

**Exp: 11-012361-0007-CO**

**Res. N° 2015006840**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas treinta y uno minutos del trece de mayo del dos mil quince.**

Acción de inconstitucionalidad promovida por **PABLO GUZMÁN STEIN**, mayor, casado dos veces, médico cirujano, portador de la cédula de identidad No. 1-522-609, en su condición de Apoderado General de la **ESCUELA AUTÓNOMA DE CIENCIAS MÉDICAS (UNIVERSIDAD DE CIENCIAS MEDICAS)**, para que se declaren inconstitucionales los **ARTÍCULOS 1, 4, 5 Y 20 DEL REGLAMENTO QUE REGULA LA RELACIÓN DEL RESIDENTE Y SU COMPROMISO COMO ESPECIALISTA EN CIENCIAS DE LA SALUD CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL POR MEDIO DEL SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADOS DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**.

**RESULTANDO:**

**1.-**Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 13:44 hrs. de 3 de octubre de 2011, el accionante solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 4, 5 y 20 del Reglamento que regula la relación del residente y su compromiso como especialista en ciencias de la salud con la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del Sistema de Estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica, por estimarlos contrarios a los artículos 33, 34, 39 y 41 de la Constitución Política. En relación a la legitimación, indica que invocó la inconstitucionalidad de estas normas en el proceso contencioso administrativo interpuesto por la Escuela Autónoma de Ciencias Médicas-UCIMED contra la Caja Costarricense de Seguro Social que se tramita ante el Tribunal Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, bajo el expediente No. 11-5477-1027-CA. En concreto alega que las normas se impugnan en cuanto a la discriminación evidente y manifiesta respecto de las universidades privadas, ya que, por una parte se autoriza de pleno derecho el funcionamiento de los posgrados médicos de la UCR y, por otra, se discrimina, abiertamente, a las universidades privadas que tienen Escuelas de Medicina, al exigirles como requisito previo a la celebración de convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social, la valoración de costos y estudios técnicos, además de un estudio de mercado sobre la demanda de especialidades médicas. Exigencias que hacen imposible la firma de convenios entre este ente y las universidades privadas, para que éstas puedan impartir cursos de especialidades médicas a nivel de posgrado. Tanto la Universidad de Costa Rica como las universidades privadas se encuentran en la misma situación de hecho, porque son Universidades reconocidas por los órganos estatales competentes y, en el caso concreto, UCIMED se encuentra certificada por el SINAES al igual que la Facultad de Medicina de la Universidad de Costa Rica, por lo que las normas impugnadas violan los cánones normativos derivados del principio de

igualdad ante la ley, porque la discriminación no está ni justificada, ni es razonable, al no existir criterios objetivos que permitan justificar un trato discriminatorio en la materia a favor de la Universidad de Costa Rica, en perjuicio de las demás universidades privadas que imparten la carrera de Medicina. Considera que la discriminación no es razonable, pues se fundamenta, exclusivamente, en el hecho que la Universidad en mención es estatal y las demás son privadas, lo cual, no es un criterio objetivo que justifique dicha discriminación, como podría ser el de la certificación, que serviría para establecer parámetros objetivos en cuanto a la calidad de la enseñanza que brinda cada universidad. Los artículos impugnados violentan, además, los principios de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad de los actos administrativos, debido a que no se encuentran suficiente, coherente y razonablemente sustentadas en el bloque de legalidad, ni en razones fácticas objetivas, lo que se evidencia en que las mismas universidades que son discriminadas para impartir cursos de posgrado, están habilitadas en cambio, para impartir cursos de Licenciatura en Medicina, además que existe un Reglamento emitido por la propia Caja Costarricense de Seguro Social que regula la actividad clínica docente en los hospitales de la institución. La autorización podría resultar altamente beneficiosa para la Caja y para el país, pues, algunos centros universitarios podrían especializarse en impartir determinadas especialidades médicas y realizar convenios con prestigiosas universidades extranjeras al efecto, lo cual, mejoraría la calidad de la enseñanza que, actualmente, se imparte a nivel de posgrado, así como, ofrecer especialidades médicas que la Universidad de Costa Rica no imparte en la actualidad. No existe ningún estudio técnico, ni legal que establezca por medio de la utilización de parámetros objetivos, que solo la Universidad en mención está en capacidad de brindar cursos de posgrado en Medicina en las instalaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social. El nuevo Reglamento aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social el 16 de diciembre de 2010, excluyó, expresamente, a las universidades privadas de su regulación para que la Caja tuviera un fundamento normativo, aunque fuera espurio, para no suscribir el convenio que se encontraba negociando con UCIMED desde el 2006. El Reglamento en cuestión vulnera la garantía de irretroactividad de los actos públicos, por no respetar el derecho adquirido que tenía UCIMED para negociar un convenio para la prestación de cursos de posgrado en Medicina con la Caja Costarricense de Seguro Social, el cual, dimanaba del Reglamento vigente desde el 5 de agosto de 2004, de la misma manera que violenta la garantía del debido proceso por carecer totalmente de motivación objetiva, tanto técnica como jurídica y no hacer alusión a ningún estudio técnico, demanda de mercado, ni de requisitos específicos que deben reunir las universidades estatales y privadas para ser autorizadas a brindar tales servicios académicos. Las normas impugnadas también violentan el principio constitucional que obliga al Estado y a sus instituciones a promover e incentivar la enseñanza privada a todos los niveles, incluido el universitario, en razón que impiden que los centros universitarios privados que imparten la carrera de Medicina, incursionen en la prestación de esa actividad académica a nivel de posgrado, en abierta contradicción con el principio constitucional derivado de la interpretación armoniosa de los artículos 85 y 89 del Constitución Política, y se le otorga a la Universidad de Costa

Rica un monopolio injustificado e injustificable en la materia. Solicita, en consecuencia, que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 4, 5 y 20 del *"Reglamento que regula la relación y su compromiso como especialista en Ciencias de la Salud con la CCSS por medio del sistema de estudios de posgrados de la UCR"*.

**2.-**A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, el accionante señala que proviene del proceso contencioso administrativo que planteó su representada contra la Caja Costarricense de Seguro Social, que se tramita bajo el expediente número 11-0005477-1027-CA.

**3.-**Por resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:04 hrs. de 28 de noviembre de 2011, se le dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad.

**4.-**ILEANA BALMACEDA ARIAS, en su condición de PRESIDENTA EJECUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, rindió su informe. Señaló que no existe motivo alguno para cuestionar la legitimación que ostenta el accionante. Indicó que ese ente es el encargado de administrar los seguros sociales. Esa autonomía le permite tener iniciativa propia para sus gestiones, así como, para ejecutar sus tareas y cumplir sus obligaciones legales y constitucionales, fijándose metas y los medios para cumplirlas, siendo que, puede establecer los parámetros que estime pertinentes para su correcto funcionamiento. En lo que respecta al principio de igualdad, apunta que el Reglamento que regula la relación del Residente y su compromiso con especialista en Ciencias de la Salud con la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del sistema de estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica, se emitió dentro de las potestades y competencias otorgadas a su representada en el artículo 73 constitucional y desarrolladas en los numerales 1, 2, 3 y 14 de la Ley Constitutiva de la Institución, disposiciones que dotan de un ingente grado de autonomía para determinar su administración y gobierno. En tratándose de instituciones públicas autónomas, no existe óbice para la emisión de un reglamento como el impugnado. De otra parte, refiere que distintas normas reconocen que la Universidad de Costa Rica, forma parte del Sector Salud. La clara vinculación entre los fines atribuidos a esa Universidad y a la Caja demerita el alegato que las normas impugnadas son injustificadas o irrazonables. Tampoco se está, en la especie, frente a un acto limitativo de derecho, pues si bien, el Reglamento regula la relación del Residente y su compromiso como especialista en Ciencias de la Salud con su representada, en ningún momento, restringe o cercena la posibilidad de suscribir Convenios con las universidades privadas. De hecho, destaca que el propio artículo 20 dispone que *"en el caso de incorporarse otras universidades deberán valorarse los costos y estudios técnicos respectivos, así como las necesidades de un mayor número de especialistas ya sea para la Institución o para el nivel nacional, en ese orden de prioridad"*. La valoración de los costos, estudios técnicos y necesidades institucionales no solamente constituyen necesarias, idóneas y proporcionales, sino que se erigen como una obligación de raigambre constitucional en el manejo de fondos públicos de la seguridad social. Tampoco, es posible desconocer la diversa naturaleza

de las universidades privadas –como entidades con fines de lucro- en contraposición con los fines, eminentemente, sociales de la Universidad de Costa Rica, sin que esto suponga un comportamiento impropio. Aunado a lo anterior, en ningún momento, su representada ha rechazado la posibilidad de suscribir dichos convenios con centros de enseñanza universitaria privados –adecuados a su naturaleza particular y a las necesidades de la Caja– , pues el Reglamento que se cuestiona lo posibilita, siempre que se ajusten a la valoración y requerimientos institucionales. Apunta que la normativa impugnada fue concebida dentro de las potestades de autorregulación que el Constituyente le otorgó a su representada, para la regulación de una situación específica: la relación de los residentes de estudios de posgrado de la Universidad de Costa Rica con la Caja Costarricense de Seguro Social. Empero, lo anterior no impide que la entidad suscriba dichos convenios con universidades privadas que se ajusten a los criterios técnicos y necesidades institucionales, al punto que el propio numeral 20 de la reglamentación cuestionada, expresamente, admite dicha posibilidad. Por ende, no es admisible que se estime vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad. Añadió que la Caja Costarricense de Seguro Social, no tiene dentro de sus finalidades la formación académica, sea ésta pública o privada, por lo que debe de enfatizarse que la regulación del ejercicio profesional de los residentes en los centros de salud de la Caja, se dirigirá siempre a la satisfacción de las necesidades de servicios de salud que tenga la población costarricense, pues destinar recursos de la seguridad social para "*promover e incentivar la enseñanza privada*" como lo pretende el accionante, contravendría la Constitución Política. Solicitó que se declare sin lugar la acción.-

**5.-ANA LORENA BRENES ESQUIVEL** , en su condición de PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, rindió el informe de ley. Indicó que desde la Constitución Política de 1871 se había incorporado, mediante reforma de 1973, alguna disposición para asegurar el funcionamiento de una universidad pública. En ese particular, no debe escapar al intérprete, que la Universidad de Costa Rica había sido creada con anterioridad a esa reforma constitucional. No obstante lo anterior, no fue sino hasta la Ley Fundamental de 1949 que se incorporó como parte de la Constitución Política una garantía que, de un extremo, protege y blinda la existencia de la Universidad de Costa Rica como Institución de Cultura Superior, y de otra, asegura y protege su autonomía y su plena capacidad jurídica. Desde esa perspectiva, la incorporación de las garantías de los numerales 84 y 85 han tenido por objeto primigenio, asegurar la existencia de la Universidad de Costa Rica como Universidad Pública, dotándola de autonomía y patrimonios propios. Incluso, la jurisprudencia constitucional es conteste en esta tesis. Aunado a lo anterior, cabe destacar que en la sentencia No. 1993-01313 se reconoció que la Universidad Pública, no es una simple institución de enseñanza. Por el contrario, acierta al subrayar que su constitucionalización responde a los más altos valores del Estado Social de Derecho, en el tanto, la conceptualiza como un centro de pensamiento libre y de promoción de la investigación científica, necesaria para el desarrollo y bienestar de la nación. Así, se ha reiterado en las sentencias Nos. 2007-03183 de las 10:45 hrs. de 9 de marzo de 1997 y 2007-00055 de las 14:30 hrs. de 10 de enero de 2007. En este particular, recalcó que

esta Sala sostuvo que las garantías constitucionales que, originalmente, protegían, únicamente, a la Universidad de Costa Rica, se extendieron para tutelar también a las demás instituciones de educación superior del Estado (Sentencia No. 2008-13091 de las 9:34 hrs. de 29 de agosto de 2008). De otra parte, en razón de su alta misión de cultura y educación, la Universidad Pública, especialmente, la Universidad de Costa Rica, se encuentra en un status jurídico particular. Indudablemente, desde el mismo numeral 84 constitucional, se ha prescrito que las Universidades Públicas deben desempeñarse como instituciones de Cultura Superior y que ésta es su función esencial, la razón misma por la que se le otorga su régimen de autonomía. Por su parte, el artículo 86 constitucional establece una obligación de interés público de colaborar –siempre en el marco de la autonomía– con el Estado en la formación de profesionales docentes, deber que alcanza también a las otras universidades públicas. De otra parte la Constitución, específicamente, en el tercer párrafo del artículo 85, se establece que el Plan Nacional para la Educación Universitaria, que se elabora en el seno del cuerpo encargado de su coordinación, debe tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo dictado por el Poder Ejecutivo. Es decir, que desde la Ley Fundamental de 1949 se admite que el peculiar régimen jurídico de las Universidades Públicas soporta y sufre la posibilidad que se impongan, dentro del marco de la autonomía, deberes de cooperación y colaboración con otras autoridades. Precisamente, por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha estimado que no es procedente alegar una situación de igualdad real entre las Universidades Públicas y Privadas, dado su distinto régimen jurídico (sentencia No. 2002-06509 de 3 de julio de 2002). Ese tratamiento diferenciado no es, necesariamente, inconstitucional, siempre y cuando sea razonable y proporcional a los fines institucionales. Esta posición fue sostenida en la sentencia No. 2002-05420 de las 15:16 hrs. de 20 de junio de 2001. Apunta que por supuesto lo anterior no implica que el ordenamiento jurídico *sub* constitucional o la Administración puedan discriminar, irracionalmente, entre los profesionales graduados de las Universidades Públicas y las Universidades Privadas (sentencia No. 2007-02413 de las 16:18 hrs. de 21 de febrero de 2007). Sostiene que el Reglamento de Residentes tiene por objeto regular la relación entre la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social en orden a los procesos de formación de especialistas. Asimismo, regula la relación de compromiso entre el residente y ese ente. Evidentemente, el Reglamento de Residentes, entonces, constituye un instrumento normativo que regula una relación de colaboración y cooperación entre la Caja y la Universidad de Costa Rica, en virtud de la cual, se le permite a esa casa de estudios superiores, particularmente, las facultades de ciencias de la salud, utilizar las instalaciones y demás recursos de la Caja para la formación de especialistas en las Unidades Docentes que ésta misma institución designe y disponga; sin embargo, es claro que también, le impone serías cargas y obligaciones a la Universidad de Costa Rica. En este sentido, destacó que el artículo 4.2 del Reglamento de Residente, primero obliga a la Universidad a que todas las carreras de especialidades médicas amparadas por el Reglamento deban encontrarse acreditadas por el Sistema de Acreditación de la Educación Superior, adicionalmente, prescribe una obligación de la Universidad de garantizar la calidad académica de los programas de posgrado. Incluso,

enfaticó que, de acuerdo con el Reglamento, las especialidades que pueden participar de los programas de formación en la Caja Costarricense de Seguro Social son aquellas que se determinen, de acuerdo con los estudios técnicos que fijen las necesidades de los especialistas de la Caja Costarricense de Seguro Social. De manera conexa, dispone que es una obligación de la Universidad asegurarse que la admisión de los estudiantes de posgrado se realice de tal forma que responda a las necesidades de la Caja y que los estudiantes que accedan a los procesos de formación regulados por el Reglamento se ajusten a los perfiles requeridos por los estudios técnicos de ese ente. Es decir, que el Reglamento de Residentes establece obligaciones de interés público en virtud de las cuales, la Universidad de Costa Rica se compromete a orientar la formación de sus especialistas en atención a las necesidades institucionales de la Caja. Añadió que es claro que los deberes que se prevén en ese Reglamento coinciden con la misión y finalidad de la Universidad Pública, en particular, de la Universidad de Costa Rica. Esto en el tanto, uno de los propósitos fundamentales de las instituciones de la educación superior del Estado se relaciona con la formación de los profesionales que requiera el desarrollo de la Nación y el bienestar general. No puede desconocerse, en todo caso, que ha existido una relación histórica entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica en la formación de los profesionales y especialistas que requiere el sistema de atención hospitalaria y clínica de la Seguridad Social. Ahora bien, evidentemente, puede corroborarse que el Reglamento de Residentes, de ningún modo, impide que la Caja Costarricense de Seguro Social pueda celebrar convenios también de cooperación y colaboración con otras Universidades que impartan también educación superior en materias de ciencias de la salud. Es evidente que el artículo 20 de ningún modo constituye un obstáculo para que otras universidades que impartan carreras en materias de ciencias de la salud puedan establecer un marco de cooperación par que sus estudiantes realicen sus estudios de especialización dentro de un programa de formación de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por el contrario, es introvertido que ese numeral, expresamente, dispone esta posibilidad, por supuesto, previo estudios técnicos y de costos, los que deben realizarse para el caso de la Universidad de Costa Rica. Tal y como se ha advertido, el Reglamento establece que el número de residentes de la Universidad de Costa Rica que pueden participar en los programas de posgrado en la Caja Costarricense de Seguro Social dependerá de los estudios técnicos que esta institución de seguridad social realice para determinar las necesidades del momento. Así pues, considera que es claro que el requisito que el Reglamento impone a las otras universidades, no es, razonablemente, muy diferente del que se exige en el supuesto de la Universidad de Costa Rica. De todos modos, acota que el requisito es, de suyo, razonable, pues está fuera de duda que dichos estudios técnicos son necesarios para justificar que los recursos e infraestructura de la Caja Costarricense de Seguro Social, pueda ser utilizada en los procesos de formación de especialistas de las Universidades. Insistió que no existe derecho fundamental alguno de de las universidades, especial mención de las privadas, de utilizar la infraestructura de la Seguridad Social para formar a sus especialistas. Así las cosas no se encuentra motivo suficiente para argumentar que el Reglamento de Residentes discrimina, indebidamente, a las Universidades Privadas,

pues, el artículo 20 en cuestión permite que una vez suscrito el Convenio, los graduados de dichas instituciones puedan, eventualmente, participar de los programas de formación, e incluso, suscribir un Contrato de Retribución Social de la misma forma que los residentes de la Universidad de Costa Rica. Por supuesto es claro que la determinación del número de estudiantes que puedan suscribir ese contrato –por el cual adquieren la condición de residentes– dependerá de los principios de razonabilidad y conveniencia según las posibilidades y necesidades institucionales. Ese es el motivo por el cual el artículo 20 exige un estudio de costos para el caso de las Universidades distintas a la de Costa Rica. A mayor abundamiento, el Reglamento de Residentes de 5 de agosto de 2004, contenía una disposición semejante al actual artículo 20, pero que, inclusive, negaba, rotundamente, la posibilidad que los graduados de las universidades privadas pudiesen adquirir la condición de residentes. Con fundamento en lo expuesto, estimó que las normas impugnadas no son inconstitucionales.

**6.-JEFFREY JOSÉ MORA SÁNCHEZ** , en su condición de APODERADO ESPECIAL JUDICIAL DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, mediante libelo presentado en la Secretaría de la Sala el 21 de diciembre de 2012, amplió el informe de la Presidenta Ejecutiva de ese ente. Indicó que se prevé que las necesidades de especialistas en Ciencias de la Salud se estarán satisfaciendo en el 2014. Estudios técnicos han determinado que el costo de una especialidad que tenga 3 años de duración es de alrededor de ₡ 70.000.000 de colones y con las guardias académicas aumentaría a unos ₡ 101.000.000 de colones. Incluso, ese monto aumenta según la duración de la especialidad. Su representada admite la posibilidad de suscribir Convenios con las universidades privadas, siempre que existan necesidades y prioridades de especialistas en el ámbito institucional.

**7.-**Por memorial presentado el 25 de enero de dos mil doce, se apersonó MARÍA DEL ROCÍO MARÍN ARGUEDAS en su condición de APODERADA GENERAL JUDICIAL DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA y solicitó ser tenida como coadyuvante por considerar que los artículos reglamentarios que se cuestionan inciden, en forma directa, en las obligaciones y potestades de su representada, dado que, ésta es la responsable del desarrollo del programa académico de estudios de posgrado para la formación de especialistas en ciencias médicas en forma conjunta con la Caja Costarricense de Seguro Social, según convenio suscrito al efecto. En tal sentido, indica que tanto su representada como la Caja Costarricense de Seguro Social poseen capacidad jurídica y autonomía constitucional suficiente como para establecer alianzas de cooperación interinstitucional en aras del interés público de la sociedad costarricense. Asimismo, explica que el hecho que el reglamento se refiera, expresamente, a la Universidad de Costa Rica, no excluye a otras empresas educativas que, a futuro, puedan suscribir convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social para desarrollar estudios de posgrado en esa institución. Explica que el Programa de Posgrado en Especialidades Médicas ofrece igualdad de oportunidades a todos los médicos graduados por las universidades públicas y privadas

con títulos de licenciatura en medicina reconocidos por el CONESUP de concursar en los procesos de admisión. Solicita que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

**8.-**Los avisos de Ley fueron publicados en los Boletines Judiciales Nos. 247, 248 y 249 de los días 23, 26 y 27 de diciembre de 2011.

**9.-**Por resolución de las 13:50 hrs. de 13 de febrero de 2012, se admitió la coadyuvancia pasiva planteada por la Universidad de Costa Rica. Asimismo, se tuvieron por contestadas las audiencias y se turnó la acción al Despacho del Magistrado Jinesta.

**10.-**En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Jinesta Lobo**; y,

### **CONSIDERANDO:**

**I.-LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER LA ACCIÓN.** A tenor del artículo 75, párrafo 1º, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, uno de los presupuestos para interponer la acción de inconstitucionalidad, en el caso del control concreto, es la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, en el que se invoque como medio razonable para tutelar la situación jurídica sustancial que se estima lesionada. En el presente asunto, ha quedado, plenamente, acreditado que, como asunto base, figura el proceso contencioso administrativo que promovió la Escuela Autónoma de Ciencias Médicas (Universidad de Ciencias Médicas) contra la Caja Costarricense de Seguro Social, que se tramita bajo el expediente No. 11-0005477-1027-CA. Tal circunstancia, aunada al cumplimiento de los requisitos que establecen los artículos 75 y siguientes de la norma de rito *supra* señalada, la hacen admisible y, por ello, se resolverá analizándola por el fondo.

**II.-OBJETO DE LA ACCIÓN.** El accionante solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 1, 4, 5 y 20 del *"Reglamento que regula la relación del Residente y su compromiso como especialista en Ciencias de la Salud con la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del sistema de estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica"* El reproche del accionante radica, principalmente, en el hecho que, en su criterio, el Reglamento impugnado otorga un trato favorable a los residentes graduados de la Universidad de Costa Rica, en perjuicio y en discriminación de aquellos titulados en las universidades privadas para optar a realizar estudios de especialidad en conjunto con las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social. En su criterio, las normas impugnadas son lesivas de los principios constitucionales de igualdad, interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad de los actos públicos, debido proceso y la obligación del Estado de incentivar la enseñanza privada, incluida, la universitaria. En tal sentido, el accionante insiste que la discriminación es irrazonable y arbitraria, pues no existe una razón objetiva que justifique el privilegio previsto para los estudiantes provenientes de la Universidad de Costa Rica en perjuicio de estudiantes provenientes de otros centros



universitarios privados que no pueden suscribir convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social para formar profesionales en ciencias médicas.

**III.-NORMATIVA IMPUGNADA.** En la presente acción de inconstitucionalidad, se cuestionan los artículos 1, 4, 5 y 20 del "*Reglamento que regula la relación del Residente y su compromiso como especialista en Ciencias de la Salud con la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del sistema de estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica*", aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 27 de la sesión No. 8485, celebrada el 16 de diciembre de 2010. Los numerales impugnados disponen lo siguiente:

*"(...) **Artículo 1º**—Definiciones: Para los efectos del presente Reglamento se definirán los siguientes términos:*

*Código o plaza: número de plaza que ocupa el profesional en Ciencias Médicas.*

*Comisión de Distribución de Especialistas: Comisión constituida por representantes de la Caja y representantes de los Residentes, con el Sindicato de la Unión Médica Nacional y SIPROCIMECA, como garantes del proceso. La suma de los Residentes y de la Unión Médica, será igual al número de representantes de la Caja y, tendrán voz y voto. Esta comisión será coordinada por la Gerencia Médica o por la instancia en quien ésta delegue.*

*Contrato de Retribución Social: Es el acuerdo de partes en donde la Caja brinda al Residente admitido en un programa de estudios de posgrado, las facilidades para desarrollar el proceso de "enseñanza aprendiendo-haciendo en servicio". El Residente se compromete a laborar para la institución una vez graduado como especialista donde ésta lo requiera por un período de un año de trabajo, por cada año de estudio hasta un máximo de tres años.*

*Entidad Docente: Centro universitario Universidad de Costa Rica, autorizada por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), cuya carrera base está acreditada por el Sistema Nacional de la Acreditación Superior (SINAES), y en capacidad de administrar desde el punto de vista académico un Programa de Posgrado en Especialidades Médicas, que garantice la calidad docente.*

*Especialista: Profesional en Ciencias de la Salud que ha finalizado estudios de posgrado, se encuentra debidamente incorporado en el Colegio Profesional y ha firmado durante su residencia, Contrato de Retribución Social.*

*Fondo de Garantía de Retribución Social: Reserva Económica que aporta el profesional en ciencias de la salud, en los términos que regula el Reglamento de Fondo de Retribución Social, para respaldar su Contrato de Retribución Social con la Caja.*

*Práctica Clínica Médico-Quirúrgica Supervisada: Actividad en la cual el Residente realiza actos médicos bajo la inspección superior de al menos un especialista debidamente incorporado en el Colegio Profesional. La práctica será laboral y de aprendizaje en servicio, y se desarrollará en las instalaciones de la Caja.*

*Profesional en Ciencias de la Salud: Para efecto de este Reglamento, se entiende que es Profesional en Salud, el Psicólogo, el Odontólogo y el Médico, en todos los casos con grado de licenciatura, de acuerdo a lo regulado por la Ley General de Salud.*

*Residente: Profesional debidamente colegiado, con todos los derechos y deberes inherentes a su título, admitido en el Sistema de Residencia, con el objetivo de obtener un título de especialista y con contrato de trabajo por plazo determinado con la Caja. Sistema de Residencia: Proceso de formación de especialización, de un profesional con título de grado, dentro del sistema de estudios de posgrado, debidamente acreditado. Este sistema implica la ejecución de labores académicas, de aprendizaje en servicio, asistenciales y laborales, que exige la institución superior acreditada durante su jornada de trabajo, en las instalaciones de la Caja.*

*Tutor: Profesional especialista en alguna de las áreas de las ciencias de la salud, debidamente acreditado por el Colegio Profesional, designado por una entidad docente para la supervisión y control de las labores de aprendizaje en servicio realizadas por el residente en los programas de formación en el Sistema de Residencias. Dicho profesional debe ser avalado por la Caja para las labores asistenciales.*

*Unidad Docente: Unidad asistencial de la Caja, autorizada por el Consejo Superior de Campos Docentes, para el desarrollo de los procesos de formación de profesionales especialistas. La Unidad Docente debe cumplir con los requisitos fijados por la Caja en el Reglamento de la Actividad Clínica Docente.*

**Artículo 4.**— *De las Responsabilidades y competencias de los órganos relacionados: Para los efectos de la aplicación del presente reglamento, los siguientes Entes tendrán plena competencia en el desarrollo y administración de la relación de los residentes y especialistas con la Caja.*

#### 4.1 CAJA:

a) *La Caja facilitará, mediante convenio respectivo con la Universidad de Costa Rica, sus instalaciones o los demás recursos, necesarios para el normal desarrollo de la actividad de aprendizaje en servicio.*

b) *La Junta Directiva asignará anualmente el número códigos de plazas para el programa de especialidades en ciencias de la salud, con base en la recomendación de la Gerencia Médica. Estos códigos tendrán una vigencia limitada al período de formación en la respectiva especialidad.*

c) *El CENDEISSS acreditará a las Unidades Docentes de la Caja en donde se realiza la práctica clínica, que constituye un instrumento prioritario del proceso de enseñanza-aprendizaje en servicio. Lo anterior, en congruencia con lo que establece el Reglamento para la Actividad Clínica Docente.*

d) *La Caja adoptará las acciones que resulten necesarias, ya sean de carácter administrativo, disciplinario o de otra naturaleza, en razón de la relación laboral del Residente, previo debido proceso. Lo anterior, en resguardo de los intereses institucionales y del fiel cumplimiento, tanto del convenio respectivo con el Ente educativo, así como en su relación con el Residente y el Especialista.*

e) *La Caja determinará técnicamente las especialidades y el número de plazas para residencias, con base en las necesidades y prioridades de especialistas.*

f) *La Caja nombrará por el período definido en una plaza G1 o su equivalente según profesión, al profesional que opte por una especialidad.*

#### 4.2 ENTIDAD DOCENTE:

a) *La Universidad de Costa Rica suscribirá un Convenio con la Caja, que le permita la formación de especialistas en ciencias de la salud.*

b) *El Consejo Nacional de Rectores aprobará los programas académicos.*

c) *La Universidad de Costa Rica garantizará que las especialidades que se desarrollan bajo el Convenio suscrito con la Caja, cuenten con la carrera base acreditada por el Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior (SINAES).*

d) *La Universidad de Costa Rica garantizará la calidad académica de los programas de posgrado.*

e) *La Universidad de Costa Rica garantizará la apertura de aquellas especialidades necesarias para la Caja Costarricense de Seguro Social.*

f) *La Universidad de Costa Rica garantizará la admisión de residentes, con base en los estudios técnicos que identifiquen las necesidades de especialistas que la Caja realice, tomando en consideración los distintos criterios que al efecto existen, (perfil epidemiológico, listas de espera, crecimiento poblacional, cantidad de profesionales, entre otros).*

g) *La responsabilidad de la vigilancia de la calidad de la formación de los especialistas recae en el ente docente.*

h) *El CENDEISSS tiene representación en la comisión de Posgrados de especialidades médicas, así como coordina la comisión interinstitucional Caja-UCR, para la formación de especialistas.*

**Artículo 5º**—*Del Contrato de Retribución Social: Con el Contrato de Retribución Social el Residente se compromete a laborar para la Institución, en el Centro de trabajo que al efecto, designe la Comisión de Distribución de Especialistas y por un período de un año de trabajo, por cada año de estudio, hasta un máximo de tres años.*

*La Caja asignará los recursos de infraestructura, equipamiento, recursos humanos, así como de las condiciones necesarias para el normal funcionamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje del residente. Lo anterior, dentro de principios de razonabilidad y conveniencia institucionales.*

*La Caja creará un número específico de códigos de plazas (G1), para el desarrollo exclusivo de la residencia, que tendrá una vigencia limitada al período de formación en la respectiva especialidad, estará basada en estudios técnicos de necesidades de especialistas a nivel institucional. Cada código será asignado de conformidad con la nota obtenida por el profesional en el examen de admisión realizado para optar por el*

posgrado en la Universidad de Costa Rica y que suscriba el Contrato de Retribución Social con la Caja.

*Una vez que el profesional haya concluido el programa de formación de posgrado en forma satisfactoria, la Caja le asignará un código de plaza G2 o su equivalente de forma interina, según profesión, para el cumplimiento de su contrato.*

*Posterior al cumplimiento del contrato por parte del Especialista, la plaza de G2, deberá salir a concurso, de acuerdo con los términos de la Ley y el Reglamento del Estatuto de Servicios Médicos vigente.*

*Para la creación de plazas debe considerar lo dispuesto en el Manual de Procedimientos para Tramites de Estudios en materia de Clasificación y Valoración de Puestos.*

**Artículo 20.**— *Ámbito de aplicación: Este Reglamento aplica única y exclusivamente para Residentes de Estudio de Posgrado de la Universidad de Costa Rica, en el caso de incorporarse otras universidades deberán valorarse los costos y estudios técnicos respectivos, así como las necesidades de un mayor número de especialistas ya sea para la Institución o para el nivel nacional, en ese orden de prioridad. (...)*

**IV.-INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN.** Sobre este trascendente tema, particularmente en lo que se refiere a las omisiones legislativas, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 5649-05 de las 14:39 hrs. del 11 de mayo del 2005, con redacción del Magistrado ponente, consideró lo siguiente:

**" III.-CONTROL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DEFUNCIONES.** *El Derecho de la Constitución, esto es, el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Carta Magna, pueden ser infringidos por los poderes públicos y los particulares mediante conductas activas u omisas. Para el supuesto particular de la Asamblea Legislativa, ese poder del Estado quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando, durante el procedimiento legislativo para su emisión, incurre en vicios sustanciales de tal entidad que ameritan su anulación. La Asamblea Legislativa infringe por omisión el parámetro de constitucionalidad cuando, ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace – omisión absoluta- o bien cuando a pesar de haber dictado una ley esta resulta discriminatoria, por omisión, al no regular la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar – omisión relativa-. En sendos supuestos, este Tribunal Constitucional tiene competencias suficientes y habilitación normativa expresa para ejercer el control de constitucionalidad y declarar una eventual inconstitucionalidad de la conducta omisa. En efecto, los artículos 10, 48 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le encargan a esta Sala especializada velar por la supremacía del Derecho de la Constitución, de modo que si este Tribunal estima que una conducta por omisión*

de la Asamblea Legislativa lo quebranta, está ejerciendo esa función preeminente y esencial y así debe declararlo para restablecer el imperio del orden constitucional. Obsérvese que el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su inciso a), establece que cabrá la acción de inconstitucionalidad "Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión alguna norma o principio constitucional", este apartado cubre el supuesto de las omisiones relativas o parciales, puesto que, presupone que ya se ha dictado una ley que resulta inconstitucional por omisión al no comprender determinadas situaciones materiales, grupos o sectores de destinatarios que debió abarcar. El inciso f) de ese mismo numeral, preceptúa que también procederá la acción de inconstitucionalidad "Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas", no cabe la menor duda que esta hipótesis normativa cubre la omisiones legislativas de carácter absoluto, puesto que, la Asamblea Legislativa como poder del Estado o autoridad pública debe cumplir con los mandatos expresos o tácitos que le impone el constituyente originario o el poder reformador para mediar en el desarrollo de determinadas cláusulas o contenidos constitucionales. Así la cosas, resulta evidente que el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas no colisiona con el principio de separación de funciones (artículo 9° de la Constitución Política), en este caso, para las dispuestas por el Derecho de la Constitución para el legislador ordinario y las establecidas por éste para el Tribunal Constitucional. Este tipo de fiscalización lejos de debilitar ese principio lo actúa y lo fortalece, puesto que, demarca de forma clara el alcance de las potestades y competencias, por acción y omisión, del Poder Legislativo de cara al Derecho de la Constitución. Es menester recordar que la Constitución Política tiene una eficacia normativa y directa que vincula fuertemente a todos los poderes públicos constituidos –incluso la Asamblea Legislativa y esta Sala– y los conmina a respetarla y observarla, para evitar que sea burlada de forma oblicua o indirecta a través de conductas omisas o del silencio legislativo, siendo esta Sala, por expresa disposición constitucional (artículo 10), su garante.

**IV.-TIPOS DE OMISIONES LEGISLATIVAS EN CUANTO AL DESARROLLO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** El constituyente puede disponer de forma implícita o explícita que determinados contenidos constitucionales sean desarrollados por el legislador. En el primer caso, aunque el constituyente no disponga que una ley regulará la materia, por la naturaleza de ésta se precisa de la mediación legislativa para su adecuada aplicación operativa, esto es, no se trata de normas constitucionales completas, de aplicación automática o auto ejecutables, sino que requieren de la interpositio legislatoris. También puede acontecer lo anterior cuando, por aplicación del principio de reserva de ley, una cláusula constitucional determinada precisa de ser regulada por una norma legal (v. gr. la regulación de los derechos fundamentales, fijación de delitos, penas y tributos, etc.). En lo tocante a las hipótesis en que el constituyente le impone al legislador de forma explícita el desarrollo de determinada materia o contenido constitucional, por tratarse de preceptos incompletos, se puede distinguir dos casos diferentes. El primero surge cuando expresamente el legislador

*establece que una ley regulará determinada materia, sin indicar un plazo o término al legislador para su desarrollo, siendo que, incluso, en este caso debe entenderse que debe producirse dentro de un plazo razonable para el cumplimiento efectivo del mandato y diseño dispuesto por el constituyente, sin perjuicio, claro está, de la facultad de la Asamblea Legislativa de ponderar si tal desarrollo resulta políticamente oportuno o conveniente en un momento determinado. El segundo supuesto ocurre cuando el constituyente, además de mandar que se dicte una ley, le fija al legislador un plazo para el desarrollo e implementación de un contenido constitucional, situación que, en nuestro sistema constitucional, se ha producido, básicamente, respecto de ciertas reformas parciales a la Constitución, en atención a las cuales el poder constituyente derivado entiende que deben ser implementadas y complementadas legislativamente dentro de un lapso determinado al estimar que existe cierta premura y celeridad o, si se quiere, urgencia en su ejecución. En esta última hipótesis en que el poder reformador le fija al legislador un plazo específico, se produce una suerte de auto-limitación en cuanto al tiempo disponible para tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es el propio cuerpo legislativo, en funciones de poder reformador, el que restringe o limita los tiempos de ese cuerpo colegiado y de sus instancias -comisiones-, en funciones de legislador ordinario, para tramitar y emitir la ley de desarrollo. Ese carácter de auto-restricción, en cuanto a los tiempos para sustanciar el procedimiento legislativo, le impone a la Asamblea Legislativa una mayor y más acusada responsabilidad y compromiso en tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es ese propio poder del Estado, aunque lo sea en funciones material o sustancialmente diferentes, el que auto consiente la restricción temporal, sabedor del volumen de asuntos en trámite o en la corriente legislativa, de los tiempos de los procedimientos legislativos y de la capacidad, límites y alcance de trabajo de las comisiones y del plenario. No sobra advertir que, absolutamente en todos los supuestos anteriormente mencionados, el legislador conserva una discrecionalidad plena o libertad para configurar el contenido de la respectiva ley, siendo que el único límite de éste lo puede constituir el propio parámetro constitucional o el Derecho de la Constitución.”*

En el presente asunto, lo impugnado no es una omisión legislativa, sino de un Reglamento emitido por una administración pública en el ejercicio de su potestad reglamentaria o de configuración normativa. Las razones anteriormente citadas, también, son aplicables al *sub-lite*, con algunas matizaciones. En el caso particular, lo impugnado es una omisión de la norma reglamentaria al discriminar, por falta de regulación, a un sector de los centros de enseñanza superior universitaria, concretamente, a las universidades privadas (omisión relativa), con lo que se quebranta el principio y derecho a la igualdad de trato, por una disposición general, de las universidades privadas respecto de las públicas (artículos 33 y 79 de la Constitución y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

**V.-PRINCIPIO Y DERECHO A LA IGUALDAD. NO DISCRIMINACIÓN.** El artículo 33 de la Constitución Política, así como el artículo 24 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos reconocen el Derecho a la igualdad y la prohibición de cualquier discriminación. Este principio y derecho hace que todas las personas deban ser tratadas de manera igual por los poderes públicos. De esta manera, esta Sala en sentencia No. 5797-98 de las 09:39 hrs. de 22 de enero de 1993, precisó:

*"El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva."*

#### **VI.-PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA PRIVADA, EN PARTICULAR DE LOS CENTROS PRIVADOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR UNIVERSITARIA.**

Esta Sala Constitucional desde la Sentencia No. 3550-92 de las 16:00 horas de 24 de noviembre de 1992, ha protegido la libertad de enseñanza privada y, desde luego, los centros de enseñanza superior universitaria de carácter privado. En esa sentencia se establece la *"existencia de un derecho fundamental (...) a la libertad de enseñanza, incluso reforzándolo con el deber del Estado de estimular la iniciativa privada en el capo de la educación"*, así como la *"libertad que tienen los particulares de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes -privados- que el Estado está obligado a estimular"*. Una de las afirmaciones fundamentales del Voto No. 3550-92 es que *"El derecho de las personas a escoger la enseñanza que deseen no podría garantizarse si no hubiera libertad para crear y organizar instituciones de enseñanza con capacidad para decidir libremente su actividad académica y docente, administrativa y financiera, cultural y espiritual, sometidas tan sólo la intervención necesaria de las autoridades públicas, apenas para garantizar los derechos de los educandos y los valores fundamentales del orden social; de otro modo, la libertad de elegir se vería seriamente lesionada, pues la única opción disponible sería la del Estado o la impuesta por él"*. Tales conclusiones fueron vertidas con fundamento en los ordinales 79 y 80 de la Constitución Política de 1949 que, respectivamente, garantizan la *"libertad de enseñanza"*, sin detrimento se someter a todo centro docente privado a la *"inspección del Estado"* y el fomento o estímulo de la *"iniciativa privada en materia educativa"*. Partiendo del Derecho de la Constitución citado, no cabe la menor duda que las universidades privadas merecen un trato igualitario respecto del que reciben las públicas, siendo inconstitucional cualquier tratamiento discriminatorio.

**VII.-INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.** En primer término debe observarse que la norma que fue impugnada, la propia entidad pública autora de la misma, la denomina "Reglamento que regula la relación del Residente y su compromiso como especialista en Ciencias de la Salud con la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del sistema de estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica". Llama poderosamente la atención a la mayoría de este Tribunal Constitucional tal denominación, por cuanto, los reglamentos son normas en sentido material dictadas por las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que tienen como tales, una eficacia general y abstracta. No obstante, en a especie, se designa como reglamento a lo que podría entenderse como un acuerdo o convenio entre la CCSS y la Universidad de Costa Rica, acto que tiene, evidentemente, una eficacia singular y concreta. Una de las normas del referido reglamento que, evidentemente, le concede un trato diferenciado, carente de toda justificación objetiva y razonable, a la Universidad de Costa Rica, respecto de las universidades privadas del país que podrían encontrarse en condiciones de brindar posgrados, es la contenida en el artículo 20. En efecto, ese artículo dispone que "*Este reglamento aplica única y exclusivamente para Residentes de Estudio de Posgrado de la Universidad de Costa Rica, en el caso de incorporarse otras universidades deberán valorarse los costos y estudios técnicos respectivos, así como las necesidades de un mayor número de especialistas ya sea para la Institución o para el nivel nacional, en ese orden de prioridad*". De manera notoria este numeral deja ver como a las universidades privadas se les brinda un trato discriminatorio que no solo quebranta el principio (artículo 33 constitucional) sino también al derecho de igual protección por la ley (artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Tal como ha quedado patente en los considerandos precedentes, el constituyente quiso otorgarle a los centros de enseñanza superior universitaria, públicos o privados, un trato simétrico y paritario sin discriminaciones de ningún tipo (artículo 79 constitucional). La norma del reglamento impugnado ofrece un trato discriminatorio, por cuanto, para que una universidad privada pueda suscribir un convenio o acuerdo con la CCSS debe superar una serie de requisitos y condiciones que no le fueron impuestos, en su momento, a la Universidad de Costa Rica. En efecto, deben aportar un estudio de costos con los estudios técnicos respectivos y acreditar que en el mercado laboral hay una necesidad de un mayor número de especialistas. Lo anterior determina que, como un todo o considerado integralmente, el reglamento impugnado sea discriminatorio, por omisión, respecto de las universidades privadas que podrían estar en condiciones de ofrecer un posgrado en medicina.

**VIII.-CONSECUENCIAS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD.** Dado que en el caso concreto lo que se produce es una discriminación por omisión, se impone mantener la vigencia del reglamento respecto de la Universidad de Costa Rica, incluso, también para evitar graves dislocaciones de los programas de enseñanza superior universitaria actualmente en ejecución (artículo 91, párrafo 2º, Ley de la Jurisdicción Constitucional). Empero, se impone obligar a la Caja Costarricense de Seguro Social a suscribir acuerdos similares con las universidades privadas que así lo requieran y que estén en condiciones



de ofrecer un posgrado en la carrera de medicina, bajo los mismos términos, con que lo negoció con la Universidad de Costa Rica y sin imponer condiciones o requisitos adicionales o diferentes.

**POR TANTO:**

Se declara con lugar la acción de inconstitucionalidad y se declara inconstitucional la omisión de la Caja Costarricense de Seguro Social de suscribir acuerdos con las universidades privadas que se encuentren en capacidad, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, de ofrecer un posgrado en la carrera de medicina para regular las relaciones entre los residentes y su compromiso como eventuales especialistas de esa entidad. Se le ordena a la Caja Costarricense de Seguro Social que en un plazo razonable que no exceda de seis meses proceda, a instancia expresa de las universidades privadas que así lo requieran, siempre que reúnan las condiciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente para ofrecer un posgrado en la carrera de medicina, suscribir los acuerdos bajo los mismos términos con que negoció el que mantiene con la Universidad de Costa Rica sin imponer requisitos diferentes. Notifíquese. Comuníquese a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta.

Los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto y declaran sin lugar la acción de inconstitucionalidad. El Magistrado Rueda da razones diferentes para el sin lugar.

El Magistrado Castillo pone nota, en el sentido que la orden impuesta a la Caja Costarricense de Seguro Social debe cumplirse cuando las necesidades del servicio así lo exijan.

**Gilbert Armijo S.**

**Presidente**

**Ernesto  
L.**

**Jinesta  
Fernando Cruz C.**

**Fernando Castillo V.  
Rueda L.**

**Paul**

**Nancy Hernández L.  
Fdo. Salazar A.**

**Luis**

**NOTA SEPARADA DEL MAGISTRADO CASTILLO VÍQUEZ**

En los casos de normas infraconstitucionales que conceden un beneficio a un determinado grupo se puede incurrir en una inconstitucionalidad por omisión relativa. Es bien sabido que este tipo de constitucionalidad tiene dos vertientes. La primera,

cuando la norma legal que se dicta incumple determinados contenidos o previsiones del mandato constitucional, con lo que no se satisface las exigencias constitucionales impuestas al legislador. La segunda, se asocia con la exclusión de un determinado grupo no contemplado a la hora de legislar o dictar una norma de carácter general. En estos supuestos, se vulnera el principio de igualdad, "*(...) bien porque excluye expresamente a un grupo determinado de individuos sin razón aparente, de un beneficio al que tendrían derecho o una expectativa fundada; bien, porque el enunciado al regular ese beneficio, lo hace a favor de un grupo determinado y guarda silencio sobre el resto. Según la doctrina, puede suceder que la disposición, guarde silencio sobre la situación jurídica de otro grupo de sujetos, que debieran recibir el mismo trato, bien porque no hay motivo que permita distinguir su situación de la de otros, bien porque forman parte, como los primeros, de un mismo grupo de personas cuya situación debe ser regulada unilateralmente, por así lo ordena la Constitución. Del enunciado cabe derivar entonces una norma implícita, que regula de modo distinto en la norma explícita, la situación jurídica de este grupo de personas omitidas por el precepto, y esa diferenciación, puede ser contraria a la Constitución por vulnerar el principio de igualdad*". (Véase el voto de minoría de la sentencia n.º 8763-04 de la Sala Constitucional). Al someter la normativa que se impugna a un test estricto de razonabilidad, en especial el numeral 20, encontramos que hay una norma implícita excluyente de los educandos de las universidades privadas que imparten el posgrado en la carrera de medicina. En primer lugar, porque el Reglamento que se impugna no se limita a regular el convenio con la Universidad de Costa Rica, sino norma elementos relativos a futuros convenios con otras entidades, no para propiciarlos, sino para impedir que otras universidades tengan el mismo beneficio que se le otorga a la Universidad de Costa Rica. En segundo término, el motivo del rechazo de la prórroga del convenio de la entidad accionante con la Caja Costarricense de Seguro Social tiene, entre sus fundamentos, el convenio suscrito entre la entidad asegurada y la entidad universitaria de naturaleza pública. Con base en lo anterior, y las abundantes razones que se exponen en la sentencia, concuro con mi voto a declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad con la particularidad que la orden que se le da a la entidad aseguradora tiene como condicionante que los futuros convenios que se lleven a suscribir, lógicamente, deben responder a las necesidades del servicio que presta la entidad.

**FERNANDO CASTILLO V.**

**Expediente No. 11-12361-0007-CO**

**VOTO SALVADO DE LOS MAGISTRADOS ARMIJO Y CRUZ, CON REDACCIÓN DEL PRIMERO**

**I.-**

La mayoría de este Tribunal declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad, pues, en su criterio, las normas impugnadas le conceden un trato diferenciado, carente de

justificación objetiva y razonable, a la Universidad de Costa Rica, respecto de las universidades privadas del país que podrían encontrarse en condiciones de brindar postgrados; respetuosamente, diferimos de esta posición.

## **II.-**

Ante todo no debe perderse de vista que la normativa cuestionada fue dictada por la Caja Costarricense de Seguro Social en ejercicio de las potestades de autorregulación y autogobierno que el propio Constituyente le reconoció como institución autónoma (artículo 73 en relación con el 188 de la Constitución Política), esto para reglar, específicamente, la relación de los residentes de estudios de posgrado de la Universidad de Costa Rica con la entidad.

## **III.-**

El artículo 20 del Reglamento claramente permite la incorporación de otras universidades, luego de valorarse los costos y estudios técnicos respectivos, así como las necesidades de un mayor número de especialistas a nivel institucional y nacional. Consideramos que estas exigencias son totalmente razonables en la medida que debe garantizarse transparencia en el manejo de los fondos públicos, así como la calidad y continuidad en la prestación de los servicios asistenciales. Nótese que de acuerdo con los incisos b) y e) del artículo 4.1 del Reglamento bajo análisis, la Caja Costarricense de Seguro Social se encuentra facultada para asignar anualmente el número de códigos de plazas para el programa de especialidades en ciencias de la salud, con base en la recomendación de la Gerencia Médica e, inclusive, es la propia institución de seguridad social la que determina técnicamente las especialidades y el número de plazas para las residencias, con base en las necesidades y prioridades de especialistas. Estos requisitos no difieren de los incorporados por el numeral citado para las universidades privadas, con lo cual la supuesta discriminación alegada pierde todo sentido.

## **IV.-**

La referida disposición no anula u obstaculiza la posibilidad de la Caja Costarricense de Seguro Social de suscribir convenios en esta área con universidades privadas; si bien establece condiciones para que los mismos procedan, lo cierto es que éstas no son diferentes a las estipuladas para la Universidad de Costa Rica. De ser interpretado el Reglamento de esta forma, no consideramos que vulnere el principio de igualdad, con lo cual declaramos sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

Gilbert Armijo S.

Fernando Cruz C.

## **EXPEDIENTE 11-12361**

### **El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara sin lugar la acción con razones separadas.**

El accionante señala que el reglamento impugnado es discriminatorio, toda vez que autoriza de pleno derecho el funcionamiento de los posgrados médicos de la

Universidad de Costa Rica, y por otro lado, discrimina a las universidades privadas que tienen escuelas de medicina, al exigirles como requisito previo a la celebración de los convenios con la CCSS, la valoración de costos y estudios técnicos, además de un estudio de mercado sobre la demanda de especialidades médicas.

Es importante precisar, que el reglamento impugnado es producto de una relación de colaboración y cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica, a través del cual la primera se compromete a brindar facilidades para el desarrollo del proceso de enseñanza en servicio al residente, quien se comprometa a laborar para la institución donde esta lo requiera, una vez graduado como especialista por un plazo determinado; sin embargo, la Universidad también acepta la participación de la Caja en la regulación de sus programas académicos de los posgrados en especialidades médicas, tal como lo dispone el numeral 4.2 de esta normativa, que indica:

#### **"4.2 ENTIDAD DOCENTE:**

a) La Universidad de Costa Rica suscribirá un Convenio con la Caja, que le permita la formación de especialistas en ciencias de la salud.

b) El Consejo Nacional de Rectores aprobará los programas académicos.

c) La Universidad de Costa Rica garantizará que las especialidades que se desarrollan bajo el Convenio suscrito con la Caja, cuenten con la carrera base acreditada por el Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior (SINAES).

d) La Universidad de Costa Rica garantizará la calidad académica de los programas de posgrado.

e) La Universidad de Costa Rica garantizará la apertura de aquellas especialidades necesarias para la Caja Costarricense de Seguro Social.

f) La Universidad de Costa Rica garantizará la admisión de residentes, con base en los estudios técnicos que identifiquen las necesidades de especialistas que la Caja realice, tomando en consideración los distintos criterios que al efecto existen, (perfil epidemiológico, listas de espera, crecimiento poblacional, cantidad de profesionales, entre otros).

g) La responsabilidad de la vigilancia de la calidad de la formación de los especialistas recae en el ente docente.

h) El CENDEISSS tiene representación en la comisión de Posgrados de especialidades médicas, así como coordina la comisión interinstitucional Caja-UCR, para la formación de especialistas."

Dentro de las potestades de autorregulación, la Caja Costarricense de Seguro Social puede establecer este tipo de convenios. Ahora bien, en este caso lo convenido no fue un contrato de exclusividad con la Universidad de Costa Rica. De la lectura del numeral

20 impugnado, se desprenden claramente dos cosas: 1- el reglamento aplica a la Universidad de Costa Rica, lo que es razonable tomando en cuenta que se trata de un acuerdo de cooperación suscrita particularmente con esta institución pública y no podría darle efectos extensivos a alguna otra universidad que no ha aceptado previamente las mismas condiciones y comparte iguales obligaciones, lo que ameritaría su expresa aceptación; y 2- el reglamento en cuestión no establece exclusividad alguna a favor de la Universidad de Costa Rica, pues otras universidades pueden ser incorporadas. Veamos lo dispuesto por este numeral:

"Artículo 20.-

**Ámbito de aplicación:** *Este Reglamento aplica única y exclusivamente para Residentes de Estudio de Posgrado de la Universidad de Costa Rica, en el caso de incorporarse otras universidades deberán valorarse los costos y estudios técnicos respectivos, así como las necesidades de un mayor número de especialistas ya sea para la Institución o para el nivel nacional, en ese orden de prioridad."*

Al respecto, el accionante estima discriminatorio que a otras universidades, para poder ser incorporadas, se les exija la previa valoración de los costos y ciertos estudios técnicos, cuando lo mismo no se le pide a la UCR. Sin embargo, del numeral 4.2.f de tal reglamento se aprecia que los cupos a ofrecer a los graduados de la UCR también están sujetos a este tipo de estudios técnicos:

**"f) La Universidad de Costa Rica garantizará la admisión de residentes, con base en los estudios técnicos que identifiquen las necesidades de especialistas que la Cajarealice, tomando en consideración los distintos criterios que al efecto existen, (perfil epidemiológico, listas de espera, crecimiento poblacional, cantidad de profesionales, entre otros)."**

De modo que resulta falso, desde el punto de vista jurídico positivo, que la UCR del todo esté exenta de los estudios que deba llevar a cabo la Caja Costarricense de Seguro Social para verificar sus necesidades institucionales. Se trata de una medida razonable, necesaria y proporcionada, que se justifica en una adecuada y responsable administración de los recursos de la seguridad social que están bajo responsabilidad de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Por otro lado, el numeral 20 supracitado no adolece de trato discriminatorio alguno, puesto que, por un lado, en ningún momento le impide a la CCSS suscribir algún convenio similar con universidades privadas, y, por el otro, resulta razonable la exigencia a estas últimas de estudios técnicos y sobre costos previo a la suscripción de un convenio, cuando históricamente no ha existido una experiencia contractual previa, como la que sí se ha dado con la Universidad de Costa Rica desde hace años.

Ciertamente, es pública y notoria la necesidad de un mayor número de especialistas en la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, la norma, repito,

no prohíbe la incorporación de más centros universitarios, sino que demanda estudios previos dada la falta de experiencia contractual e institucional con otras universidades y la necesidad de asegurar que, en este proceso, el servicio que vayan a recibir los pacientes, sea el óptimo en resguardo a su salud.

En razón de todo lo expuesto, considero que la acción debe ser declarada sin lugar.

Paul Rueda L.

Magistrado