



20 de abril 2016
DH-CGA-0197-2016

Expediente legislativo 19.774

Señora
Ericka Ugalde Camacho
Jefa de Área
Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración
Asamblea Legislativa

Estimada señora Ugalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Reforma parcial de la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte, número 4770, de 28 de octubre de 1972 y sus reformas", expediente legislativo N° 19.774, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

Del análisis del proyecto de ley esta Defensoría considera oportuno la inclusión del reconocimiento de paridad de género establecido en el artículo 18 y la determinación de la gravedad de las faltas en el artículo 46, para garantizar plenamente los derechos de los habitantes.

2. Competencia del mandato DHR

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley

Los proponentes del proyecto de ley número 19.774 fundamentan el mismo en razón de la antigüedad de la norma vigente y sus debilidades ante la realidad actual. En torno a ello, se señala la carencia en la ley de la relación del Colegio con los organismos del sector educativo, restricciones a las potestades de la Asamblea General, intromisión de la Asamblea en procesos electorales, impedimento para realizar elecciones a nivel regional, reposición de miembros de los órganos existentes con alto grado de dificultad, una fiscalía con derecho de voto en la Junta Directiva, presencia de la Presidencia y de la Fiscalía en doble instancia y, finalmente, la ausencia de una fiscalía como órgano instructor de denuncias.

4. Contenidos del Proyecto de Ley

El proyecto de ley modifica los artículos 3, 5, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 23, 26, 41, 42 y 46 de la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte, número 4770; adicionándose a la vez seis artículos referentes a la Junta Directiva y a la Fiscalía. De esta forma, la regulación se enfoca al órgano de Fiscalía, la Asamblea General, la Junta Directiva y el Tribunal de Honor.

En ese sentido, mediante los artículos 3 y 5, se democratiza el ingreso al Colegio, sobre quienes pueden conformar el mismo, eliminando aspectos que podrían derivar en discriminación. En relación con la Asamblea General, el proyecto plantea la redefinición de sus atribuciones y su funcionalidad, al reformar los artículos 14 y 15.

Respecto a la Junta Directiva, se actualizan sus potestades, elección y composición (artículos 18 al 20 y 23). A la vez, la fiscalía (órgano que se interpretaba como parte de la Junta Directiva) es definida, estableciéndose su independencia, funciones límites y potestades, eliminando su derecho a voto dentro de la Junta Directiva (artículos del 26 al 30).

Finalmente, en cuanto al Tribunal de Honor se determinan los asuntos de su conocimiento y el tipo de sanciones que puede imponer.

5. Normas jurídicas vigentes

Tal y como se indicó supra, el proyecto de Ley modifica la ley actual del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte, siendo que los artículos a modificar actualmente se refieren a la siguiente materia:

- *Artículo 3*, define quienes pueden y deben ser colegiados, creando diferentes grados académicos, así como profesiones, con la característica de que las carreras deben ser de la Universidad de Costa Rica, o reconocidas por esta.
- *Artículo 5*, establece la colegiatura obligatoria para profesores de enseñanza media o superior, Directores, Jefes Administrativos y asesores del Ministerio de Educación y Director General de Artes y Letras.
- *Artículos 13 y 14*, instaura las atribuciones normativas, presupuestarias, de control, organizativas, administrativas y disciplinarias de la Asamblea General.
- *Artículo 15*, estipula el procedimiento para la convocatoria ordinaria y extraordinaria de la Asamblea General.
- *Artículo 18*, determina la composición de la Junta Directiva, la cual se configura por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario, un Fiscal, un Tesorero y tres Vocales.
- *Artículo 19*, precisa el procedimiento de elección de los miembros de la Junta Directiva y las prohibiciones para ejercer el cargo.

- *Artículo 20*, dictamina el periodo de ejercicio de la Junta Directiva en un plazo de dos años, con derecho a reelección consecutiva una sola vez.
- *Artículo 23*, referente a las obligaciones de la Junta Directiva.
- *Artículo 26*, sobre las obligaciones del fiscal, a quien se le designa la obligación de velar por el cumplimiento de la normativa y de denuncia en caso de infracción a la ley.
- *Artículo 41 y 42*, describen la composición del Tribunal de Honor, la cual tiene dentro de la misma al presidente y al secretario de la Junta Directiva; y sus temas de conocimiento, incluyendo las trasgresiones al Código de Ética, cargos contra la moral, el honor y las buenas costumbres, instituyendo que las sanciones a imponer (*artículo 46*) son amonestación escrita; suspensión temporal de la condición de colegiado; y expulsión del Colegio.

6. Análisis del contenido del proyecto

Los colegios profesionales son considerados corporaciones de Derecho Público, instituciones privadas que ejercen una función pública designada por el Estado, que consiste en controlar el ejercicio de la profesión en beneficio del interés de la sociedad, defendiendo, a la vez, los intereses de sus agremiados. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha ocupado en subrayar que:

La Sala opta por la tesis que califica a los colegios profesionales como manifestación expresa de la llamada "Administración Corporativa", que es aquello de régimen jurídico mixto, que engloba a entidades calificadas por el Derecho Positivo como Corporaciones de Derecho Público. Bajo esa 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. Así, a los colegios profesionales se les asigna como norma el control objetivo de las condiciones de ingresos en la profesión y la potestad disciplinaria sobre sus miembros... En realidad se trata de verdaderos agentes de la Administración (descentralización) de la que reciben, por delegación, el ejercicio de algunas funciones propias de aquélla y controlada por ella misma. (Resolución 5483-1995 de las nueve horas con treinta y tres minutos del seis de octubre de 1995)

En la cita transcrita se reconoce esta función pública ejercida por los colegios profesionales, lo cual conlleva a la "agrupación forzosa", como lo expone la sentencia. Es importante tener presente que la colegiatura obligatoria, para los profesionales que deseen ejercer en determinado campo, es consecuencia del poder fiscalizador que posee el Estado como garante del bien común.

Bajo este orden de ideas, el objeto principal del Colegio Profesional de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte, de conformidad con su ley, reside en contribuir a la educación y a la cultura, velando por el cumplimiento de la ética por parte de sus agremiados. Estableciendo la colegiatura obligatoria para quienes deseen ocupar cargos en la Administración Pública, las instituciones autónomas o las entidades privadas relacionadas con la enseñanza, cuando para ejercer dichos cargos sea necesario poseer algunos de los títulos a fin al Colegio. De este último aspecto se deriva la importancia de la norma, la cual además de vincularse con el interés general de velar por el adecuado ejercicio profesional, se relaciona con el derecho a la educación y el derecho a educar, el cual deriva del primero.

En ese sentido, el proyecto de ley viene a tutelar y garantizar el derecho a educar, eliminando algunas regulaciones que se pueden interpretar como limitantes de este derecho, incluso discriminatorias, por cuanto para estar colegiado se debía contar con un título emitido o reconocido por la Universidad de Costa Rica, excluyendo las demás entidades de educación superior. Las reformas a los artículos 3 y 5 vienen en esos sentidos, a garantizar un trato igualitario.

Fuera de estos artículos, el proyecto de ley se concentra en temas de organización y administración propios del Colegio Profesional, ante los cuales esta Defensoría no tiene ninguna objeción, pues no generan ningún tipo de afectación, siendo necesario pronunciarse únicamente sobre dos artículos específicos, el artículo 18 y el artículo 46.

Dicta el **artículo 18 del proyecto de ley:**

La Junta Directiva es el órgano ejecutivo del Colegio y estará integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario, un tesorero, vocal uno y vocal dos.

Llama la atención para esta Defensoría el hecho de que dicha norma no contemple una garantía de representación por igual de hombre y mujeres, paridad. Al respecto, se debe tener presente que el Estado se encuentra obligado a buscar de forma progresiva el reconocimiento de los derechos, promoviendo la implementación de acciones que garanticen su goce pleno, en especial para aquellas poblaciones que han visto históricamente limitado el ejercicio de sus derechos.

Conforme lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes ha gestionado e impulsado, que dentro de todo órgano directivo se mantenga el principio de paridad, incluyendo a los colegios profesionales. En el caso específico de estas corporaciones, se emitió el oficio DH-0031-2013 del 23 de enero de 2013, donde, a pesar de que no existe una ley para el caso en concreto, se extrae esta obligación de instrumentos internacionales como lo son la Convención Interamericana sobre concesión de Derechos Políticos a la Mujer o la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, que es ley de la República, número 6969, entre otros. Sobre este aspecto, es importante señalar lo indicado en la Recomendación General Número 25 del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2004):

31. Los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal. El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicables al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas

Así, la Defensoría de los Habitantes ha reiterado el criterio de que este tipo de medidas afirmativas deben necesariamente implementarse para alcanzar la erradicación de toda forma de discriminación contra la mujer, criterio que se mantiene en el presente caso, debiendo los legisladores, con base en las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado, garantizar la paridad de género, en la Junta Directiva del Colegio Profesional.

El siguiente artículo en mención es el 46, el cual procede a establecer los tipos de sanciones que derivan en caso de infracción por parte de los agremiados. Al respecto, considera este Ente Defensor que por un principio de seguridad jurídica, aunado al derecho de defensa, no se debe limitar a señalar el tipo de sanciones, sino que se debe indicar la gravedad de la falta que conlleva cada tipo de sanción. En ese sentido, la Sala Constitucional ha señalado la inconstitucionalidad de la imposición de sanciones vía reglamentaria, lo cual no solamente implica determinar la sanción, sino los motivos por los cuales una persona se puede hacer acreedora de dicha sanción, máxime cuando está de por medio algo tan grave como la suspensión del ejercicio profesional.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las observaciones expuestas en relación con los artículos 18 y 46.

Al agradecer la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



HD/JP/gc