

22 de julio 2025.

AL-208-2025.

Señores

Junta Directiva

Se ha enviado a esta Dirección el acuerdo de ustedes que dice:

“SE ACUERDA 2025-28-008 Trasladar al Comité de Excelencia Académica (puede apoyarse con Departamento Legal, Comisiones de Derecho Administrativo y Constitucional), la nota AL-CPGOB-0331-2025, de la Sra. Guiselle Hernández Aguilar, Asamblea Legislativa, donde indica que la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, consulta criterio sobre el texto dictaminado del Expediente 24.479 “LEY DE REGULACIÓN DE LA INCORPORACIÓN A COLEGIOS PROFESIONALES UNIVERSITARIOS (anteriormente denominado: LEY DE TRANSPARENCIA DE LOS EXÁMENES DE INCORPORACIÓN A LOS COLEGIOS PROFESIONALES). Siete votos. ACUERDO FIRME. Responsable: Comité de Excelencia Académica”

#### **SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.**

##### Criterio de este Departamento.

Se nos ha pedido criterio acerca del proyecto de Ley denominado “LEY DE REGULACIÓN DE LA INCORPORACIÓN A COLEGIOS PROFESIONALES UNIVERSITARIOS.”

El texto propuesto presenta varias falencias y yerros a la luz de la jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica sobre el principio de autonormación de los colegios profesionales, así como lo establecido en la Ley Orgánica del Colegio de Abogados de Costa Rica y su reglamento de excelencia académica.

##### Inconsistencias con la Jurisprudencia de la Sala Constitucional

La principal falencia del texto radica en una intervención excesiva y detallada del Poder Legislativo en aspectos que la Sala Constitucional ha reconocido como parte de la autonomía reglamentaria y de gestión de los colegios profesionales.

Violación de la Autonormación del Colegio:

Imposición de un "numerus clausus" de requisitos (Artículo 4): La ley propone limitar los requisitos de incorporación a "una única prueba de idoneidad profesional y/o un único curso de deontología profesional". La Sala Constitucional ha sido clara en que los colegios, en virtud de su autonomía y función pública, tienen la potestad de

establecer los requisitos necesarios para garantizar la idoneidad y el correcto ejercicio de la profesión, siempre que sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales. Restringir esto a solo dos modalidades, y con tal nivel de detalle en la ley, cercena la capacidad del colegio de adaptarse a las necesidades de la profesión y su evolución.

Regulación minuciosa de los exámenes y cursos (Artículos 5 y 6): El texto descende a un nivel de detalle extremo en la regulación de la prueba de idoneidad y el curso de deontología:

Requisitos para realizar la prueba/curso (art. 5 a, 6 a).

Prohibición de "ganancia" (art. 5 b, 6 b).

Porcentaje de aprobación (art. 5 e, 6 e).

Composición y autonomía de las comisiones evaluadoras, duración de cargos, requisitos para sus integrantes, forma de sesionar y tomar acuerdos (art. 5 f, 6 f).

Anonimato del incorporando (art. 5 g).

Número de aplicaciones anuales (art. 5 h, 6 g).

Publicación anticipada de temarios y bibliografía (art. 5 i).

Notificación de resultados, entrega de pruebas y recursos (art. 5 j, 5 k, 6 h, 6 i).

Obligación de llevar estadísticas (art. 5 l, 6 j).

Este nivel de detalle legislativo sobrepasa lo que se considera un marco general y se inmiscuye directamente en la gestión interna y operativa del colegio, vaciando de contenido la autonomía reglamentaria reconocida por la Sala Constitucional. La Sala ha sostenido que los colegios tienen la potestad para dictar sus propias normas de procedimiento para la admisión y ejercicio, así como sus códigos de ética, sin que el legislador deba intervenir hasta este punto.

Definición de "Autonomía de los Colegios Profesionales Universitarios" (Artículo 2): Aunque reconoce la potestad delegada, la definición que hace el proyecto de ley es limitada ("regular el ejercicio de las profesiones dentro de su marco de competencia y de garantizar a la población que los profesionales incorporados sean idóneos"). La jurisprudencia de la Sala Constitucional abarca un espectro más amplio de la autonormación, incluyendo la facultad de autoorganizarse y establecer sus propios procedimientos internos. El proyecto de ley, en su afán de regular, contradice el espíritu de esa definición al menoscabar esa autonomía.

Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad: Al imponer requisitos tan específicos y detallados sin dejar margen de maniobra a los colegios, la ley podría ser considerada irrazonable y desproporcionada en algunos de sus aspectos, pues asume una intromisión que no necesariamente garantiza una mayor idoneidad y, en

cambio, limita la capacidad de los colegios para responder a las particularidades de cada profesión.

Certeza Jurídica y Potencial Conflictos: Al derogar "todas las disposiciones que se opongan" (Artículo 7), sin una revisión exhaustiva, se crea un riesgo de generar inseguridad jurídica y posibles conflictos con reglamentos y normativas internas de los colegios que han sido desarrolladas bajo el amparo de su autonomía constitucional.

#### Falencias a la Luz de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados de Costa Rica y su Reglamento de Excelencia Académica

Particularmente, el texto propuesto colisiona con las facultades y el marco normativo ya existente para el Colegio de Abogados:

Contradicción con el Artículo 1 incisos 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados:

Inciso 8: Establece como función del Colegio "fijar y exigir, en los casos de incorporación de profesionales graduados en universidades extranjeras, los requisitos de idoneidad que la Junta Directiva considere convenientes, y de modo general, exigir a todos los profesionales los requisitos de honorabilidad y capacidad para el ejercicio de la profesión". El proyecto de ley limita la "idoneidad" a una única prueba y/o curso, lo cual restringe la potestad de la Junta Directiva para fijar requisitos adicionales o diferentes que considere convenientes, especialmente para profesionales graduados en el extranjero.

Inciso 9: Atribuye al Colegio la función de "establecer y regular el régimen de exámenes y de disciplina en el ejercicio de la profesión". El proyecto de ley (Artículos 4, 5 y 6) le arrebató esta facultad al regular de forma exhaustiva los exámenes de idoneidad y los cursos de deontología, asumiendo una competencia que la ley orgánica otorga al Colegio. El Colegio de Abogados ya cuenta con su propio "Reglamento de Excelencia Académica" que regula su examen de incorporación, el cual ha sido convalidado por la Sala Constitucional en varias ocasiones.

Inciso 10: Le asigna la función de "velar por la buena conducta de los abogados en su vida pública y privada y por el debido y correcto ejercicio de su profesión". Para ejercer esta función, el Colegio necesita autonomía para establecer sus propios mecanismos de evaluación y capacitación, más allá de lo que una ley general pueda imponer de forma restrictiva.

Inaplicabilidad del Reglamento de Excelencia Académica: La imposición de requisitos y procedimientos tan rígidos por la ley directamente tornaría inoperante o contradictorio el Reglamento de Excelencia Académica del Colegio de Abogados, que fue diseñado para establecer los parámetros de su examen de incorporación, el cual ya contempla varios de los principios mencionados por el proyecto de ley, pero con la flexibilidad necesaria para su ejecución.

En otras palabras, el "TEXTO SUSTITUTIVO" adolece de una centralización excesiva del poder regulatorio en la Asamblea Legislativa, desvirtuando el principio de autonormación que la Sala Constitucional ha reconocido como inherente a la naturaleza de los colegios profesionales como entes de Derecho Público delegatarios de funciones estatales. Si bien el Estado puede establecer un marco general, la ley propuesta va mucho más allá, invadiendo la esfera de la autonomía de gestión y reglamentaria de los colegios y contradiciendo la ley específica que rige al Colegio de Abogados.

### Desconocimiento de la discrecionalidad administrativa colegial

Adicionalmente, y como corolario de lo dicho, hay que señalar que la Sala Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha reconocido implícitamente una potestad discrecional en materia de requisitos de incorporación para los colegios profesionales, especialmente en el caso del Colegio de Abogados. El proyecto de ley que analizamos desconoce por completo esa discrecionalidad.

¿Por qué?

#### 1. Naturaleza de la Discrecionalidad en la Jurisprudencia Constitucional:

**Control de Idoneidad como Función Pública Delegada:** La Sala ha sostenido de manera reiterada que los colegios profesionales son corporaciones de Derecho Público a las que el Estado delega la función de fiscalizar y disciplinar el ejercicio de una profesión. Parte esencial de esta fiscalización es verificar la idoneidad profesional de sus miembros.

**Competencia para Dictar Reglamento y Contenidos:** Específicamente en el caso del Colegio de Abogados, la Sala ha avalado la competencia del Colegio para emitir su "Reglamento de Deontología Jurídica, Vigilancia y Excelencia Académica" y para establecer un examen de incorporación. Ha ido más allá, reconociendo su competencia 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" (Sentencia 18217-14, y otras citadas por el mismo Colegio de Abogados). Esto implica una discrecionalidad técnica importante.

**Requisitos Razonables y Proporcionados:** Si bien la discrecionalidad no es arbitrariedad, la Sala ha evaluado los requisitos de incorporación bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto significa que los colegios tienen la libertad de establecer los requisitos que consideren necesarios, siempre que estén justificados, sean idóneos para el fin (garantizar la idoneidad profesional) y no sean excesivos o discriminatorios. La intervención de la Sala se da cuando se alega que el colegio ha excedido esos límites.

#### 2. Cómo el Proyecto de Ley Desconoce esa Discrecionalidad:

El "TEXTO SUSTITUTIVO" elimina de facto esta potestad discrecional al:

Imponer un Catálogo Cerrado de Requisitos (Artículo 4): Al establecer que los colegios solo pueden aplicar "una única prueba de idoneidad profesional y/o un único curso de deontología profesional", el proyecto de ley elimina la capacidad del colegio de diseñar otros mecanismos de verificación o de combinar varios de ellos según las necesidades cambiantes de la profesión. Anula la facultad del colegio para "fijar y exigir... los requisitos de idoneidad que la Junta Directiva considere convenientes" (Art. 1, inc. 8, Ley Orgánica Colegio Abogados).

Microgestión y Detalle Operativo (Artículos 5 y 6): La regulación minuciosa de aspectos como la composición de las comisiones evaluadoras, los porcentajes de aprobación, los plazos, el anonimato de los examinados, la obligatoriedad de publicar temarios y referencias, y los tipos de recursos, le quita al colegio cualquier margen de decisión sobre cómo organizar y ejecutar estos procesos. Transforma una potestad discrecional en una actividad reglada hasta el mínimo detalle por una ley general.

Anulación de Normativas Existentes: El proyecto, al ser tan prescriptivo, anula en la práctica el "Reglamento de Excelencia Académica" y otras normativas internas del Colegio de Abogados que regulan precisamente cómo se ejerce esa potestad discrecional en su caso particular.

### 3. El Riesgo de la Regulación Excesiva:

La imposición de un esquema tan rígido por parte del legislador podría generar varios problemas:

**Inflexibilidad:** La ley no permitiría a los colegios adaptar sus requisitos a la evolución rápida de las profesiones, la aparición de nuevas especialidades o la necesidad de responder a nuevas exigencias del mercado laboral o de la sociedad.

**Ineficiencia:** Podría obligar a colegios con realidades muy diversas a aplicar un modelo único que no se ajuste a sus necesidades o recursos, generando ineficiencias.

**Vulneración de la Autonomía Constitucional:** Lo más grave es que contraviene la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional, que ha buscado un equilibrio entre el control estatal (que se manifiesta en la creación por ley y en los límites a la discrecionalidad) y la autonomía que se le delega a los colegios para cumplir con sus fines públicos de fiscalización y garantía de la idoneidad.

En conclusión, el proyecto de ley no solo invade la autonomía reglamentaria de los colegios profesionales, sino que, en efecto, desconoce y elimina la potestad discrecional que la Sala Constitucional ha reconocido a estos entes, especialmente al Colegio de Abogados, para definir los mecanismos y contenidos específicos para la verificación de la idoneidad profesional.

## La Necesidad de un Convenio Internacional y el Principio de Reciprocidad en materia de incorporación de extranjeros

¿Es "necesario" un convenio?

No indispensable, pero sí facilitador: La legislación costarricense (incluyendo la Ley Orgánica de los Colegios Profesionales y el mismo proyecto de ley que analiza) permite la incorporación de profesionales extranjeros siempre y cuando sus títulos sean reconocidos y equiparados por las autoridades competentes (CONARE/CONESUP) y cumplan con los requisitos adicionales que el colegio profesional establezca (como la prueba de idoneidad o el curso de deontología según el proyecto). Es decir, la ley habilita el proceso sin exigir explícitamente un convenio internacional previo.

Reconocimiento vs. Ejercicio: Es crucial distinguir entre el reconocimiento de un título académico (que valida su equivalencia educativa) y la habilitación para el ejercicio profesional (que es competencia del colegio). El reconocimiento académico puede darse sin un convenio, pero el ejercicio profesional a menudo implica consideraciones de reciprocidad.

El Principio de Reciprocidad en el Derecho Internacional:

Definición: El principio de reciprocidad implica que un Estado (o una entidad dentro de él, como un colegio profesional) otorga a los ciudadanos de otro Estado un tratamiento similar o equivalente al que sus propios ciudadanos reciben en ese otro Estado. En el contexto profesional, esto significa que si Costa Rica reconoce y permite el ejercicio de la profesión a un abogado colombiano, por ejemplo, se esperaría que Colombia hiciera lo propio con un abogado costarricense.

Tipos de Reciprocidad:

Reciprocidad Legislativa (o de Hecho): Se basa en la existencia de leyes o prácticas en otro país que ofrecen un trato equivalente. No requiere un acuerdo formal, pero se observa la práctica.

Reciprocidad Convencional (o de Derecho): Es la más sólida, ya que se establece mediante un tratado o convenio internacional específico que obliga a los Estados firmantes a reconocer los títulos y/o permitir el ejercicio profesional bajo ciertas condiciones.

Protección de Intereses Nacionales: El principio de reciprocidad busca proteger los intereses nacionales, asegurando que los profesionales costarricenses tengan oportunidades similares en el extranjero y evitando una afluencia desproporcionada de profesionales extranjeros sin un trato equivalente para los nacionales.

Implicaciones en el Contexto del Proyecto de Ley

El proyecto de "Ley de Regulación de la Incorporación a Colegios Profesionales Universitarios" establece un marco general para la incorporación, incluyendo a extranjeros. Sin embargo, no aborda directamente el principio de reciprocidad o la necesidad de convenios internacionales.

¿Podría ser una falencia la ausencia de una mención a la reciprocidad?

No necesariamente una falencia legal directa del proyecto, pero sí un silencio sobre una consideración importante del derecho internacional y la política pública.

La ausencia de esta mención podría dejar a los colegios profesionales sin una guía clara sobre cómo manejar la incorporación de extranjeros cuando no existe un convenio de reciprocidad. Actualmente, muchos colegios profesionales en Costa Rica, basándose en sus leyes orgánicas o reglamentos, ya evalúan la reciprocidad como un factor en la incorporación de extranjeros, incluso sin una disposición explícita en una ley general como la propuesta.

Argumentos a favor de considerar la reciprocidad en la ley o su reglamento:

**Garantía de Equidad:** Asegura que los profesionales costarricenses no se encuentren en desventaja en otros países.

**Marco Jurídico Sólido:** Proporciona una base legal más robusta para la gestión de la incorporación de extranjeros, evitando decisiones discrecionales o inconsistentes por parte de los colegios.

**Negociación de Convenios:** Podría impulsar al Estado a negociar más convenios de reconocimiento mutuo, lo que beneficiaría la movilidad profesional de los costarricenses.

**Armonización Internacional:** Fomenta la armonización con las prácticas y expectativas del derecho internacional.

En resumen, si bien el proyecto de ley no es directamente contradictorio con el principio de reciprocidad o la existencia de convenios internacionales (ya que estos operan en un nivel diferente de regulación), su omisión de una referencia explícita a la reciprocidad puede ser vista como una "falencia" o "área de mejora" en términos de política legislativa y completitud.

Un desarrollo reglamentario o una adición futura a la ley que aborde cómo los colegios profesionales deben considerar el principio de reciprocidad (ya sea convencional o de hecho) al momento de incorporar a extranjeros, especialmente en profesiones sensibles, brindaría mayor certeza jurídica y coherencia con las prácticas del derecho internacional. Esto permitiría a Costa Rica proteger sus intereses nacionales mientras facilita la movilidad profesional de manera justa y equitativa.

## Análisis del informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

En lo que respecta al informe del Departamento de Servicios Técnicos de la AL, incurre en errores e inconsistencias significativas al analizar el "TEXTO SUSTITIVO" (Expediente N°24.479), especialmente a la luz de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la Ley Orgánica del Colegio de Abogados de Costa Rica.

### Errores e Inconsistencias Clave del Informe Jurídico

El informe, a pesar de citar correctamente algunas sentencias de la Sala Constitucional que reconocen la autonomía de los colegios, contradice su propia argumentación y minimiza la gravedad de la intromisión legislativa que propone el proyecto de ley.

Contradicción Fundamental en el "Análisis de Fondo" y la "Conclusión":

El informe cita correctamente la Sentencia 2014-18217 (y su línea jurisprudencial) que reconoce al Colegio de Abogados (y por extensión a otros colegios) la "competencia respecto de la definición de los contenidos y materias a considerar en las pruebas pertinentes". Esto es crucial: la Sala reconoce una potestad discrecional a los colegios para diseñar sus exámenes.

Sin embargo, en su conclusión del análisis de fondo, el informe afirma: "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."

Inconsistencia: Si el informe reconoce que la Sala Constitucional otorga a los colegios la competencia para definir "contenidos y materias", entonces el proyecto de ley, que detalladamente regula los porcentajes de aprobación, las comisiones evaluadoras, la publicidad de temarios, la cantidad de pruebas por año, etc. (Artículos 5 y 6 del texto sustitutivo), claramente excede estas "líneas generales" y se inmiscuye directamente en los "asuntos relativos al contenido de los exámenes" y su gestión operativa. El informe identifica esto como una "duda" o "posible debilitamiento" de la idoneidad, cuando en realidad es una colisión directa con el principio de autonormación reconocido por la Sala.

Minimización de la Afectación a la Autonormación (Artículo 3 del Proyecto):

El informe señala correctamente que el Artículo 3 del proyecto "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." Y que lo que para esos colegios es obligatorio (por ley orgánica), el proyecto lo haría potestativo.

El error del informe es suavizar esta afectación: No subraya con suficiente fuerza que esta disposición del proyecto (Art. 3), al someter a los colegios ya autorizados a los requerimientos de la nueva ley "independientemente de que hayan sido autorizados previamente", implica una derogación tácita o una reforma de facto de la legislación orgánica específica, la cual concede una autonomía mayor de la que el proyecto les permite. Esto es una afrenta directa a la autonomía constitucionalmente reconocida y a la ley especial del Colegio de Abogados (Art. 1, incisos 8 y 9) que les faculta a establecer y regular el régimen de exámenes. El informe lo presenta como una "confusión" o algo "que debe ser revisado", cuando es una contradicción de fondo.

Análisis Incompleto o Errático del Artículo 4 (Comprobación Académica):

El informe indica "No se identifican inconvenientes para su aprobación", respecto al Artículo 4 del proyecto. Luego, entra en el tema de la "hoja de delincuencia" como un posible roce.

Inconsistencia y superficialidad: El Artículo 4 del "TEXTO SUSTITUTIVO" se refiere a la "Autorización para la Imposición de Requisitos para la Incorporación" y es precisamente donde se establece el "numerus clausus" de requisitos (solo una prueba y/o un curso). Este es uno de los artículos más problemáticos del proyecto porque es el que más directamente vulnera la discrecionalidad de los colegios para fijar otros requisitos de idoneidad según sus necesidades (como lo hacen el Colegio de Abogados o el de Médicos con sus requisitos adicionales). El informe no lo aborda desde esta perspectiva central, que es una de las mayores falencias del proyecto.

Validación Externa (Artículo 6 del Proyecto) y la Autonomía Universitaria y Colegial:

El informe critica la participación del CONESUP y CONARE/UNIRE en la validación/consenso de los exámenes, señalando correctamente que el CONESUP no tiene esas atribuciones y que sería inconstitucional por violación al principio de autonomía universitaria.

Aquí el informe acierta, pero no va lo suficientemente lejos en su implicación con la autonomía colegial: Al imponer un "ente de validación" externo y un proceso tan complejo, el proyecto no solo choca con la autonomía universitaria, sino que también menoscaba la autonomía del colegio profesional para determinar cómo se valida y se garantiza la calidad de sus propios exámenes. La Sala Constitucional ha reconocido la capacidad de los colegios de autogestionar estos procesos.

Exención por Acreditación SINAES (Artículo 8 del Proyecto):

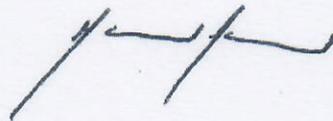
El informe "sugiere revisar la oportunidad y conveniencia" de esta exención y advierte un "roce de legalidad con normas de leyes orgánicas de los Colegios Profesionales, ya que podría atentar en contra de la independencia y/o competencia de esos entes públicos no estatales".

Acierto, pero subestimación del impacto: El informe correctamente identifica el problema. Esta disposición es una clara intromisión en la autonomía del colegio. La acreditación SINAES se enfoca en la calidad de la carrera universitaria, mientras que el examen de incorporación del colegio se enfoca en la idoneidad individual para el ejercicio profesional y el conocimiento de la deontología, que son funciones distintas. Eximir de un examen que el colegio considera esencial para su función fiscalizadora es una vulneración directa de su autonomía y de su deber público.

"Ley de Transparencia de los Exámenes" vs. "Ley de Regulación de la Incorporación":

Aunque es un detalle menor en el análisis de fondo, el título del informe jurídico hace referencia a "LEY DE TRANSPARENCIA DE LOS EXÁMENES DE INCORPORACIÓN A LOS COLEGIOS PROFESIONALES", mientras que el "TEXTO SUSTITUTIVO" que se analiza se llama "LEY DE REGULACIÓN DE LA INCORPORACIÓN A COLEGIOS PROFESIONALES UNIVERSITARIOS". Esta discrepancia en el título podría generar confusión y denota una posible falta de coherencia interna o una confusión de versiones del proyecto.

En resumen, el informe jurídico identifica algunos puntos problemáticos del proyecto de ley, pero no dimensiona adecuadamente la gravedad de la intervención legislativa en la autonomía de los colegios profesionales. A pesar de citar jurisprudencia relevante, el análisis no logra aplicar plenamente sus implicaciones, resultando en una subestimación de las inconsistencias y errores del "TEXTO SUSTITUTIVO" con respecto al principio de autonormación y la discrecionalidad reconocida por la Sala Constitucional, especialmente en el caso del Colegio de Abogados de Costa Rica.



LIC. ARNOLDO SEGURA SANTISTEBAN.

DIRECTOR LEGAL.

COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA.