



18 de junio de 2025
AL-DEST-IJU-222-2025

Señores (as)
Comisión Permanente de
Gobierno y Administración, Área VIII-
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.479

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.479**
Proyecto de ley: **LEY DE TRANSPARENCIA DE LOS EXÁMENES DE
INCORPORACIÓN A LOS COLEGIOS PROFESIONALES.**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 18-6-2025



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -222 -2025

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

EXPEDIENTE N.º 24.479

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

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



18 DE JUNIO DE 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	5
II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)	5
III. ANTECEDENTES	6
IV. ANÁLISIS DE FONDO	7
V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	11
Artículo 1- Objeto de la ley	11
Artículo 2- Definiciones	12
Artículo 3- Potestad para realizar exámenes de incorporación	13
Artículo 4- Comprobación académica	13
Artículo 5- Finalidad de las pruebas o los exámenes	14
Artículo 6- Ente de validación	15
Artículo 7- Garantías para los examinandos	16
Artículo 8- Exención de toda prueba o exámenes	17
Artículo 9- Contenido de las pruebas o los exámenes	18
Artículo 10- Derecho a la incorporación	19
Artículo 11- Órgano ejecutor y tribunal examinador	19
Artículo 12- Publicidad de los resultados y los recursos	21
Artículo 13- Publicidad de las estadísticas	21
Artículo 14- Efecto uso de prueba diferenciada	21
Artículo 15- Reglamentación	21
Artículo 16- Esta ley deroga toda otra norma anterior que se le oponga	21
Transitorio Único	22
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	22
VII. CONCLUSIONES	22
VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	23
Votación	23



Delegación	23
Consultas:	23
IX. FUENTES	24



AL-DEST- IJU -222 -2025

INFORME JURIDICO¹

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

EXPEDIENTE N.º 24.479

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La propuesta está compuesta por dieciséis artículos y una disposición transitoria que regula y establece una serie de mecanismos y procedimientos para la aplicación de exámenes de incorporación de los colegios profesionales. De acuerdo con la exposición de motivos, tales exámenes hoy día se instrumentalizan por parte de los colegios profesionales con fines gremiales, lo que va en detrimento de la calidad y la competencia técnica de sus miembros.

Entre otros aspectos, se proponen regulaciones en torno a: validación externa de los exámenes, publicación de los contenidos, requisitos de egreso, conocimiento de la composición del tribunal calificador, notificación de resultados, costos, reconocimiento de cursos de deontología, aprobación de órganos como el CONARE o CONESUP, entre otros.

La iniciativa parte de la premisa de que es necesario regular este tipo de exámenes, con el fin de que no se conviertan en barreras para limitar la competencia y que su diseño e implementación, garanticen la idoneidad profesional

**II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

El proyecto de ley presenta una vinculación nula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, ello debido a que del análisis efectuado, el mismo no podría ligarse de forma específica con ninguno de los 17 ODS y por lo tanto no se puede indicar ningún tipo de afectación.

¹ Elaborado por **Víctor E. Granados Calvo**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Gerente Departamento de Servicios Técnicos.



La viabilidad de dicha iniciativa dependerá del análisis jurídico que se haga sobre el particular.²

III. ANTECEDENTES

Según la información brindada por el Área de Investigación y Gestión Documental se hallaron dos Expedientes Legislativos similares, el 14316 y el 17192.

EXPEDIENTE No:	14.316
NOMBRE	Incorporación a los Colegios Profesionales mediante exámenes
PROPONENTES	Manuel Antonio Bolaños y Rina Contreras, Diputados
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Fue Archivado por Vencimiento Cuatrienal el 04 de abril del 2005. Según el Artículo 119 del Reglamento Legislativo.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	Oficio No. S.T.512-01
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	En lo que nos interesa el Informe indicaba: "El artículo 3, trae a colación el problema de definirle como finalidad, a los exámenes que se pretenden imponer, la determinación de idoneidad profesional de los solicitantes para el ejercicio de la profesión, para la cual solicitan la colegiación después de que han cumplido con todos los requisitos académicos y legales para obtener el título correspondiente, emitido dentro de las competencias que le han sido otorgadas constitucionalmente a las universidades. Resulta confuso en el artículo de comentario establecer que los exámenes en lo posible han de ser orales y escritos. También resulta confuso el término "posibilidad de remedio" empleado. Lo cual se recomienda corregir para evitar roces con los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Además, establece el deber de nombrar un órgano ejecutor del diseño de los exámenes y un tribunal examinador, pero contrario al principio de seguridad jurídica y de legalidad, no se indican perfiles en este artículo, ni integración de éstos."
EXPEDIENTE No:	17.192
NOMBRE	Incorporación a los Colegios Profesionales mediante exámenes
PROPONENTES	Varios Señores Diputados
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Fue Archivado por Dictamen Negativo Unánime el 13 de junio del 2012. Según el Artículo 81BIS del Reglamento Legislativo.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	Oficio No. S.T.094-2009 J
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL	En lo que nos interesa el Informe indicaba: "Es por medio de un análisis de nuestra legislación y de lo que al respecto a dicho la Sala

² Ethel Abarca Amador. Supervisado por Tonatihu Solano Herrera Área de Investigación y Gestión Documental.



<p>INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:</p>	<p>Constitucional, que se puede afirmar que las diferentes regulaciones que se apliquen en un colegio profesional, en cuenta el examen de incorporación profesional, van a depender de los criterios que oportunamente hayan decidido ser incorporados en su legislación ordinaria. En este sentido se refirió la Sala Constitucional, en su resolución número 1626-97 de las 15 horas veintiún minutos del 18 de marzo de 1997: "es facultad exclusiva de cada colegio profesional disponer los requisitos necesarios para incorporar a aquellos interesados en ejercer su profesión, los cuales deben ser establecidos previamente en ley formal" (Resolución N.º 2894-93 de las 15:09 horas del 18 de junio de 1993); Lo cual reafirmó, en otro asunto, al señalar que "en virtud de concernir al ejercicio de una profesión, las condiciones de la incorporación a un colegio profesional, también deben ser reguladas por ley". (Resolución N.º 1626-97 de las 15:21 horas del 18 de marzo de 1997). "</p>
---	---

IV. ANÁLISIS DE FONDO

Los colegios profesionales son entes públicos no estatales, por ende, dada su naturaleza jurídica, se encuentran sometidos al principio de legalidad, es decir, en palabras de la Procuraduría General de la República se les reconoce la titularidad de una función administrativa y, además, técnicamente, ejercen función administrativa "(...) En ese sentido, sus cometidos y organización son semejantes a los de los entes públicos. En otras palabras, el ente público no estatal tiene naturaleza pública en virtud de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento (...)"³

Por su parte, la Sala Constitucional, califica a los Colegios Profesionales como manifestación expresa de la llamada "Administración Corporativa":

*Bajo esta síntesis definitoria, el colegio profesional resulta ser una agrupación forzosa de particulares, a la que la ley dota de personalidad jurídica pública propia y cuyos fines, junto con la defensa de los intereses estrictamente privados, propios de los miembros que lo integran, son los de ejercer determinadas funciones públicas.*⁴

A lo largo de los años, ha examinado la Sala Constitucional, que los Colegios Profesionales no se oponen o contradicen el contenido del párrafo final del

³ Dictámenes números C-033-2014 del 4 de febrero del 2014 y C-127-97 del 11 de julio de 1997

⁴

Sentencia N.º 1725-96, de las 09:21 horas del 19 de abril de 1996, criterio reiterado en sentencia No. 2020-018378, de las 09:15 horas de 25 de setiembre de 2020.



artículo 25 Constitucional⁵ ya que el derecho de asociación y la garantía de que nadie puede ser obligado a formar parte de asociación alguna, se refiere a situaciones regidas por el principio de autonomía de la voluntad, es decir, no abarca a organizaciones que poseen una finalidad, que más allá de los intereses grupales o gremiales, cumplen una función de potestades de imperio delegadas por el Estado (...) *Estas potestades tienen, necesariamente, que ser atribuidas por ley. La ley configura cada uno de los colegios, atribuye sus funciones, determina su composición y organización, sin perjuicio de que la corporación pueda establecer también reglas de autoorganización y de regulación del ejercicio profesional (reglas deontológicas)*”.⁶

Efectivamente los colegios profesionales, no solo actúan en defensa de los intereses de sus miembros, sino que ejercen la observancia de las normas éticas en el ejercicio de la profesión, así como respecto de la idoneidad académica de sus agremiados, lo cual es sin duda un asunto de interés público. Sobre este punto la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 Y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, manifestó:

*“ 68. La Corte observa que la organización de las profesiones en general, en colegios profesionales, no es per se contraria a la Convención sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la actuación de los colegas. Por ello, si se considera la noción de orden público en el sentido referido anteriormente, es decir, como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios, es posible concluir que la organización del ejercicio de las profesiones está implicada en ese orden.”*⁷

Ahora bien, la presente propuesta pretende establecer una serie de regulaciones y de procedimientos para la aplicación de exámenes de incorporación de los colegios profesionales. De acuerdo con la premisa de la justificación, tales exámenes se han instrumentalizado con el fin de imponer barreras innecesarias, en detrimento de la calidad y competencia profesional.

5

ARTÍCULO 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.

⁶ PGR. Dictamen N.º C-024-2007, de 2 de febrero del 2007.

7

PGR. Opinión Consultiva No. OC-5-85 del 13 de noviembre de 1985.
Recuperado <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf>.



En cuanto a la validez, legalidad y constitucionalidad de los mencionados exámenes de incorporación, en el caso de la incorporación al Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica, la Sala Constitucional ha indicado:

*“En este sentido, tomando en consideración el deber del Colegio de Abogados para verificar la idoneidad para el ejercicio de la profesión, se ha reconocido su competencia no sólo para dictar el Reglamento de Deontología, Vigilancia y Excelencia Académica, **sino que también para incorporar las pruebas pertinentes que más allá de lo deontológico, permitan validar aquella idoneidad –incluso académica– que el Colegio está obligado a hacer respetar, reconociendo también al Colegio, su competencia respecto de la definición de los contenidos y materias a considerar en las pruebas pertinentes –ver misma sentencia 2014-18217–**, tal como bien lo admite el propio accionante, se lo reconoce su propia legislación orgánica a partir de la reforma producida en setiembre de 2014, reforma que, al mismo tiempo, debe orientar la lectura y comprensión de todo documento que con anterioridad a ella se haya emitido al respecto, como el dictamen de la Procuraduría General de la República que cita el accionante”⁸ (Lo suplido es nuestro)*

Lo anterior, evidentemente no solo aplica para el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, se trata de una potestad que la Sala Constitucional reconoce a todas estas corporaciones profesionales, en caso que se reformen sus leyes orgánicas o se dicte una ley general, como la que aquí se trata de impulsar, que confiere legitimidad y validez para diseñar, elaborar y aplicar este tipo de pruebas. Entonces, esta asesoría no puede dejar pasar, y consiste en que el legislador ha reformado legislación orgánica de los entes públicos estatales de al menos dos colegios profesionales que están aplicando las pruebas, el de Abogados y Abogadas y el de Médicos y Cirujanos.

En efecto, se reformó y adicionó la Ley N° 13 “Ley Orgánica del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica”, de 28 de octubre de 1941, mediante la Ley N° 9266, del 12 de agosto de 2014, en sus artículos 1 (incisos 8, 9 y 10) y 18 (inciso 6) que son los que nos interesa destacar, pues se atribuyó al Colegio y a la Junta General, lo siguiente:

Artículo 1°.- *El Colegio tiene por objeto:*

(...)

8. Vigilar la excelencia académica de los egresados de las universidades.

9. Promover la excelencia académica continua de los colegiados.

⁸ Sala Constitucional N.º 1496-2017 de las 9:05 del 1 de febrero de 2017



10. Promover los mecanismos de control y seguimiento de la calidad deontológica, ética y moral de sus agremiados.

Artículo 18.- Son atribuciones de la Junta General:

(...)

6. Emitir la normativa reglamentaria correspondiente, con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos de calidad académica y deontológica de los egresados de las universidades y de sus agremiados.

Dadas esas habilitaciones legales, la Junta aprobó el Reglamento para la Deontología Jurídica, Vigilancia y Excelencia Académica.

El Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica siguió por la misma senda siendo que la Ley N° 3019, de 09 de agosto de 1962, fue reformada por la Ley N° 9809, del 4 de febrero del 2020, en cuyo artículo 1° aparece un inciso h) que dice así:

Artículo 3- Las finalidades del Colegio son:

(...)

h) Verificar la idoneidad para el ejercicio de la profesión de los egresados de las universidades. Para dar cumplimiento a esta finalidad, el Colegio podrá emitir la normativa y realizar las pruebas que considere pertinentes.

(...)

Este proyecto de ley, lo que se establece en normativa legal especial para esos dos gremios, lo regularía de forma general para cualquier tipo de Colegio Profesional que esté debidamente registrado y con ordenamiento legal de respaldo, en ese sentido, este proyecto de ley, en caso de cristalizar como ley de la República afectaría a los dichos colegios profesionales.

Partiendo de lo anterior es posible concluir *prima facie* que, si es viable jurídicamente, establecer una serie de regulaciones generales en torno a los exámenes de incorporación, empero haciendo algunas observaciones. La función de la persona legisladora en este caso debe de limitarse a establecer líneas generales sin pretender abarcar asuntos relativos al contenido de los exámenes. Por otra parte, debe recordarse que no todos los colegios profesionales realizan exámenes de incorporación, por lo que la eventual aprobación de la propuesta podría interpretarse de dos formas, cuestión que el legislador debe zanjar, por un lado, que sea obligatorio realizar pruebas de idoneidad para la incorporación al Colegio Profesional o bien, que se le permita



al Colegio respectivo, decidir sobre la realización o no de las pruebas, como un acuerdo que se adopte a través de los órganos decisorios internos.

Finalmente, debe de analizarse el caso del Colegio Profesional de Médicos y Cirujanos que además del curso de ética y deontología para médicos y del examen de conocimientos médicos (ECOM-CR) debe de cumplir (los incorporandos) con otros requisitos para incorporarse a ese colegio profesional, a saber:

- f) Haber hecho un año de internado en un hospital nacional o extranjero capacitado para tal fin, a juicio del Colegio de Médicos y Cirujanos y de la Facultad de Medicina, y*
- g) Haber desempeñado durante un año el Servicio Sanitario en el país.⁹*

Dicho lo anterior, de conformidad con los artículos 105 y 121 inciso 1 de la Constitución Política, pueden las diputaciones establecer regulaciones en torno a los exámenes de incorporación de los colegios profesionales, pues esto se encuentra dentro de las competencias constitucionales de los representantes a la Asamblea. No obstante, se hará más adelante, en el respectivo análisis del articulado, una serie de observaciones en torno a algunas de las disposiciones de la propuesta, que podrían dar al traste con los fines que se persiguen.

Si bien es cierto la iniciativa se mantiene dentro del margen en el cual la persona legisladora, en ejercicio de su discrecionalidad, puede regular los parámetros para la aplicación de este tipo de pruebas, se han identificado algunas áreas del proyecto, en los que se podría debilitar la idoneidad del examen, los criterios técnicos, la objetividad, y la independencia de los colegios profesionales; eso lo veremos a continuación.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1- Objeto de la ley

Se evidencia un problema de técnica en la redacción del artículo ya que en el mismo se indica que el objetivo es “establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar a los colegios profesionales, cuando así lo requieran, la aplicación de exámenes de incorporación a los incorporandos...”

⁹ Cfr. Incisos f y g del artículo 7 de la Ley N.º 3019 del 09 de agosto de 1962.



No se recomienda el uso del verbo facilitar y la frase “cuando así lo requieran”.

De acuerdo con la exposición de motivos y el alcance y contenido de la propuesta, el objeto de la ley es el establecimiento de normas, procedimientos y mecanismos que potestativamente podrán aplicar los colegios profesionales en los exámenes de incorporación, para aplicar pruebas de excelencia académica, examen de idoneidad profesional o examen de incorporación. La sugerencia consiste en mejorar la redacción.

Artículo 2- Definiciones

Se emiten un total de 9 definiciones. En general se consideran definiciones concisas, bien construidas y sobre las que existe desarrollo normativo más adelante, lo que, a fin de cuentas, es el objetivo que tienen las definiciones dentro de un texto legal.

Sin embargo, se identifica la definición de “Comisiones de alzada” que se conceptualizan como “(...) comisiones de académicos de reconocido prestigio, cuyo único propósito es conocer las apelaciones que se presenten contra los resultados de las pruebas. Sus miembros no podrán ser parte del órgano ejecutor y de los tribunales, tienen independencia funcional y tienen sus mismas incompatibilidades”

De acuerdo con el articulado, más adelante se hace referencia tímidamente a los órganos de alzada y no hay un desarrollo amplio de las competencias que podrían tener esos órganos en los procesos de apelación.

En cuanto a la definición de idoneidad profesional, podría considerarse muy básica y podría mejorarse. En el pasado nuestro Departamento dijo sobre la idoneidad profesional, lo siguiente:

Se concibe conceptualmente la idoneidad profesional como aquel conjunto de competencias que debe tener una persona, tanto a nivel de conocimientos como de experiencia o funciones prácticas de cada profesión, para el ejercicio de una profesión.

(...)

El tratadista Guillermo Cabanellas define el término idoneidad, como calidad de idóneo (v.), adecuado o con condiciones para el caso. Como sinónimo de aptitud, capacidad, competencia, suficiencia. La idoneidad implica un



complejo de circunstancias, que van desde la comprobación de condiciones físicas y el cumplimiento de requisitos reglamentarios, a la demostración de dotes para el cargo o el encargo. Otras veces, sólo la práctica, la experiencia coronada por resultados satisfactorios, acredita la idoneidad del sujeto o del objeto que se ha de elegir o emplear.

Por su parte, Manuel Ossorio, en su "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales" define idoneidad como la capacidad o la capacitación para el desempeño de un cargo o función. En el lenguaje judicial se dice que un perito es idóneo cuando está capacitado para emitir su opinión sobre materias o problemas especiales.¹⁰

Artículo 3- Potestad para realizar exámenes de incorporación

Este artículo debe de ser revisado o replanteado especialmente en su párrafo segundo por cuanto indica que los colegios profesionales que realicen este tipo de prueba "deberán someterse a los requerimientos de esta ley, independientemente de que hayan sido autorizados previamente para este efecto". Indudablemente refiere a Colegios Profesionales como el de Abogados y Abogadas y el de Médicos y Cirujanos que ya cuentan en su ley orgánica con habilitaciones normativas en esta materia. Lo que quiere decir el párrafo es que, aprobada eventualmente esta ley, se consideraría como una reforma tácita a leyes especiales anteriores y vigentes. Lo que para los Colegios mencionados es obligatorio, en la redacción de este artículo lo sería potestativo.

Tal y como la indicado la Procuraduría General de la República se trata de una **potestad** que estas corporaciones pueden ejercer, sin que ello sea necesariamente imperativo, toda vez que pueden intervenir diferentes razones que determinen la no aplicación de este tipo de pruebas.

Bajo ese entendido, puede considerarse que se mantiene un margen dentro del cual el legislador, en ejercicio de su discrecionalidad, puede entonces entrar a regular los parámetros dentro de los cuales estima que deben aplicarse este tipo de pruebas, en tanto ello persiga el cumplimiento de los fines que se exponen en el proyecto, como la idoneidad del examen, los criterios técnicos, la objetividad, la transparencia, la razonabilidad, entre otros."¹¹

¹⁰ AL-DEST- ISA-004-2022.

¹¹

Opinión Jurídica: 155- J del 27/09/2021.



Entonces, aunque si queda claro en el artículo que es potestativo a los colegios la aplicación del examen de incorporación; lo que no queda claro o resulta confuso es que esto sea “independientemente de que hayan sido autorizados previamente para este efecto”.

Artículo 4- Comprobación académica

No se identifican inconvenientes para su aprobación. La única duda que podría existir es en torno a la denominada hoja de delincuencia, pero en la realidad este requisito algunos colegios profesionales lo solicitan, tal es el caso, entre otros, del Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica¹².

Por otra parte, en la redacción del artículo se lee que la certificación solo impedirá la incorporación cuando la ley lo disponga, lo que vendría a ser una interpretación correcta de este requisito.

Hay que recordar que la jurisprudencia ha reconocido la facultad y competencia de los colegios profesionales para establecer requisitos de incorporación “(...) *Los Colegios Profesionales tienen la misión de controlar una apropiada prestación de servicios a la sociedad por parte de sus miembros, tanto técnica como éticamente, fines que son de interés público, cuya titularidad se les traslada por decisión del Estado. Dichas corporaciones se encuentran facultadas para establecer regulaciones para la incorporación de sus miembros y el desempeño de su profesión, debiendo existir un equilibrio entre la libertad de asociación, el derecho al trabajo y las facultades que el Estado a delegado en favor de los colegios profesionales de verificar y establecer requisitos en la incorporación de sus agremiados que garanticen la observancia y conocimiento de normas éticas y deberes deontológicos que conlleva el ejercicio de la profesión*”.¹³

Ahora bien, el tema específico de la denominada hoja de delincuencia es que no todos los colegios profesionales tienen este requisito por ley, algunas otras si lo han introducido en sus leyes orgánicas -reserva de ley-, por lo que debe de valorarse la conveniencia y oportunidad de que, al aprobarse la propuesta, en

¹²

<https://www.campusvirtualabogados.cr/requisitos-de-incorporacion-nacionales/>

¹³

Sala Constitucional votos No.2000-08939 de las 15:48 horas del 11 de octubre del 2000, citado por el voto No. 2013-06545 de las 15:30 horas del 14 de mayo del 2013, No.2003-1442 de las 11:04 horas del 21 de febrero del 2003 y No.2013-6545 de las 15:30 horas del 14 de mayo del 2013.



adelante será potestativo a los colegios solicitar la hoja de delincuencia, esto bien podría estar en colisión con normativa vigente, no derogada o reformada expresamente.

Artículo 5- Finalidad de las pruebas o los exámenes

Este artículo no requiere de mayores comentarios, se enuncia la finalidad de las pruebas o el objetivo de estas, y se hace de forma adecuada.

Artículo 6- Ente de validación

Requiere que se revise o valore con más profundidad ya que se pretende que los exámenes de todos los colegios que decidan aplicarlos sean “validados” por el Conesup, y “consensuados” por el colegio profesional el Conare y Unire.

La primera observación que hacemos es en torno a la validación de los exámenes. Además de lo engorroso que podría ser este alambicado proceso, no se garantiza con el procedimiento la necesaria especialización en las áreas profesionales que se evalúan, lo que podría afectar la objetividad de los exámenes.

Por otro lado, no se resuelve normativamente aquellos casos en los que no exista consenso, lo que podría retrasar innecesariamente las pruebas, y se le confiere al Conesup la competencia de validar, lo que claramente no forma parte de los objetivos y atributos legales de ese Consejo de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 6693 “Crea Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitaria Privada CONESUP”, de fecha 27 de noviembre de 1981.

De suyo, sería inconstitucional, por violación al principio de autonomía, que el Conesup sea el “ente” en realidad es un “órgano” adscrito al MEP, que valide los exámenes de personas egresadas y con el grado académico respectivo de las universidades estatales. De hecho, ese Consejo vigila y fiscaliza a las universidades privadas, pero no a los Colegios Profesionales.

Ahora bien, en el caso de Conare y Unire su participación no es de validación sino de “consenso” de los exámenes. No se tiene el alcance de qué trataría el consenso, y como se dijo, qué pasaría si no se consensua. Son interrogantes que la disposición propuesta no aclara.



También hay que tomar en cuenta elementos como el ligamen de los exámenes con las mayas curriculares, los planes y los programas, según disciplinas o profesiones; entendidos como la estructura organizada de las asignaturas y actividades académicas que conforman una carrera o programa de estudios. En otras palabras, es el plan que define qué materias se cursaron, en qué orden y con qué enfoque; así como la libertad de cátedra con que se imparten, y las competencias y habilidades teórico-prácticas, asuntos estos que están coaligados.

En consecuencia, se recomienda considerar otro mecanismo de validación o bien, autorizar a otros actores técnicos, sin invadir las competencias de los colegios profesionales, ya que, en criterio de esta asesoría, Conare y Unire podrían participar cuidando porque los exámenes respeten los contenidos que el Estado aprobó para las distintas carreras. Sin embargo, lo que no se podría aceptar es concentrar la validación en un Consejo que depende en buena medida del jerarca del Ministerio de Educación Pública.

Hay un texto en este artículo que resulta algo confuso, dice: *“Los colegios profesionales no podrán aplicar exámenes no validados, en caso de no obtener la validación por parte del colegio profesional para escoger el ente validador se prescindirá del requisito del examen para efectos de incorporación, lo cual deberá ser debidamente reglamentado.”* Se solicita revisar, pues genera inseguridad jurídica, falta de claridad, por ende, afrenta al principio de legalidad. En síntesis, este artículo debe ser totalmente replanteado.

Artículo 7- Garantías para los examinandos

Se trata de un total de 12 incisos ordenados alfabéticamente que establecen una serie de garantías que parecen adecuadas y van desde anonimidad del examinado (a), conocimiento de tribunal examinador y derecho de recusación (b), contenidos temáticos de las pruebas basados en programas oficial del Conesup y el Conare(c y d), nulidad absoluta en caso de discriminación (e), copia de la prueba una vez realizada (f), exámenes delimitados a competencias propias del grado mínimo exigido (g), notificación de los resultados (h), motivación de resultados negativos (i), cánones limitados al costo de la prueba únicamente (j), órgano ejecutor de las pruebas con independencia funcional (k), desvinculación administrativa o profesional de los órganos que intervienen en la prueba con universidades públicas y privadas (l).



En general, revisados los incisos se considera que las garantías se encuentran adecuadamente construidas y responden al espíritu de la propuesta en el sentido de dotar de transparencia y objetividad a las pruebas de incorporación, asimismo, garantizarle a los examinados esos principios en la aplicación de las pruebas.

Solo haríamos comentarios en algunos pocos incisos. En el **inciso d)** está asesoría aconseja que no se den por buenas respuestas cuando no conste en el programa oficial de la universidad donde se cursó la carrera, en su lugar que no se pondere esa respuesta revalorizando en consecuencia las otras respuestas. El **inciso e)** que las pruebas realizadas serán reformuladas, tomando en consideración el objeto de la discriminación, sin determinar si es para todo el grupo o para la persona en forma individual. El **inciso g)** es restrictivo, hay Colegios Profesionales que segmentan los exámenes por disciplinas a evacuar, no de modo general en una sola prueba, y luego suman, pues este inciso menciona a generalistas, descartando especialistas. En el **inciso i)** donde dice no será permitida la reforma en perjuicio, quizá se quiso decir, no será permitida la recalificación en perjuicio. En el **inciso j)** eliminar la palabra “subjetivo”.

Otra de las dudas que tiene esta asesoría es si las pruebas son escritas u orales, en sentido que la propuesta menciona un “Tribunal” lo que implica que podrían ser descartadas las pruebas escritas, esto requeriría formas distintas de evaluación.

Artículo 8- Exención de toda prueba o exámenes

Se exime de los exámenes de incorporación a todos los graduados de carreras acreditadas por Sinaes o de una agencia acreditadora reconocida por este. Sugerimos revisar la oportunidad y conveniencia, asimismo, advertimos un roce de legalidad de esta disposición con normas de leyes orgánicas de los Colegios Profesionales, ya que podría atentar en contra de la independencia y/o competencia de esos entes públicos no estatales.

La acreditación es un reconocimiento objetivo, fruto del mejoramiento de las instituciones de educación superior, recae en el centro de estudios, pero no en la individualidad de quienes matriculan. La acreditación de una carrera y el examen de incorporación al Colegio Profesional son dos cosas distintas, y se reitera, como se expuso en el análisis de fondo de este informe, que



constitucionalmente se ha reconocido *erga omnes*, la facultad de los colegios profesionales para realizar exámenes de incorporación:

"...el colegio profesional resulta ser una agrupación forzosa de particulares, a la que la ley dota de personalidad jurídica pública propia y cuyos fines, junto con la defensa de los intereses estrictamente privados, propios de los miembros que lo integran, son los de ejercer determinadas funciones públicas" (resolución N. 5483 de las nueve horas treinta y tres minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y cinco). Tomando en cuenta que los Colegios Profesionales tienen su base en la protección de los intereses públicos y que operan por medio de una delegación del Estado en el control del ejercicio profesional es que en estos casos no puede interpretarse que se esté ante el supuesto de un derecho de asociación "puro" en el que la persona, guiada por el principio de autonomía de la voluntad, está en capacidad de elegir si se afilia o no al Colegio encargado de regular y controlar el ejercicio de su profesión, ya que por este medio se haría nugatorio el control que pretende ejercerse en el ejercicio profesional y la delegación realizada por el Estado a los Colegios Profesionales en el desempeño de estas funciones..."¹⁴

Entonces, si es facultativo a la corporación gremial la realización de exámenes y otros requisitos para la incorporación del agremiado, eximir de tales requisitos a las personas postulantes sobre la base de que se trata de graduados de carreras acreditadas por SINAES, constituye una excepción que podría ser discriminatoria, y a la vez, una invasión en la esfera de competencias de los colegios que en criterio de esta Asesoría es improcedente, porque se haría nugatorio el control que ejercen esos entes públicos no estatales respecto de la idoneidad y aptitud profesional de sus agremiados.

Artículo 9- Contenido de las pruebas o los exámenes

Se establece que las pruebas deben estar basadas en los programas y contenidos aprobados por Conesup y Conare, lo que nos parece adecuado, ya que como lo indicamos anteriormente, lo idóneo es que los exámenes tomen en cuenta los programas oficiales, y las preguntas que se formulen, respeten la autonomía universitaria, la libertad enseñanza y de cátedra y los contenidos programáticos de las diferentes carreras profesionales.

¹⁴ Resolución N. 6847-98 de 15:57 horas. del 24 de setiembre de 1998.



También se establece que la nota mínima sea de setenta sobre cien. De acuerdo con la exposición de motivos esa es la medida estándar, según se afirma, cuando se analizó el caso del Colegio de Abogadas y Abogados:

Las declaraciones del director académico del Colegio de Abogados reflejan una falta de disposición para modificar las pruebas, a pesar de las críticas sobre su falta de alineación con estándares académicos y la curva de campana de Gauss. La exigencia de una nota mínima de 80 sobre 100 para aprobar el examen, en contraste con el estándar de 70/100, utilizado por todas las universidades del país, parece responder a intereses gremiales más que a consideraciones académicas.¹⁵

Como mero comentario, en marzo de 2025, la Junta Directiva del Colegio de Abogadas y Abogados aprobó la nota de 70/100, y lo hizo de forma retroactiva, lo que provocó la incorporación de 1.200 profesionales.

También se indica en el artículo de análisis que las bases y condiciones de los exámenes de idoneidad, los temas y la metodología deberán ser hechos públicos, con un mínimo de seis meses de anticipación, lo cual parece brinda seguridad.

Donde creemos hay algún tipo de invasión a los Colegios Profesionales es cuando indica *“Se evaluarán el dominio de las tareas y la idoneidad para el cumplimiento de las funciones prácticas de cada profesión...”* con alusión a casos. Lo práctico es el resultado del conocimiento de lo teórico, que no aparece mencionado en el numeral.

El artículo con algunas pocas enmiendas puede ser aprobado y responde al espíritu general de la propuesta, dirigido a transparentar los exámenes de incorporación, así como a dotarlos de parámetros objetivos. La única duda que salta es en torno a la conveniencia o no de establecer legislativamente la nota mínima de aprobación, pero lo cierto es que no hay nada que lo impida, y en el tanto, el estándar de las universidades sea ese 70/100, resulta razonable establecerlo como parámetro para las pruebas de los colegios profesionales.

Artículo 10- Derecho a la incorporación

Salta a la vista la obligatoriedad de que se realicen al menos cuatro convocatorias al año, con un intervalo no menor de tres meses entre una y otra,

¹⁵ Exposición de motivos expediente 24.479.



lo que podría ser excesivo, dependiendo del Colegio Profesional de que se trate. Incluso, para los colegios profesionales más grandes, sin duda, podría ser una carga logística y de preparación no razonable, pues también depende de los presupuestos que tengan los gremios para estas labores. Adicionalmente, esta disposición podría incidir en el costo de los exámenes, por lo que la sugerencia es que se revise.

Artículo 11- Órgano ejecutor y tribunal examinador

Establece la obligación de que exista un órgano ejecutor (que diseña los exámenes) un tribunal examinador (aplica y evalúa resultados) y un órgano de alzada que de acuerdo con las definiciones del artículo 2 del proyecto, son más bien comisiones de académicos de reconocido prestigio, cuyo único propósito es conocer las apelaciones que se presenten contra los resultados de las pruebas. Sus miembros no podrán ser parte del órgano ejecutor y de los tribunales, tienen independencia funcional y tienen sus mismas incompatibilidades.

Con posterioridad se identifica un problema de técnica legislativa pues se indica que ninguno de los miembros de esos órganos tendrá acceso a los documentos presentados por el examinando y se indica “referidos en el artículo 2 de esta ley”, pero en realidad el artículo dos es de definiciones por lo que se solicita corregir.

Suponemos que la remisión se refiere al artículo 4 sobre comprobación académica y, resulta importante corregir porque el párrafo segundo de este artículo permite que el examinado pueda pedir reposición de su examen o una segunda prueba, en caso de que se compruebe que alguno de los integrantes de los órganos antes citados “tuvo acceso a su expediente”.

De seguido la propuesta delimita la cantidad y condición de los miembros de los órganos de la siguiente manera:

- Órgano ejecutor cuatro miembros: dos del colegio profesional, uno de una universidad pública nombrado por el Conare y otro de una universidad privada, nombrado por Unire. Debido a que este órgano es el que diseña los exámenes, en consonancia con el inciso I del artículo 7 de la propuesta debe de indicarse que los miembros de la universidad



deben de ejercer la docencia, la investigación y la extensión en las universidades¹⁶

Además, se pide que los miembros de los órganos ejecutores sean colegiados en el colegio que realiza las pruebas, de reconocida solvencia moral y académica, y tener al menos 10 años de experiencia académica y de incorporación, lo que en nuestro criterio son parámetros razonables.

- Tribunales: sobre estos, se recuerda, que de acuerdo con la propuesta son los que aplican y evalúan los resultados. Sobre los mismos se indica que deberán ser conformados en forma equitativa, con profesionales colegiados egresados de las universidades públicas y/o privadas.

No obstante, no se indica cuantos miembros conforman ese Tribunal y cuáles son los criterios de equidad. Por otra parte, se reitera, que pareciera que la propuesta deja por fuera las pruebas o exámenes escritos y se limita a los exámenes orales. Este aspecto deber de ser revisado sin la menor duda.

- Órganos de alzada: En cuanto a las comisiones de alzada no existe mayor desarrollo normativo en la propuesta.

Artículo 12- Publicidad de los resultados y los recursos

Se establece una suerte de procedimiento y plazos para solicitar la revocatoria y apelación de resultados, caso de no ganar la prueba de incorporación al colegio profesional.

Sugerimos revisar el plazo para evaluar las pruebas, así como para contestar los recursos de revocatoria y apelación (ocho días hábiles siguientes a la fecha de la interposición del recurso) que podría ser insuficiente, dependiendo de la cantidad de personas postulantes y personas apelantes.

Por otra parte, se hace necesario aclarar el proceso de apelación, que de acuerdo con este artículo sería ante los órganos ejecutores, por lo que no se

¹⁶ Nota: De acuerdo con el artículo 7 es garantía de los examinandos lo siguiente:

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



entiende cual sería el papel de las comisiones de alzada, sobre las que no existe mayor desarrollo normativo en la propuesta.

Artículo 13- Publicidad de las estadísticas

No presente problema alguno para su aprobación

Artículo 14- Efecto uso de prueba diferenciada

Se establece que la revisión y actualización de los exámenes, deben ser de valoración idéntica, para todos los examinandos, es decir que cualquier cambio que se efectúe en los exámenes se les aplicará, por igual, a todos los interesados, lo cual es razonable no discriminatorio.

Artículo 15- Reglamentación

Se concede al Poder Ejecutivo tres meses posteriores a la fecha de publicación de la ley, para la reglamentación. Posterior a que el Poder Ejecutivo reglamente, quedarían autorizados los colegios profesionales para emitir los respectivos reglamentos internos que deben ser aprobados por su asamblea general.

Este artículo obliga a los Colegios Profesionales a iniciar la ejecución de la ley cuando emitan y aprueben los Reglamentos, los cuales deben ser publicados en el diario La Gaceta. Sobre ello no se tiene ningún inconveniente.

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

Este artículo hace derogatoria tácita no expresa de normas que ya están en leyes orgánicas de Colegios Profesionales como el de Médicos y Cirujanos o el de Abogadas y Abogados, únicamente cuando se opongan entre sí. La derogatoria tácita no es una buena técnica legislativa porque puede dejar zonas grises de interpretación.

Transitorio Único

En la realidad no es una disposición transitoria. Lo que se indica es que los colegios profesionales que aplican la prueba de incorporación en la actualidad tendrán tres meses de tiempo para adecuar su reglamentación o emitir la



respectiva reglamentación acorde con la propuesta, lo que ya se indicó y se reitera en el artículo 15.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa comprende un tratamiento coherente, lógico y sistemático del lenguaje jurídico y del lenguaje natural. La redacción de la norma jurídica ha de ser precisa, concisa y clara.

En el caso de esta propuesta se denota un adecuado uso de las fórmulas verbales y la semántica.

No obstante, en lo que se refiere al lenguaje inclusivo se denota que en la propuesta se utilizan términos como “postulante” recomendándose utilizar un término más incluyente “persona postulante” , lo anterior en atención al acuerdo del Directorio Legislativo Artículo 12 sesión ordinaria N.º 211-2014 del 25 de marzo del 2014, según la cual “La Asamblea legislativa elaborará una guía técnica de incorporación de un lenguaje inclusivo en la redacción de proyectos de ley y sus diferentes etapas de aprobación y promover su uso en las labores legislativas”

La propuesta no consideró que hay normativa vigente en leyes orgánicas de Colegios Profesionales que ya implementan pruebas de incorporación. En esas leyes las pruebas son obligatorias, mientras este proyecto de ley las hace potestativas.

VII. CONCLUSIONES

Primera: Que se comprueba que la iniciativa presenta una vinculación nula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, debido a que, del análisis efectuado, la misma no podría ligarse de forma específica con ninguno de los 17 ODS y por lo tanto no se puede indicar ningún tipo de afectación.

Segunda: Que de conformidad con los artículos 105 y 121 inciso 1 pueden las diputaciones establecer regulaciones en torno a los exámenes de incorporación de los colegios profesionales, pues esto se encuentra dentro de las competencias constitucionales de las personas legisladoras.



Tercera: Que si bien es cierto la iniciativa se mantiene dentro del margen en el cual la persona legisladora, en ejercicio de su discrecionalidad, puede regular los parámetros para la aplicación de este tipo de pruebas, se han identificado en el análisis del articulado, algunas áreas del proyecto en los que se podría debilitar la idoneidad del examen, los criterios técnicos, la objetividad, y la independencia de los colegios profesionales.

Cuarto: Que el proyecto plantea una ejecución facultativa de los exámenes a diferencia de leyes orgánicas vigentes que los hacen obligatorios, y que eventualmente acarrea costos para los colegios profesionales, y las instituciones involucradas (Conesup, Conare y Unire) sin indicar posibles fuentes de financiamiento respecto de las nuevas funciones.

VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por NO encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas:

Obligatorias:

- Universidades Públicas
- Consejo Nacional de Rectores (Conare)

Facultativas

- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes)
- Unión de rectores de Universidades Privadas (Unire)



- Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
- Todos los Colegios Profesionales con leyes orgánicas o de creación.

IX. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución y Leyes

- Constitución Política.
- Ley N° 13 “Ley Orgánica del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica”, de 28 de octubre de 1941, reformada por la Ley N° 9266, del 12 de agosto de 2014.
- Ley N° 3019, Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos, de 09 de agosto de 1962, reformada por la Ley N° 9809, del 4 de febrero del 2020.
- Ley N° 6693 “Crea Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitaria Privada CONESUP”, de fecha 27 de noviembre de 1981.

Expedientes Legislativo

- 24479
- 17192
- 14316

Departamento de Servicios Técnicos

- AL-DEST- ISA-004-2022

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Sentencia N.º 1725-96, de las 09:21 horas del 19 de abril de 1996 (criterio reiterado en sentencia No. 2020-018378 de las 09:15 horas de 25 de setiembre de 2020).
- Sentencia N. 6847-98 de 15:57 horas. del 24 de setiembre de 1998.
- Sentencia No.2000-08939 de las 15:48 horas del 11 de octubre del 2000.
- Sentencia N.º 1496-2017 de las 9:05 del 1 de febrero de 2017.

Poder Ejecutivo

Procuraduría General de la República



Dictámenes

- C-033-2014 del 4 de febrero del 2014
- C-024-2007 de 2 de febrero del 2007
- C-127-97 del 11 de julio de 1997

Opiniones Jurídicas

- N° 155- J del 27/09/2021

Otros

- Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985
"La Colegiación Obligatoria de Periodistas."
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf>
- Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica
<https://www.campusvirtualabogados.cr/requisitos-de-incorporacion-nacionales>

Elaborado por: vegc
/*Isch//18-6-2025
c. arch: 24479 IJU-SIST-SIL