad de desenvolverse según sus patrones normales de comportamiento.

c) Muerte provocada sin dolor y, de ser posible, bajo supervisión profesional.

d) Ausencia de malestar físico y dolor.

e) Preservación y tratamiento de las enfermedades.”



En el **inciso b)** se incluye una descripción de **“educación animal”**, el cual se enfoca en la comunicación efectiva y vínculo entre el guardián y el animal, así como el establecimiento de normas de convivencia y conductas socialmente aceptables.

En este caso se utilizan términos indeterminados en la definición, aspecto que podría abrir espacio a interpretaciones, dado que no se define quien será considerado guardián del animal, ni tampoco cómo se definen las normas de convivencia y conductas socialmente aceptables, por lo que se carece de seguridad jurídica. Además, podría decirse que la definición está enfocada en la convivencia, y no en la educación.

Por otra parte, por ejemplo, SENASA en su programa de comunicación, capacitación y educación en bienestar animal, desde el periodo 2016-2018⁷, describió la educación como la función orientada a la formación de seres humanos con conciencia fundamentada sobre el papel de los animales de compañía en la sociedad y en la vida cotidiana de los seres humanos.

En el **inciso i)**, que define **perros de asistencia**, se hace una clasificación indicando que se fundamenta según los criterios internacionales vigentes, no obstante, en el artículo 7 de la iniciativa de ley se enlista una clasificación distinta a los tipos de perros de asistencia. Dado lo anterior se recomienda unificar el criterio de tipificación en ambas normas, en atención al principio de seguridad jurídica.

Además, se sugiere indicar cuáles son los criterios internacionales vigentes a los que se hace referencia, con la finalidad de facilitar el análisis según la valoración técnica que los respalda, y conocer de cual organismo, convenio o convención internacional emanan.

La redacción de la definición contenida en el **inciso l) Enriquecimiento ambiental** es confusa, dado que la descripción que contiene pareciera no se relaciona de manera directa con el ambiente, sino con el bienestar de un animal, según lo analizado supra.

En el **inciso m)** al definir el término **“binomio”**, se relacionan los perros de asistencia y su adiestrador, manejador o persona usuaria. En cuyo caso debe tenerse claro que esta concepción de binomio, es estrictamente para perros de asistencia y no otros tipos de animales que se mencionan y regulan en este proyecto de ley.

Finalmente es necesario señalar que no es posible indicar si las definiciones contenidas en este artículo han sido planteadas desde una fundamentación y construcción técnica, dado que como se ha mencionado carecen de integridad en relación con otros cuerpos normativos nacionales e internacionales de referencia, sin una perspectiva inclusiva en relación con derechos humanos de las

7

file:///D:/perfiles/asv/Downloads/Programa%20de%20comunicaci%C3%B3n,%20capacitaci%C3%B3n%20y%20educaci%C3%B3n%20en%20Bienestar%20Animal%202016-2018.pdf



personas con discapacidad, y sin utilizar un lenguaje inclusivo (guardián, adiestrador, manejador).

Artículo 5. Alianza Interdisciplinaria

Este artículo crea una Alianza Interdisciplinaria conformada por varios colegios profesionales, como un órgano que podrá ser consultado por cualquiera de las instituciones nacionales que requieran criterio técnico – profesional. Siendo asesorados por el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad y el Servicio Nacional de Salud Animal.

Esta norma es imprecisa al no definir la conformación de la Alianza, pues no se aclara si corresponde a un órgano debidamente conformado, cuál cantidad de representantes miembros de los colegios profesionales tendrá, el nivel de decisión y participación, por cuánto tiempo ostentarán la representación, y tampoco garantiza que en esta conformación se respeten acciones afirmativas sobre la participación en igualdad y equidad de género de las mujeres.

Además, se carece de justificación sobre la conformación de la Alianza por los colegios profesionales que se indican, y el rol que podrían jugar sus representantes. Dado que no se definen aspectos o requisitos mínimos de idoneidad a cumplir por parte de las personas que los representen, por lo que se sugiere se fijen al menos requisitos indispensables de idoneidad a ser tomados en cuenta. Debido a que las funciones que deberán desempeñar en la Alianza podrían requerir algún nivel de especialidad y contar con algunas competencias para su desarrollo según las materias que ahí se deben analizar.

En la consulta realizada al Ministerio de Planificación y Política Económica sobre esta iniciativa, en relación con la creación de la Alianza, mediante CARTA-MIDEPLAN-DM-0253-2025, del 31 de marzo de 2025, fue contundente al señalar:

*“Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley **no modifica la institucionalidad pública**, ya que no crea, modifica o suprime algún ente u órgano público, dado que propone la creación de una Alianza Interdisciplinaria cuyo propósito es ser un espacio de integración y coordinación entre el Colegio de Médicos Veterinarios de Costa Rica, el Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el Colegio de Médicos y Cirujanos -todos los cuales son entes públicos no estatales-, con la posibilidad de poder ser consultados por cualquier institución nacional que requiera un criterio técnico-profesional en la creación de protocolos, buenas prácticas y otros insumos atinentes al ámbito de perros de asistencia, animales de apoyo emocional y perros para intervenciones asistidas.*

Además, se indica que el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) funcionarán como entes asesores de la Alianza Interdisciplinaria en temas de discapacidad y bienestar



animal respectivamente, así como también se considera la participación del Ministerio de Salud (MS) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) como entes que mantendrán registros actualizados sobre los binomios autorizados, según su ámbito de cobertura.

Si bien no se ahonda en las características de este órgano y como será su funcionamiento, e incluso si este aspecto será indicado mediante el reglamento que acompañe a esta ley, es importante aclarar por parte de este Ministerio que, según las funciones dadas en el artículo 6, parece que el órgano propuesto es solamente un espacio de articulación y coordinación entre los colegios profesionales que tienen vinculación con la materia, por lo que si el propósito de la constitución de esta Alianza es la eventual creación de algún tipo de ente u órgano público, no se presentan las cualidades, ni el perfil para que sea entendido como un ente o institución pública, siendo que se recomienda dejar claro, en el texto, el alcance de ese órgano a nivel de funcionamiento y que este solo será un espacio de articulación y coordinación de los entes que lo conforman, evitando así mal interpretaciones sobre su funcionamiento y alcance al momento de poner en vigor el espacio de gobernanza.

En todo caso, **a criterio de este Ministerio, no es necesaria la creación de un nuevo ente público que atienda las competencias asignadas a la citada Alianza**, es más, hasta se podría suprimir esta referencia en este proyecto de ley y establecer este órgano de coordinación en el reglamento a la ley, siendo que la normativa haga referencia a nivel general del apoyo y asesoría que podrían brindar estos colegios profesionales y las entidades públicas referidas." (el resaltado no es del original)

Sumado a lo anterior, queda la interrogante sobre exclusión en este presunto órgano de consulta a otras organizaciones de personas con discapacidad, debido a lo estipulado en el artículo 13⁸ de la Ley 7600, sobre la obligación de consultar a las organizaciones legalmente constituidas. De manera que no incluirlas podría ser violatorio de sus derechos de participación y de consulta estrecha, establecidos tanto en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, como en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 6. Funciones de la Alianza Interdisciplinaria

Las funciones que se otorgan a la Alianza generan dudas en relación con el planteamiento del artículo anterior, dado que se indica que la alianza podrá ser consultada por las instituciones que requieran un criterio técnico profesional en la creación de protocolos, buenas prácticas y otros insumos atinentes para la aplicación de la ley.

⁸ "ARTICULO 13.- Obligación de consultar a organizaciones de personas con discapacidad Las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas deben ser consultadas por parte de las instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad."



Lo anterior por cuanto, las funciones que se otorgan son más ambiciosas y por ende van enfocadas a que se constituya en más que un órgano de consulta.

En cuanto a las funciones planteadas en los **incisos b), c) y d)** relacionadas con el registro de los establecimientos u organizaciones que cuenten con el sello de calidad de buenas prácticas, la creación de un sello de calidad que certifique los centros de adiestramiento o institutos que implementen las buenas prácticas y protocolos creados por la alianza, y la posibilidad de aplicar el sello de calidad a las charlas, seminarios, cursos libres o cursos técnicos creados por instituciones u organizaciones, respectivamente; la iniciativa de ley es omisa en cuanto a cómo se desarrollará y funcionará el registro.

Tampoco se precisa sobre los posibles sellos de calidad, el financiamiento requerido para llevar adelante las certificaciones, así como la capacidad técnica y administrativa que deberá desarrollarse desde la Alianza para cumplir con todas las funciones asignadas por ley, en el entendido que se crea como un órgano de consulta.

De manera que, la iniciativa de ley tiene carencias en relación con aspectos esenciales para la conformación de la representación, operatividad, especialidad, funcionalidad, financiamiento y gestión de la Alianza Interdisciplinaria que se crea, por lo que en observancia de los principios de legalidad y certeza jurídica deben incorporarse aspectos mínimos relacionados con dichos aspectos.

Aunado a lo anterior, conforme se indica en el artículo 5 del texto dictaminado la Alianza se crea con colegios profesionales, los cuales cuentan con sus debidas leyes orgánicas⁹, cuya naturaleza jurídica es de entidades de derecho público no estatales, lo que implica que poseen personalidad jurídica propia y capacidad para actuar, pero que también ejercen funciones públicas delegadas por el Estado mediante la ley¹⁰.

⁹ Ley N° 3019, Ley orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, del 09 de agosto de 1962 y sus reformas, Ley N° 3455, Ley del Colegio de Profesionales en Medicina Veterinaria de Costa Rica, del 14 de noviembre de 1964 y sus reformas, Ley N° 6144, Ley del colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica, del 28 de noviembre de 1977 y sus reformas, Ley N° 13, Ley Orgánica del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, del 28 de octubre de 1941 y sus reformas

¹⁰ "...son entidades de derecho público de base corporativa. Sus miembros se asocian con la **finalidad de hacer valer intereses comunes y propios de una determinada profesión. Velan por el respeto de los ámbitos competenciales de las respectivas profesiones, luchan contra el ejercicio indebido de la profesión y la competencia desleal, procuran la mejora de las condiciones del ejercicio profesional, de las condiciones personales y familiares de sus agremiados, así como la cooperación y el mutuo auxilio entre éstos**. Sin embargo, adicionalmente a estos fines eminentemente privados y sectoriales, el ordenamiento jurídico o la Administración por delegación legal expresa, le atribuyen funciones que son propias de ésta última. Se trata de facultades en el orden administrativo a ejercer sobre sus propios miembros, como lo son el control objetivo de las condiciones de ingreso en la profesión y la potestad disciplinaria. Sus propios miembros son quienes organizan el ente, en el sentido también de que es su voluntad la que va a integrar la voluntad propia del Colegio a través de un proceso representativo. Esta "autoadministración" que caracteriza los colegios profesionales implica, necesariamente, la potestad de dictar reglamentos para organizar su funcionamiento y administración". No. 794-04 de las 9 horas 30 minutos del 10 de setiembre de 2004. Por ende, es claro, los colegios profesionales son corporaciones privadas (que, entre otras cosas, defienden intereses propios del grupo, luchan contra el ejercicio ilegal de la profesión y la competencia desleal) con funciones de carácter administrativo por delegación legal expresa (afiliación y régimen disciplinario internos). Además, poseen la potestad de auto regulación mediante la promulgación de reglamentos



Por lo tanto, otorgar a través de una alianza funciones que no son propias de la naturaleza con la que se crea este tipo de corporaciones podría violentar el principio de legalidad.

CAPÍTULO II. PERROS DE ASISTENCIA, ANIMALES DE APOYO EMOCIONAL Y PERROS PARA INTERVENCIONES ASISTIDAS

TÍTULO I. PERROS DE ASISTENCIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 7. Perros de asistencia a personas con discapacidad

Este artículo señala que los perros de asistencia serán considerados una extensión de la persona usuaria y deberán estar con ellas en todo momento posible, dejando al reglamento el desarrollo de las excepciones.

En lo que respecta a la disposición de desarrollo de excepciones por la vía de reglamento es relevante señalar que si bien **la potestad reglamentaria es un deber y atribución exclusiva del Poder Ejecutivo**, según se estipula en los incisos 3 y 18 del Artículo 140¹¹ de la Constitución Política, y cuya finalidad es instrumentalizar la forma en que se ejecutarán los preceptos contenidos en la ley que le da su origen, sin que el Reglamento pueda establecer normas superiores ni inferiores a la ley, tampoco distintas, sino que **el Reglamento es un instrumento que guía sobre la forma de aplicación de la Ley que Reglamenta**, de forma tal que coadyuve en el cumplimiento de los fines de esta. Igualmente, **es oportuno tener presente que las normas reglamentarias siempre estarán subordinadas a la ley, con lo cual “el reglamento no puede vulnerar la concepción sustantiva de la ley”**.¹²

Por lo tanto, el dejar la incorporación de excepciones de manera genérica por la vía del reglamento violenta los principios de legalidad y seguridad jurídica, en el tanto en la ley no se indiquen con claridad al menos los criterios que serán considerados para determinar las excepciones, o en su defecto definirlas en la ley, ya que el reglamento deberá restringirse a lo estipulado en la ley.

y el dictado de pautas de ingreso, ejercicio profesional y fijación de emolumentos". (Sala Primera de la Corte suprema de Justicia, Resolución N° 000625-F-S1-2013 de las 08 horas y 50 minutos del 21 de mayo de 2013).

¹¹Artículo 140- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...) **3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;**

(...) **18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes; (...).**

¹² Sala Constitucional, Resolución N° 27603 – 2021, de las doce horas y diecisiete minutos del ocho de diciembre del dos mil veintiuno.



Ahora bien, en el segundo párrafo de esta norma se utilizan calificativos para las personas a las cuales se les asignarán perros de asistencia, siendo estos de carácter subjetivo, lo que también contraría el principio de certeza jurídica. Además, se hace referencia a que el calificativo será determinado por la organización especializada que certifique el perro de asistencia y su persona usuaria, por lo que conforme lo señala el artículo 10 del texto dictaminado podría interpretarse que le esta organización sería el SENASA.

No obstante, se sugiere que, para evitar interpretaciones, posibles contradicciones e incorporar al ordenamiento normas jurídicas que otorguen certeza jurídica se explique en este artículo con precisión el nombre de la organización especializada que se encargará de certificar, o que se indique con claridad como se menciona en el artículo 10 del texto dictaminado que los centros de adiestramiento son los que certifican.

Por lo anterior, esta asesoría considera de suma relevancia que en la ley que se pretende aprobar se definan aspectos claves para determinar la idoneidad de las organizaciones o centros que tendrán la potestad de certificar, con la finalidad de justificar su idoneidad, así como facilitar la aplicación de la ley. Dado que en la institucionalidad existen el CONAPDIS (creado por ley N°9303) como órgano rector en discapacidad¹³, y SENASA (Ley N°8495) como órgano competente para la reglamentación, planificación, administración, coordinación, ejecución y aplicación de las actividades oficiales con carácter nacional, regional e internacional, relativas a la salud de la población animal (...) ¹⁴, ambos órganos con especialidad en su respectivo campo de competencia y con personal con idoneidad profesional, por lo que el contenido de este artículo deberá coincidir con lo expuesto en la normativa nacional e internacional vigente relacionada con las personas con discapacidad en observancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Y en este mismo sentido, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N°7600, debido a que esta norma se relaciona con personas con discapacidad, esta iniciativa deberá consultarse de manera obligatoria a las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas.

¹³ **“ARTÍCULO 1.-** Se crea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, en adelante Conapdis, como rector en discapacidad, el cual funcionará como un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (...)”

¹⁴ “Artículo 5º-**Órgano competente.** Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), mediante el Senasa, la reglamentación, planificación, administración, coordinación, ejecución y aplicación de las actividades oficiales con carácter nacional, regional e internacional, relativas a la salud de la población animal, los residuos, la salud pública veterinaria, el control veterinario de la zoonosis, la trazabilidad/rastreabilidad, la protección y la seguridad de los alimentos de origen animal, los alimentos para los animales, los medicamentos veterinarios, el material genético animal, los productos y los subproductos, la producción, el uso, la liberación o la comercialización de los organismos genéticamente modificados que puedan afectar la salud animal o su entorno, y las sustancias peligrosas de origen animal.”



Finalmente, se reitera la recomendación realizada en el inciso i) del artículo 4, sobre la importancia de unificar la clasificación de los tipos de perros de asistencia.

Artículo 8. Personas usuarias de perros de asistencia

Este numeral no se refiere de manera directa a las personas usuarias de perros de asistencia, sino más bien al registro o base de datos actualizados de personas usuarias, del cual estará encargado el CONAPDIS.

En razón de lo anterior, se sugiere que se homologue el epígrafe del artículo con el contenido.

En lo que respecta a la nueva función que podría otorgarse al CONAPDIS, cabe mencionar que el inciso q) del artículo 3, de la Ley N°9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, del 26 de mayo de 2015 y sus reformas, dispone con claridad la posibilidad de que a este órgano de desconcentración máxima se le asignen funciones por ley, de manera que es viable jurídicamente que se le encargue dicho registro.

No obstante, en la redacción del texto dictaminado en este artículo se omite precisar cómo se realizará la recolección de la información por parte de este órgano y los centros de adiestramiento, así como el manejo de la información de carácter confidencial sobre las personas con discapacidad, en observancia del artículo 24 de la Constitución Política y de lo contemplado en el artículo 22¹⁵ de la Ley N°866, Aprueba Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo.

Artículo 9. Documentos oficiales de identificación del binomio

Este artículo indica la información que se mostrará en los documentos oficiales de identificación, lo cual es jurídicamente viable ya que define con precisión la información que deberá presentarse para la emisión del documento.

Sin perjuicio de lo anterior, es relevante para esta asesoría señalar que a pesar de indicarse la información que mostrarán los documentos oficiales de identificación del binomio (persona usuaria- perro de asistencia), en la iniciativa no queda claro cuál será la institución, ente u organización que tendrá la competencia para emitir estos documentos con carácter oficial.

¹⁵ **“Artículo 22 Respeto de la privacidad**

1. Ninguna persona con discapacidad, independientemente de cuál sea su lugar de residencia o su modalidad de convivencia, será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, o de agresiones ilícitas contra su honor y su reputación. Las personas con discapacidad tendrán derecho a ser protegidas por la ley frente a dichas injerencias o agresiones.

2. Los Estados Partes protegerán la privacidad de la información personal y relativa a la salud y a la rehabilitación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás.”



En cuyo caso debería gestionar de manera coordinada con el CONAPDIS la información que constaría en la base de datos actualizada de las personas usuarias de perros de asistencia para personas con discapacidad indistintamente de su especialidad que se dispone en el artículo 8 del texto dictaminado.

Artículo 10. Centros de adiestramiento de perros de asistencia

El artículo indica que los centros de adiestramiento para poder operar deberán estar registrados ante SENASA, requisito que genera dudas sobre la incidencia efectiva que podría tener en la operación de los centros, pero sobre todo en la obtención de los permisos de funcionamiento, dado que pareciera es un simple registro, por lo que se sugiere aclararlo en la redacción de la norma.

Respecto a la obligación de los centros de mantener al día un registro que deberá compartir con las autoridades competentes de manera obligatoria, también se sugiere aclarar cuáles serán esas autoridades competentes a la que se hace referencia.

Por otra parte, tal y como se ha mencionado el CONAPDIS es el órgano competente para determinar y certificar las condiciones de discapacidad de las personas¹⁶, por lo que la presentación de este certificado para efectos de aplicación como personas usuarias es conforme a la normativa.

El criterio técnico y jurídico emitido por el CONAPDIS respecto a la certificación en fecha 27 de setiembre de 2024, señaló:

*"Se considera en el criterio que la certificación de la discapacidad que poseen las personas con discapacidad debe ser suficiente para acceder a los animales de asistencia, así como para movilizarse con estos en el entorno y que, correlativamente les implica a dichas personas usuarias el deber de bienestar animal y la responsabilidad frente a las actuaciones de estas y de sus perros ante terceras personas y sus bienes."*¹⁷

Finalmente es relevante para esta asesoría dejar constando en el presente análisis jurídico que en la iniciativa de ley no se incorporan regulaciones relacionadas con los requisitos que podrían solicitarse para la operación de los centros de

¹⁶ **"Artículo 56.- Servicio de Certificación de la Discapacidad (SECDIS).** El SECDIS funcionará como un proceso de la Dirección Técnica, destinado a cumplir con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 40727-MP-MTSS, el cual se establece como una medida de carácter estatal para verificar y evaluar las condiciones subyacentes y determinantes de una o varias condiciones de discapacidad en la persona que así lo solicite.

El servicio se prestará conforme a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de la Organización Mundial de la Salud y una vez verificados los requisitos legales, el CONAPDIS extenderá un certificado que le permitirá a la persona titular acceder a los beneficios de servicios sociales selectivos, de salud, empleo, transporte, educación u otros que estén normados, y que ofrezcan las instancias del sector público en todo el país a las personas con discapacidad." **DE-41088-MP**, Reglamento a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con discapacidad (CONAPDIS), del 30 de abril de 2018 y sus reformas.

¹⁷ CONAPDIS-DT-CT-025-2024, CONAPDIS-UAJ-CT-70-2024



adiestramiento para perros, así como la definición de la autoridad competente para avalar, regular y fiscalizar la operación de estos.

Artículo 11. Monitoreo del binomio

Este artículo señala que el CONAPDIS ha de asegurarse que las organizaciones especializadas en perros de asistencia realizan los monitoreos del binomio de manera periódica, para lo que deberán crear un reglamento en conjunto con la Alianza, siguiendo los estándares internacionales vigentes.

La Ley 9303, en su artículo 3 define las funciones del CONAPDIS, y específicamente en el inciso b) le otorga la función de:

“fiscalizar y evaluar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional vigente en relación con los derechos de las personas con discapacidad, por parte de todos los poderes del Estado y de las organizaciones e instituciones públicas y privadas. Los criterios que emita el CONAPDIS, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para los sujetos sometidos a su control o fiscalización.”

De manera que la ley N°9303 establece una función más amplia que la de asegurarse el monitoreo, la función directa y propia al CONAPDIS de fiscalizar y evaluar el cumplimiento de la normativa, por lo que la norma que se propone podría acoplarse a lo que ya se contempla en la citada ley, dada la rectoría asignada por ley al CONAPDIS en materia de discapacidad.

Sumado a lo anterior, se sugiere que el artículo propuesto profundice sobre el tipo de monitoreo que deberán realizar las organizaciones especializadas, así como la definición de que se refiere con manera periódica. Además, como se verá posteriormente en el análisis, la responsabilidad de monitoreo por parte de las organizaciones que certifican el binomio, se incluye también en el artículo 23, inciso k) del texto dictaminado a esta iniciativa.

Sobre la precisión en relación con las “organizaciones especializadas”, esta asesoría ya se ha referido en el análisis supra, por lo que se reitera la necesidad de precisar a cuáles organizaciones se dirige la obligación, o al menos se detallen aspectos que se tomarán en consideración para definirlos.

Artículo 12. Derechos de las personas usuarias de perros de asistencia

En el **inciso a)** se establece como derecho todo lo mencionado en la normativa y legislación vigente, lo cual no constituye un nuevo derecho o una novedad de esta iniciativa de ley, dado que la normativa vigente debe acatarse y en el caso de los derechos de personas con discapacidad conllevan una protección supra constitucional. De manera que no es necesario indicarlo en un inciso, sino más bien aplicar una adecuada técnica legislativa y señalar en el encabezado de la norma que “se tendrán como derechos de las personas usuarias de perros de asistencia



además de los consagrados en la legislación nacional e internacional vigente, los siguientes:"

En lo que respecta al derecho a poder ingresar, permanecer y deambular a todo espacio público, privado de uso o de servicio público, y medio de transporte público contemplado en el **inciso b)**, es relevante señalar que de conformidad con la Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ratificada por Ley N° 7948 existe un reconocimiento internacional de los derechos de las personas con discapacidad de hacerse acompañar de manera que no se les discrimine de ninguna forma, aunado a la regulación contemplada en la Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, del 02 de mayo de 1996 y sus reformas.

Sobre el derecho de ingreso a espacios privados la norma podría precisar con una mejor redacción que se permitirá el ingreso y permanencia en espacios privados de uso público, o en los cuales se preste un servicio público, dado que la forma en la cual se encuentra la disposición en el texto dictaminado podría interpretarse que se limita al uso de servicio público. Dicha aclaración resulta necesaria en atención al artículo 45 de la Constitución Política, que resguarda la propiedad privada, y al artículo 33 que promulga la no discriminación¹⁸, cuyo reconocimiento es de carácter supraconstitucional tutelado de manera específica para las personas con discapacidad.

Específicamente sobre el derecho de las personas con discapacidad, ya existe una norma que dispone la libertad de acceso a todos los medios de transporte público, en el artículo 45 bis¹⁹ de la Ley N°7600, de manera que este derecho se enmarca en los existentes en la normativa vigente, por lo que su incorporación en esta norma no es necesario, ya que viene a duplicar una norma existente.

Por otra parte, en lo que respecta al **inciso c)** en el que se indica que la persona usuaria de perros de asistencia podrá aplicar a beneficios disponibles, tampoco es un derecho o posibilidad novedosa, por lo que tampoco es necesario sea reiterado en esta norma, y en caso de ser reiterado deberá formularse en las condiciones ya establecidas por la normativa nacional e internacional.

¹⁸ "(...)A la luz de lo expuesto, es evidente que existen una serie de disposiciones vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, que prohíben todo tipo de discriminación contra personas en razón de su discapacidad, las cuales deben ser respetadas tanto por sujetos de derecho público como de derecho privado, pues la tutela efectiva de los derechos de las personas discapacitadas resulta ser uno de los medios por los cuales este grupo de población puede tener una vida lo más independiente y normal posible, en aras de que su integración a la sociedad sea plena.(...)" (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Votos número 8559-2001 y 10433-2002)

¹⁹ "**Artículo 45 bis.- Libertad de acceso**

Las personas con discapacidad que utilicen perros guías o animales de asistencia, así como productos para apoyar la movilidad, tendrán libre acceso a todos los medios de transporte público, así como a toda edificación pública o privada, sin que esto les genere gastos adicionales."



Por lo tanto, los derechos contemplados en este artículo no corresponden a nuevos derechos para las personas usuarias de perros de asistencia, sino que se reiteran o refuerzan derechos que actualmente se contemplan en la normativa especial sobre discapacidad y que devienen además de compromisos internacionales asumidos por el país en esta materia, y hacia esta población.

Artículo 13. Responsabilidades de la persona usuaria de perros de asistencia

Este artículo al establecer responsabilidades a las personas usuarias de perros de asistencia les otorga no solo el deber de cuidado y bienestar (artículo 45, Ley N°8495), les impone otras responsabilidades relacionadas con la salud del animal.

En lo que respecta al **inciso e)**, surge la interrogante si las personas usuarias de perros de asistencia serán de previo capacitadas para determinar lo que se calificará como conductas o condiciones de salud preocupante del animal, ya que se utilizan calificativos que deben ser precisos. Lo anterior, dado corresponde a los médicos veterinarios la valoración profesional y especializada de los perros de asistencia.

Artículo 14. Designación de un tercero para la tenencia temporal de perros de asistencia

El numeral faculta a designar a un tercero la responsabilidad temporal del perro de asistencia en caso de situaciones fortuitas, sin precisar cuáles son los requisitos que se le solicitarán o en su defecto a qué legislación vigente hace referencia, ni tampoco determina las situaciones que se podrían calificar como fortuitas.

Dado lo anterior cabe señalar que jurídicamente se denomina **caso fortuito**:

“Evento, hecho o suceso que acontece por causas humanas, imprevisible, inevitable y que impide hacer lo debido o querido. (...) Acaecimiento imprevisto y ajeno a la voluntad de alguien. Es general la idea de que el caso fortuito excusa el cumplimiento de una obligación.”²⁰

Por lo tanto, debe quedar claro en la norma si lo que se pretende es que el tercero pueda asumir cuando se esté ante situaciones consideradas caso fortuito, y de esta forma otorgar certeza jurídica a lo planteado en este artículo.

Artículo 15. Obligaciones de la administración de espacios públicos y privados

Este artículo obliga a advertir sobre los espacios o áreas que puedan ser de riesgo para el binomio.

En cuanto a esta obligación la norma es omisa en indicar que las advertencias deberán garantizar que la información sea accesible a todas las personas usuarias,

²⁰ <https://diccionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/caso-fortuito>



según sus necesidades particulares, tal y como se dispone en el artículo 50 de la Ley N°7600.

Por otra parte, los obligados según esta norma serán los administradores de espacios públicos, privados de uso o servicio público y medios de transporte. De manera que se sugiere que tal y como consta en la norma sustantiva así se indique en el título del artículo, y de esta forma se garantice la certeza jurídica y uniformidad entre el título y el contenido sustantivo de la norma.

En lo que respecta a la identificación de los espacios a considerar en esta norma se reiteran las observaciones y sugerencias realizadas en el análisis del inciso b) del artículo 12.

TÍTULO II. PERROS DE ASISTENCIA MÉDICA

Artículo 16. Perros de asistencia médica

Este artículo señala que el Ministerio de Salud será el encargado de mantener la base de datos con la información actualizada de las personas usuarias de perros de asistencia médica.

La Ley N°5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, del 08 de noviembre de 1973 y sus reformas, en su artículo establece:

Artículo 1°.- La definición de la política nacional de salud, y la organización, coordinación y suprema dirección de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley "Ministerio".

Por lo que otorgar esta obligación al Ministerio de Salud, en principio no violenta el principio de legalidad.

No obstante, en este caso se sugiere aclarar o incorporar en la norma esta clasificación de perros de asistencia, ya que no fue desarrollada en el artículo 4, inciso i), ni tampoco en el artículo 7 de la iniciativa de ley, y es requerida una mejor comprensión de los perros que serán clasificados como de asistencia médica para cumplir con el principio de seguridad jurídica.

Aunado a lo anterior, una vez se aclare lo relacionado con la calificación de este tipo de perros, y sus requisitos. Además de poder realizar una valoración más precisa sobre la idoneidad y las implicaciones de que no se considere un registro unificado sobre las personas usuarias y los perros de asistencia con independencia de la clasificación de estos, pues como se vio en el artículo 8, el registro de personas usuarias de perros de asistencia para personas con discapacidad sería administrado por el CONAPDIS.



Ahora bien, en el segundo párrafo de esta norma se otorgan los mismos derechos contemplados en el artículo 12 de la iniciativa a las personas usuarias que estén debidamente identificadas. No obstante, no se indica en este artículo cuál es el medio para identificar estas personas, lo cual está íntimamente ligado con los requisitos que deberían cumplirse y que no se definen en la iniciativa de ley.

Artículo 17. Centros de adiestramiento de perro de asistencia médica

Este artículo al igual que el artículo 10 de la iniciativa plantea la obligación de los centros de adiestramiento de encontrarse registrados ante SENASA, por lo que se reiteran las observaciones realizadas en el análisis realizado en dicho numeral.

También se recalca que en esta iniciativa de ley no se incorporan regulaciones relacionadas con los requisitos que podrían solicitarse para la operación de los centros de adiestramiento para perros (ya sea perros de asistencia o de asistencia médica), ni se determina la autoridad competente para avalar, regular y fiscalizar la operación de estos lugares.

TÍTULO III. ANIMALES DE APOYO EMOCIONAL

Artículo 18. Animales de apoyo emocional

Este artículo dispone que el Ministerio de Salud será la institución encargada de regular los animales de apoyo emocional en conjunto con la Alianza Interdisciplinaria.

Al respecto es relevante citar que el artículo 2 de la Ley N° 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, le otorga a este ministerio, entre otras, las funciones de:

*"(...) b) **Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general;** y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;*

*c) **Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;***

*ch) **Ejercer la jurisdicción y el control técnicos sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas,** así como coordinar sus acciones con las del Ministerio;*

*e) **Realizar las acciones de salud en materia de medicina preventiva, sin perjuicio de las que realicen otras instituciones;**(...)"*

En virtud de lo anterior, dado que el Ministerio de Salud tiene la dirección de los servicios de salud, como competencia otorgada en la Ley N°5412, así como las citadas atribuciones, es a este ministerio al que le corresponde dirigir las políticas



nacionales en materia de salud, por lo que imponer una obligación de trabajo conjunto con la Alianza podría violentar el principio de legalidad, de manera que se posibilite un menoscabo de las competencias de este ministerio. A lo cual debemos sumar las observaciones y las dudas que se han externado anteriormente sobre la creación de la Alianza, su operación, gestión, financiamiento entre otros aspectos señalados por esta asesoría en el análisis de los artículos 5 y 6.

Por otra parte, en el mismo artículo se define la Comisión de Vínculo Humano-Animal del Colegio de Profesionales en Psicología, como el ente que analizará y certificará dicho vínculo.

Esta segunda disposición contenida en la norma suma a la iniciativa un componente más como lo es el vínculo entre el animal de apoyo emocional en este caso y la persona, por lo que sería conveniente incorporarla en un artículo separado al de la regulación de animales de apoyo emocional por la vía de reglamento.

Sumado a lo anterior, la Comisión referida es una de las comisiones de trabajo del Colegio de Profesionales en Psicología, que tiene como objetivo *“el promover el vínculo humano-animal sano, tomando en consideración aspectos éticos y científicos para la creación de un nuevo espacio de acción profesional y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, los animales y el ambiente.”*²¹

Por lo tanto, al incorporar la competencia de certificación del vínculo a esta comisión mediante una ley se estaría imponiendo la existencia permanente de este órgano en la estructura del Colegio de Profesionales en Psicología, así como un nuevo objetivo para esta comisión.

En relación con esta competencia surgen interrogantes sobre la forma en la cual operará la comisión para el otorgamiento de dicha certificación, así como el presupuesto que podría utilizarse para ese fin, o quien asumirá los costos de dicha certificación. Además de lo externado en el análisis realizado a los artículos 5 y 6 sobre la naturaleza jurídica de los colegios profesionales.

La Junta Directiva del Colegio de Profesionales en Psicología, mediante CPPCR-JD-99-2024, del 01 de octubre de 2024, que consta en el expediente señaló:

“CVHA es una comisión de carácter consultativo de expertise técnico ad honorem de la Junta Directiva, no tenemos un mecanismo ni una estructura para asumir acciones de este tipo, (analizar cada caso y “revisar” el vínculo para realizar la certificación). Lo que si podemos hacer es orientar y brindar dirección al gremio para la realización de este tipo de labores, pero la CVHA como tal, no la puede asumir.”

²¹ <https://psicologiacr.com/comisiones-3/>



Por lo tanto, previo a imponer una disposición como la contemplada en este artículo deberían analizarse aspectos de legalidad y seguridad jurídica, así como las posibilidades de gestión sobre la competencia que se impone.

Artículo 19. Acceso de animales de apoyo emocional

El artículo señala que los animales de apoyo emocional no son equiparables con los perros de asistencia, lo que implica que su acceso estará a discreción de la administración de los espacios privados de uso o de servicio público.

En las definiciones propuestas en el artículo 4 del texto dictaminado de la iniciativa de ley se plantean con claridad diferencias en las concepciones de los animales de apoyo emocional y los perros de asistencia. Al respecto nótese que por tratarse de animales de apoyo emocional no se limita a perros.

De manera que dejar a discreción de la administración de los espacios privados de uso público o de servicio público podría resultar razonable, aunque las decisiones discrecionales sobre este aspecto deben garantizar la no discriminación de las personas, dado que las decisiones podrían responder a criterios subjetivos.

TÍTULO IV. PERROS PARA INTERVENCIONES ASISTIDAS

Artículo 20. Intervenciones asistidas con perros

Esta norma establece que los centros de adiestramiento que formen perros para intervenciones terapéuticas y sus manejadores deben estar registrados ante el Ministerio de Salud. Y también que los perros para intervenciones asistidas educativas y sus manejadores deben estar registrados ante el Ministerio de Educación Pública.

Nuevamente es relevante mencionar que el texto dictaminado de la iniciativa de ley es omiso en definir al menos los requisitos mínimos que deben cumplir los centros de adiestramiento para obtener su habilitación y operar, y el órgano o ente que les fiscalizará, debido a que de lo contrario deberán atender todas las instancias de fiscalización y vigilancia que se encuentran dispersas en la normativa, lo cual podría a su vez dificultar la aplicación de la posible ley que resulte de esta iniciativa en caso de aprobarse.

Además, la iniciativa al pretender la inscripción de los centros de adiestramiento ante distintos entes y órganos de la administración pública podría violentar la simplificación de trámites regulada en la Ley N°8220.

Por otra parte, este título sobre perros para intervenciones asistidas se compone de un solo artículo que refiere a las instancias en las cuales deben inscribirse los centros de adiestramiento, sus manejadores y los perros, pero no incorpora ninguna



disposición adicional sobre la forma en la cual se definirá cuándo procede la intervención asistida, cuál sería el papel de SENASA, y otros aspectos que podrían facilitar la aplicación de este tipo de asistencia a las personas.

CAPÍTULO III. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21. Adiestradores caninos

En este artículo se pretende otorgar los mismos derechos mencionados en el artículo 12 de la iniciativa de ley a los adiestradores caninos mientras estén trabajando con los perros en formación, tomando en cuenta normativa y legislación vigente.

Sin embargo, esta pretensión podría resultar contradictoria, dado que los derechos contenidos en el artículo 12 del texto dictaminado de esta iniciativa de ley se establecen para personas con discapacidad debidamente certificada, dado que son quienes tienen la posibilidad de ser usuarios de perros de asistencia.

De manera que no es comprensible la intencionalidad de incorporar esta norma, así como el cumplimiento de los principios de legalidad y certeza jurídica en otorgar supuestos derechos a personas que no posean ninguna discapacidad.

Por lo que se sugiere en caso de requerirse otorgar algunas prerrogativas a las personas adiestradoras de perros para el buen desempeño de su función, que éstas sean definidas con precisión en la iniciativa y no homologarlas a los derechos que se encuentran determinados en los cuerpos normativos citados en el análisis supra que son exclusivos para personas con discapacidad.

Artículo 22. Servicios amigables con animales de compañía

En el artículo se determina la prioridad de accesos, garantía de entornos inclusivos para personas con discapacidad poseedoras de un perro de asistencia y el desarrollo adecuado del binomio, ante los accesos que se otorguen en algunos lugares de animales de compañía.

El contenido sustantivo de este numeral no es coherente con el epígrafe, dado que no se regulan de manera directa y clara que los servicios sean amigables con animales de compañía, sino que más bien prioriza el ingreso de perros de asistencia y los entornos inclusivos para personas con discapacidad.

Por otra parte, este es el único artículo en el texto dictaminado que se refiere en sentido estricto a animales de compañía, cuyo trato si esta definido en el artículo 7 de la Ley N°7451, Ley de Bienestar de los Animales.



Además, esta norma se refiere a personas con discapacidad poseedoras de un perro de asistencia, a diferencia del resto del articulado que utiliza el término “personas usuarias de perros de asistencia”, por lo que se recomienda unificar en la redacción el uso del mismo lenguaje.

Por lo tanto, se recomienda reformular la redacción de este numeral tomando en consideración cuál es la finalidad de su incorporación en la iniciativa de ley, dado que el derecho de acceso de las personas usuarias de perros de asistencia se encuentra incluido en el inciso b) del artículo 12 de esta propuesta sobre el cual se realizaron las observaciones pertinentes.

Artículo 23. Responsabilidades de la organización que certifica el binomio

Este artículo plantea a las responsabilidades de la organización que certifica el binomio.

Previo a referirnos a las responsabilidades que se imponen, cabe reiterar que la iniciativa de ley no incluye regulaciones relacionadas con el proceso de certificación del binomio, los requisitos, la idoneidad o capacidad de las organizaciones que tendrán la posibilidad de certificarlo, aspectos de suma relevancia para la aplicación de la posible ley y de normas como la que aquí se analiza.

En cuanto a las responsabilidades se desprende que en su mayoría podrían ser de incidencia directa a la organización y su capacidad para certificar, pero no se señala cual será la institución o ente que realizará la fiscalización y verificará el cumplimiento, pues tampoco se incluyen en esta iniciativa de ley posibles sanciones por incumplimientos a lo dispuesto. Debido a que el artículo 11 del texto dictaminado que se analiza solamente se refiere a la competencia de CONAPDIS para asegurarse que las organizaciones que certifican realicen monitoreos del binomio (**inciso k**).

No obstante, en los **incisos g) y h)** se incluyen obligaciones relacionadas con los perros y las condiciones de éstos, mientras que en el **inciso l)** la responsabilidad es relacionada con financiamiento. Por lo que pareciera que no corresponden a responsabilidades directamente relacionadas con la certificación del binomio, aspectos que deberán ser aclarados.

El entregar al perro de asistencia castrado (inciso g) podría ser obligación del centro de adiestramiento o de quien provea el animal, no de la organización que certifica el binomio, así como lo señalado en el inciso h) sobre la educación del animal según la edad.

Además, en el **inciso i)** se impone la obligación de asistir al menos a una actualización de conocimientos por año, organizada o avalada por las autoridades mencionadas en esta ley, sin embargo, esta obligación recaería en las



personas que colaboran en la organización, o que participan del proceso de certificación, y así debería indicarse en la norma.

Aunado a lo anterior sigue sin quedar claro cuales serán las autoridades a las que se refiere, pues como se ha señalado no existe claridad en la norma sobre las competencias de las instituciones, entes y órganos que se involucran en la ley.

Como aspecto de técnica legislativa es necesario mencionar que la incorporación lógica del articulado de la iniciativa de ley deberá considerarse, dado que en este caso en el artículo 11 se establece la obligación de monitoreo del binomio, y es hasta en este artículo 23 que se incluyen las responsabilidades para las organizaciones que lo certifiquen, por lo que se recuerda la importancia de mantener una estructura lógica, coherente y ordenada de los proyectos de ley.

Artículo 24. Retiro de labores del perro de asistencia

En este artículo se definen algunas condiciones que se deberán tomar en cuenta para el retiro de la labor de un perro de asistencia, aunque el retiro de labores no implica el retiro del perro.

De la redacción del numeral se podrían desprender algunas inconsistencias debido a que, si bien en el primer párrafo se definen las condiciones para tomar en cuenta para el retiro, en el segundo párrafo se establecen otras condiciones y circunstancias que establecen la responsabilidad de retirar al animal, por lo que se recomienda uniformar la redacción, de manera que si se establecen condiciones en incisos se incluyan todas sin contradicciones.

Además, se deberían incluir en un solo párrafo las acciones que deberá realizar la persona usuaria para proceder con el retiro del perro.

Por otra parte, no se determina el órgano o profesional competente para determinar si el perro reúne las condiciones o no para seguir realizando su labor, aspecto que podría requerir la sujeción a una valoración profesional y emisión de un dictamen médico veterinario, por lo que se genera otro vacío en la normativa y por ende violación al principio de certeza jurídica.

Aunado a lo anterior, es relevante insistir en la importancia de que en la iniciativa se contemplen otros aspectos que podrían facilitar la aplicación de una posible ley y que han sido reiterados en el análisis realizado supra, de manera que la iniciativa de ley se fundamente en los principios de legalidad, seguridad jurídica, razonabilidad, no discriminación.



DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Esta asesoría aclara que las normas transitorias, se distinguen por “facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.”²²

La vigencia de las normas transitorias es temporal y hasta provisional. La doctrina menciona que su contenido típico es el del derecho inter temporal, **o sea servir de puente en la transición de la ley anterior a la nueva**, y regular situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación tales como hechos, actos, relaciones jurídicas y sus consecuentes efectos ya sean consumados o futuros. Aclarada la naturaleza y alcances de las normas transitorias se procede al análisis de la norma formulada:

TRANSITORIO I-

Establece un plazo de seis meses contados a partir de la publicación para que el Poder Ejecutivo reglamente esta ley.

Esta norma contempla la potestad reglamentaria, que es un deber y atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, según se estipula en los incisos 3 y 18 del Artículo 140²³ de la Constitución Política, y cuya finalidad es complementar y desarrollar con mayor profundidad los preceptos contenidos en la ley que le da su origen, de forma tal que coadyuve en el cumplimiento de los fines de esta. Igualmente, es oportuno tener presente que las normas reglamentarias siempre estarán subordinadas a la ley, con lo cual “*el reglamento no puede vulnerar la concepción sustantiva de la ley*”.²⁴

Esta disposición **no reúne** los elementos propios de una norma transitoria, dado que su contenido no es transitorio, por corresponder a una disposición ordenadora para la cual el Poder Ejecutivo se encuentra facultado constitucionalmente, por lo que debe enumerarse como una norma sustantiva del proyecto de ley y no como norma transitoria.

²² García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 137, 219, 220.

²³ Artículo 140- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...)

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

(...)

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;

(...).

²⁴ Sala Constitucional, Resolución N° 27603 – 2021, de las doce horas y diecisiete minutos del ocho de diciembre del dos mil veintiuno



RIGE

Posterior al articulado se ubica correctamente, de manera aparte y sin numeración la frase sacramental de cierre “Rige a partir de su publicación”, tal como bien lo indica el proyecto.

IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GENERO

El proyecto de ley bajo estudio no presenta una vinculación explícita con instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención Belen do Pará”, o el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; ni con otros instrumentos no convencionales del marco jurídico internacional relacionados con la temática de género.

Sin perjuicio de lo anterior, las mujeres con discapacidad o que presenten alguna condición y que puedan resultar beneficiadas con la implementación de las regulaciones de esta posible ley podrían mejorar sus condiciones y calidad de vida.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- Sobre el texto dictaminado de esta iniciativa de ley, se han detectado problemas de constitucionalidad sobre los cuales se han realizado observaciones de fondo y forma, y se han brindado fundamentos jurídicos que deberán ser consideradas en atención de los principios de seguridad jurídica, legalidad, razonabilidad, no discriminación para su adecuada integración al ordenamiento jurídico.
- Una vez solventados los aspectos de constitucionalidad señalados la aprobación de esta iniciativa obedecerá estrictamente a criterios de conveniencia y oportunidad que consideren los señores y señoras legisladoras.
- El derecho de las personas con discapacidad a contar con perros de asistencia está reconocido con independencia de su discapacidad, en relación con la especificidad de sus necesidades, y garantía de su autonomía personal y desarrollo. Por lo tanto, la iniciativa deberá ajustarse y ser congruente con el marco jurídico relacionado con los derechos de las personas con discapacidad.



- El desarrollo de la iniciativa de ley no define con claridad aspectos esenciales sobre la regulación que se pretende incorporar, y en lo que respecta a las competencias de las instituciones, entes, órganos de la administración pública, así como la participación de privados.
- En relación con SENASA que tiene amplias facultades en materia de salud animal, la iniciativa de ley no es precisa sobre su rol, en casos tales como la operación de centros de adiestramiento, entrenamiento y clasificación de los perros de asistencia y animales de compañía, y valoración de la idoneidad de estos animales.
- Por su parte el CONAPDIS, es el órgano rector en materia de discapacidad de conformidad con la normativa nacional vigente, por lo que sus competencias deberán ajustarse.
- De conformidad con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 7600, la iniciativa de ley es de consulta obligatoria a las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas. De manera que no incluirlas podría ser violatorio de sus derechos de participación y de consulta estrecha, establecidos tanto en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, como en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- La creación de una Alianza Interdisciplinaria en las condiciones que se indican en el texto dictaminado, con participación de Colegios Profesionales carece de fundamentación técnica e incorporación de aspectos esenciales para evitar contradicciones y roces de legalidad.
- En la redacción del texto dictaminado no se utiliza un lenguaje inclusivo.
- El proyecto de ley tiene una nula vinculación con la consecución de los objetivos, metas e indicadores de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Las observaciones puntuales sobre técnica legislativa han sido señaladas en el análisis del articulado.

Se recomienda el uso de lenguaje inclusivo en la propuesta.

El texto dictaminado de la iniciativa cuenta con epígrafes de artículos que no coinciden con el contenido sustantivo de la norma, aspecto que deberá corregirse.



Y el mismo sentido deberá considerarse el orden lógico, coherencia y claridad del articulado.

VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

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

7.2 Delegación

La iniciativa de ley puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones que establece el párrafo tercero del artículo 124 constitucional.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Ministerio de Planificación
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles
- Todas las Instituciones Autónomas del Estado
- Corte Suprema de Justicia, Organismo de Investigación Judicial
- Organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas

Facultativas

- Ministerio de Educación Pública
- SENASA
- CONAPDIS
- Ministerio de Salud
- Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica
- Colegio de Profesionales en Psicología
- Colegio de Médicos
- Colegio de Médicos Veterinarios de Costa Rica

VIII. FUENTES

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



Leyes

- Ley N.º9379, Ley para Promoción de la autonomía Personal de las Personas con Discapacidad
- Ley N.º9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
- Ley N.º 8661, Aprueba Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo
- Ley N.º8495, Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal
- Ley N.º8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos
- Ley N.º 7948 Aprobación de la Convención Americana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley N.º 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad
- Ley N.º 7451, Ley de Bienestar Animal.
- Ley N.º 6227, Ley General de la Administración Pública
- Ley N.º6144, Ley del colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica
- Ley N.º5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud
- Ley N.º 3455, Ley del Colegio de Profesionales en Medicina Veterinaria de Costa Rica
- Ley N.º 3019, Ley orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos
- Ley N.º2171, Ley del Patronato Nacional de Ciegos
- Ley N.º 13, Ley Orgánica del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

Reglamentos

- Reglamento a la Ley N.º 7600, Decreto Ejecutivo N.º 26831-S
- Reglamento para la Reproducción y Tenencia Responsable de Animales de Compañía, Decreto Ejecutivo N.º 31626

Sala Constitucional

- Resolución 2007-17528
- Resolución 10433-2002
- Resolución 8559-2001

Antecedentes Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

Informes Técnicos sobre Proyectos de Ley

- AL- DEST- IJU-295-2017, Expediente N.º19.461
- AL-DEST-IJUR-245-2016, Expediente N.º19.050

*Elaborado por: asv
Supervisado por: crch
/*lsch/21-07-2025
c. archivo// 24124 IJU// d/s/sil*