

SCI-354-2023

Comunicación de acuerdo

Para: Ing. Jorge Chaves Arce, M.Sc.
Rector a.i.

Señores
Comisión Permanente de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

Señores
Comisión Permanente de Asuntos Sociales
Asamblea Legislativa

De: M.A.E. Ana Damaris Quesada Murillo, Directora Ejecutiva
Secretaría del Consejo Institucional

Asunto: **Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023. Pronunciamiento del Consejo Institucional de Proyectos de Ley Expedientes No. 23.159, No. 23.395 y No. 23.417**

Para los fines correspondientes se transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Institucional, citado en la referencia, el cual dice:

RESULTANDO QUE:

1. El Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, establece:

“Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o el órgano director correspondiente de cada una de ellas”.

2. El Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en el Artículo 18, inciso i) señala:

“Son funciones del Consejo Institucional:

...

Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República”.

3. El Consejo Institucional de la Sesión Ordinaria No. 3272, Artículo 9, del 20 de julio de 2022, tomó el acuerdo titulado: “Modificación del Procedimiento para atender consultas sobre Proyectos de Ley recibidas de parte de la Asamblea Legislativa”; en los puntos 1, 2, 4 y 5 del Protocolo aprobado en dicho acuerdo se establece:

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 2

- “1. Recibe el documento en consulta enviado por la Asamblea Legislativa.*
- 2. Traslada el documento a la Oficina de Asesoría Legal, de inmediato una vez recibido, para que emita dictamen en el plazo de 3 días hábiles.*
- 4. El documento es dado a conocer a la Comunidad Institucional mediante la cuenta oficial de correo electrónico, para consulta pública, indicando que las observaciones deberán ser enviadas directamente a la Asamblea Legislativa y señalando la dirección de correo pertinente.*
- 5. Recibido el dictamen de la Oficina de Asesoría Legal, la Presidencia confecciona la propuesta que conocerá el Consejo Institucional. El Consejo se pronunciará ordinariamente solo sobre si el proyecto afecta o no la autonomía universitaria. No obstante, cuando lo considere conveniente podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto.”*

CONSIDERANDO QUE:

- 1. La Secretaría del Consejo Institucional recibió mensajes de correo electrónico de parte de la Asamblea Legislativa, dirigidos al Ing. Jorge Chaves Arce, Rector a.i. con copia a la dirección electrónica de la Secretaría del Consejo Institucional, en los cuales se solicita criterio sobre los expedientes de Proyectos de Ley No. 23.159, No. 23.395 y No. 23.417.
- 2. En apego al Protocolo para la atención de Proyectos de Ley, aprobado por el Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 3272, Artículo 9, del 20 de julio de 2022, la recepción de los expedientes consultados, fueron trasladados a la Oficina de la Asesoría Legal, para la emisión de su criterio sobre el tema; de igual forma fueron sometidos a conocimiento y consideración de la Comunidad Institucional.
- 3. La Secretaría del Consejo Institucional recibió oficios que contienen los criterios emitidos por la Oficina de la Asesoría Legal.

SE ACUERDA:

- a. Acoger el criterio de la Oficina de Asesoría Legal, en lo que se refiere a la transgresión de la Autonomía Universitaria, para cada proyecto consultado:

Comisión Permanente de Asuntos Económicos

No. Expediente	Nombre del Proyecto	Transgrede o no la Autonomía Universitaria	Observaciones de la Oficina de Asesoría Legal de la Institución
23.159	“Ley para la superación académica del bachillerato”	NO	“DICTAMEN SOBRE SI CONTIENE ELEMENTOS QUE AMENACEN O COMPROMETAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DEL INSTITUTO.

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 3

			<p>“Si bien es cierto, este proyecto de ley no amenaza o compromete la autonomía universitaria, es un proyecto que va en detrimento de la calidad educativa pública y que lejos de intentar solucionar el problema, emite una excepción que beneficiará a unas personas y que en términos generales resulta una propuesta populista. Si bien es cierto, puede ayudar a un grupo de personas rezagadas esto debería entenderse como una medida de emergencia y no como una acción a favor de la educación pública”.</p> <p>Consideraciones generales del proyecto</p> <p>El presente proyecto de Ley pretende otorgar el título de bachillerato a una totalidad de personas que tengan aprobadas las materias de segunda enseñanza. Esto se realiza en el marco de que la Asamblea Legislativa está regulando una materia educativa y que dichas competencias por orden Constitucional tienen a cargo la dirección general de la enseñanza en la República, así lo señala el artículo 1° del Reglamento del Consejo de Educación Superior:</p> <p><i>“Artículo 1°-El Consejo Superior de Educación (en adelante el Consejo) es un órgano de naturaleza jurídica constitucional, con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio, tiene a su cargo la dirección general de la enseñanza oficial, de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución Política de la República, y su sede es la ciudad de San José.”</i></p> <p>Cabe resaltar que es el Consejo quien aprueba, aplica y diseña las estrategias de educación del país, y en este caso Asamblea Legislativa se podría estar otorgando competencias que no le corresponden. Este análisis le correspondería a la Sala Constitucional (Resolución N° 06339 - 2017), la cual ha señalado con anterioridad:</p> <p><i>“El Consejo Superior de Educación es un órgano constitucional excepcional, al que corresponde ‘la dirección general de la enseñanza oficial’ (art. 81 Const.); y no puede ser investido por la ley ordinaria, mucho menos por un reglamento, de potestades del Estado no autorizadas expresamente por el texto constitucional...”</i></p>
--	--	--	--

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 4

			<p>Es decir, ya existe jurisprudencia que señala la inconstitucionalidad de esta práctica para eliminación de requisitos para obtener el título de bachillerato. Ya que la constitución indica de forma clara que esta competencia no puede ser sustituida por ley ordinaria. Este argumento ha sido respaldado por el informe técnico de la Asamblea Legislativa (AL-DEST- IJU -264-2022):</p> <p><i>“Por tanto, la eliminación de requisitos para la obtención del título de bachiller en educación media, así como disponer de la forma en que debe proceder el Ministerio de Educación con respecto al otorgamiento del bachillerato -lo cual es parte de la “dirección de la enseñanza oficial”-, no es competencia de la Asamblea Legislativa; el aprobarlo de la forma propuesta tornaría en inconstitucional la propuesta legislativa por lesionar lo dispuesto constitucionalmente en el artículo 81 de cita.”</i></p> <p>Por otro lado, es importante señalar que este proyecto de Ley tiene un periodo de vigencia de 12 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley según el artículo 2°. En este plazo las personas que tengan aprobadas las materias del último año de bachillerato. Dejando de lado la posible inconstitucionalidad, este plazo limitado puede ser un beneficio para esa población específica que se encuentra rezagada.</p> <p>Ahora bien, entregar el título de bachillerato a una población que se encuentra en rezago no soluciona el problema educativo de fondo, el cual, es mucho más complejo y profundo. Este responde a necesidades educativas de calidad, modelos de enseñanza modernos que se han dejado de implementar en años. Esta responsabilidad compete al MEP y al Consejo, aprobar un proyecto de esta naturaleza es afirmar la inoperancia y la falta de organización que ha reinado en Costa Rica sobre el tema educativo, las grandes brechas entre educación pública y privada. La Sala constitucional ha analizado este punto con gran acierto (16-017171-0007-CO):</p> <p>Acerca de lo planteado, es menester indicar que si bien las pruebas de Bachillerato constituyen uno de los parámetros para medir la calidad de la educación que se imparte en los centros educativos, esta Sala estima que no le corresponde determinar la procedencia o no de su continuidad o supresión, como lo pretende el amparado, ya que es competencia de la Administración activa, a la cual le corresponde valorar la oportunidad y</p>
--	--	--	--

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 5

			<p>conveniencia de realizar tales exámenes con base en criterios técnicos. Tampoco le compete determinar si se deben reestructurar con carácter diagnóstico, según lo considera Gloria Cárdenas Miranda. Conforme lo ha aceptado este Tribunal en otros antecedentes y lo esgrimen las autoridades recurridas, la normativa vigente en Costa Rica, en lo que respecta a educación, le otorga tanto al Ministerio de Educación Pública como al Consejo Superior de Educación, una responsabilidad compartida que ejercen a nombre del Estado, el de procurar cumplir el derecho fundamental a la educación que tienen los habitantes de la República y, en este caso, los estudiantes que cursan el último año de educación secundaria -derecho fundamental que debe entenderse por parte del Estado como la obligación de brindar la mejor calidad de ésta-. También la jurisprudencia constitucional ha subrayado que, en ejercicio de la potestad constitucional de dirigir la enseñanza oficial, corresponde al citado Consejo establecer los requisitos de graduación de cada ciclo educativo (voto No. 1832-91).</p> <p>En este proyecto de Ley se pueden derivar varios aspectos, dentro de ellos la posible inconstitucionalidad de sus artículos, por otro lado, el riesgo de que esto se repita en futuras ocasiones en otros aspectos de la educación, lo cual, sea una estrategia de debilitamiento al sistema educativo.</p>
--	--	--	--

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos

No. Expediente	Nombre del Proyecto	Transgrede o no la Autonomía Universitaria	Observaciones de la Oficina de Asesoría Legal de la Institución
23.395	“REFORMA DE LA LEY N.º 7210, LEY DE RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1990 , Y SUS REFORMAS, PARA ESTABLECER CENTROS DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN EN LAS ZONAS FRANCAS”	NO	<p>“DICTAMEN SOBRE SI CONTIENE ELEMENTOS QUE AMENACEN O COMPROMETAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DEL INSTITUTO.</p> <p>“El presente proyecto de Ley no constituye una amenaza para la autonomía universitaria”.</p> <p>Consideraciones generales del proyecto:</p> <p>El presente proyecto de Ley pretende modificar algunos de los artículos de la Ley de Zonas Francas con miras a facultar a las corporaciones y las empresas para que gestionen centros de</p>

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 6

			<p>estudio, investigación y desarrollo dentro de las zonas francas.</p> <p>La ley pretende habilitar a los personeros de zonas francas para que se ejerzan alianzas con centros educativos y universidades para establecer programas de capacitación a los colaboradores.</p> <p>Para analizar las bases del régimen de zonas francas es importante señalar los puntos medulares. La opinión jurídica (C-164-2020) de la Procuraduría General de la República señala:</p> <p><i>“Según lo dispone el artículo 1º de la Ley N° 7210, el régimen de zona franca es el conjunto de incentivos y beneficios que otorga el Estado a las empresas que cumplan con los requisitos y obligaciones establecidas en la ley y que tienen como objetivo primordial la manipulación, procesamiento, manufactura, producción, reparación y mantenimiento de bienes y prestación de servicios destinados a la exportación o reexportación. Beneficios que de conformidad con el artículo 25 de la Ley, son acordados - previo dictamen de la Corporación aprobado por la Junta Directiva de ésta - por el Poder Ejecutivo. El acto mediante el cual la Corporación y posteriormente el Poder Ejecutivo acuerdan el otorgamiento del régimen de incentivos y beneficios fiscales a las personas físicas o jurídicas que han sido admitidas como concesionarias del régimen de zona franca, es un acto discrecional que posibilita el posterior disfrute de los beneficios dispuestos por el legislador. Es decir, que tal potestad discrecional permite que sus titulares puedan evaluar, el interés privado de las empresas solicitantes en función del interés público que se persigue con la creación del régimen, a fin de otorgar el régimen fiscal de favor.”</i></p> <p>La presente habilitación permite a las empresas en régimen de zona franca gozar de beneficios tributarios, la presente reforma pretende extender estos beneficios a actividades de carácter educativo y tecnológico. El hecho de</p>
--	--	--	---

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 7

			<p>que las empresas queden facultadas para gestionar sus centros de capacitación puede llegar a ser provechoso a nivel corporativo ya que gozarían de infraestructura que aumente las capacidades cognitivas de sus colaboradores.</p> <p>La reforma pretende autorizar la construcción de espacios físicos para que los trabajadores tengan la capacidad de aprender e innovar. Ahora bien, muchas de las empresas en régimen de zonas francas son de naturaleza manufacturera, por ello los espacios podrían ser más dedicados a centro de capacitación. La propuesta del inciso m) recoge el espíritu de que la empresa posea una estructura de innovación cerrada a partir de las actividades innovadoras de sus colaboradores:</p> <p><i>m) Establecer dentro de la zona franca, un área física equipada para un Centro de Estudios e Investigación y Desarrollo en el que los trabajadores puedan capacitarse, crear nuevas tecnologías e innovar. Para ello cada empresa interesada selecciona los trabajadores que participan en ese centro y un coordinador responsable de la administración de esos estudios, sus procesos y resultados.</i></p> <p>Por otro lado, el inciso n) habilita a las empresas para crear alianzas con centros de investigación y universidades. Esta posibilidad es una oportunidad tanto para las universidades como para las empresas en zona franca, ya que se pueden gestionar opciones de colaboración:</p> <p><i>n) Establecer convenios de estudio e investigación con las universidades públicas y privadas de Costa Rica y con centros de estudio y capacitación públicos y privados para que impartan los cursos que las empresas requieran a sus trabajadores y también reconozcan y certifiquen a los trabajadores, cuando amerite, las horas de capacitación, conocimiento, habilidades y estudios en el Centro de Estudios e Investigación y Desarrollo de las zonas francas, además de lo ya establecido en el artículo 21 de esta ley.</i></p>
--	--	--	--

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 8

			Este inciso puede ser de gran utilidad para empresas que deseen establecer sus actividades de investigación, desarrollo e innovación en Costa Rica, lo cual, ya sucede en zonas francas como el Coyol en Alajuela, o la Lima en Cartago. Esto podría considerarse un fomento para el establecimiento de empresas en distintas zonas francas.
--	--	--	--

Comisión Permanente de Asuntos Sociales

No. Expediente	Nombre del Proyecto	Transgrede o no la Autonomía Universitaria	Observaciones de la Oficina de Asesoría Legal de la Institución
23.417	“REFORMA AL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N°2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943. LEY PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS LABORALES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE REPARTO MEDIANTE PLATAFORMAS DIGITALE”	NO	<p>“DICTAMEN SOBRE SI CONTIENE ELEMENTOS QUE AMENACEN O COMPROMETAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DEL INSTITUTO.</p> <p>“Este proyecto de ley no contiene elementos que amenacen o comprometan la autonomía universitaria del Instituto”.</p> <p>Consideraciones generales del proyecto</p> <p>El tema de las plataformas digitales de reparto y distribución de alimentos se ha vuelto un medio económico de subsistencia para muchas familias en el mundo y Costa Rica no es la excepción. Como cualquier otra actividad económica nueva se presentan retos regulatorios que obligan al aparato jurídico a adecuarse a las circunstancias.</p> <p>Con la llegada de plataformas como “Uber”, “didi” entre otras, se fomentó una forma de trabajo a la cual se le llamó “socio”, una palabra que pertenece al lenguaje jurídico y corresponde a una persona que posee participación en una sociedad, el diccionario jurídico (Enciclopedia Jurídica, 2022) señala: <i>En materia de sociedad, la pertenencia del socio a la sociedad se expresa con el concepto de participación, o de cointerés, al que corresponde el derecho de socio (derecho de participación).</i> Es decir, el socio es una persona que posee participación, enmarcado en el ámbito societario. Situación diferente lo que</p>

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 9

			<p>sucede con los choferes socios, quienes no poseen participación en la empresa, ni responden a un carácter accionario.</p> <p>El derecho laboral se rige por el principio de realidad y por las condiciones de las que se puede asegurar la existencia de una relación laboral:</p> <p><i>El principio de la primacía de la realidad es aquel por el cual en caso de divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la práctica, con este principio se establece la existencia o no de una relación laboral y con ello se procede a la protección que corresponde como tal. Este principio nos es de mucha ayuda para establecer o determinar cuándo nos encontramos frente a una relación laboral, la misma que como tal, tiene elementos que van a servir para identificarla, que son: la prestación personal, el pago de una remuneración y la subordinación. (Silva, s.f.)</i></p> <p>El expediente No. 23417 señala la posible existencia de estos elementos en la actividad comercial de estas plataformas digitales, por ende, la existencia de una relación laboral dentro de esta situación es real. El proyecto de Ley señala:</p> <p><i>Las actuales disposiciones del Código de Trabajo contenidas en los artículos 17 y 18, que contemplan el principio protector como principio rector del derecho del trabajo y el principio de primacía de la realidad respectivamente, podrían ser consideradas suficientes para la solución de controversias que se podrían presentar con respecto al tema. No obstante, la introducción de una presunción de laboralidad en las actividades de reparto que se prestan en beneficio de personas, físicas o jurídicas, que gestionan su actividad a través de la figura de la plataforma digital, brinda una mayor protección jurídica a las personas prestadoras de esos servicios, pues</i></p>
--	--	--	--

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 10

			<p><i>podrían disfrutar de los derechos laborales que hasta el momento no les han sido reconocidos (jornada máxima, salario mínimo, vacaciones, aguinaldo, seguro de riesgos de trabajo, seguridad social, entre otros).</i></p> <p>La situación en las que muchas de estas personas trabajan son completamente ajenas a los derechos laborales, existe una relación inequitativa entre los gestores de la plataforma y los trabajadores. Se puede afirmar que las plataformas crean un nuevo mercado que satisface una demanda de este tipo de servicios, sin embargo, al crearla, debería correr con los gastos y los riesgos que eso supone, como por ejemplo accidentes, robos o diferentes situaciones delictivas. Ya que cuando el trabajador realiza sus entregas o transportes la plataforma digital está lucrando, pero cuando al trabajador le corresponde enfrentar un riesgo o una pérdida, la plataforma es completamente inerte.</p> <p>Como bien señala el proyecto de Ley, este tipo de situaciones no sucede únicamente en Costa Rica, esta situación se repite en diferentes países. Por ejemplo, en España recientemente se emitió una resolución en la cual se reconoce la existencia de una relación laboral:</p> <p><i>En definitiva, Glovo no es una mera intermediaria en la contratación de servicios entre comercios y repartidores [...] Se trata de una empresa que presta servicios de recadería y mensajería fijando el precio y las condiciones de pago del servicio, así como las condiciones esenciales para la prestación de dicho servicio. Y es el titular de los activos esenciales para la realización de la actividad.</i></p> <p><i>Para ello se sirve de repartidores que no disponen de una organización empresarial propia y autónoma, los cuales prestan sus servicios insertados en la organización de trabajo del empleador, sometidos a la dirección y organización de la plataforma [...].</i></p>
--	--	--	--

COMUNICACIÓN DE ACUERDO

Sesión Ordinaria No. 3305, Artículo 7, del 19 de abril de 2023

Página 11

			<p><i>Esta sentencia constituye el antecedente de uno de los cambios normativos más recientes en la legislación española: la modificación del Estatuto de los Trabajadores mediante la Ley 12/2021 del 28 de setiembre del 2021, para la inclusión de la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto, que viene a constituir también el objetivo del proyecto de ley que se propone.</i></p> <p>De manera reciente en Costa Rica se aprobó en primera instancia un fallo jurisdiccional en el cual las plataformas digitales tendrían que reconocer los derechos laborales de sus colaboradores.</p>
--	--	--	---

b. Comunicar. ACUERDO FIRME.

Palabras clave: Pronunciamiento – Proyectos – 23.159 - 23.395 - 23.417

c.d. Auditoría Interna (Notificado a la Secretaría vía correo electrónico)

cmpm