



Proyecto de Ley Reconocimiento y equiparación de título y grados universitarios otorgados por instituciones extranjeras de educación superior, Expediente N.º 23.744

(Acuerdo firme de la sesión N.º 6712, artículo 07, del 27 de junio de 2023)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. El proyecto de ley¹ tiene como objetivo establecer a nivel legal los lineamientos aplicables a los procesos de equiparación de titulaciones y grados universitarios que han sido otorgados por instituciones en el extranjero, que aspiran a obtener una homologación y validez legal en Costa Rica. Lo anterior, mediante el establecimiento a nivel legal de normas tendientes a la uniformidad, claridad y un procedimiento expedito en la gestión de este tipo de solicitudes. Además, propone que las competencias legales, académicas y administrativas del proceso antes indicado, sean asumidas por un órgano pendiente de creación que estará adscrito al Ministerio de Educación Pública.
2. La Oficina Jurídica, por medio del Dictamen OJ-413-2023 del 23 de mayo de 2023, manifestó que el proyecto de ley violenta la Autonomía Universitaria, por lo que recomienda no sustentar la iniciativa de ley. Algunas consideraciones que señala en dicho oficio son:

(...)

En concordancia con el proyecto de ley, el texto propuesto para esta última norma atribuye al Ministerio el reconocimiento de la autenticidad y validez de los diplomas universitarios emitidos por instituciones extranjeras de educación superior, mientras que las universidades públicas deberán ratificar la equivalencia de estos grados o títulos académicos y profesionales. En caso de que esto no sea posible, el Ministerio designará la universidad privada que deberá valorar la equiparación, en estricta coordinación con el CONESUP.

Todas estas disposiciones violentan la autonomía de las universidades estatales que actualmente dirigen los procesos de

¹ Propuesto por el diputado Carlos García Molina, así como por otras personas, señores y señoras diputados y diputadas.



reconocimiento y equiparación de estudios universitarios cursados en el extranjero, pues además de sustituir muchas de estas funciones, también interfieren en materia de resorte exclusivo de cada universidad, como los requisitos académicos que debe satisfacer el personal docente universitario. (La negrita no es del original).

En Costa Rica todas las personas que cursen estudios superiores en una universidad extranjera deben someterse al proceso de reconocimiento y equiparación de estudios para hacer valer el título y grado obtenidos, independientemente de la nacionalidad que ostente el solicitante o del país en el que haya obtenido su título.

Este proceso, que es único a nivel nacional, tiene como propósito analizar la calidad de los estudios cursados en instituciones de enseñanza superior extranjeras, y se tramita con arreglo a lo establecido por el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica. Por ese motivo, los únicos entes autorizados para otorgar un acto académico de reconocimiento son las universidades miembros de CONARE.

En un inicio tanto el Código de Educación como la Ley Fundamental de Educación N.º 2160 depositaron esta responsabilidad en la Universidad de Costa Rica, única universidad estatal existente en ese entonces, y así fue plasmado también en las leyes orgánicas de las universidades estatales que se fueron creando. (...)

En ejercicio de su autonomía y capacidad de actuar, las universidades estatales convinieron coordinar esfuerzos y establecer un único proceso de reconocimiento y equiparación de estudios, que inicia en la Oficina de Planificación de la Educación Superior, OPES, y que está regulado en el Reglamento al Artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, suscrito por los rectores de las universidades miembros de CONARE, y aprobado internamente por sus Consejos Universitarios. Como se indicó, esta potestad estaba dada por las leyes orgánicas (ya sin efecto) de las universidades, y se plasmó, en su lugar, en sus respectivos estatutos orgánicos.²

2 Así, el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica establece en su artículo 208 bis: “En la Universidad de Costa Rica; a) Se entiende por reconocimiento de un grado o un título extendido por otra institución de educación superior, el acto mediante el cual la Universidad acepta la existencia de dicho grado o título y lo inscribe en su registro. En caso de falsedad declarada judicialmente del grado o título, el acto de reconocimiento será nulo de pleno derecho. b) Se entiende por equiparación el acto mediante el cual la Universidad declara que el título o el grado, reconocido, equivale a un determinado título o el grado que ella misma confiere.”



Esta función fue encomendada a las universidades estatales precisamente en razón de ser instituciones de educación superior sin fines de lucro, que a partir de su amplia oferta académica cuentan con sólidas condiciones para valorar la calidad de los planes de estudio que cursen las personas solicitantes en universidades extranjeras. Aun cuando dicha labor requiere invertir recursos adicionales, las universidades estatales comprenden la importancia que representa para el país el garantizar la óptima formación de quienes desean ejercer su profesión en el territorio costarricense.

Corresponde exclusivamente a las universidades estatales definir la forma en que coordinarán y regularán el reconocimiento y equiparación de estudios, y resulta violatorio a la autonomía de rango constitucional de estas instituciones que una norma de rango legal pretenda atribuir esta competencia a una entidad que no tiene como función la educación superior universitaria (el Ministerio de Educación), y que además autorice a esa misma instancia para definir, por la vía reglamentaria, el procedimiento a seguir, los criterios de valoración y los requisitos que deben satisfacer los interesados. Las únicas entidades que pueden fijar parámetros para cumplir con esta tarea son las propias universidades y sus órganos de gobierno, en ejercicio de sus competencias normativas.³

Ni la Asamblea Legislativa, ni ningún órgano del Poder Ejecutivo puede interferir en una tarea académica puesta bajo la responsabilidad exclusiva de las universidades públicas. El reconocimiento y equiparación de estudios es un acto fundamentalmente académico, cuya responsabilidad no pueden las universidades estatales delegar ni transferir.⁴

3 El Reglamento al Artículo 30 establece que cada universidad miembro de Conare establecerá su propio procedimiento interno para implementar el trámite de reconocimientos y equiparaciones, pero todas las universidades exigirán los mismos documentos a los interesados (artículo 13).

4 “(...) debe advertirse que esta potestad es exclusiva de estas instituciones, lo cual implica que es de ejercicio obligatorio y una responsabilidad única, no transferible. Las autoridades del país deben conceder a tales grados académicos y títulos profesionales por ellas reconocidos y equiparados, el mismo valor legal que poseen los otorgados en el país. (...) Tanto la “facultad de autorizar el ejercicio de profesiones reconocidas en el país”, las de “conocer y resolver sobre incorporaciones universitarias y reconocer la equivalencia de estudios universitarios”, así como el “reconocer la equivalencia de los estudios, diplomas y títulos profesionales otorgados por otras Universidades, de conformidad con las leyes y tratados internacionales vigentes y dentro de las normas de una absoluta reciprocidad”, constituyeron potestades sustanciales del quehacer académico de la Universidad de Costa Rica desde su creación. Tales potestades le fueron dadas con carácter exclusivo y con efecto inmediato y directo para la incorporación profesional”. Baudrit Ruiz, Gastón. “Consideraciones en torno a la potestad legal y constitucional de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal para el reconocimiento y equiparación de grados y títulos otorgados por universidades extranjeras.” (Consultado en el enlace: <http://docplayer.es/7281954-Privado-se-han-recibido-en-la-oficina-de-planificacion-de-la-educacion-superior.html>, capturado el 23 de mayo de



Es doblemente inaceptable que además se pretenda invadir la independencia de las universidades estatales para determinar las condiciones que debe ostentar el personal académico a cargo de las labores sustantivas de docencia, investigación y acción social.

Es eso lo que pretende el artículo 13 del proyecto, pues según el texto propuesto, para impartir cursos y desarrollar investigación en universidades estatales bastará que la persona que haya obtenido un grado y título en el extranjero lo someta al mero reconocimiento del Ministerio de Educación Pública, trámite para el cual se requiere únicamente presentar el diploma apostillado y acreditar que la universidad que lo expidió existe y está autorizada para ello, según lo certifique el organismo estatal competente o bien el Consulado o Embajada del país respectivo en Costa Rica.

Es claro que el proceso de reconocimiento y equiparación de estudios cursados en el extranjero debe ser revisado y mejorado de forma permanente para garantizar su agilidad y pertinencia. No obstante, dicha labor es responsabilidad exclusiva de las propias universidades estatales.

Por lo anterior, esta Asesoría advierte de las graves consecuencias que la aprobación del texto propuesto conllevaría, y recomienda al Consejo Universitario hacer llegar a la Asamblea Legislativa el rechazo de dicha iniciativa.

3. Los artículos 5, 6 y 7 del texto base del proyecto de ley, establecen que sería competencia del Ministerio de Educación Pública reconocer o equiparar las titulaciones y los grados académicos que se han obtenido en el extranjero; lo anterior, respecto de grados y titulaciones que se oferten en el sistema de educación universitaria costarricense.
4. El artículo 86 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* establece en forma clara y expresa que el Estado formará profesionales docentes por medio de institutos especiales de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria. En ese sentido, existe una reserva constitucional de formación en el campo de la educación superior, que está dada, limitada y referida en forma única y exclusiva a instituciones y casas de estudio de educación universitaria. Por lo tanto, la *Constitución Política de la República de Costa Rica* no permite ni



habilita que esa formación recaiga sobre otro tipo de instituciones, como es el caso del Ministerio de Educación Pública.

5. El artículo 86 constitucional se materializa por medio del artículo 21 de la *Ley Fundamental de Educación*; el cual atribuye, a su vez, la competencia exclusiva a las universidades estatales de reconocer y equiparar estudios de educación superior realizados en el extranjero.
6. La *Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica*, N.º 362, publicada en *La Gaceta Oficial* N.º 191, de fecha jueves 29 de agosto de 1940, en el artículo 7 inciso 8, faculta a la Institución para:

Reconocer la equivalencia de los estudios, diplomas y títulos profesionales otorgados por otras universidades, de conformidad con las leyes y Tratados Internacionales vigentes y dentro de las normas de una absoluta reciprocidad...

7. La *Ley Fundamental de Educación de 1957*⁵ en el artículo 21, indica: *Corresponde exclusivamente a la Universidad de Costa Rica autorizar el ejercicio de profesiones reconocidas en el país, así como ratificar la equivalencia de diplomas y títulos académicos y profesionales otorgados por otras Universidades, de conformidad con las leyes y tratados internacionales y aplicando un criterio de reciprocidad.*
8. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, establece:

ARTÍCULO 209.- *Los graduados de otras universidades pueden solicitar reconocimiento y equiparación de su grado académico y de su título.*

Los que hayan aprobado estudios en otras universidades y que no culminaron con un diploma de graduación, también podrán solicitar reconocimiento y equiparación de estos estudios. Un reglamento regulará el procedimiento para estos reconocimientos y equiparaciones. Se incluirá en ese reglamento el trámite para cumplir los tratados internacionales o los convenios en que sea parte la Universidad en lo relativo a esta materia.

9. La *Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública*, así como la *Ley Fundamental de Educación de 1957* tienen definido en su normativa el alcance y competencia para regular al sistema educativo costarricense desde el nivel preescolar, primaria y secundaria, así como la educación

5 Ley N. 2160 del 25 de septiembre de 1957.



técnica. No obstante, en lo relativo a reconocimiento de títulos y grados otorgados en el extranjero no se expresa esta función. Por tanto, compete a otra instancia realizar dichos trámites en el país.

10. El Ministerio de Educación Pública, de conformidad con la ley N.º 3481 *Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública* del 13 de enero de 1965, reconoce las relaciones de coordinación y cooperación que tiene el MEP con las universidades públicas. No se incluye, en ninguna normativa constitucional o legal, una subordinación de las universidades públicas al MEP, ni tampoco una delegación de funciones esenciales atribuidas constitucionalmente. Tal y como señalan sus artículos 3 y 45 de dicha ley:

Artículo 3º.- *El Ministerio es el encargado de mantener y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Universidad de Costa Rica, así como con cualesquiera otras instituciones que imparten enseñanza superior.*

Artículo 45.- *Este Departamento trabajará en cooperación con la Universidad de Costa Rica, en aquellos programas que ambas instituciones realicen de común acuerdo.*

11. El 4 de diciembre de 1974 se crea el Consejo Nacional de Rectores (Conare), órgano que organiza, regula y planifica lo relativo al funcionamiento y financiamiento de la educación superior estatal de Costa Rica y corresponde a la Oficina de Reconocimiento y Equiparación de Títulos (ORE) y a las universidades estatales llevar a cabo el proceso de reconocimiento y equiparación de títulos y grados otorgados en el extranjero.
12. El reconocimiento y equiparación de grados y títulos otorgados por instituciones extranjeras de la educación superior ha correspondido al Conare y esto ha garantizado que el país disponga de un proceso riguroso y académico para garantizar que esas titulaciones son pertinentes e idóneas para el país.
13. Las universidades público-estatales que conforman el Conare realizan los trámites correspondientes para el reconocimiento de títulos otorgados en el extranjero con la certeza y credibilidad de que todos y cada uno de los documentos aportados por la persona que solicita dicho trámite, son auténticos y fidedignos, esto gracias a los rigurosos procedimientos tanto administrativos como académicos que se han establecido para tales efectos.



14. El proceso que se lleva a cabo en las instituciones de educación superior universitaria estatal, que integran el Conare, es un proceso académico y las solicitudes recibidas son analizadas y resueltas por las unidades académicas que poseen carreras con mayor afinidad en sus planes de estudio, a los grados y títulos en análisis.
15. La potestad, idoneidad y competencia exclusiva para reconocer y equiparar títulos y grados extendidos por instituciones de educación superior extranjeras, la poseen las instituciones de educación superior estatal que integran el Conare, misma que les ha sido asignada desde sus leyes constitutivas.
16. La ausencia de criterios técnicos, académicos y curriculares que podría ocasionar la entrada en vigencia de este proyecto de ley, estaría autorizando a personas a un ejercicio de disciplinas que requieren y exigen un estudio pormenorizado para homologar estudios del extranjero con la formación académica ofertada en el país.
17. El proyecto de ley altera funciones esenciales de las universidades públicas, en detrimento de la voluntad de los asambleístas constitucionales, que atribuyeron la validación de los grados y títulos universitarios única, exclusiva y absolutamente a las instituciones de educación superior estatales costarricenses.
18. El proyecto de ley y sus consideraciones debilitan a la ORE y por ende al Conare y les transfiere potestades o competencias a otros ministerios que de acuerdo con su Ley Orgánica no les corresponde ejercer esa función.
19. El proyecto de ley presenta una propuesta normativa que vacía el contenido esencial de la autonomía universitaria aplicable a las universidades del Estado; además, es contrario al bloque de constitucionalidad, debido a que pretende efectuar por la vía de aprobación legal, una modificación al ordenamiento constitucional.
20. Mediante el Alcance a *La Gaceta Universitaria* 67-2022 del 21 de noviembre de 2022, se publicó la reforma integral al *Reglamento para el reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras instituciones de educación superior*, el cual es la norma interna de la Institución para la regulación de este tipo de procedimientos administrativos. Por ello, **se estima que no resulta admisible justificar la propuesta legislativa en la ausencia de actualización reglamentaria, siendo que la Universidad de Costa Rica hizo recientemente una reforma integral a sus disposiciones internas para los procesos en cuestión.**



21. Se recibieron comentarios y observaciones sobre el proyecto de ley en análisis por parte del Sistema de Estudios de Posgrado (SEP), de la Facultad de Educación, de la Vicerrectoría de Docencia y de la Oficina de Registro e Información. Los oficios mediante los cuales las instancias consultadas hicieron llegar sus criterios son los siguientes: SEP-2384-2023 del 5 de junio de 2023, FE-519-2023 del 5 de junio de 2023, VD-1674-2023 del 7 de junio de 2023 y ORI-2411-2023 del 8 de junio de 2023, respectivamente.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley: *Reconocimiento y equiparación de título y grados universitarios otorgados por instituciones extranjeras de educación superior*, Expediente N.º 23.744, por las observaciones que se exponen en el siguiente *Resumen de criterios de las instancias consultadas*.

La Universidad de Costa Rica queda en la mejor disposición de ampliar los criterios mencionados en este dictamen.

Resumen de criterios de las instancias consultadas

1. Sistema de Estudios de Posgrado (SEP)

➤ En la exposición de motivos se señala que una de las justificantes de esta iniciativa legislativa radica en la falta de actualización y modernización de la reglamentación interna aplicable.

a) Inconsistencias normativas en las definiciones y propuestas del proyecto

➤ De conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense, en la actualidad no basta que una titulación obtenida en el extranjero tenga las condiciones de “existencia y autenticidad” como se plantea en el inciso a) del artículo 2 del texto del proyecto de ley. Al efecto, también, se requiere que esa titulación satisfaga el requisito de validez legal y académica, en el entendido de que tal eficacia conforma la trivalencia que caracteriza al proceso de equiparación en Costa Rica. La validez del título y del grado se remite a las características particulares en términos legales y académicos, por medio de las cuales es posible arribar a la conclusión de criterios técnicos y especializados, que justifican precisamente la necesidad de reconocer la titulación o el grado académico.



- En este sentido, el texto base de la propuesta legislativa omite el término de “validez” como uno de los criterios necesarios en los procedimientos de reconocimiento de título o grado. No obstante, también, se presenta una inconsistencia en este aspecto, debido a que la redacción propuesta en este inciso no deja clara la distinción entre título y grado, con lo cual, desconoce la existencia de profundas diferenciaciones terminológicas, académicas y legales entre ambos conceptos e incurre en el error de englobar bajo un mismo proceso a ambos elementos (título y grado).
- Por ese motivo, es necesario que una articulación legal de estos procedimientos establezca con claridad las distinciones entre la titulación y el grado académico, de forma que incluso se le pueda brindar seguridad jurídica a las personas interesadas en gestionar este tipo de procesos a nivel nacional.
- El texto del proyecto de ley contiene la definición específica de título; sin embargo, es omiso en establecer la definición legal del grado. Lo anterior, a pesar de que habilita legalmente procedimientos de equiparación del grado y/o del título. Por ello, es posible afirmar que el texto base del proyecto contiene una seria inconsistencia e imprecisión vinculada con la determinación de definiciones legales y académicas que son propias de este tipo de procesos y que, al incurrir en su omisión, ocasionarían un perjuicio procedimental y sustantivo a las personas administradas, así como un vacío legal a la propia Administración pública.
- En el proyecto se denota también una incorrecta comprensión de lo que se refiere al término homologación, siendo correcto el que establece el artículo 2, inciso o) del *Reglamento para la equiparación de estudios realizados en otra Institución de Educación Superior*:

Reconocimiento: *Es el acto mediante el cual la Universidad de Costa Rica acepta la existencia de un grado o título y lo inscribe en su registro. En caso de falsedad declarada judicialmente del grado o título, el acto de reconocimiento será nulo de pleno derecho. El reconocimiento se puede emitir aun en el caso de no efectuarse una equiparación.*

- El inciso b) del artículo 2 del proyecto de ley, presenta una grave inconsistencia en el cual se refiere a la equiparación del grado o título expedido por instituciones del extranjero. Además de presentar la misma inconsistencia señalada en los párrafos anteriormente expuestos, en este caso se suma el error omisivo de indicar respecto de qué o respecto a cuál diploma se hará la equivalencia para el proceso de equiparación.



- El proyecto de ley lo que propone es que el Ministerio de Educación Pública equipare titulaciones o grados académicos; sin embargo, a la fecha esa dependencia ministerial del Poder Ejecutivo no oferta ninguno de los planes de estudio que se brindan desde las instituciones de educación superior estatal.

- El proceso de equiparación corresponde a la homologación y equivalencia legal y académica de un grado o título, respecto de otro con parámetros de similitud. Empero, en el caso concreto, el inciso no indica respecto a qué grados o títulos se pretende que el Ministerio efectúe la alegada equiparación; especialmente, debe prestarse atención al hecho de que esa institución no presta ni oferta planes de estudio a nivel de educación superior. Nótese que el inciso refiere a que el MEP hará la equivalencia “a un determinado título del sistema de Educación Superior Universitario costarricense”; sin embargo, esto representa una inconstitucionalidad e ilegalidad en virtud de que el Ministerio no cuenta con las competencias jurídicas suficientes para expedir titulaciones equivalentes en nombre de instituciones de educación superior estatal como la Universidad de Costa Rica.

- El inciso d) del artículo 2 del proyecto de ley, admite la presentación de diplomas en formato digital; sin embargo, no especifica ningún medio, mecanismo ni procedimiento con respecto a cuál se hará la correspondiente verificación de autenticidad y legalidad de documentos en formato distinto al físico. En el país existe regulación rigurosa en materia de identidad, autenticidad y validez de las firmas en formato digital, por lo que resulta impreciso y omisivo que el proyecto de ley establezca la posibilidad de reconocer y equiparar titulaciones y grados en formato digital sin que, además, se establezca el procedimiento que será necesario para determinar la autenticidad legal de las firmas digitales.

- La iniciativa de ley obliga que, de haberse reconocido y equiparado con anterioridad un título o grado, sean equiparados los otros grados y títulos de esa disciplina o carrera universitaria, toda vez que, si inicialmente se otorgó por error no implica que les haya generado derechos a personas interesadas con posterioridad.

- El proyecto pretende la incorporación al colegio profesional de rigor con sólo la equiparación cuando ha mediado un convenio, lo que no es consecuente con la normativa dispuesta en el *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, que en lo que interesa reza:

Artículo 207.- *Los grados y títulos que confiere la Universidad son válidos para el ejercicio de las profesiones cuya competencia acreditan,*



con los derechos que señalen la Leyes Orgánicas de los Colegios Profesionales Universitarios.

- El proyecto invisibiliza la labor del Consejo Nacional de Rectores, cuya intervención en los procesos de equiparación es de rigor.

b) Violación al principio de responsabilidad presupuestaria

- En el párrafo segundo del artículo 4 del texto del proyecto de ley se señala la creación de un órgano adscrito al Ministerio de Educación Pública, con el fin de atender las competencias administrativas y académicas que se pretenden crear por medio de esta iniciativa legislativa. Al efecto, es preciso señalar que tal creación institucional no se encuentra ligada, necesariamente, a una fuente presupuestaria que pueda dar sostenimiento al órgano que sería creado.

- De conformidad con las disposiciones constitucionales aplicables es preciso señalar que el ordenamiento jurídico vigente impide la creación de instituciones y de órganos estatales que requieran fondos presupuestarios, cuando la propia Asamblea Legislativa no establece con claridad la fuente de ingresos que dará sostenimiento al órgano en cuestión. Para ello, se debe vigilar un estricto cumplimiento del artículo 179 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, según el cual *la Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos*⁶.

c) Gravosa violación a la Autonomía Universitaria

- El texto del proyecto de ley atropella, seriamente, la autonomía universitaria, pues obliga a las universidades del Estado a ratificar las equivalencias de equiparación que al efecto realice el Ministerio de Educación Pública. En el campo específico de los estudios de posgrado, por ejemplo, nuestra Universidad se vería obligada a ratificar la equivalencia de estudios que haga el Ministerio sobre una especialidad médica como Cardiología; lo anterior, sin que la Universidad de Costa Rica pueda efectuar el estudio técnico, académico y curricular necesario para determinar si es posible homologar una especialidad con carácter de posgrado como esa, respecto de estudios que se efectuaron en el extranjero y que han sido, automáticamente, aprobados por el Ministerio.

6 Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 1949. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871



2. Vicerrectoría de Docencia (VD)

1. El proyecto de ley tiene roces de constitucionalidad

Las finalidades del proyecto de ley son atribuir funciones al MEP que, históricamente, nunca le han pertenecido y que, flagrantemente, violenta varias de las normas constitucionales y legales. El proyecto de ley pretende modificar indebidamente las facultades y atribuciones inherentes de las universidades públicas conferidas por la *Constitución Política de la República de Costa Rica* y las anteriores leyes.

Por ello, jurídicamente, hay dos posibles escenarios: a) el proyecto de ley es abiertamente inconstitucional porque choca y confronta varias normas del sistema jurídico costarricense, o bien, b) para que el proyecto tenga alguna validez y aplicación real debe necesaria e irremediamente efectuarse una **reforma constitucional**. Esta última situación, actualmente, no está contemplada en el proyecto, ni en ninguna otra iniciativa legislativa. Por lo que, se determina la existencia del primer escenario.

Por demás, la Sala Constitucional⁷ ha indicado que la función de control del ejercicio de las profesiones por parte de los profesionales la ejercen tres órganos o niveles involucrados en el sistema costarricense. En primera instancia se ubican las propias universidades públicas y privadas, las cuales tienen la responsabilidad de dirigir la formación de sus estudiantes, correspondiéndoles emitir los títulos profesionales. En el caso de las universidades privadas existe un segundo nivel de control conformado por la obligación de cumplir con los requisitos establecidos por el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), el cual debe expedir el respectivo refrendo. El tercer nivel está constituido por los colegios profesionales que cumplen funciones de regulación y de policía normalmente ejercidas por el mismo Estado.

2. Procedimiento poco riguroso

La finalidad del proyecto de ley es habilitar para el mercado laboral cualquier reconocimiento de título o grado de un diploma, sin analizar el contenido del plan de estudios, sus materias, la intensidad o cantidad de sus estudios, el tiempo de estudios, o sus calificaciones. Es decir, la sola existencia de un diploma de una carrera que no requiera colegiatura obligatoria es motivo suficiente para que cualquier persona ejerza sus labores en el sector público o privado.

Este objetivo contradice el ejercicio de las profesiones y se encuentra sometido a una especial autorización por parte del Estado. Se parte de la idea de que los

7 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia 2001-10527.



profesionales deben poseer el conocimiento, la capacidad y la idoneidad suficiente para brindar sus servicios con excelencia y calidad, pues existe un interés público que se vería perjudicado por su mal desempeño, lo cual iría en detrimento de la sociedad.

3. Porcentaje de equiparación muy disminuido y opuesto a una equiparación

El artículo 6 del proyecto de ley establece un porcentaje cuantitativo visiblemente bajo (apenas por encima de la mitad de los contenidos de un grado o título de la educación superior) para proceder a equiparar títulos universitarios extranjeros, en clara contradicción con cualquier currículo y plan de estudios de cualquier carrera universitaria.

El establecimiento de un porcentaje antojadizo de similitud entre planes de estudio de las carreras desconoce completamente el análisis cualitativo de los grados y títulos que se desean acreditar, donde no es posible acreditar los conocimientos, habilidades, destrezas y competencias solamente con un número, sino que requiere otras actividades presentes en dichos planes de estudio (prácticas, simulaciones, ensayos, laboratorios, presentaciones artísticas, internados, etc.)

Si se aprueba ese porcentaje de equiparación, las personas graduadas universitarias de nuestro país entrarían en una clara desventaja dado que, para obtener un título universitario costarricense requerirían un 40% más de cursos, créditos y horas, sobre una titulación extranjera visiblemente inferior, pero igualmente valedera para ejercer su profesión. Lo cual generaría, aparte de un evidente detrimento en la formación académica y profesional de una persona, una odiosa e indebida discriminación contraria al artículo 33 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*⁸.

4. Falsa premisa del proyecto: imposibilidad de gestión de titulaciones que no se brindan en el país

Señala el proyecto de ley en su exposición de motivos que:

Asimismo, uno de los temas más graves se presenta en los casos de equiparación, los cuales toman como base la existencia de carreras afines en el país y sobre ello se realiza un ejercicio comparativo, lo que provoca que se coloque al solicitante en situaciones de imposibilidad en la gestión, en aquellos casos donde se trata de cursos o carreras no existentes en el país y, por ende, imposibles

8 **Artículo 33.**- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.



de equiparar. Ello es un contrasentido pues, en muchos de los casos, los costarricenses apuntan a formación extranjera, precisamente con el objetivo de obtener conocimientos que, de momento, no están disponibles en el país y ello es altamente valioso en la tarea de cierre de brechas de talento que sufre el país, tal como se explicó en párrafos precedentes.” (negrilla no es del original).

La anterior premisa surge más del desconocimiento del proceso de equiparación de las universidades públicas ya que, en nuestra reglamentación⁹ expresamente se indica que, si no existe la carrera en la institución, se puede otorgar la equiparación de grado:

ARTÍCULO 16. *Estudios equiparados al grado Cuando el diploma o documento equivalente, extendido por una institución de educación superior extranjera, está respaldado por estudios de nivel universitario a juicio de la unidad académica responsable del estudio del expediente o del Sistema de Estudios de Posgrado (según sea el caso), pero no es equiparable con alguno de los títulos que extiende la Universidad de Costa Rica, puede ser aceptado por medio de la equiparación de grado. La resolución de la unidad académica o del Sistema de Estudios de Posgrado indicará, cuando corresponda, el grado académico, según lo indicado en el inciso m) del artículo 3 de este reglamento.” (negrilla no es del original).*

No es correcto afirmar que exista un contrasentido, un rezago o, bien, una ayuda en las brechas de talento que sufre el país, dado que hay una atención curricular, pedagógica, académica y administrativa de todas las gestiones de equiparación de grados y títulos provenientes del extranjero.

3. Oficina de Registro e Información (ORI)

Observaciones específicas al Proyecto de Ley

Artículo 5: La legalización del documento se puede realizar por medio del Consulado de Costa Rica en el respectivo país o por medio del Convenio de la Apostilla de la Haya.

Artículo 6: No se considera pertinente lo planteado en el artículo 6, por cuanto no contempla la posibilidad, por ejemplo, de que haya existido a lo largo del tiempo, variaciones en temas tan delicados como el plan de estudios cursado o las demás características propias de cada grado académico.

⁹ *Reglamento para el reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras instituciones de educación superior (Reforma integral aprobada en sesión 6650-08, 10/11/2022. Publicada en el Alcance a La Gaceta Universitaria 67- 2022, 21/11/2022).*



La Vicerrectoría de Docencia en la circular VD-C-23-2007, señaló que para determinar si un plan de estudio tiene un grado de semejanza o similitud en la intensidad de sus estudios igual o mayor a un 80% con el plan de estudios de nuestra Institución; se considera razonable y proporcional, para cumplir con el fin que persigue el proceso de equiparación de grado o equiparación de grado y título, dado que el mismo obedece a criterios académicos.

Artículo 7: La autorización del ejercicio profesional en el país es competencia exclusiva del colegio profesional, de acuerdo con sus propios parámetros. Es decir, cada colegio profesional establece los requisitos de incorporación de sus profesionales bajo sus propios criterios. Así lo señaló la Procuraduría General de la República¹⁰ en el Dictamen 024 de fecha 02 de febrero de 2007, referente a la competencia que establece la Ley a los Colegios Profesionales.

El proceso que se sigue en materia de reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras instituciones de educación superior, por parte de la Universidad de Costa Rica y las demás instituciones de educación superior públicas, es de **naturaleza académica**.

No es pertinente brindar de manera automática, una equiparación de los estudios efectuados en una Institución de Educación Superior extranjera, basado en los casos que se detallan en el artículo 7, en el cual se deja de lado el análisis académico requerido y se considera entre otros la validación estatal con programas de financiamiento para cursar estudios en instituciones de educación superior extranjeras.

Así mismo, se evidencia el manejo confuso de la terminología para los distintos procesos, a saber, reconocimiento y equiparación de grado o de grado y título.

10 Los colegios profesionales son corporaciones de Derecho Público a quienes el Estado delega la vigilancia y disciplina de una determinada profesión. El colegio profesional ejerce función pública. Tienen esa naturaleza las funciones de regulación y de policía, la defensa contra el ejercicio indebido de la profesión, el procurar el progreso de una disciplina, así como la fiscalización, el control respecto del correcto ejercicio de la profesión, lo que llega implícito el poder disciplinario sobre los colegiados. El carácter público se muestra, entonces, en el ejercicio 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). La Ley establece su competencia y esta se define en relación con un sector determinado de actividad o dominio técnico o científico. Pero, debido a su propia organización, la competencia se define también territorialmente.

La sujeción a la ley rige una de las más importantes funciones que el Estado ha delegado en el colegio profesional: la autorización para el ejercicio profesional (...). La autorización del ejercicio profesional se produce cuando el colegio acepta incorporar a un determinado profesional. Es ese acto el que sujeta al profesional a la potestad de imperio de la Corporación y particularmente, posibilita que ésta verifique si el profesional cumple con sus obligaciones y ejerce correctamente la actividad profesional. En ese sentido, la colegiatura tiene dos efectos primordiales.

En primer término, permite al miembro al ejercicio profesional. En segundo término, el colegiado asume los deberes propios de su condición de miembro del colegio y queda vinculado por una serie de disposiciones incluso de naturaleza ética, a que no están sujetos quienes no son miembros.



Artículo 8: Para lo pertinente, se señala lo que indica el artículo 34 del *Reglamento para el Reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras Instituciones de Educación Superior de la Universidad de Costa Rica*:

ARTÍCULO 34. *Plazos para resolver La unidad académica encargada del reconocimiento y equiparación emitirá su resolución a más tardar veinte días hábiles después de haber recibido la documentación de la Oficina de Registro e Información. Esta misma situación aplica para el Sistema de Estudios de Posgrado. De ser necesaria una extensión del plazo, la dirección de la unidad académica o el Decanato del Sistema de Estudios de Posgrado lo comunicará, por escrito, a la Oficina de Registro e Información, indicando las razones.*

Artículo 10: En en el tema de convenios internacionales, la Universidad de Costa Rica es garante del respeto a los instrumentos jurídicos y su aplicación dentro del proceso de reconocimiento y equiparación de diplomas obtenidos en instituciones de educación superior extranjeras.

Artículo: 11: El proyecto de ley propuesto es muy general y genérico y desconoce de la materia en análisis, así como de las particularidades de los procesos que realizan las unidades académicas de las instituciones de educación superior estatal que integran el Consejo Nacional de Rectores (Conare).

Sin embargo, y para el caso particular de la Universidad de Costa Rica, se señala que el *Reglamento para el Reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras Instituciones de Educación Superior*, mediante la reforma integral aprobada por el Consejo Universitario en la sesión 6650-08, de fecha 10 de noviembre del 2022 y publicada en el Alcance a *La Gaceta Universitaria* 67- 2022, del 21 de noviembre de 2022, indica en el artículo 13 lo siguiente:

ARTÍCULO 13: *Sobre la equiparación de grado o grado y título*

(...) Si entre los planes de estudio existe un grado de semejanza tanto en la amplitud como en la intensidad de los estudios igual o mayor a un ochenta por ciento (80%), las unidades académicas o los programas de posgrado equiparán el grado o el grado y título.

Si el porcentaje es inferior al 80%, la persona que ejerza la dirección de la unidad académica o del programa de posgrado podrá:



i. Solicitar y autorizar a la persona interesada el cumplimiento de algún requisito indispensable que sea necesario para la equiparación.

ii. Realizar trámites ante otras direcciones o decanatos, según corresponda, para que la persona interesada complemente algún requisito indispensable en esa otra unidad académica o programa de posgrado.

iii. Exigir la celebración de exámenes especiales, de conformidad con el artículo 18 de este reglamento.

Adicionalmente, se podrá eximir a la persona solicitante de la tenencia de algún requisito o exigencia solicitada por el plan de estudio de la carrera dada la suficiencia de contenidos temáticos, créditos, horas, cursos u otras actividades académicas que complementan la formación académica superior y permiten la equiparación correspondiente.

Se reitera que el proceso que se sigue en materia de reconocimiento y equiparación de estudios realizados en otras instituciones de educación superior, por parte de la Universidad de Costa Rica y las demás instituciones de educación superior estatal, es de **naturaleza académica** y que el fin es determinar si es posible efectuar una equiparación de grado, o de grado y título, mediante un acto académico que declara la equivalencia existente entre un plan de estudios cursado en una universidad extranjera, y un plan de estudios impartido por las Instituciones de Educación Superior Estatal que integran el Consejo Nacional de Rectores. O en su defecto, efectuar una equiparación de grado, mediante la cual se declara el nivel académico y la validez del grado obtenido por la persona interesada, aunque sus estudios no sean equivalentes a ningún plan de estudios ofrecido por las instituciones antes citadas.

Artículo: 12: Se solicita considerar las observaciones y argumentos presentados en el análisis efectuado en el presente documento, para lo correspondiente a la propuesta del artículo 7.

ACUERDO FIRME.