



30 de marzo de 2023  
FCS-212-2023

M.S.c. Ana Carmela Velázquez Carrillo  
Directora  
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud realizada mediante el oficio CU-325-2023, sobre la propuesta de proyecto denominado «Creación del Programa de reinserción social y laboral de personas con cáncer y sobrevivientes de esta patología, Expediente N.º 23.306».

En mi condición de Decana, le agradezco permitírnos ofrecer un criterio unificado que rinde cuentas de la riqueza multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Nuestros dictámenes especializados representan una significativa voz en el ámbito nacional sobre proyectos de política pública.

De los criterios recibidos en este Decanato se recomienda **la no aprobación de la propuesta de proyecto** debido a la necesidad de precisar conceptos básicos, incorporar más información, mejorar la redacción del texto y el contenido del proyecto, revisar el roce de las autonomías, entre otras razones de peso.

**Criterio remitido por el Dr. Onésimo Rodríguez Aguilar, director a.i. de la Escuela de Antropología (oficio EAT-182-2023).**

El proyecto de ley es de gran importancia, sobre todo considerando que en Costa Rica la incidencia de estas enfermedades es alta y en la actualidad afecta de manera creciente a personas jóvenes aún en edad laboral. Sin embargo, los antecedentes presentados no ofrecen suficiente información para conocer la realidad de las personas que se verán beneficiadas. En la medida en que se amplíen estos antecedentes, será más sencillo plantear un documento que realmente beneficie a esta población. Asimismo, el proyecto de ley no incluye algunos aspectos que afectan a las personas con cáncer o sobrevivientes de esta patología que podrían ser también considerados. Para determinar cuáles de estos aspectos deben incluirse, es importante realizar un análisis de las leyes existentes para identificar vacíos que se puedan corregir con esta ley. En definitiva, para asegurar la reinserción laboral de las personas con cáncer o sobreviviente de esta patología, no es suficiente con proponer acciones educativas y





formativas; se deben proponer criterios de reinserción que consideren las dificultades que enfrenta la población producto de esta enfermedad.

A continuación, se detallan estas sugerencias:

### **1. En la sección de antecedentes:**

- En general, conviene revisar esta sección para detectar errores de redacción que hacen el texto confuso y difícil de leer.
- El documento integra datos sobre la enfermedad a nivel mundial, y algunos datos a nivel nacional, pero la información está desactualizada, por lo que conviene coordinar con la CCSS o por el Ministerio de Salud para obtener datos más recientes.
- Asimismo, el texto no ofrece el análisis de los talleres efectuados con las organizaciones involucradas, y las personas sobrevivientes de cáncer y sus familias. Por lo tanto, se da a conocer la situación de enfermedad, pero no se ofrece información sobre las dificultades que la población sobreviviente enfrenta en el proceso de reinserción laboral. Esta información es necesaria para realizar una evaluar coherente del proyecto de ley.
- Los antecedentes tampoco ofrecen un análisis de las leyes existentes y los vacíos que existen y requieren atención. Realizar un análisis de este tipo ofrece insumos para delimitar la ley, y para incluir todas aquellas situaciones que requieren atención.
- En la página 2 se hace referencia a un gráfico que no fue incluido.

### **2. El proyecto de ley en sí:**

- Según el proyecto de ley, el objetivo de esta es "la atención de estos beneficiarios, que requieran apoyos como una opción formativa, ocupacional, laboral y de pequeños emprendimientos, para el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas, que les permita alcanzar la reinserción social y laboral en los procesos socio productivos del país".

Este propósito deja de lado aquellos casos en los que las personas con cáncer y sobrevivientes de esta patología no requieren de la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas nuevas, sino de ajustes a su condición laboral original. Por ejemplo, jornada laboral reducida, adaptación del lugar de trabajo para atender necesidades propias del padecimiento o de las consecuencias de haber sobrevivido a este, agilización en los permisos para asistir a citas médicas o terapias de rehabilitación, agilización de permisos para ausentarse en caso que la persona sobreviviente se enfrente a situaciones propias de su nueva condición (por ejemplo, cansancio crónico, dolor crónico, entre otras situaciones), posibilidad de habilitar o ampliar el teletrabajo o trabajo remoto, etc.



- En el artículo 15, y particularmente en los puntos "d", "g", "h", "l", y "n" se le asignan al Ministerio de Trabajo y Seguridad Pública algunas tareas que podrían estar dirigidas a atender el vacío identificado aquí (en el punto 2.1).

Especialmente en el punto "i" del artículo 15, se señala: "Coordinar con salud ocupacional de los diversos sectores públicos y privados, para incluir protocolos e información en el abordaje de personas con cáncer y sobrevivientes de esta patología en cada centro de trabajo". Este punto debe ser incorporado de manera más amplia en el proyecto de ley, de manera que sea parte integral de esta. Asimismo, se pueden incluir algunos criterios mínimos que sirvan de base para los protocolos particulares de las diferentes entidades de los sectores públicos y privados.

-Reformas de otras leyes: 1. Artículo 31, punto "7", cambiar el monto en letras "veintiocho" por "veinticinco".

### **Criterio emitido por el Dr. Gerardo Hernández Naranjo, director de la Escuela de Ciencias Políticas (ECP-403-2023).**

El Dr. Hernández remite el dictamen elaborado por la Dra. María Paula Barrantes Reynolds, el Mtro. Allan Abarca Rodríguez y la M.Sc. Sara Barrios Rodríguez, politólogos y docentes de la Escuela de Ciencias Políticas, quienes concluyeron lo siguiente:

- La OMS en el año 1948 define a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El programa que se propone, mediante creación de ley, es coincidente con esa visión en tanto se ocupa del bienestar de la persona y su familia, que muy seguramente se verán, en mayor o menor medida, afectados en sus condiciones de vida por los costos directos o indirectos que la atención amerita y de las posibles secuelas físicas y/o mentales.
- Los tratamientos y sus consecuencias son incapacitantes, siendo algunas de estas altamente prolongadas en el tiempo, con lo cual los ingresos de las familias y los trabajos pueden ser afectados de manera profunda, generando, a su vez, angustia y condiciones no saludables, tal y como lo refiere la OMS. Por lo tanto, el programa pretendido es una respuesta oportuna para incentivar o generar competencias para la generación de auto empleo y, por ende, de ingresos.
- Este programa auspicia una base de responsabilidad con la (re)inserción laboral, que posibilita actividades sociales y recreativas de las personas afectadas por el cáncer, lo que implica una mejora en el estado de salud conforme la definición más integral de esta. En otras palabras, este programa no solamente es una política social sino que es una política de salud; al respecto la Carta de Ottawa (1984) -producto de la Primera Conferencia Internacional de Promoción de la Salud- estableció que



una de las cinco estrategias es auspiciar “la salud en todas las políticas”, siendo que este Programa cumple con tal propósito. Además, lo hace actuando sobre dos reconocidos determinantes sociales de la salud: el trabajo y las redes de apoyo.

- La política pública que se impulsa emerge con una base incremental democrática a destacar, esto es, parte de la sociedad civil y va nutriendo sus componentes hasta culminar con esta propuesta, lo cual es destacable.
- Se debe definir “persona con cáncer” y “sobreviviente” en la ley, pues hay gran variabilidad entre pacientes y sobrevivientes según el tipo de cáncer y la etapa en la que se encuentre la enfermedad<sup>1</sup>.
- Sobre la integración del MEP como organización de apoyo (artículo 1) no está claro lo que de ella se espera (véase artículo 15 inciso c, artículo 17 inciso a) lo cual parece no estar en la propia naturaleza de las funciones de este Ministerio y parece que el MEP no tiene la suficiente capacidad organizativa para que el programa esté dentro de sus servicios. Además, no parece ser una función de pleno desarrollo y competencia que el MEP “brinde información oportuna y accesible a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las personas con cáncer y sobrevivientes de esta patología.” (artículo 17, inciso f), escapa de su expertiz; en todo caso parece ser más cercana alguna institución o departamento que tenga a su haber ejecuciones de promoción de la salud o diseño de programas de capacitación laboral.
- El objetivo de la Ley es crear un programa de Reinserción Social y Laboral de Personas con Cáncer y sobrevivientes de esta enfermedad (artículo 1) y para ello se propone la creación de un Consejo Técnico (artículo 8) y una Unidad Técnica (artículo 10), sin embargo, no se establece en el proyecto la naturaleza jurídica de estos órganos ¿acaso son órganos desconcentrados?, y si es así ¿qué clase de desconcentración tienen: máxima o mínima?, ¿a cuál ente estarán adscritos?
- Sobre las labores del Consejo Técnico no queda claro si deben además monitorear la observancia de todas las funciones asignadas a todas las instituciones mencionadas en el proyecto de ley, o cuál debe ser entonces la unidad coordinadora.
- Los artículos 4 y 10 del Proyecto de Ley contravienen lo dispuesto por la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en casos graves, una persona puede ser dada de alta, pero requerir más ciclos de quimioterapia y otros tratamientos en años subsiguientes porque la enfermedad vuelve. Así también, debe estar acudiendo a servicios de salud de manera permanente para monitorear la enfermedad. Personas “sobrevivientes” también muchas veces requieren varios meses para recuperación y quedan con secuelas importantes por la enfermedad y el tratamiento que le dificultan procesos de reinserción laboral y potencialmente su participación en estos programas de reinserción. En otros casos, como cáncer de piel, dependiendo de su gravedad no requiere internamiento o tratamientos prolongados.



8.220, en el tanto dicha ley establece en el artículo 2 “ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean (ver artículo 2), es decir la Administración Pública tiene una prohibición de solicitar a los administrados información que ésta tenga y en el caso de que un funcionario deba remitir la información del administrado a otra entidad solo debe de contar con el consentimiento de éste.

- La constancia de ser beneficiario de algún programa de ayuda por parte del IMAS, el INAMU, el INA o las municipalidades es información que la Administración posee por lo que no puede pedírsela al administrado.
- En relación con la epicrisis, realizando una interpretación sistemática tanto de la Ley de Protección al Ciudadano Ley 8.220 del exceso de requisitos y trámites administrativos así como de la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales Ley No 8968, la persona puede autorizar a la Caja Costarricense de Seguro Social para que brinde la epicrisis a la oficina que lo solicite; teniendo presente que el titular de dicha información tiene derecho a conocer a quién será enviada y con qué finalidad, esto en el tanto la persona tiene el derecho a la autodeterminación informativa (artículo 4 Ley 8.968), es decir que aunque la información médica es considerada información sensible (artículo 3 inciso e de la Ley 8.968), y que la gestión de dicha información debe contar con un consentimiento previo (artículo 2 Ley 8.968) el interesado puede autorizar a la Administración para que haya un tratamiento de sus datos en este caso que sean enviados a otra institución pública teniendo previamente el consentimiento expreso del titular (artículo 2 Ley 8.968).

Es importante recordar, que esta es una población altamente vulnerable y se debe evitar a toda costa que la persona deba realizar traslados que impliquen un esfuerzo físico que los pueda agotar o que sencillamente no pueden realizar, así como efectuar gastos para los cuales eventualmente no tengan recursos.

La elaboración de las normas en general requiere de un estudio sistemático del ordenamiento jurídico y para el caso en concreto es claro que obligar a las personas a suministrar información que ya tiene la Administración, no solo es ilegal, sino que revictimiza a una población que como ya se ha indicado es altamente vulnerable.

- En seguimiento de lo anterior, se menciona que las ONG deben llevar un registro de personas usuarias con información sensible pero no queda claro si deben remitir esa información al Estado. En cualquiera de los casos, se recomienda mencionar de manera explícita la ley de protección de datos personales (Ley 8.968) y que las ONG la tomen en cuenta para la creación de estas bases. Así también, se deberá anonimizar la información que pueda ser enviada al Estado, a menos que medie el



consentimiento expreso de las personas usuarias, en aras de no violar sus derechos a la autodeterminación informativa y la intimidad.

- En cuanto al artículo 13 del Proyecto de ley, parte de su contenido podría rozar con la autonomía universitaria, en el tanto, las relaciones entre las instituciones autónomas en general y el Poder Ejecutivo son relaciones de dirección en las cuales no cabe la jerarquía (ver artículos 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública), el establecer que CONARE “Debe incluir dentro de sus políticas y sus planes de acción el cumplimiento a la presente ley”, es una orden incompatible con la relación de coordinación que existe entre el Poder Ejecutivo y las Universidades Públicas.

Por supuesto que dentro de los principios orientadores de la Universidad se encuentra: “Desarrollar una acción universitaria planificada en pro del mejoramiento continuo para contribuir a elevar el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes del país”(artículo 5 Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica), por lo que no cabe duda que una política pública inclusiva como ésta, es parte del quehacer universitario, no obstante, eso no implica que el Ministerio de Trabajo como órgano rector pueda girar órdenes a las Universidades Públicas en cuánto a la forma en la que éstas contribuyan dentro del ámbito de su competencia a la implementación o ejecución de actividades con esta población.

- Falta precisar las funciones de CONESUP y CONARE: ¿se proponen medidas de discriminación positiva para el ingreso de personas con cáncer a las universidades? ¿O que se realicen programas de extensión docente sobre temas determinados dirigidos a población con cáncer y sobrevivientes?
- En cuanto al Consejo Técnico no se establece la mayoría para la toma de decisiones o si existe la posibilidad de un voto calidad.
- No se establece la conformación de la Unidad Técnica, cuántas personas lo integran y qué perfil profesional tienen éstas.
- En cuanto al financiamiento se establece “La presente ley se financiará con los presupuestos de cada uno de los ministerios e instituciones involucradas” (artículo 24) es decir, se les crean nuevas responsabilidades y obligaciones a las entidades públicas involucradas sin darles contenido económico.
- El proyecto de ley crea una serie de expectativas y eventualmente derechos a las personas que tienen o tuvieron cáncer, para su reinserción en el mercado laboral, pero no contempla los recursos para hacer frente a estas nuevas obligaciones, siendo que los derechos tienen un claro contenido económico.
- El financiamiento propuesto es a partir de una ley muy reciente (que entró en vigor en el 2022). No se presentan la exposición de motivos cifras o proyecciones sobre



las ganancias que producen o puedan producir la venta de cannabis y cáñamo y derivados en este momento.

- Considerar la posibilidad de que personas cuidadoras directas, que hayan tenido que abandonar temporal o permanentemente, de manera parcial o total su trabajo para cuidar a la persona con cáncer, puedan verse beneficiadas del programa.
- La justificación presentada en la exposición de motivos del proyecto de ley resulta insuficiente para comprender la pertinencia de esta, porque no se refiere al resultado de los talleres y demás actividades realizadas, y no cifras sobre el número de potenciales personas que puedan estar interesadas en llevar estas capacitaciones y programas. En este sentido, se recomienda ampliar dicha justificación con los datos faltantes. Más específicamente, queda la duda sobre la pertinencia de regular mediante una ley, y por qué se escoge los programas de capacitación sobre otras iniciativas de proyecto de ley mencionadas en una tabla en la justificación (seguros, ley contra discriminación laboral, etc.).

Por lo señalado anteriormente, manifestamos nuestro acuerdo con la propuesta de ley Creación del Programa de reinserción social y laboral de personas con cáncer y sobrevivientes de esta patología, expediente legislativo N° 23.306, no obstante, hacemos señalamientos para una mejora sustancial de la iniciativa o bien, aspectos sobre los cuáles hay dudas.

### **Criterio emitido por la Máster Carolina Navarro, directora de la Escuela de Trabajo Social (ETSoc-386-2023)**

Este dictamen fue elaborado por la docente, Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón, de la Escuela de Trabajo Social. Los comentarios que en adelante se muestran se complementan con otras observaciones particulares y que han sido inscritas en el cuerpo del texto proyecto cuyo documento se adjunta al presente oficio.

#### En términos generales se considera que:

- Los datos utilizados para justificar la necesidad del proyecto están desactualizados y poseen poco valor para los efectos requeridos. Además, el tipo y la articulación de los datos no dan cuenta de un análisis de contexto que permita comprender la magnitud del problema que experimenta la población, pues se hace un vago acercamiento a la población con alguna patología oncológica y fallecimientos, mas no ahonda en las personas que se encuentran en tratamiento o ya superaron esta etapa, quienes son realmente, la población beneficiaria.
- La redacción del apartado contextual es altamente deficiente en términos de forma y contenido. Los gráficos que no se comprenden y el uso de una única fuente bibliográfica, además, algunos textos no están referenciados adecuadamente.



- En términos del fondo del proyecto, se sugiere revisar la conveniencia de que una ley regule un elemento de planificación operativa como lo es un programa, dado que esto presenta serios problemas para la operación y mejora de cualquier intervención pública, corriéndose el riesgo de burocratizar en exceso la política pública. En tal cometido, la creación de programas y los mecanismos de administración de estos compete al Poder Ejecutivo y no al Poder Legislativo, por lo que no es pertinente que los requisitos, estructura de funcionamiento o los objetivos de una intervención pública sean definidos por ley, esto los hace inflexibles al contexto y la planificación debe tener margen para cambiar de forma constante y sobre todo que los objetivos no deben ser estáticos.
- En relación con el contenido, ya existen otras intervenciones que realizan acciones similares y podría generarse una alianza con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTsS) para incorporar a esta población en específico a los programas ya existentes.
- Cambiar la denominación brindada para las personas beneficiadas del proyecto, al no llamarlos personas con cáncer, si no, personas con enfermedad oncológica.

Por lo tanto, me encuentro en desacuerdo con esta propuesta de proyecto debido a: el objeto que regula la ley es más una competencia de la política pública y por tanto del Poder Ejecutivo que, del ámbito legislativo, entre otras falencias de la fundamentación teórica y la articulación lógica de sus componentes.

Atentamente,

UCR Firmado  
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

IAF/

C. Archivo

Adjunto: Expediente 23.306 con observaciones