



CUARTO INFORME DEL ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Informe Final

La evolución de la legislación educativa en Costa Rica: desarrollo y desafíos

Investigador:

Celín Arce Gómez

Universidad Estatal a Distancia

2012



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el IV Informe Estado de la Educación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	4
El Consejo Superior de Educación	5
La educación como un proceso integral correlacionado: un compromiso pendiente.....	8
El Consejo Superior de educación y la educación privada.....	10
La Ley Fundamental de Educación.....	14
La Ley Orgánica del Ministerio de Educación y la Ley de Carrera Docente	17
La Ley Orgánica del Ministerio de Educación.....	17
La Ley de Carrera Docente	19
Legislación en torno a la educación superior pública y privada	23
El legislador y su injerencia en la educación costarricense	28
Conclusiones y desafíos.....	30
Anexo	32
Notas	35

Resumen Ejecutivo

El propósito de este trabajo es ofrecer un panorama general acerca de los principales hechos y características que han marcado la evolución de la legislación educativa en Costa Rica, así como los desafíos que enfrenta el país en esta materia, a fin de cumplir con la aspiración de ofrecer a las y los ciudadanos, de manera equitativa, una educación de calidad.

La investigación examina la normativa que garantiza el acceso gratuito a la educación, teniendo como premisa que la libertad de enseñanza es un derecho humano fundamental, tutelado por diversos instrumentos internacionales vigentes en el país. Se repasan los artículos respectivos de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación, los mandatos de inspección de la educación privada y parauniversitaria por parte del Estado, la Ley Fundamental de Educación, la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, la Ley de Carrera Docente y el Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Enseñanza, entre otros.

Entre los desafíos identificados en el estudio destacan: i) la conveniencia de revisar las funciones y composición del Consejo Superior de Educación, así como las intervenciones de los legisladores en asuntos que corresponden a esa instancia, ii) el mejoramiento de la supervisión estatal sobre la educación privada, iii) la coordinación conjunta entre el MEP y el Servicio Civil para implementar un nuevo modelo de evaluación del personal docente que concursa por nombramientos en propiedad, y iv) la necesidad de impulsar los procesos de acreditación de carreras ante el Sinaes, sobre todo por parte de las universidades privadas.

Descriptor

Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación Pública, Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), Ley Fundamental de Educación, carrera docente, Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Enseñanza.

Introducción

Esta ponencia ha sido preparada en el marco del IV Informe sobre el Estado de la Educación y tiene como objetivo principal ofrecer un panorama general acerca de los principales hechos y rasgos que han marcado la evolución de la legislación educativa en Costa Rica y los principales desafíos que el país tiene en esta materia, a fin de cumplir con la aspiración nacional de ofrecer a los ciudadanos de manera equitativa una educación de calidad.

La definición y características del sistema educativo de la Costa Rica moderna, están contemplados en la Constitución Política de 1949, la que destina su título VII a la Educación y la Cultura, en el cual regula, por ejemplo, la libertad de enseñanza (artículo 79); crea el Consejo Superior de Educación con el fin de que dirija la enseñanza oficial (artículo 81); manda que la iniciativa privada en materia educacional deba recibir el estímulo del Estado en la forma que indique la ley (artículo 80); y le asigna a la universidad de Costa Rica la autonomía y capacidad jurídica suficientes para darse su organización y gobierno propios, autonomía que es extensiva a las demás universidades estatales (artículo 84).

La Constitución de 1871 que es su antecesora inmediata y además sirvió de base de discusión en la constituyente de 1949, contemplaba únicamente dos artículos en materia educativa. El primero es el artículo 52 que dice: “La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación. La dirección inmediata de ella corresponde a las Municipalidades, al Poder Ejecutivo la suprema inspección”.

Este artículo fue reformado mediante Ley No. 17 del 11 de junio de 1943, para que la dirección de la enseñanza correspondiese al Poder Ejecutivo con lo cual se consolida en definitiva el proceso de centralización estatal de la educación. Asimismo se le adicionó un párrafo que dice: “El Estado mantendrá las escuelas de educación primaria y los Colegios de Segunda Enseñanza que requieran las necesidades del país, y creará rentas para el sostenimiento de la Universidad”.

El otro artículo de la Constitución de 1871 es el 53 que garantizaba la libertad de enseñanza de la siguiente manera: “Todo costarricense o extranjero es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos”.

En el año 1949 cuando la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) deliberaba sobre cuales habrían de ser las reformas que en materia educativa necesitaba la Costa Rica del futuro, el sistema educativo se caracterizaba por lo siguiente.

En cuanto a la educación primaria existían 926 escuelas estatales según el siguiente desglose: Escuelas de tercer orden (1º a 3º años) 646; Escuelas de segundo orden (1º a 4º años) 116 y Escuelas de primer orden (1º a 6º años) 64. Además de 50 escuelas privadas: de primer orden 12; de segundo orden 12 y de tercer orden 26.

Referente a la educación secundaria el número de Liceos y Colegios de Enseñanza Media era de 25 según el siguiente desglose: Oficiales 7; Particulares 9; Escuelas Complementarias Oficiales (2ª y 3ª Humanidades) 7; Escuela Normal Rural 1; Escuela Profesional Femenina 1.

En otro orden de cosas solo el 2.15% de la matrícula primaria lograba ingresar al Liceo, por lo que el acceso a la educación secundaria era sumamente limitado y estaba restringido a la clase pudiente lo que se ratifica en el hecho de que existían más colegios privados que públicos.

Este limitado acceso a la educación secundaria se explica en parte, también, por el hecho de que solo la educación primaria era gratuita y obligatoria en el año 1949.

Este estado de cosas motivó que la ANC diera un paso de singular importancia, consagrando en el artículo 78 que la educación pre-escolar y la secundaria también serían gratuitas y costeadas por la Nación, igual que lo era educación primaria¹.

El Diputado Edgar Rojas Vargas elocuentemente manifestó, que no deben invocarse argumentos como el que afirma que no estamos económicamente preparados para establecer la gratuidad de la enseñanza secundaria. Ya el ilustre profesor don Omar Dengo sostuvo en una ocasión que “economizar en educación es economizar en civilización”. Agregó que no era cierto que por falta de medios económicos nadie se quedaba sin cursar la enseñanza secundaria. Citó el caso de dos compañeros suyos del Liceo de Costa Rica que fueron expulsados del plantel por cuanto carecían de los recursos necesarios para pagar sus derechos de matrícula.²

Introduce la Constitución del 49, entonces, la novedad de consagrar la educación pre-escolar y la secundaria gratuitas y costeadas por la Nación lo que permitió que a partir de la décadas de los cincuenta y sesenta se diese una expansión significativa de colegios y liceos lo que favoreció que en la década de los setenta se diese un incremento sustantivo de la población estudiantil en este nivel de la enseñanza.³

Crea por otro lado un órgano novedoso al que le asigna la competencia constitucional y exclusiva de dirigir la enseñanza oficial.

El Consejo Superior de Educación

La injerencia de la politiquería en la educación y la ausencia de continuidad en las políticas públicas educativas fue preocupación de la ANC.

Del denominado grupo universitario que encabezó el Diputado Baudrit Solera, se aprobó en primera instancia la siguiente redacción de lo que sería el artículo 81 que dice: “La dirección general de la enseñanza oficial estará a cargo de un Consejo Superior, presidido por el Ministro de Educación, que se integrará en la forma que señale la ley”. El representante Baudrit Solera justificó la creación de este órgano a nivel constitucional aduciendo que desde la misma Comisión Redactora del proyecto

de Constitución pretendieron alejar lo más posible del Ministerio de Educación la influencia perniciosa de la politiquería, dejando algunos principios básicos que en el futuro pudieran orientar nuestra educación por senderos nuevos. Precisamente el fracaso de nuestros sistemas educacionales se ha debido a esa falta de orientación técnica y a la introducción de la politiquería en el Ministerio de Educación.

De ahí que la moción que presentaron en un afán de imprimir a nuestra educación una orientación adecuada, así como evitar la intromisión de la politiquería, considera la necesidad de establecer un Consejo Técnico de Educación, al margen completamente de los vaivenes de la política, integrado por personas capacitadas en estas materias.

Este Consejo Técnico- agregó el Diputado proponente- se integrará conforme a la ley, aunque el mismo será presidido por el Ministro del ramo; con representantes de la Universidad y de los otros organismos educacionales existentes en el país. Sus integrantes – según su criterio cosa que no llegó a suceder- serán funcionarios a quienes se les garantice cierta estabilidad, ya que estarán amparados por la Ley de Servicio Civil, que esta Asamblea ha incorporado ya al texto constitucional. Con la integración de un Consejo de Educación, ya no privará, en forma exclusiva, la decisión del Ministro del ramo, como ha venido ocurriendo. Por tanto, todo Ministro de Educación encontrará un cuerpo colegiado que le habrá de imprimir a nuestra educación ciertos rumbos y orientaciones. Con ello esperaban por fin evitar esa serie de ensayos en materia educacional, que coinciden con la llegada de los nuevos funcionarios.⁴

De esta manera se aprueba el artículo 81 que dice: “La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley y presidido por el Ministro del ramo”.

Por dirección general se debe entender “gobierno”, “conducción”, aptitud para fijar el rumbo, el norte, en fin, las grandes directrices y las metas finales a las que debe encaminarse la educación costarricense. Dirección general de la enseñanza es, de esta manera, la capacidad de emitir los grandes lineamientos por los que se orientará nuestro sistema educativo, potestad que encierra implícitamente la de emitir normas rectoras, así como las de vigilancia y coordinación.

Por enseñanza oficial debemos entender la enseñanza pública o estatal exclusivamente, lo que no impide, empero, que el Consejo Superior de Educación – CSE- pueda asesorar al Ministro de Educación en materia de educación privada, puesto que la educación privada está vinculada al principio constitucional de que la educación debe ser integral y correlacionada en sus diversos ciclos.

LA LEY ORGANICA DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION⁵: ¿una dirección de la enseñanza solamente técnica?

Si bien es cierto que, el Consejo fue creado directamente en la Constitución Política, la que le asignó la dirección general de la enseñanza oficial, no menos cierto es que se

requería de la promulgación de una ley que regulara más ampliamente dicho órgano y definiera particularmente su integración.

El proyecto de ley fue remitido a la Asamblea Legislativa por parte del Ministro de Educación Pública, Virgilio Chaverri, mediante decreto ejecutivo por el que se amplió la convocatoria de sesiones extraordinarias del 8 de enero de 1951.

El proyecto tenía como característica fundamental proponer en su mayoría como miembros del Consejo a funcionarios del Ministerio de Educación, o lo que es lo mismo, subalternos del Ministro de turno. (Se propuso como miembros, además del Ministro, el Rector de la Universidad de Costa Rica; dos representantes de las facultades formadoras de profesores; al Director General de Segunda Enseñanza, un Director de Enseñanza Normal, un Director de Segunda Enseñanza, el Director General de Educación Primaria, el Jefe Administrativo de Educación Primaria y un Director Provincial de Escuelas).

La Universidad de Costa Rica objetó la integración propuesta ya que no garantiza, en forma plena, el pensamiento que inspiró el artículo constitucional, por lo que: “Es preferible que en ese cuerpo tengan representación el mayor número posible de factores culturales o íntimamente relacionados con el problema educativo, incluyendo, desde luego, a los padres de familia, a través de la Asociación de Patronatos Escolares”⁶.

Una observación interesante que formuló esta Universidad consiste en señalar que no era conveniente que se enumerara en la ley los asuntos que serían de competencia del Consejo, puesto que, el artículo 81 constitucional es muy amplio, por lo que cualquier enumeración sería limitar su competencia constitucional, siendo mejor técnica jurídica, que la ley hubiese dejado en libertad al Consejo de considerar los asuntos que sean de su competencia.

En definitiva con la promulgación de esta ley la integración del Consejo desde 1951 es la siguiente: a) El Ministro de Educación Pública, quien lo presidirá; b) Dos ex-Ministros o ex-Secretarios de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo; c) Un representante de la Universidad, nombrado por el Consejo Universitario; d) Un representante de la Enseñanza Normal y la Secundaria, nombrado por los Directivos de los colegios y escuelas oficiales de educación secundaria y normal; e) Un representante de la Enseñanza Primaria, nombrado por los Directores Provinciales e Inspectores Escolares de educación primaria; y f) Un representante de las asociaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.⁷

Es decir, la observación de la UCR no fue acogida por lo que el legislador optó por una integración muy centrada en funcionarios activos del MEP y no dio participación a la sociedad civil organizada -padres de familia, Iglesia, Partidos Políticos, por ejemplo- lo que le ha limitado al CSE tener una visión más amplia e interdisciplinaria sobre el rumbo que debe dársele a la educación.

De igual manera esta ley indica en su artículo 1: “Créase el Consejo Superior de Educación Pública que tendrá a su cargo, *desde el punto de vista técnico*, la orientación y dirección de la enseñanza oficial”.

Esta *disminución* de la competencia constitucional del Consejo no ha permitido deslindar adecuadamente su accionar respecto al MEP y le ha impedido ejercer a plenitud la competencia constitucional que tuvo en mente el constituyente del 49, de manera tal que además de su integración con un grupo importante de subalternos del Ministro, siempre ha tenido que lidiar con la competencia y autoridad paralelas en muchos casos del Ministro de turno.

Como se interpreta que el CSE solo puede dirigir la enseñanza oficial desde el punto de vista técnico -expresión que por lo demás no es clara- el Consejo ha renunciado a su derecho y deber de definir políticas en áreas tan importantes como lo es la infraestructura escolar.

De ahí que, por ejemplo, la Contraloría General ha tenido que señalarle la obligación de elaborar y promulgar la correspondiente política en materia de infraestructura escolar⁸ siendo esta materia parte indisoluble del desarrollo de la educación y de toda política educativa.

Igualmente el CSE no ha venido ejerciendo función alguna en la definición de programas sociales tendientes a mejorar la retención y la no deserción estudiantil, como es el caso del programa de transportes escolar estudiantil que es definido de manera unilateral por el MEP⁹ en tanto que deben ser programas debidamente vinculados con la política educativa puesto que tiene que ver con la garantía del derecho de acceso a la educación.

El Consejo ha dejado de preocuparse por igual de la formación de los docentes y no se puede concebir una política educativa integral sin que tome en consideración la condición académica de los docentes.

La educación como un proceso integral correlacionado: un compromiso pendiente

Otra de las innovaciones ideas educativas aprobadas por el constituyente del 49 es el artículo 77 el cual dispone que “La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la Universitaria”, siendo esta norma también producto de una moción del Diputado Baudrit Solera y compañeros.

El Diputado Volio Sancho de manera atinada se pronunció en contra aduciendo que la moción se concreta a definir lo que ha de ser la educación pública, esto es, la oficial, olvidándose establecer iguales principios con respecto a la educación privada, que ha de impartirse en igual forma, como un proceso integral correlacionado en sus diversos

ciclos, desde la enseñanza preescolar hasta la universitaria. De ahí que en su proyecto de mociones, - agrega- establece que tanto la educación pública, como la privada, serán organizadas como un proceso integral. Por otra parte, en la moción que se debate no se establecen los principios básicos de acuerdo con los cuales debe impartirse la enseñanza oficial o particular en tanto que, su moción, propone esos principios fundamentales.

Tiene toda la razón el Diputado Volio Sancho en afirmar que también la educación privada se debe organizar como un proceso integral correlacionado so pena de tener dos sistemas educativos articulados de manera desigual.

Tal descuido condujo a la Sala Constitucional a rectificar o aclarar dicha omisión.

“VII. Ahora bien, por disposición del numeral 77 de la Constitución Política el sistema educativo es "...un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria", es decir, cada año que debe ser cursado por los educandos se integra al concepto de ciclo educativo y bajo este esquema funciona tanto la educación pública como la privada con reconocimiento estatal, como es el caso del Colegio Nuestra Señora de Desamparados”.¹⁰

De igual manera la Sala ha explicado los alcances de esta norma de la siguiente manera:

“De conformidad con lo anterior, el proceso educativo ha de entenderse como un proceso que debe ser continuo y evolutivo, lo cual implica que si un estudiante ingresa y concluye en forma satisfactoria uno de sus ciclos, éste puede ingresar al ciclo inmediato siguiente, lo cual implica, de manera correlativa, que el Estado debe procurar respetar y garantizar ese proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria”.¹¹

El Profesor Dobles Segreda manifestó en la ANC la importancia del artículo en debate, que marca líneas generales a seguir. El proceso educacional, desde la preescolar hasta la universitaria debe entenderse como un proceso unitario, cuyos distintos ciclos se concatenan unos con otros. Conviene, pues, que quede en la Constitución.¹²

En la exposición de motivos de la Ley Fundamental de Educación se valoró la importancia de esta norma de la siguiente manera: “El artículo 77 de la Constitución de 1949 plantea a la luz, de las corrientes pedagógicas contemporáneas, tres aspectos de suma importancia: la naturaleza del hecho educativo, la división del sistema escolar en ciclos y la urgencia de correlacionar los estadios de la enseñanza. Así como en la Constitución de 1871 el imperativo histórico consistió en organizar la enseñanza primaria dirigida y costeadada por el Estado, hoy día las urgencias son otras, como hemos tratado de demostrar en la presente exposición de motivos. El precepto constitucional, al decir que la educación es un proceso, obliga a revisar el sistema escolar de Costa Rica”.

Esa urgencia de correlacionar los niveles del sistema es una tarea que se ha abandonado y no se observan esfuerzos en tal línea, siendo ello una responsabilidad

primordialmente del CSE incluyendo el nivel de la educación universitaria estatal y privada.

Para que esa unidad se conserve, sin menoscabo de la autonomía de que gozan las Universidades, éstas deben participar activamente en el planeamiento integral de la Educación cosa que no se está llevando a cabo.

Si existe esta omisión de correlacionar los niveles del sistema con el nivel universitario estatal, más sensible es la ausencia con las universidades privadas por cuanto desde que se creó el CONESUP en el año 1981, nunca el CSE ha entrada en contacto con dicho órgano para definir alguna coordinación mínima al menos en la definición de las carreras de formación de educadores.

En definitiva el Consejo nunca ha cumplido con este mandato constitucional el cual incide directamente en la calidad de la educación y en un mejor uso de los recursos destinados a la educación.

El Consejo Superior de educación y la educación privada

A pesar de que la Constitución garantiza la libertad de enseñanza, es lo cierto que sujeta la misma a la inspección del Estado.

El legislador decidió en el año 1951 con ocasión de la promulgación de la ley orgánica del Consejo asignarle dicha función a tal órgano con la tarea concreta de conocer “*Las resoluciones de la inspección de escuelas y colegios privados, así como del establecimiento de nuevas instituciones de este carácter*”.

Esta función fue ampliada y fortalecida por la Ley Fundamental de Educación en su artículo 34 al indicar que “*Para que adquiera validez oficial la educación que imparten los establecimientos privados, el Consejo Superior de Educación deberá: a) Aprobar sus propósitos, planes de estudio y programas de acuerdo con el reglamento que con ese objeto se dicte; b) Autorizar la expedición de certificados y títulos que sean de categoría o validez legal similar a los oficiales; y c) Ejercer la vigilancia necesaria para que sus cuadros de profesores y funcionarios administrativos estén formados por personas que reúnan las condiciones señaladas por el artículo 38*”

No obstante, la Sala Constitucional mediante el voto 3550 del 24 de noviembre de 1992 declaró inconstitucionales dichas normas alegando que: “Parten de una aplicación indebida del artículo 81 de la Constitución Política en cuanto extienden indebidamente el concepto de educación pública y, consiguientemente, las potestades del Consejo Superior de Educación ahí enumeradas”

Este voto obligó al MEP a replegarse en esta materia y a reducir sustancialmente las potestades que venía ejerciendo respecto a los centros docentes privados de manera tal que, particularmente, el CSE deja de ejercer las potestades y atribuciones que tradicionalmente le fueron asignadas, las que son asumidas por el MEP, aunque de

una manera tímida creando un Departamento de Centros Docentes Privados al que le asigna potestades evidentemente escuetas y limitadas en materia de inspección sobre la educación privada.¹³

Sin embargo, la Sala Constitucional cambia posteriormente de jurisprudencia y supera el criterio del voto 3550- 92, y devuelve las potestades al Estado en materia de inspección las que, desafortunadamente, el CSE no ha querido ejercer definiendo, al menos, una política en materia de inspección y en general una política sobre cuál ha de ser la relación del Estado con los centros educativos privados dentro del contexto global del sistema educativo que es uno solo por lo demás.

En efecto, según el citado voto No. 3550-92 la inspección de los establecimientos de educación privados debía ser ejercida por el Poder Ejecutivo, en sentido estricto – Presidente y Ministro de Educación-, pero en la sentencia N. 7494-97 de las 3:45 horas del 11 de noviembre de 1997 por medio de la cual resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la ley orgánica del CONESUP, cambia de criterio y sostiene que no presenta roce constitucional alguno el que la fiscalización de las universidades privadas sea efectuada por un órgano desconcentrado del MEP como lo es el CONESUP.

Luego en el voto No.18514- 2009 por medio de la cual resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la ley reguladora de la educación superior parauniversitaria, ratifica y amplía este criterio indicando que la inspección de las instituciones de educación privada por parte de un órgano desconcentrado, - como lo es en este caso el Consejo Superior de Educación- adscrito al Ministerio de Educación Pública es congruente con la Constitución Política.

No solo eso sino que la Sala admite de manera expresa que cambió de criterio al decir que:

“En primer término, cabe señalar que si bien la Sala en la sentencia N.3550-92 señaló que la inspección de los establecimientos de educación privados debía ser ejercida por el Poder Ejecutivo, en sentido estricto –Presidente y Ministro del ramo-, en la sentencia N. 7494-97 de las 3:45 horas del 11 de noviembre de 1997 cambió de criterio, y sostuvo que no presentaba roce constitucional alguno que la fiscalización de las universidades privadas fuese efectuada por un órgano desconcentrado, como el Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP)”. Voto 18514- 2009”.¹⁴

Este cambio de criterio y de jurisprudencia lo justifica de la siguiente manera:

“Lo anterior es relevante para el caso que nos ocupa, porque el Consejo Superior de Educación, es también un órgano desconcentrado adscrito a ese Ministerio. El constituyente originario, en el artículo 81 de la Constitución Política, le confió la dirección general de la enseñanza oficial, lo que no constituye un impedimento constitucional para que el legislador ordinario pueda válidamente encomendarle otras competencias, como la que aquí se discute, relativa a la fiscalización de Instituciones de Educación Superior

Parauniversitaria Privada. Dicho de otra forma, si el constituyente atribuyó una competencia específica al Consejo Superior de Educación, cual es la dirección general de la enseñanza oficial, nada obsta para que el legislador ordinario le confiera otra, como la de autorizar la creación y fiscalizar el funcionamiento de las Instituciones de Educación Parauniversitaria Privada. Tal atribución legal al Consejo Superior de Educación no viola tampoco los numerales 79, 80 y 81 de la Constitución Política. La Ley N.6541 en tanto dispone en su artículo 2º que "Se considerarán instituciones de educación superior parauniversitaria las reconocidas así por el Consejo Superior de Educación...", y su numeral 4º agrega que "El Consejo Superior de Educación es el órgano encargado de la creación, supervisión y supresión de las carreras de educación superior parauniversitaria, tanto oficiales como particulares, así como de los planes de estudio, programas y perfiles de salida de los graduados, de acuerdo con los reglamentos que dicte, todo conforme al Plan Nacional de Desarrollo..." materializa la obligación constitucional de inspeccionar la educación privada por lo que lejos de infringir las normas constitucionales invocadas, pretenden su efectivo cumplimiento. En consecuencia, no encuentra la Sala que los artículos 2 y 4 de la "Ley que Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria" sean inconstitucionales".¹⁵

Es decir, que siendo válido y constitucional que un órgano desconcentrado como el CONESUP pueda ejercer la inspección sobre las universidades privadas, y el CSE hacer lo propio respecto a las instituciones parauniversitarias privadas, es válido de igual manera que el CSE pueda retomar, actualizar y redefinir sus potestades respecto a los centros docentes privados que imparten desde la educación preescolar hasta la educación diversificada y darle, consecuentemente, mayor unidad al sistema educativo.

Queda claro, entonces, que el constituyente originario, en el artículo 81 de la Constitución Política, le confió la dirección general de la enseñanza oficial, al Consejo Superior de Educación, lo que no constituye un impedimento constitucional para que el legislador ordinario pueda válidamente encomendarle otras competencias, como la relativa a la fiscalización de Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria Privada de manera particular y en general sobre las que imparten educación desde el nivel pre-escolar a la educación diversificada.

En suma, si bien es cierto que el artículo 79 constitucional garantiza la libertad de enseñanza, no menos lo es que sujeta su ejercicio a la inspección que el Estado debe ejercer sobre la educación privada.

Ligado a lo anterior debe indicarse que el goce de las libertades públicas no es irrestricto, sino que está sujeto a limitaciones y controles en razón del respeto a la moral, el orden público y el daño a terceros. De ahí, que el mismo artículo 79 prevé la obligatoriedad del Estado de inspeccionar todo centro docente privado, por cuanto ha de velar por el efectivo respeto, por una parte de la libertad de enseñar y por otra de la libertad de aprender. Lo anterior, debido a que la libertad de enseñanza es un derecho humano fundamental, tutelado por diferentes instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica.

Sobre el fin de la inspección, la doctrina establecida por la SC indica que es obligación del Estado velar por el cumplimiento efectivo del derecho humano fundamental a la educación y por ende, la fiscalización del acatamiento de los requisitos y garantías mínimas de currículo y de la capacidad académica tanto de los educandos como de los educadores.¹⁶

Esa Sala ha resuelto de forma reiterada, que el Estado ostenta un deber de inspección sobre los centros docentes privados, como así lo resolvió en sentencia número 7494-97 de las 15:45 horas del 11 de noviembre de 1997, reiterada en la sentencia 2008-003328 de las 11:32 horas de 7 de marzo de 2008, entre otras, a saber: “(...) la inspección no es sólo una posibilidad que tiene el Estado, es también y sobre todo una obligación. Comprende la vigilancia del equilibrio armónico entre la libertad del educador y del educando, su cumplimiento e incluso la aplicación de sanciones a su eventual incumplimiento (...)”.

Todo este proceso culmina con la consagración de la doctrina jurisprudencial de la Sala de declarar que la educación privada brinda un *servicio público impropio*.

“La educación no solo se puede concebir como un derecho de los ciudadanos, sino también como un servicio público, esto es, como una prestación positiva que brindan a los habitantes de la república las administraciones públicas –el Estado a través del Ministerio de Educación Pública y la Universidades Públicas- con lo cual es un servicio público propio o los particulares a través de organizaciones colectivas del derecho privado –v. gr. fundaciones, asociaciones o sociedades- en el caso de las escuelas, colegios y universidades privadas, siendo en este caso un servicio público impropio. En este último supuesto hablamos de un servicio público impropio toda vez que los particulares –personas físicas o jurídicas- lo hacen sometidos a un intenso y prolijo régimen de derecho público en cuanto a la creación, funcionamiento y fiscalización de esos centros privados. Los servicios públicos, en cuanto brindan prestaciones efectivas vitales para la vida en sociedad deben sujetarse a una serie de principios tales como los de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y universalidad, los cuales, entratándose de los servicios públicos impropios se ven atenuados o matizados, sobre todo en cuanto el usuario opta por utilizarlos. Consecuentemente, el servicio público de educación, propio o impropio, no puede ser interrumpido o suspendido si no obedece a razones o justificaciones objetivas y graves, como podría ser, eventualmente, tratándose de la educación, la trasgresión por el educando del régimen disciplinario del centro de enseñanza”.¹⁷

La anterior doctrina jurisprudencial representa una evolución muy importante por parte de la Sala Constitucional que fortalece y define aún más las potestades del Estado respecto a la educación privada y que puede y debe ejercer por medio del MEP, del CSE y el CONESUP.

No obstante, el CSE no ha retomado estas potestades ni ha mostrado signos de querer al menos definir una política respecto a la educación privada lo que provoca que los padres de familia deban recurrir a otras instancias como la Defensoría de los Habitantes y la propia Sala Constitucional en defensa de sus derechos.

No es de sorprenderse por ello, que la Defensoría de los Habitantes haya denunciado públicamente que existe una escasa regulación de la educación privada y que su dirección de Niñez y Adolescencia recibe reiteradas denuncias relacionadas con el contenido curricular, la permanencia o expulsión de los alumnos de los centros privados, entregas de notas y certificaciones, y cobros desproporcionados, entre otros y que “Esto lesiona los derechos de niños, niñas y adolescentes en el abordaje de temas como la violencia”.¹⁸

La Ley Fundamental de Educación

La Ley Fundamental de Educación corresponde a la Ley No. 2160 del 25 de setiembre de 1957. El proyecto fue redactado por los miembros del entonces Consejo Superior de Educación presidido por don Uladislao Gámez Solano, el que venía trabajando en el mismo desde principios de 1954, cuando nombró una comisión mixta, integrada por representantes de las asociaciones de educadores, el Ministerio de Educación y el propio Consejo, con el propósito de que elaborase un primer anteproyecto.

En octubre de 1955 el Consejo acordó iniciar el trabajo de elaborar el proyecto de ley que sería presentado a consideración del Poder Legislativo tomando como documento básico, a manera de guía, el anteproyecto redactado por la primera comisión y enriquecido por las sugerencias y observaciones recibidas.

El proyecto fue publicado en La Gaceta N. 220 del 29 de setiembre de 1956.

El dictamen afirmativo de mayoría fue emitido por los Diputados Guillermo Chaverri y Ana Rosa Chacón González, quienes recomendaron su aprobación según las siguientes consideraciones:

- Forma un cuerpo jurídico unitario, que responde a las necesidades sentidas de la escuela costarricense, sea, del educando y de la comunidad.
- Acoge el proyecto en sus considerandos un concepto vivo y moderno de Educación, al decir que: “La educación es un proceso de formación integral del ser humano y de incorporación del individuo a la comunidad”, y el “medio más adecuado para impulsar el progreso moral, intelectual, cívico y material de la Nación”
- Presenta una declaración de objetivos que guarda relación con el artículo 77 de la Carta Fundamental. El señalamiento de metas y finalidades hacia donde debe dirigirse la escuela costarricense es de primer orden porque, de lo contrario, las instituciones educativas trabajarían sin saber a ciencia cierta hacia donde van, qué desean y cuál es su verdadera misión.
- Los fines asignados a la educación costarricense, están inspirados en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, en las

modernas teorías de la educación y en las necesidades y tradiciones costarricenses.

- Ofrece un sistema educativo que responde al precepto constitucional de concebir la enseñanza como un “proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos”, al consignar las estructuras que facilitan dicha articulación en Educación Pre-escolar, Educación Primaria, Educación Media y Educación Superior.
- Introduce el concepto moderno de educación media que comenzó a utilizarse en esos años en América Latina y que aún subsiste en nuestros días, según el cual es el conjunto de modalidades o estructuras escolares que atienden a la formación general y vocacional de los educandos entre los 12 y los 18 años. Es decir, introduce el concepto genérico de educación media, sea, el que abarca todas las estructuras docentes que se ofrezcan a los jóvenes, lo que corresponde a la educación comercial, agrícola, educación para el hogar, artes y oficios, la técnica-industrial, etc.

A lo largo de sus casi sesenta años de existencia únicamente un artículo ha sido objeto de declaratoria de inconstitucionalidad, que es el 34 tal y como ya fue expuesto supra.

De igual manera solo tres artículos han sido reformados. El 43 en el año 1958 con el fin de otorgar personería jurídica a las Juntas Administrativas, para igualarlas con las Juntas de Educación que ya tenían tal condición y luego los artículos 27 y 29 en el año 1996 por parte de la Ley 7600 con el fin de actualizar la conceptualización de la educación especial.

Es una ley, entonces, que gracias a su carácter general y no reglamentista ha logrado mantenerse vigente especialmente en lo que se refiere a los fines y objetivos de la educación nacional los cuales siguen inspirando y orientando la formulación de las políticas educativas.

Posteriormente mediante la ley No. 3726 del 16 de agosto de 1966 se aprobó el Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Enseñanza -siendo ambos cuerpos jurídicos evidentemente excluyentes por cuanto el Convenio es más amplio y omnicomprensivo ya que cuenta con 91 artículos y regula todas las materias atinentes al sistema educativo y por su condición de convenio tiene autoridad superior a la propia Ley Fundamental de Educación a pesar de que casi se desconoce de su existencia y nunca es tomado en cuenta al momento de aprobarse reformas legales o reglamentarias o en la definición de políticas públicas.

La L F de E regula los fines de la educación costarricense en general, le asigna fines a los diferentes niveles del sistema; regula la educación especial, la educación técnica, el tema de la formación docente, regula a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas y contempla varias disposiciones sobre la educación superior.

Empero dicha Ley no refleja la organización vigente del sistema educativo a partir del momento en que se reformó el artículo 78 de la Constitución para crear la Educación General Básica por las razones que se expondrán a continuación.

Si comparamos ambos cuerpos normativos- el convenio y la LF de E- lo único que podemos extraer es confusión y ausencia de criterios claros para definir políticas educativas vista su contenido tan disímil y dados en momentos históricos igualmente diferenciados

La educación general básica: una reforma inconsecuente

Mediante Ley No. 5202 del 30 de mayo de 1973, se reformó el artículo 78 de la Constitución sustituyendo los tradicionales niveles del sistema educativo -educación preescolar, educación primaria, educación media -, para que los dos últimos se transformen en educación general básica –EGB- y educación diversificada.

La EDB comprende los seis años de la antigua educación primaria y el primer ciclo de la educación media o secundaria, pero formando una unidad, sea, un nivel completo del sistema.

Es obligatoria, gratuita y general para todas las personas sin ninguna distinción. Para ingresar a ella se requiere la edad propia de ingreso al primer grado de la escuela primaria

Al finalizar el II ciclo el estudiante recibe el “Diploma de Conclusión de Enseñanza Primaria”. Comprende además el III Ciclo que se imparte en los colegios o liceos, en donde los estudiantes son atendidos por profesores de diferentes especialidades.

Para llevar a cabo dicha transición se ocupó de una reforma legal que definiera los nuevos niveles del sistema lo que se lleva a cabo mediante la No. 5193 del 13 de abril de 1973 denominada Ley de Adecuación de Términos al Plan Nacional de Desarrollo Educativo, la que estipula que el sistema de educación del país, comprende en su sección formal progresiva, graduada y sistemática la : a) Educación Preescolar; b) Educación General Básica; y c) Educación Diversificada.

Preceptúa, además, que la Educación General Básica comprende los ciclos necesarios para una educación primaria de seis años y el primer ciclo de la educación media o secundaria y que la Educación Diversificada incluye en todos sus extremos, al segundo ciclo de la educación media, secundaria o de bachillerato de la anterior estructura.

Manda que todo documento oficial o particular, ley, decreto o reglamento que se refiera a la educación media o secundaria, se tendrá y aplicará como propio del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Enseñanza Diversificada.

Es decir, con esta reforma desaparecieron los niveles educativos de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria, lo cuales fueron sustituidos por los niveles de Educación General Básica y Educación Diversificada.

Dicha reforma nunca llegó a consolidarse ni produjo los efectos esperados sino mas bien vino a introducir confusión en la definición y administración del sistema educativo ya que en los papeles burocráticos formalmente se utiliza la nomenclatura de la reforma, pero en la práctica prevalece la tradicional educación primaria y secundaria en la modalidad diversificada.

El nuevo centro educativo que reflejaría esa gran reforma lo sería la denominada Unidad Pedagógica, o sea, el centro educativo que imparte el I y II Ciclos de la Educación General Básica, simultáneamente con el III Ciclo o con éste y la Educación Diversificada, lo que exigiría además planes y programas de estudio integrados y hasta la formación de un nuevo educador, ya que el maestro de escuela y el profesor del primer nivel de la educación secundaria sería sustituido por el profesor de enseñanza general básica que nunca llegó a existir.

Resulta insólito que esta reforma vaya a cumplir 40 años de vigencia y que nunca se consolidara y produjera efecto alguno en la práctica salvo crear confusión y desazón, razón por la cual el sistema educativo se ha venido administrando bajo la sombra de un esquema jurídico inconsecuente.

Llama la atención que el CSE a pesar de ser el ente rector de la educación oficial nunca haya analizado el tema y definido si es necesario impulsar una reforma constitucional que concrete la estructura del sistema educativo que debe prevalecer.

La Ley Orgánica del Ministerio de Educación y la Ley de Carrera Docente

La Ley Orgánica del Ministerio de Educación

En el año 1965 se promulga la así llamada Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública -Ley N.3481 del 13 de enero de 1965- todavía formalmente vigente.

Antes de su promulgación la Junta Fundadora de la Segunda República, mediante el Decreto No. 661 de 10 de agosto de 1949, emitió La Ley de Estructura Orgánica del Ministerio de Educación Pública la que le asigna a dicho Ministerio la función de ser el "...órgano del Poder Ejecutivo responsable de la difusión de la cultura y de la orientación, dirección, sistematización, control y progreso de la educación nacional en los aspectos administrativo, técnico y social con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política y a las leyes de la República" (art. 1).

La ley orgánica de 1965 contiene un total de 68 artículos y puede ser dividida en dos grandes partes para efectos de estudio: una primera parte incluye los principios

generales y la otra la organización administrativa propiamente dicha de las oficinas centrales de este ministerio. La primera parte comprende los artículos del 1 al 6 y los del 16 al 18, disposiciones que se deben estimar totalmente vigentes.

El artículo primero preceptúa que el Ministerio de Educación es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la educación “a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos que integran aquel ramo, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del título séptimo de la Constitución Política, de la Ley Fundamental de Educación, de las leyes conexas y de los respectivos reglamentos”.

Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación (artículo 2).

Este Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales (artículos 4 y 5).

Le compete asimismo ejercer la inspección de la educación privada según lo establece el artículo 79 de la Constitución.

Dentro de las potestades otorgadas al Ministro de Educación figuran las de presidir el Consejo Superior de Educación y fungir como coordinador entre este y el ministerio; ejercer la inspección suprema de la educación pública y privada; ejercer la representación judicial y extrajudicial tanto del ministerio como del Consejo Superior de Educación.

También ejerce otra serie de atribuciones muy importantes de fiscalización y revisión de las actuaciones de los funcionarios y órganos del sistema educativo. Así, resuelve definitivamente los recursos que por vía jerárquica se interpusieren contra decisiones de los directores de organismos del Ministerio, y definitivamente sobre aquellos reclamos que se establecieron contra el Estado por medio del Ministerio, declarando agotada la vía administrativa cuando procediere. Aprueba, revoca, anula o modifica los actos de los directores de los organismos del Ministerio de “oficio” o a instancia de parte, cuando existan o se invoquen razones de conveniencia general o de legalidad; así como anula las resoluciones de los funcionarios docentes, consejos de profesores y otros organismos del sistema escolar cuando se compruebe la violación de leyes o reglamentos. Estas últimas atribuciones son de especial importancia, debido a que facultan al Ministro a velar porque todos los órganos y funcionarios actúen conforme a derecho y según las reglas de una sana administración.

Como se puede apreciar esta ley que es posterior a la Ley orgánica del CSE le asigna al Ministro de Educación funciones estrictamente administrativas por lo que le corresponde administrar el sistema educativo y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo.

Desde este punto de vista es acorde con la Constitución en el sentido de que el Consejo ciertamente dirige la enseñanza oficial y el Ministerio se constituye en su brazo ejecutor y administrativo del sistema.

No obstante, la organización administrativa que contempla la ley es obsoleta y no corresponde a la vigente que está definida en el Reglamento de Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública, D.E N° 36451-MEP del 2011, con lo que al exceder los límites de la ley incurre en un vicio de legalidad. Es decir, que los ministros en vez de impulsar la reforma correspondiente a esta ley han optado por emitir reglamentos que exceden claramente los límites de la ley.

Lo anterior se ve agravado por el hecho de que la Ley contempla el modelo de las Administraciones Provinciales de Enseñanza a razón de una por cada provincia en tanto que, dicha organización no coincide con la que contempla el D.E. No. N° 35513 del 2009 que regula La Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del MEP, por lo que incurre en el mismo vicio ya señalado.

El MEP debe también lidiar a la hora de administrar el sistema educativo con el funcionamiento de las Juntas de Educación y Administrativas, las que si bien es cierto fueron concebidas correctamente como órganos auxiliares de aquél, en virtud de un fallo de la Sala Primera de Casación las mismas fueron declaradas como entes descentralizados que, como tales, no están sujetos a jerarquía alguna con el MEP sin dejar de mencionar que deben responder también a las Municipalidades respectivas por su gestión.

Tenemos entonces un sistema educativo administrado por el MEP, pero con entes descentralizados muy autónomos que supuestamente coadyuvan en dicha administración, por lo que no hay duda que urge redefinir la naturaleza jurídica de las mismas mediante la aprobación de una ley.¹⁹

La Ley de Carrera Docente

Lo que se conoce como Ley de Carrera Docente corresponde al título II del Estatuto de Servicio Civil, que le fue adicionado mediante la Ley No. 4565, sancionada por el Presidente Trejos Fernández el día 4 de mayo de 1970, pocos días antes de concluir su gobierno.

El Estatuto de Servicio Civil es, a su vez, derivación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política que forman parte del título XV que se intitula El Servicio Civil.

La creación de dicho título en la Constitución es producto de un largo proceso político que arranca desde el gobierno de Don Braulio Carrillo en el cual desde 1839 estableció en un reglamento que los empleados de Hacienda permanecerían mientras durara su buena conducta, principio que repitió con respecto a los miembros de la Cámara de Justicia en su Ley de Bases y Garantías.

Jorge Volio incluyó en el punto XV de los Propósitos del Partido Reformista, en 1923, la Ley de escalafón y estabilidad en la administración Pública.

En 1928 don Ricardo Jiménez en su mensaje al Congreso expresa que: “Nombramientos hechos a base de política resultan pésimos. Tiempo es ya de establecer el Servicio Civil: pruebas de competencia y ascensos por méritos comprobados en el servicio”.

En 1943, Don José Figueres, desde México, en la Encuesta de Surco, propone como una de las soluciones a los problemas nacionales abolir la politiquería de la administración y establecer el Servicio Civil.²⁰

En la Constituyente del 49 la moción para crear un capítulo sobre el servicio civil fue presentada por la fracción del Partido Social Demócrata y su Representante Rafael Carrillo explicó los propósitos de la moción de la siguiente manera:

“Es ya una realidad de esta Asamblea -dijo- que el Servicio Civil se creará en Costa Rica en un futuro no muy lejano, con lo cual se llena una aspiración largamente sentida en el país. Al estatuto de la función pública se llegará gradualmente, de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea. Se estableció que la institución del Servicio Civil en nada afectará los planes de reorganización administrativa del próximo gobierno, ya que la ley de Servicio Civil, en virtud de un Transitorio aprobado, sólo empezará a entrar en vigor a partir de noviembre de mil novecientos cincuenta. Añadió después que el extenso articulado que traía el Proyecto del cuarenta y nueve sobre esta materia, lo han reducido a lo estrictamente indispensable, en vista del poco tiempo que le queda a la Asamblea. En el nuevo proyecto presentado tan sólo han consignado, en una forma condensada, los postulados esenciales del estatuto de la función pública”.²¹

El Diputado Acosta Jiménez apoyó la moción aduciendo que:

“...la inexistencia de un estatuto de servicio civil garantizado por preceptos constitucionales, ha sido fuente de prácticas viciosas en el país. Si realmente se desea acabar con esas prácticas del pasado, es necesario establecer el estatuto de la función pública, debidamente respaldado por la Constitución. El artículo 1º- que se formula es esencial, pues define lo que ha de entenderse por ley de Servicio Civil. Viene a constitucionalizar la institución por la que tanto se ha clamado en Costa Rica en los últimos años”.²²

Por su cuenta el proyecto de ley de carrera docente fue iniciativa de la Asociación Nacional de Educadores –ANDE- que logró la integración de una Comisión que comenzó sus labores en el año 1967 con representantes de la Dirección General del Servicio Civil, de la ANDE y la APSE, del Ministerio de Educación, la Universidad de Costa Rica y la Escuela Normal Superior, el cual fue publicado en La Gaceta del 21 de junio de 1969.

En la exposición de motivos se rescatan los principios constitucionales del régimen de méritos aplicable ahora a los educadores de la siguiente forma:

“Darle seguridad al maestro y al profesor de que su puesto es permanente y de que su remuneración sólo corresponderá al reconocimiento de sus capacidades y eficiencia, sin que intervengan presiones de ninguna otra índole, darán a nuestro magisterio el optimismo y el entusiasmo necesarios para que se superen día con día, seguros de escalar mejores posiciones por sus propios méritos”.²³

El dictamen afirmativo de mayoría de la Comisión Legislativa alegó que:

“Desde la fecha de ingreso del Magisterio al régimen constitucional del Servicio Civil, han transcurrido diez años y los educadores no cuentan con una Ley de Carrera Docente, que defina y regule sus derechos y obligaciones profesionales al servicio del Estado”.²⁴

Esta ley ha permanecido prácticamente incólume desde su entrada en vigencia puesto que no ha sido objeto de reforma sustancial alguna a pesar del crecimiento sustancial del número de educadores del MEP.

Le ha correspondido a la Sala Constitucional actualizar dicha ley introduciendo jurisprudencia novedosa que le ha permitido a la misma adaptarse al ritmo de los tiempos y proteger aún más los derechos de los educadores sin necesidad de reformas legislativas.

El primer cambio significativo que introdujo la Sala se refiere en darle más estabilidad al servidor interino, sea, a aquel que no tiene una plaza en propiedad sino que es nombrado en la plaza de un titular que está con permiso o incapacitado por ejemplo o inclusive ocupando una plaza vacante.

Antes de la existencia de la Sala el educador interino no tenía ninguna estabilidad en su puesto por cuanto era cesado de manera imprevista y arbitraria por cuanto no se necesitaba dar razón alguna del su despido por parte de las autoridades.

En sus inicios la Sala interpretó que el cese de interinos era un asunto de mera legalidad que debía dilucidarse en la vía ordinaria correspondiente por cuanto los mismos no tienen derecho de estabilidad alguna por lo que no se les lesionaba derecho alguno.²⁵

Sin embargo ya en el año 1991 la Sala cambia de criterio y le otorga mayor estabilidad al interino siendo el voto No. 743- 1991 pionero en dicha materia.²⁶

Posteriormente la Sala consolida la doctrina de la estabilidad impropia que le asiste a todo interino con lo cual corona este proceso de fortalecimiento de los derechos que le asisten a los servidores públicos nombrados de manera interina.

Por ejemplo el interino nombrado en plaza vacante tiene el derecho de permanecer en la misma hasta que no sea ocupada por un nombramiento en propiedad,²⁷ doctrina que evoluciona al criterio según el cual el interino no puede ser cesado para nombrar a otro interino.²⁸

El segundo paso importante que dio la Sala en favor del educador se refiere al tema de que cuando un educador se suspende como medida precautoria mientras se lleva a cabo el procedimiento administrativo para determinar si incurrió o no en alguna falta, dicha suspensión debe serlo con goce de salario.

La práctica que venía ejerciendo el MEP consistía en suspender a los funcionarios sin goce de salario y, en muchos casos por años, sin dejar de mencionar que la mayoría de los procedimientos resultaban luego infructuosos con lo que se causaba una grave daño al educador afectado tanto moral como material al despojarlo de su salario, pero ya desde el año 1991 la Sala dispuso que dichas suspensiones deben serlo necesariamente con goce de salario.²⁹

El voto más reciente que ha causado un gran impacto a lo interno de la Dirección General de Servicio Civil corresponde a la sentencia No. 2012-7163 que obliga a esa Dirección a cambiar radicalmente el tipo de pruebas que puede aplicar en los concursos con el fin de acceder a puestos en propiedad en el sector público las que a la fecha han sido sustancialmente pruebas psicométricas.

De esta forma el Servicio Civil deberá aplicar pruebas de conocimiento a todos los oferentes en los concursos públicos que realiza para lo cual la Sala le otorgó el término de un año para comenzar a evaluar aspectos como razonamiento verbal, numérico, así como conocimientos científicos relacionados con el ámbito en el cual se va a desarrollar y, además le señala, que el valor de las pruebas psicométricas no podrán exceder el 50% del total de la calificación.

Justifica la Sala este voto indicando: “Resulta imposible aspirar al buen funcionamiento de los servicios públicos, si el recurso humano de la Administración no posee el conocimiento científico y nivel de razonamiento requeridos para el desempeño adecuado de su función”.

La respuesta del Director General del Servicio Civil fue explícita al declarar que dicho fallo es “patético”, “descabellado” e “imposible” que más de 40.000 personas participaron en el concurso docente en marzo y que tardarían años en hacerles exámenes a cada una. “Si tenemos que hacer pruebas especializadas, ¿dónde quedan las universidades y los colegios profesionales? Está bien desconfiar, pero no tanto”. Agregó que “Va a ser un embarrijo tan grande que lo que va a quedar es nombrar interinos y esperar que los concursos salgan en 10 años. Empantana de manera brutal al Servicio Civil”³⁰

Este voto generará un cambio radical en la forma en que los docentes van a ser evaluados en los concursos para ingresar en propiedad, por cuanto por primera vez desde 1949, tendrá que evaluarse su capacidad y mérito mediante el conocimiento

que ostenten en la disciplina correspondiente, lo que significará una evaluación indirecta de las universidades en que se graduaron.

Este tema del dominio de su disciplina por parte del docente se venía postergando y le ha correspondido a la Sala Constitucional definirlo correctamente a la luz de los artículos 191 y 192 de la Constitución.

Legislación en torno a la educación superior pública y privada

En materia de educación superior universitaria privada el acontecimiento legal más importante de las últimas décadas, ha sido la creación de un órgano desconcentrado del MEP al cual se le asigna la función de autorizar el funcionamiento de las universidades privadas y la de ejercer inspección sobre las mismas.

La urgencia de crear este órgano se debe a que se autorizó el funcionamiento de la primera universidad privada en 1975 y no se contaba con un marco jurídico mínimo adecuado que permitiera ejercer la inspección que manda el artículo 79 constitucional y proteger los derechos de los estudiantes.

En efecto, mediante la Ley No. 6693 del 27/11/1981 se crea el Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitaria Privada -CONESUP – al cual se le asigna la tarea de autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas; autorizarles sus carreras; aprobar sus reglamentos académicos; ejercer vigilancia e inspección sobre las universidades privadas.

El proyecto de ley fue elaborado por los Asesores legales de las universidades públicas y fue recibido en la Asamblea Legislativa el día 26 de noviembre de 1979.

Poco más de 10 años después de su vigencia la Asociación Nacional de Universidades Privadas- UNIRE- en el año 1994 interpuso un acción de inconstitucionalidad en contra de la misma la que fue resuelta por la Sala Constitucional mediante el voto 7494-97 del 11 de noviembre de 1997.

Dicha Asociación impugnó, la mayoría del articulado de la ley, y de su reglamento con lo que buscaba la eliminación del CONESUP o, al menos, cercenarle sus funciones más sustantivas.

La Sala Constitucional declaró únicamente inconstitucional el artículo de la Ley que prohibía el espíritu de lucro en la enseñanza universitaria privada y que les obligaba a funcionar al amparo de una fundación o asociación que por definición no persiguen el lucro. Lo declaró inconstitucional al estimar que tal prohibición violentada la libertad de empresa.

En cambio ratificó que es conforme a la Constitución que exista el CONESUP como un órgano desconcentrado del MEP y que deba previamente autorizar el funcionamiento de las universidades; lo mismo que las universidades privadas deban contribuir al

estudio y a la solución de los problemas nacionales, para lo cual establecerán programas de trabajo comunal o servicio social obligatorio, equivalentes o similares, a los que existen en las universidades estatales; el que los planes de estudio de las universidades privadas deban ser de una categoría similar a los de las universidades estatales o de otras universidades de reconocido prestigio y equivalentes para reconocimiento de estudios.

Ratificó también la constitucionalidad de las potestades sancionatoria del CONESUP como parte de la inspección que debe ejercer sobre las universidades.

Posteriormente a esa sentencia la Sala ha venido fortaleciendo y aclarando aún más las potestades del CONESUP.

Por ejemplo, en el año 2004 declaró que las potestades de inspección tienen por fin asegurar la calidad de la enseñanza privada universitaria, así como proteger los intereses de quienes son consumidores de esta modalidad educativa, al exigir a estas instituciones contar con personal docente debidamente calificado, por lo que, de ninguna manera se puede admitir la pretensión de escudarse en la libertad de enseñanza, para eximir a una universidad privada de las potestades de vigilancia y supervisión de que goza el Estado –por medio del CONESUP- para garantizar no sólo requisitos mínimos de currículo y excelencia académica de estos centros, sino también el pleno disfrute de la libertad de aprender, que como se dijo también está protegida por el derecho consagrado en el artículo 79 constitucional.³¹

El gran desafío que enfrenta el CONESUP es lograr la definición de una política de inspección y de aseguramiento de una calidad mínima en las universidades privadas. La Sala Constitucional le ha ratificado esta competencia por lo que debe evolucionar de un órgano que aprueba carreras y registra títulos a otro que impulse activamente la calidad de la educación.

Por ejemplo, debe ejercer su autoridad para que en un plazo determinado ciertas carreras estratégicas como las de ciencias de la salud estén acreditadas ante el SINAES.

En efecto en el año 2002 el país da un paso de especial trascendencia para la educación universitaria al crear el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior mediante la Ley No.8256 del 02/05/2002.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se indica que: “Igualmente las universidades del país encontrarán en el SINAES la guía clara y el apoyo técnico necesario para identificar sus debilidades y fortalezas, mejorando la calidad de los programas y carreras que ofrecen. Coadyuva así el SINAES la realización del principio de excelencia académica que establece nuestra legislación educativa”.

Con la creación de este sistema Costa Rica se suma a la tendencia internacional de contar con organismos de acreditación puesto que, por ejemplo, en Chile se crea el primer órgano de esta naturaleza en 1990, en Colombia en 1992, Brasil en 1993, Argentina en 1996 y así sucesivamente.³²

Los fines del SINAES son “planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior, y salvaguarde la confidencialidad del manejo de los datos de cada institución”.

En el año 2006 la Dirección General de Servicio Civil toma la decisión audaz de incorporar en el concurso docente PPD-001-2006 el criterio de asignar 10 puntos adicionales por los títulos obtenidos en carreras acreditadas por el SINAES.

Si bien es cierto que la Sala Constitucional no ha dicho que dicha asignación de puntos adicionales es conforme a la Constitución, no menos cierto es que sí ha dicho que cualquier discrepancia sobre el particular debe ser planteado ante la jurisdicción ordinaria, por lo que no existe resolución judicial alguna que haya anulado esa decisión del Servicio Civil.³³

Quiere decir lo anterior que si no se logra consolidar este criterio de asignar puntos adicionales en los concursos a los títulos de carreras acreditadas, difícilmente podrá lograrse que las universidades, particularmente privadas, opten por acreditar sus carreras en un número considerable.

En el año 2010 se promulga a Ley No. 8798 del 16/04/2010 denominada Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), con el fin de garantizarle financiamiento permanente al SINAES y amplía su competencia a las carreras parauniversitarias.

Su artículo 4 declara de manera tímida que: “El Estado y sus instituciones procurarán contratar personal graduado de carreras oficialmente acreditadas. Se autoriza al Estado y a sus instituciones para que establezcan, en los concursos de antecedentes, las condiciones necesarias para diferenciar entre los graduados de carreras oficialmente acreditadas, en los casos en que poseer grado académico y título profesional sea requisito de contratación”.

No se aprovechó la ocasión para introducir una norma más directa y contundente que permita de manera efectiva estimular con puntos adicionales los títulos derivados de carreras acreditadas, lo que generaría una presión en las universidades para acreditar más carreras lo que sería además un medio para lograr una mayor atracción de estudiantes.

El gran reto del SINAES consiste en lograr que se alcance un número sustancial de carreras de la oferta nacional debidamente acreditadas y superar el escaso 6% de ellas que están hoy día acreditadas.³⁴

En otro orden de cosas, lo que suele ser llamado como el sistema universitario estatal se caracteriza por no ser aún, precisamente un sistema, ya que las universidades que forman parte de CONARE se caracterizan por una actuación poco integrada y sistémica.

Tal y como se puso en evidencia en El Estado de la Educación No. 3, la Contraloría General desde el año 2003 expuso que CONARE ha centrado su labor en la conciliación de los diversos temas de interés para las universidades, dejando de lado la coordinación del subsistema propiamente dicho.³⁵

No obstante se debe destacar que uno de los productos mas importantes que se han alcanzado en pos dicha integración es la aprobación del Convenio para crear una Nomenclatura de grados y títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal, el cual ya se hizo extensivo también a las universidades privadas por acuerdo del CONESUP.

Empero, las universidades estatales tienen aún una deuda muy importante en materia de planificación e inversión de sus recursos presupuestarios.

El artículo 85 de la Constitución establece que: “El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente”.

Este párrafo fue incorporado con ocasión de una reforma mediante la Ley No. 6580 del 18 de mayo de 1981 cuyo proyecto, avalado por los rectores, decía originalmente: “El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, de común acuerdo con el Poder Ejecutivo, preparará un plan nacional de Educación Superior Universitaria Estatal, el cual deberá estar concluido a más tardar el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio siguiente. Dicho Plan incluirá tanto los gastos de operación como los gastos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo. El Poder Ejecutivo incluirá en el presupuesto ordinario de gastos del Estado, la partida correspondiente señalada en el Plan”.

El Diputado Vargas Carbonell de manera acertada objetó que ese Plan fuese elaborado de *común acuerdo con el Poder Ejecutivo* ya que ello lesiona la autonomía universitaria al favorecer una injerencia indebida por parte del Poder Ejecutivo, advertencia que acogió el plenario legislativo, por lo que cuando se aprobó la reforma en primer debate ya incorpora el texto vigente.

En vista de que las universidades públicas gozan de autonomía política, no se les aplica la ley de planificación nacional ni están vinculadas al plan nacional de desarrollo, por lo que la planificación de la educación superior universitaria estatal se rige por el indicado artículo 85. Empero, no dice la Constitución cual debe ser el contenido de ese Plan ni en qué consiste el mismo, por lo que, no deja de ser un plan muy general de grandes metas. El plan vigente corresponde al período 2011- 2015.

El artículo 85 dice de manera integral que:

“El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas

instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan./ El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente./ Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. **En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.**/ El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda. Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa”. (El destacado no es del original).

Según criterio de la Contraloría General el CONARE debe presentar el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), con el detalle de los egresos de operación e inversión de dichos centros de enseñanza, el cual constituye un parámetro para negociar y suscribir los convenios de financiamiento de las universidades.³⁶

Según ese criterio el PLANES debe incluir tanto los egresos de operación como de inversión necesarios para el buen desempeño de las instituciones de educación superior estatales, lo que implica que las universidades están obligadas a presentar esa información dentro del PLANES cosa que no ha venido sucediendo desde que se aprobó la indicada reforma constitucional de 1981.

Si este criterio llega a prevalecer- como pareciera va a suceder- las universidades estatales van a estar sujetas a un criterio de planificación presupuestaria y de rendición de cuentas más intenso y a cumplir con un PLANES que define CONARE más que las propias universidades, lo cual exigiría la definición de un procedimiento claro y preciso por parte de CONARE al que deban someterse las universidades para cumplir con dicho Plan.

En caso de que el criterio del ente contralor se imponga se estaría dando un cambio radical en el sistema universitario público sobre la forma en que se invertirán los recursos de cada universidad y será el parámetro de negociación de los convenios de financiamiento de las universidades, inversión que estará definida en este plan global y deja de prevalecer el plan interno de cada una de ellas.

Esta eventual nueva forma de elaborar y concebir el PLANES podría sentar las bases para enfrentar el desafío y tema de investigación que dejó latente el tercer Informe del Estado de la Educación sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos para la educación superior y determinar de esa forma el esfuerzo fiscal y macroeconómico del

Estado con los resultados alcanzados y diseñar políticas institucionales para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos.³⁷

El legislador y su injerencia en la educación costarricense

El artículo 121 inciso 19) de la Constitución le asigna a la Asamblea Legislativa la función de “*Crear establecimientos para la enseñanza y progreso de las ciencias y de las artes, señalándoles rentas para su sostenimiento y especialmente procurar la generalización de la enseñanza primaria*”.

Empero, el legislador ha venido aprobando ciertas normas y cuerpos normativos que inciden directamente en la competencia constitucional del CSE- dirigir la enseñanza oficial- lo que le impide a este Consejo definir consecuentemente una política educativa propia, por lo que mucho de lo que es el sistema educativo nacional no obedece a una visión integral que debe tener el Consejo, sino a un conjunto de normas legislativas en muchos casos inconexas.

Por ejemplo, mediante la Ley No. Ley 6437.15-May-1980 se establece la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país, sean públicos o privados con el fin de llevar dicha enseñanza a la práctica como una parte integrada a las asignaturas de los planes de estudio vigentes.

De manera similar la ley orgánica del ICODER, ley No. 7800 indica: “De conformidad con la legislación vigente, la enseñanza de la educación física tendrá carácter obligatorio en los centros docentes públicos y privados, en los niveles de educación preescolar, educación general básica, educación diversificada, educación especial y de adultos, según corresponda” (art.17).

No cuestionamos los méritos del cooperativismo ya que inclusive por mandato constitucional el Estado debe fomentar las cooperativas, ni la urgencia y necesidad de universalizar la enseñanza de la educación física, pero si resulta cuestionable el que mediante una ley y de manera casuística se impongan contenidos programáticos o asignaturas en tanto ello es competencia del CSE como órgano rector de la educación.

El ejemplo más representativo de esta invasión en la competencia del Consejo lo es el ya citado Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Enseñanza el cual fue firmado por los países del área en la ciudad de San Salvador el 22 de junio de 1962 en la segunda reunión del Consejo Cultural y Educativo de la Organización de los Estados Centroamericanos con el deseo de “facilitar la unificación básica de sistemas, planes y programas de estudio; fortalecer los vínculos espirituales de sus pueblos; aprovechar todos los recursos de mutua cooperación en el desenvolvimiento cultural a fin de lograr la reestructuración de la Patria Grande”.

De su amplio articulado leemos: “La educación es función primordial del Estado, y éste debe ofrecer el máximo de oportunidades para adquirirla” (art. 1); “La educación en los

Estados signatarios, debe fortalecer la conciencia nacional y fomentar la conciencia centroamericana” (art. 4). “Los Estados signatarios reconocen que los fondos destinados a la educación tienen calidad de inversiones. Por consiguiente, en los presupuestos generales debe dársele prioridad a la Educación, para acelerar de este modo el desarrollo económico y social de sus pueblos” (art. 8). “Los Estados signatarios se esforzarán por reconocer al personal docente la estabilidad de su cargo y otras garantías estatutarias, el disfrute de prestaciones sociales y el mejoramiento social y económico” (art. 45). “Los Estados signatarios reconocen recíprocamente a los educadores centroamericanos que se encuentren prestando sus servicios profesionales en cualquiera de ellos, distinto al país de origen, todas las garantías consignadas en la ley de escalafón y les tomarán en cuenta los años de servicio prestados en su propio país y en otros de Centro América, para los efectos de clasificación y asignación de sueldos” (art. 72).

Le asigna fines a la educación centroamericana, a la educación primaria y secundaria; impone normas de organización administrativa; define un plan de estudios mínimo, etc.

De manera particular su artículo 25 inciso 7) establece como norma de organización que:

“Los Estados signatarios deciden fijar un mínimo de doscientos días anuales de clase efectiva, con una jornada diaria no inferior a cinco horas. Asimismo, deben procurar por todos los medios a su alcance y en la medida que lo vayan permitiendo las circunstancias, eliminar paulatinamente los cursos denominados de jornada única, de doble turno o de asistencia alterna”.

La Sala Constitucional en diferentes votos ha indicado que dicha norma está vigente por lo que es vinculante para nuestro país la necesidad de contar con un curso lectivo de 200 días anuales de clase efectiva, algo contrario a lo que establece el artículo 176 de la Ley de Carrera Docente que indica que el curso lectivo dará inicio el primer lunes de marzo y terminará el último sábado de noviembre.

En fin, es un convenio que regula prácticamente todas las áreas de la educación y del sistema educativo y a pesar de ser un convenio con autoridad superior a la ley, está formalmente vigente pero no es consultado por ninguna autoridad educativa ni se toma en cuenta al momento de aprobar programas o políticas educativas.

Conclusiones y desafíos

1.- A pesar de la clara intención del constituyente del 49 de asignarle una competencia exclusiva al CSE inclusive a nivel constitucional, el legislador al aprobar la Ley orgánica del Consejo se la debilitó al indicar que lo es solo desde el punto de vista técnico.

Además de ser una expresión evidentemente imprecisa, ello ha causado que de hecho el Consejo haya estimado que no tiene competencia en asuntos aparentemente administrativos como lo es el de infraestructura educativa, formación del personal docente, calificación y evaluación de este, transporte escolar, lo que le ha impedido definir una política educativa realmente integral.

No solo eso sino que mediante la Ley No. 8954 del 9 de junio del 2011 se reformó el artículo 78 de la Constitución para destinar al menos el 8% anual del producto interno bruto a la educación estatal. Compete fuera de duda al CSE definir que planes de expansión educativa se deben llevar a cabo en relación a estos recursos.

2.- La integración del Consejo que definió el legislador en la década de los 50 no es la óptima y está desfasada históricamente, lo que le impide al Consejo cumplir con su función constitucional. El Consejo debe abrirse a una participación más amplia de la sociedad civil organizada, lo que facilitaría una visión más democrática, participativa e interdisciplinaria del quehacer educativo.

Lo anterior se logra mediante una reforma legal que permitiría consensuar una integración más adecuada del Consejo y fortalecer la competencia constitucional del mismo.

3.- El legislador ha venido invadiendo de manera progresiva la competencia del Consejo aprobando leyes que hacen obligatoria la incorporación de materias o de contenidos programáticos, lo que no deja de debilitar la competencia del Consejo y generar cierta tensión entre ambos.

El CSE por otro lado no ha sido lo suficientemente celoso en la defensa de su competencia constitucional porque a lo sumo se limita a dar su opinión sobre los proyectos de ley que el consulte el legislador.

4.- El CSE de manera particular y el país en general deben definir la suerte del Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Enseñanza el cual está vigente, tiene autoridad superior a la ley y regula todos los aspectos de la educación y del sistema educativo, por lo que no le ha dejado margen de acción al Consejo para definir alguna política educativa.

Pareciera que el mismo debe ser derogado o denunciado con el fin de que sea la Ley Fundamental de Educación la que prevalezca.

5.- El CSE debe discutir el tema de la educación privada y definir una política sobre el particular y establecer que potestades vuelve asumir sobre la misma, en vista del cambio de criterio de la Sala Constitucional después del voto 3550- 92.

La educación privada es parte del sistema educativo, por lo que no puede estar dissociada del mismo y es ese Consejo el único competente para definir una política integral que tome en cuenta ambos subsistemas.

6.- El CSE debe cumplir con el mandato del artículo 77 constitucional y definir una política sobre cómo lograr una integración y correlación de los niveles educativos, incluida la educación superior universitaria estatal y privada, particularmente esta última que funciona desvinculada de las políticas del Consejo Superior de Educación.

Debe evolucionarse a un estado de coordinación entre el CSE y el CONESUP particularmente en lo que se refiere a las carreras de ciencias de la educación puesto que las universidades están graduando miles de educadores sin que conozcan las necesidades del sistema.

7.- Las universidades, el CONARE y la Contraloría General deben llegar a un acuerdo satisfactorio en cuanto a definir los alcances y contenido del PLANES de modo tal que se convierta en un instrumento más eficaz de planificación universitaria y presupuestaria y de un uso más racional de los recursos asignados a las universidades.

8.- El MEP y la Dirección General de Servicio Civil deben coordinar de manera estrecha con el fin de hacer operativo y consolidar el nuevo modelo de evaluación de los educadores en los concursos públicos que se llevan a cabo para hacer nombramientos en propiedad.

En virtud del voto de la Sala Constitucional reseñado oportunamente, por primera vez se debe evaluar los conocimientos que cada educador tiene en su respectiva disciplina, lo que no deja de ser un cambio radical en la materia, puesto que a la fecha el puntaje asignado en los concursos se limitaba a los títulos y experiencia formal que demostrase el concursante.

El indicado voto representa tal vez el remezón más grande que se le da al Servicio Civil y a la Ley de Carrera Docente.

9.- Deben potenciarse los procesos de acreditación de carreras ante el SINAES y particularmente por parte de las universidades privadas. Al menos en el sector público debe generalizarse la política de asignar puntos adicionales a los graduados de carreras acreditadas, potestad que fue fortalecida aunque no en la forma que se hubiese deseado con la promulgación de la Ley No. 8798 del 16/04/2010 denominada Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).

10.- El CONESUP debe asumir una posición más decisiva tendiente a garantizar un nivel de calidad mínima en la educación universitaria privada. Debe evolucionar de ser

un órgano de control previo de solicitudes y por ello tramitador, a uno activo y decisor en el aseguramiento de la calidad de la enseñanza.

Cuenta para ello con las potestades suficientes que le ha ratificado la Sala Constitucional, razón por la cual es una cuestión de voluntad política debiendo estrechar acciones con el CSE y el SINAES.

Puede ir adoptando los criterios técnicos establecidos por el SINAES, por ejemplo, el reglamento del CONESUP estipula que a residencia mínima en una carrera no puede ser inferior al 40% del total de los créditos, en tanto que SINAES estipula que no puede ser menor al 60%.

Anexo

Legislación en educación: principales leyes y decretos (1949 – 2012)

FECHA DE PROMULGACION	TIPO DE NORMA	OBSERVACIONES
1949	Constitución Política. Introduce el título VII De la Educación y la Cultura (Arts.76 a 89)	Crea el Consejo Superior de Educación. Introduce la autonomía de las universidades. Declara la educación media gratuita. Establece como obligatoria la educación primaria.
1951	Ley No. 1362. Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación	Define la integración del CSE y le concreta las funciones además de dirigir la enseñanza oficial. Por ejemplo le asigna funciones respecto a la educación privada
1957	Ley No. 2160. Ley Fundamental de Educación	Establece los fines de la educación nacional y de los diferentes niveles del sistema. Regula la educación privada.
1965	Ley No. 3481 Ley Orgánica del Ministerio de Educación	Regula la organización básica del mismo y concreta las atribuciones del Ministro.
1966	Ley No. 3626 del 16/08/1966	Aprueba el Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación aún vigente. El país se comprometió a fijar un mínimo de doscientos días anuales de clase efectiva, con una jornada diaria no inferior a cinco horas.
1970	Ley No. 4565 Adiciona el título II al Estatuto de Servicio Civil. Se conoce como la ley de	Regula la carrera docente, determina sus fines y objetivos y los requisitos de ingreso a la carrera. Establece por

FECHA DE PROMULGACION	TIPO DE NORMA	OBSERVACIONES
	carrera docente	primera vez la docencia como carrera profesional
1973	Ley 5193 del 13/04/73. Ley de Adecuación de Términos al Plan Nacional de Desarrollo Educativo	Crea a Educación General Básica que comprende los ciclos necesarios para una educación primaria de seis años y el primer ciclo de la educación media o secundaria. También la Educación Diversificada que incluye en todos sus extremos, al segundo ciclo de la educación media, secundaria o de bachillerato de la anterior estructura
1973	Ley 5202 del 30/05/73. Reforma el artículo 78 de la Constitución	Introduce la Educación General Básica y la Educación Diversificada a nivel constitucional, reforma ya aprobada a nivel de ley por la No. 5193
1975	D.E. No 5622 del 23/12-75. Autoriza Funcionamiento de la UACA	Se autoriza el funcionamiento de la primera universidad privada del país
1980	Ley 6541 del 19/11/80. Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria	Introduce por primera vez este nivel que comprende carreras a nivel intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria
1981	Ley No.6693 del 27/11/81. Crea Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitaria Privada CONESUP	Mediante el CONESUP se regula la autorización y el funcionamiento de las universidades privadas, las que carecían de un marco regulatorio
1982	Ley No.6746 del 29/04/82. Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales	Se crea por primera vez un fondo para financiar las juntas de educación y las juntas administrativas de las instituciones de enseñanza oficial del país, y se declara de interés público todo lo relacionado con este fondo.
1990	Ley 7169 del 26/06/90. Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología).	Además de ser la primera ley en la materia, crea los Colegios Científicos y la Feria Anula Nacional de Ciencia y Tecnología para los ciclos III y IV de la educación media
1995	Ley No.7552 del 2/10/95. Subvención a las Juntas de Educación y Juntas	Anualmente, las municipalidades destinarán por lo menos el (10%) de los ingresos que reciban conforme al

FECHA DE PROMULGACION	TIPO DE NORMA	OBSERVACIONES
	Administrativas por las Municipalidades	Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para subvencionar a las juntas de educación y a las juntas administrativas de los centros educativos públicos de su respectiva jurisdicción territorial.
1996	Ley 7600 del 29/05/1996. Reformó el artículo 27 y 29 de la Ley Fundamental de Educación, para actualizar el concepto de educación especial.	<p>Artículo 27.- La educación especial es el conjunto de apoyos y servicios a disposición de los alumnos con necesidades educativas especiales, ya sea que los requieran temporal o permanentemente.</p> <p>Artículo 29.- Los centros educativos deberán suministrar a sus alumnos y a los padres, la información necesaria para que participen, comprendan y apoyen el proceso educativo.</p>
1997	Ley 7658 del 11/02/97. Creación del Fondo Nacional de Becas	Fondo para conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país.
1997	Ley No. 7667 del 9/04/97. Crea Fondo de Apoyo para Educación Superior y Técnica del Puntarenense	Financia a la población puntarenense, con becas estudios universitarios, técnicos y de posgrado.
1997	Ley No.7676 del 23/07/97. Reforma Constitucional Artículo 78	Declara la educación preescolar obligatoria. Además, en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al 6% anual del producto interno bruto
1998	Ley No. 7739 del 6/01/98. Se aprueba Código de la Niñez y la Adolescencia	Introduce el principio del interés superior del menor. Declara obligatoria la educación diversificada
2001	Ley No. 8194 del 18/12/2001. Modificación del Inciso f) del artículo 6 de la Ley N° 6693 del CONESUP	Para autorizar una universidad privada debe contar con las instalaciones, la infraestructura y el equipo necesarios para su funcionamiento. Si se incumpla lo dispuesto en este artículo, el CONESUP no autorizará el funcionamiento de la universidad
2002	Ley No. 8256 del 2/05/2002	Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. Otorga personería jurídica al SINAES

FECHA DE PROMULGACION	TIPO DE NORMA	OBSERVACIONES
2008	Ley No.8638 del 14/5/2008	Creación de la Universidad Técnica Nacional con sede en el Cantón Central de Alajuela. Es la quinta universidad pública. Se pretende que se centre en los temas científicos y tecnológicos
2009	Ley No. 8791 del 18/12/2009	Por primera vez se regula a nivel de ley el estímulo estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las instituciones privadas de enseñanza de acuerdo al artículo 80 de la Constitución
2010	Ley No.8798 del 16/04/2010. Fortalecimiento del SINAES	Del presupuesto nacional de la República, el Poder Ejecutivo podrá girarle al SINAES, un monto anual destinado a su financiamiento. Este monto se calculará como equivalente al cero coma cincuenta por ciento (0,50%) FEES.
2011	Ley 8954 del 9/06/2001. Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación	Se declara a nivel constitucional por primera vez la educación diversificada obligatoria. Además eleva al 8% del PIB el gasto público en la educación

Fuente: Arce G Celín, Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Notas

¹ Artículo 78.- La enseñanza primaria es obligatoria; ésta, la preescolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley

² Acta de la Asamblea Constituyente No. 157 del 26-09- 1949.

³ Por ejemplo: Colegio de Cañas y Filadelfia mediante la Ley No. 333 de 1964; Colegio Nocturno de Turrialba Pbro. Enrique Menzel, Ley No. 3542 de 1965; Colegio del Barrio Los Angeles de Cartago Ley 3594 de 1966; Colegio de Aguirre Ley 3614 de 1965; Colegio Nocturno de Ciudad Cortés Ley No. 3648 de 1965; Colegio Nocturno de Grecia Ley No. 3777 de 1966; Colegio Nocturno de Desamparados Ley No.3870 de 1967; Colegio Nocturno de Naranjo Ley 390 de 1967; Colegio de Escazú Ley No..4033 de 1967; Colegio de Alfaro Ruiz Ley No.4037 de 1967; Colegio Nocturno de Santiago de Puriscal Ley No. 4055 de 1968; Colegio Nocturno de Nicoya Ley No. 4044 de 1968; Colegio de Alajuela Ley No. 4090 de

1968; Colegio de Paraíso Ley No. 4106 de 1968; Colegio de Poás Ley No. 4194 de 1968; Colegio de Miramar Ley No. 4292 de 1968; Colegio de Juan Viñas Ley No. 4303 de 1969; Colegio de San Sebastián Ley No. 4304 de 1969; Colegio de Aserrí Ley No. 4305 de 1969; Colegio de El Tejar Ley No. 4306 de 1969; Colegio de Aguas Zarcas Ley No. 4355 de 1969; Colegio de Cóbano Ley No. 4372 de 1969; Colegio de Paquera o Lepanto Ley No. 4375 de 1969; Colegio de San Isidro de Coronado Ley No. 4403 de 1969; Colegio de Buenos Aires de Puntarenas Ley No. 4444 de 1969; Colegio de Coto Ley No. 4497 de 1969; Liceo de Heredia Ley No. 1337 de 1951; Liceo Nocturno de Pérez Zeledón Ley No. 3715 de 1966; Liceo Diurno de Guápiles Ley No. 3958 de 1967; Liceo de Cañas Ley No. 4196 de 1968, etc.

⁴ Acta No. 134

⁵ Ley No. 1362 del 8 de octubre de 1951

⁶ Expediente Legislativo No. 1362

⁷ Mediante el artículo 1° de la ley N° 1414 de 1° de febrero de 1952, se interpreta el inciso anterior en el sentido de que "...son las asociaciones de educadores inscritas conforme a la Ley de Asociaciones N° 218 de 8 de agosto de 1939, las que deben participar en la integración del Consejo Superior de Educación". Con ello quedan excluidos los sindicatos y el COLYPRO. Ello le ha permitido a la ANDE como asociación mayoritaria ejercer al representación perpetua de las asociaciones en el Consejo.

⁸ "Dictar y comunicar oficialmente la Política de Infraestructura Educativa, de manera que ésta última responda a la Política de Educación y permita orientar la gestión del MEP en la materia. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2012, oficio confirmando el acto de aprobación y comunicación de dicha política". (INFORME NO. DFOE-SOC-IF-16-2011 15 de diciembre, 2011).

⁹ El Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos, D.E. No. N° 35675-MEP gaceta 6/01/2010, no fue sometido a la aprobación del Consejo.

¹⁰ Sala Constitucional, voto 12611-05

¹¹ Sala Constitucional, voto 277- 04

¹² Acta NO. 173

¹³ D.E. No. 24017 del 9 de febrero de 1995. Artículo 14.-

La inspección sobre los centros docentes privados se ejercerá, en forma previa, desde el punto de vista técnico sobre la oferta educativa propuesta y su relación con los fines de la educación nacional y los objetivos estatales para los diversos niveles y modalidades. La resolución desfavorable deberá indicar los aspectos técnicos que deben ser superados o modificados. Administración Pública.

Artículo 15.-

Durante el desarrollo del proceso de enseñanza y de aprendizaje la inspección recaerá, sin perjuicio de otras actividades que le son propias, sobre los siguientes aspectos fundamentales:

a) El cumplimiento de la obligatoriedad de asistencia de los educandos.

b) El cumplimiento de los objetivos y disposiciones contenidas en el artículo 10 anterior.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 34205 del 20 de setiembre de 2007).

c) El respeto a las instituciones fundamentales del Estado y a los principios democráticos y republicanos que le sirven de base.

¹⁴ Voto 18514- 2009

¹⁵ Voto 18514- 2009

¹⁶ .Voto 3550- 92 y 18514- 09.

¹⁷ SC voto 3939-03. En igual sentido 7000- 04. 2006-07497; 2006-07586; 2006-07946; 2006-08911 ; 7278- 07

¹⁸ La Nación. Defensoría reclama escasa regulación de educación privada. 12 de julio del 2012

¹⁹ Es importante agregar que las Juntas no responden de su política tan solo ante el Ministerio de Educación, también lo hacen ante la Municipalidad respectiva, que es quien, además, designa a sus miembros. Y definitivamente entre las Juntas y el Ministerio no hay relación jerárquica. V.- Frente a lo arriba expuesto, no es posible negar la condición de ente descentralizado a las Juntas de Educación, como lo pretende la representación del Estado”. Sala Primera, voto N° 000787-F-01 de las 14 horas 10 minutos de 5 de octubre del 2001.

²⁰ 40 Aniversario del Servicio Civil. En La Prensa Libre del 22 de junio de 1993.

²¹ Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Imprenta Nacional. Tomo III, Pág. 474

²² Ibid, pág. 476

²³ Expediente Legislativo No. 3811, pág.1

²⁴ Ibid. Pág. 123

²⁵ “El hecho de habersele comunicado por parte de la Unidad Administrativa del Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública a la recurrente, el cese del interinazgo en el cargo que como oficinista dos hasta ese momento desempeñaba, no viola derecho constitucional alguno de ésta, sino que es un conflicto de legalidad que debe ventilarse en la vía correspondiente” Sala Constitucional voto 571- 1990.

²⁶ II.- Aunque los servidores interinos no gozan de derecho de inamobilidad que consagra el artículo 192 de la Constitución Política a favor de los funcionarios que se encuentran bajo el Régimen de Servicio Civil, sí existe a favor de éstos el derecho constitucional al trabajo consagrado en el artículo 56 de la Carta Magna. De conformidad con dicha disposición el trabajo se establece como un derecho y una obligación del individuo, lo cual permite establecer el que todo individuo tiene también el derecho a la estabilidad en el empleo. En el caso que se examina, la recurrente no goza del derecho a la inamobilidad pero sí tiene derecho a que el Estado le garantice estabilidad en el empleo que desempeña. Como puede apreciarse mediante la prueba aportada, la señora Avendaño Flores fue nombrada en forma interina por un período que abarca desde el primero de marzo de mil novecientos noventa hasta el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y uno, pero fue cesada el día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa cuando aún no había concluido el plazo determinado en la correspondiente acción de personal. La comunicación que recibió informándole del cese no indicó el motivo por el cual se daba por terminada su relación laboral con el Estado en forma prematura, ni el fundamento que pudiese justificar tal decisión. Por ello, considera esta Sala que la actuación de la Administración en este caso resulta arbitraria y lesiona el derecho a la estabilidad laboral que consagra el artículo antes indicado. Por tratarse del

nombramiento interino de una situación prevista con carácter temporal y para aquellos casos en que se requiera sustituir a un servidor regular por un período determinado, una interpretación coherente de nuestro ordenamiento exige que el cese del interinato se produzca en virtud de que el puesto sea ocupado por un funcionario nombrado en propiedad. Lo contrario, daría cabida a que en forma arbitraria la Administración removiera a un servidor interino y nombrara a otro en las mismas condiciones, no sólo lesionando el derecho a la estabilidad en el empleo sino también desvirtuando el derecho a la inamovilidad de los servidores públicos, ya que mediante nombramientos interinos sucesivos y por tiempo indeterminado se podrían nombrar funcionarios sin las garantías mínimas que nuestro ordenamiento reconoce

²⁷ “Pero, en tratándose de plazas vacantes, el servidor interino goza de una estabilidad relativa o impropia, en el sentido de que no puede ser cesado de su puesto a menos que se nombre en él a otro funcionario en propiedad”. Sala Constitucional, voto No.7249- 1994

²⁸ “En reiteradas ocasiones, esta Sala ha establecido que la estabilidad impropia, entendida como la que se posee en virtud de la condición de interino, se caracteriza porque el patrono puede prescindir de este personal aún sin procedimiento previo, siempre que actúe dentro de las situaciones objetivas de necesidad de servicio. También se ha establecido la imposibilidad que existe para sustituir a un funcionario interino por otro que esté en esa misma condición, siendo que las únicas razones para prescindir de este funcionario son que el titular de la plaza que ocupa en forma interina retorne a su plaza, o que se nombre a otra persona en propiedad, o bien, como se dijo anteriormente, que exista una situación objetiva de necesidad de servicio, que como consecuencia haga desaparecer la causa que dio origen al nombramiento”. Sala Constitucional Voto No. 1594- 1995.

Está claro para la Sala, y así lo ha establecido en otras oportunidades, que el patrono puede, en aras del interés y del servicio públicos y mientras se concluye la investigación judicial, suspender al servidor. Pero, conjugando esa facultad con el principio consagrado por el artículo 39 que otorga al imputado un verdadero estado de inocencia, hasta tanto no se produzca sentencia firme que lo condene, la suspensión solamente puede realizarse con reconocimiento de los salarios, ya que de lo contrario se produciría una sanción anticipada y por ende, ilegítima, en el caso bajo examen la Municipalidad demandada encontró necesaria la suspensión del servidor, dada la gravedad de los hechos que se le imputan y por la naturaleza de su trabajo, mas tal suspensión, entonces, debe ir acompañada del pago de salarios. Su omisión significaría una pena anticipada y por tanto, antijurídica, respecto de una persona que está sometida a una causa y sobre la que no pesa condenatoria. En ese sentido, únicamente, debe declararse con lugar el amparo”. Sala Constitucional voto No. 1837- 1991.

²⁹ Está claro para la Sala, y así lo ha establecido en otras oportunidades, que el patrono puede, en aras del interés y del servicio públicos y mientras se concluye la investigación judicial, suspender al servidor. Pero, conjugando esa facultad con el principio consagrado por el artículo 39 que otorga al imputado un verdadero estado de inocencia, hasta tanto no se produzca sentencia firme que lo condene, la suspensión solamente puede realizarse con reconocimiento de los salarios, ya que de lo contrario se produciría una sanción anticipada y por ende, ilegítima, en el caso bajo examen la Municipalidad demandada encontró necesaria la suspensión del servidor, dada la gravedad de los hechos que se le imputan y por la naturaleza de su trabajo, mas tal suspensión, entonces, debe ir acompañada del pago de salarios. Su omisión significaría una pena anticipada y por tanto, antijurídica, respecto de una persona que está sometida a una causa y sobre la que no pesa condenatoria. En ese sentido, únicamente, debe declararse con lugar el amparo”. Sala Constitucional voto No. 1837- 1991.

³⁰ La Nación 31 de mayo del 2012.

³¹ Sala Constitucional voto 14750- 04

³² “Los sistemas de acreditación de instituciones y programas de educación superior son uno de los mecanismos más utilizados alrededor del mundo para elevar y garantizar la calidad de la enseñanza con base en estándares internacionales”. Estado de la Educación No. 3 pág. 219.

³³ Sala Constitucional voto 2778-07

³⁴ “Por el momento, las 62 carreras acreditadas representan aproximadamente el 5,4% de la oferta nacional de oportunidades académicas. Por su parte, las 44 carreras acreditadas de universidades estatales corresponden a alrededor de un 7,3% de su oferta académica total, en tanto que las 18 carreras de las universidades privadas llevan ese indicador al 3,4%”. Estado de la Educación No. 3 pág.220

³⁵ Estado de la Educación No. 3, pág. 211.

³⁶ Oficio N° 08785 13 de setiembre, 2010, DFOE-SOC-1014

³⁷ Estado de la Educación No. 3 pág.226.