DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -183-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY N.° 1362 CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE 8 DE OCTUBRE DE 1951, Y SUS REFORMAS[1]

EXPEDIENTE N. 21422

INFORME JURÍDICO

Elaborado por:
Lilliana Rivera Quesada
Asesora Parlamentaria

Supervisado por:
Llihanny Linkimer Bedoya

Jefa de Área

Revisión final y autorización

Fernando Campos Martínez
Director

30 DE JULIO DE 2020

[1] El título de este proyecto fue modificado mediante moción. Ver acta de la sesión N° 9, de la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, celebrada el 12 de setiembre de 2019.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO 3

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 11

IV. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 11

- Votación 11
- Delegación 11
- Consultas 11
- Obligatorias: 11
- Facultativas: 12

INFORME JURÍDICO

REFORMA DE LA LEY N.° 1362 CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE 8 DE OCTUBRE DE 1951, Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE Nº 21422

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto que se analiza, se compone de dos artículos, en los que se plantean varias modificaciones a la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública. En el primer artículo, se propone reformar los artículos 1, 2, 4, 5, 7 y 8 de dicha ley; mientras que, en el artículo segundo, se formula la inclusión de dos nuevas disposiciones.

Esencialmente, todos los cambios se dirigen a modificar la composición y funciones del Consejo Superior de Educación. Según las fundamentaciones esbozadas en la exposición de motivos, el objetivo del proyecto de ley es modernizar la representación en este Consejo, y "promover un acercamiento más democrático con los sujetos que dan vida a la labor educativa" y acá destaca la inclusión de una participación activa de los estudiantes.

Se hace notar que existe otra iniciativa de ley que coincide parcialmente con el objetivo y contenido de este proyecto de ley. Se trata del proyecto número 20.675, "Reforma a la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, N° 1362, para democratizar su composición interna", la que se encuentra en estudio de la Comisión de Gobierno y Administración.

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1:

En la primera disposición del proyecto de ley en análisis, se propone la reforma de varios artículos de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, los que muestran en la siguiente tabla comparativa:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 1.- ~~Se crea~~ el Consejo Superior de Educación Pública como órgano de naturaleza constitucional con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio,que tendrá a su cargo la orientación y dirección de la enseñanza oficial.	Artículo 1- El Consejo Superior de Educación **es el órgano desconcentrado**, de **relevancia** constitucional, **técnico**, con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio, **el cual le corresponderá de forma exclusiva**, la orientación y dirección general de la enseñanza oficial, **sin perjuicio**

	de las demás competencias que le otorgue la ley.
Artículo 2.- El Consejo Superior de Educación ~~deberá participar activamente~~ en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época, ~~para el cumplimiento de sus competencias tendrá capacidad para contratar conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y la normativa vigente.~~	Artículo 2- El Consejo Superior de Educación, **como órgano rector de la educación costarricense**, **será el responsable del establecimiento** de planes de desarrollo de la educación nacional, del control de su calidad, buscará su desarrollo armónico, su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época.
Artículo 4.- Formarán el Consejo Superior de Educación: a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá. b) Dos exministros de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo. c) Un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. d) ~~Un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores de los colegios de estos ciclos (educación secundaria).~~ e) Un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país. f) Un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.	Artículo 4- El Consejo Superior de Educación **estará integrado por once miembros**: a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá. b) Dos exministros de Educación Pública nombrados por el Poder Ejecutivo. c) **Un representante de las universidades públicas nombrado por Conare**. d) **Un representante de las universidades privadas nombrado por Unire.** e) Un integrante de educación preescolar, I y II ciclos de la educación general básica. f) **Un representante de la educación secundaria.** g) **Un representante de la educación de jóvenes y adultos**. h) Un integrante de los gremios magisteriales de manera rotativa. i) **Un representante de los gobiernos estudiantiles de secundaria**. j) **Un representante de los padres y madres de familia nombrado por la Defensoría de los Habitantes**.
Artículo 5.- Los representantes a que se refieren los incisos d), e) y f) del artículo 4, ~~se nombrarán con respeto de la autonomía de los grupos concernidos, dentro de los procedimientos establecidos~~ en el reglamento de esta ley. Los	Artículo 5- Los integrantes de los incisos e), f), g), h) e i) **serán nombrados mediante concurso**, de acuerdo con el reglamento de la presente ley. Los anteriores, tendrán cada uno su respectivo

anteriores, tendrán cada uno su respectivo suplente, nombrado de la misma forma que el propietario correspondiente.	suplente, nombrado de la misma forma que el propietario correspondiente.
Artículo 7.- Quienes integren el Consejo durarán en sus cargos cuatro años y ~~no~~ podrán ser reelegidos de forma consecutiva. Devengarán dietas por su participación en las sesiones del Consejo. En el caso de los funcionarios públicos, podrán devengar dieta siempre y cuando no exista superposición horaria entre la jornada laboral y las sesiones, según lo establece el artículo 17 de la Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de la Función Pública. ~~Sus suplentes asistirán a las sesiones con derecho a voz y devengarán dieta cuando sustituyan a los titulares~~. En todo caso, las dietas devengadas no podrán ser más de seis por mes, ni su monto podrá ser superior al de las que reciben quienes integren la Junta Directiva del Banco Central, y se regirán por las demás disposiciones generales que regulan la materia.	Artículo 7- Quienes integren el Consejo durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelectos de manera consecutiva, y devengarán dietas por su participación en las sesiones del Consejo. En el caso de los funcionarios públicos, podrán devengar dietas siempre y cuando no exista superposición horaria entre la jornada laboral y las sesiones, según lo establece el artículo 17 de la Ley N.° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. **Los suplentes devengarán un 50% del monto total de la dieta que perciba por sesión el miembro propietario**. En todo caso, las dietas devengadas no podrán ser más de seis por mes, ni su monto podrá ser superior al de las que reciben quienes integren la Junta Directiva del Banco Central y se regirán por las demás disposiciones generales que regulan la materia.
Artículo 8.- El Consejo deberá aprobar: a) Los planes de desarrollo de la educación pública. b) Los proyectos para la creación, modificación o supresión de modalidades educativas, tipos de escuelas y colegios, y la puesta en marcha de proyectos innovadores experimentales, ya se trate de la educación formal o la no formal. c) Los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema. d) Los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales. e) El sistema de promoción y graduación.	Artículo 8- **Son funciones del Consejo**: a) Elaborar los planes de desarrollo de la educación pública. b) **Definir** los proyectos para la creación, modificación o supresión de modalidades educativas, tipos de escuelas y colegios y la puesta en marcha de proyectos innovadores experimentales, ya se trate de la educación formal o la no formal. c) **Aprobar** los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema. d) **Definir** los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar **los procesos** de enseñanza **y aprendizaje** en sus aspectos fundamentales. e) **Definir** el sistema de promoción y graduación.

f) Las solicitudes de equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y profesionales extranjeros que no sean de la competencia de las universidades.	f) **Resolver** las solicitudes de equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y profesionales extranjeros que no sean de la competencia de las universidades.
g) ~~Los lineamientos generales del currículum y las políticas aplicables a la educación postsecundaria no universitaria, así como la aprobación del funcionamiento de cada institución de este tipo, todo con base en las recomendaciones técnicas~~.	
h) La política de infraestructura educativa.	g) **Definir** la política de infraestructura educativa. h) **Definir los perfiles profesionales para la contratación de los educadores de los distintos niveles, asignaturas y modalidades del sistema educativo nacional**.
i) Los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo del personal docente.	i) **Aprobar** los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo personal docente.
j) Cualquier otro asunto que le sometan el ministro de Educación o por lo menos tres de sus miembros, dentro de la materia de su competencia.	j) Cualquier otro asunto que le sometan el ministro o ministra de Educación o por lo menos **cinco** de sus miembros, dentro de la materia de su competencia.

A continuación, se comentan las seis reformas planteadas:

a) <u>Reforma al artículo 1)</u>

El primer cambio que se percibe en el texto propuesto, es el señalamiento de que el Consejo Superior de Educación es un órgano desconcentrado. No se especifica qué clase de desconcentración tendría, lo que sería oportuno señalar para mayor seguridad jurídica. Asimismo, sería oportuno explicitar también que se trata de un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación, especificación que no se encuentra en el texto legal, pero que se ha establecido por interpretación.[2]

Otro de los cambios es indicar que este Consejo es de relevancia constitucional, a diferencia de la expresión “naturaleza constitucional” contenida en el texto actual. No se explica la razón de este cambio. Lo cierto es que el Consejo es un órgano

[2] Ver Procuraduría General de la República, Dictamen 235 del 9 de agosto de 2004.

creado constitucionalmente, según lo dispuesto en el artículo 81 de la Carta Magna de la siguiente manera:

> "La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo."

Así, es claro que el Consejo Superior de Educación tiene jerarquía constitucional.

También la nueva redacción destaca la exclusividad de la función de dirección general del Consejo, aspecto que ha sido señalado en interpretación de la norma constitucional citada:

> "Así pues, es el Consejo Superior de Educación y no el Poder Ejecutivo al que le compete la dirección General de la enseñanza oficial. Este solamente supervisa, vigila y desarrolla lo que el Consejo ha establecido y resuelto; más, no puede dictar políticas en el campo educativo sin la previa aprobación de este órgano. Así debe entenderse el contenido de la ley Fundamental de Educación, NO. 2160 del 25 de setiembre de 1957, y de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, No. 3481 del 13 de enero de 1965. Cualquier interpretación contraria vulnera el espíritu y la letra del canon 81 constitucional y altera la voluntad constituyente, plasmada allí con claridad meridiana."[3]

b) <u>Reforma al artículo 2:</u>

La reforma a esta norma resalta el papel rector del Consejo Superior de Educación, lo que es concordante con lo establecido en el artículo 1, y relacionado también con la norma constitucional que sustenta la existencia y funcionamiento de este órgano.

Otro cambio es que se elimina la referencia a las facultades de contratación que tiene el Consejo, las que se trasladan al contenido del nuevo artículo 9 que se agrega en esta misma iniciativa de ley.

c) **<u>Reforma a los artículos 4 y 5</u>**:

Esta norma define la integración del Consejo Superior de Educación, y es acá donde se puede localizar el cambio más significativo que propone la iniciativa.

Es conveniente señalar que la integración de este órgano es un elemento que la norma constitucional citada delega a la ley, de manera que los legisladores y legisladoras tiene un amplio margen de discrecionalidad para definirla, tal como ha indicado la Sala Constitucional:

> "Conforme lo aduce el accionante, la integración del Consejo referido, establecida en el artículo impugnado violenta -a su juicio- los principios de

[3] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N°1873 de 18 de diciembre de 1990.

> participación y de democracia por cuanto queda constituido casi exclusivamente por funcionarios del Ministerio de Educación y ello se aleja de la intención del Constituyente de 1949. Además agrega que el hecho de que haya un único representante de la Universidad de Costa Rica es violatorio del principio de igualdad establecido en el artículo 33 de la Constitución, en tanto existen actualmente cinco universidades estatales y además considera que violenta los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto la integración del Consejo no refleja todos los intereses de la sociedad. Sobre el particular, como se ha señalado, estima esta Sala que lo planteado no es un problema de constitucionalidad -como se alega- sino una disconformidad con el criterio utilizado por el legislador para conformar el Consejo Superior de Educación Pública. No se trata de un problema de representación ni de violación a los principios democrático, de participación en la toma de decisiones, de razonabilidad y de proporcionalidad, o de igualdad, sino de la determinación de cuál es la mejor conformación del Consejo Superior de Educación, para lograr los fines que la ley asigna, lo que es competencia del legislador y no de esta vía. El hecho de disentir de la manera en que el legislador reguló determinada materia, no la torna por sí sola, en inconstitucionalidad, pues el legislador tiene a su haber un abanico de posibilidades para realizar su diseño legislativo, todos ellos posibles y constitucionales. Decidir cuál de estos es el más apto y el que mejor se ajusta a las necesidades y fines propuestos, es tarea de su competencia y está fuera del control de esta jurisdicción."[4]

De esta manera, la decisión de la conformación del Consejo, es un asunto sujeto a criterios de conveniencia y oportunidad de los señores Diputados y las señoras Diputadas. No obstante, conviene revisar algunos aspectos para la toma de esta decisión.

El primero de ellos, y desde una perspectiva numérica, el número de personas integrantes del Consejo pasa de 6 a 11 miembros. Debe recordarse que este órgano es decisorio, no consultivo, de manera que aumentar de manera tan drástica el número de personas participantes, podría dificultar y hasta hacer inoperante la toma de decisiones. Ciertamente, habitualmente se considera que un número tan grande de personas integrantes, para un órgano de tal naturaleza, puede ser poco operativo.

Asimismo, se observan los siguientes cambios:

- Se elimina la representación de la Universidad de Costa Rica, y en su lugar se incluye a un representante de las universidades públicas, nombrado por el Consejo Nacional de Rectores
- Se incluye un representante de las universidades privadas
- Se sustituye el representante del tercer ciclo, por un representante de la educación secundaria

[4] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 11878 de 29 de agosto de 2012. Ver también en este sentido, Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-012 de 5 de enero de 2020.

- Se incluye un representante de la educación de jóvenes y adultos
- La representación de los gremios magisteriales será rotativa
- Se incluye un representante de los gobiernos estudiantiles de secundaria
- Se incluye un representante de los padres y madres de familia

Una observación que podemos formular frente a estas reformas, es que no se da ningún tipo de parámetro para realizar las designaciones de las personas representantes de cada sector. Por ejemplo, no se indica algún elemento que permita delimitar a la persona representante de la educación secundaria.

Otro aspecto es que convendría delimitar de mejor manera la persona representante de la educación secundaria, de la persona representante de la educación de jóvenes y adultos.

Igualmente, no se señala quién designará a la persona representante de los gremios magisteriales, ni tampoco se indica quién y con qué parámetros se designará a la persona representante de los gobiernos estudiantiles.

Debe tomarse en cuenta que el nuevo texto del artículo 5, establece que serán nombrados por un concurso, pero la incertidumbre persiste, debido a que no se menciona qué tipo de concurso se realizaría. En este caso, para efectos de seguridad jurídica, no basta señalar que esto se definirá en un reglamento. Es necesario dar, al menos, algún criterio general, para después ser desarrollado en un reglamento.

Adicionalmente, en el caso de la representación de la educación secundaria y la de la educación de jóvenes y adultos, no queda claro si se trata de estudiantes o profesores o administrativos de esos sectores. Asimismo, si se trata de estudiantes, tal como lo sugiere la exposición de motivos, se recomienda revisar el supuesto de que se trate de personas menores de edad, lo que también aplica para la representación de los gobiernos estudiantiles, dado que sería cuestionable su capacidad jurídica para participar en un órgano de toma de decisiones. Tómese en cuenta que la integración de un órgano decisorio, implica eventualmente que se tenga responsabilidad administrativa, civil y hasta penal por la decisiones que se toman.

Finalmente, otro de los aspectos que se recomienda valorar la designación por parte de la Defensoría de los Habitantes, de la persona representante de los padres o madres de familia. Además de que tampoco se establece ningún tipo de parámetro o condición para la designación, ésta se le está asignando a un órgano que tiene como función esencial controlar a la Administración, y no tomar parte en las decisiones ejecutivas.

d) **Reforma al artículo 7**:

El cambio esencial que se presenta, es la eliminación del señalamiento de que los suplentes devengarán dieta solo en el supuesto de que sustituyan a los titulares, lo que implicaría que las personas suplentes de los miembros titulares del Consejo, devengarían dietas en todos los casos, no solo en ausencia de los titulares.

Si esta es la interpretación correcta, se sugiere revisar cuál sería del fundamento del pago de dieta por la sola asistencia a las sesiones del mismo, sin ninguna participación activa en ellas. Debe tomarse en cuenta que ahora el número de titulares, y en consecuencia de suplentes, sería mayor.

e) **Reforma al artículo 8**:

En esta norma se describen las funciones del Consejo Superior de Educación. Desde la óptica de redacción, en cada inciso se incluye un verbo que refiere la acción o función que se asigna.

En cuanto al fondo, se hace notar que se elimina la función de aprobar los lineamientos generales del currículum y las políticas aplicables a la educación postsecundaria no universitaria, así como el funcionamiento de cada institución de este tipo. No se indica cuál ente u órgano asumiría esta función.

Por su parte, en el nuevo inciso h) se asigna una nueva función, cual es el "Definir los perfiles profesionales para la contratación de los educadores de los distintos niveles, asignaturas y modalidades del sistema educativo nacional.". Sobre este punto, conviene recordar que el personal docente está cubierto por el Estatuto del Servicio Civil y que incluso existe el Reglamento de Carrera Docente, de manera que cualquier modificación en la materia, tiene que tomar en cuenta lo ya estipulado sobre los perfiles de contratación. Tómese en cuenta que el Régimen del Servicio Civil tiene rango constitucional[5].

Artículo 2:
En esta norma se propone la adición de dos nuevas disposiciones en la Ley N°1362. La primera de ellas, el artículo 9 que se refiere a facultades administrativas que se atribuyen al Consejo, como la posibilidad de contratar (lo que ya está regulado en el actual artículo 2), y la posibilidad de tener personal a cargo. Es importante ratificar que, para mayor seguridad jurídica, es importante determinar qué clase de desconcentración tendría el Consejo, para así poder definir sus posibilidades de actuación jurídica.

La segunda norma es el nuevo artículo 10, en el que se incluyen dos elementos diferentes. En el párrafo primero se establece un mínimo de presupuesto con que

[5] Ver art. 191 y 192 de la Constitución Política.

debe contar el Consejo, y además que contará con personalidad jurídica instrumental, lo que es repetitivo debido a que esta calidad ya se indicó en el artículo 1.

En el párrafo segundo de este artículo 10, se establece la obligatoriedad de consulta de aquellos proyectos de ley relacionados con la competencia del Consejo, lo que corresponde al actual artículo 9 de la Ley. Es así como el mismo contenido se encontraría en dos normas: el párrafo segundo del nuevo artículo 10, y el actual artículo 9 que pasaría a ser el artículo 11, debido a que este último no se deroga. Se recomienda revisar este punto para evitar repeticiones normativas.

III. -ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En relación con la reforma planteada, en el artículo 1 del proyecto, al artículo 4 de la Ley N°1362, se recomienda indicar el nombre completo de las instituciones señaladas (CONARE, UNIRE) con el fin de lograr mayor claridad y formalidad en la norma.
Se reitera la sugerencia de revisar el contenido del párrafo segundo del nuevo artículo 10, en relación con artículo 9 vigente de la Ley N°1362.

IV. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 119 de nuestra Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Consejo Superior de Educación
- Consejo Nacional de Rectores
- Universidad de Costa Rica
- Universidad Nacional
- Universidad Estatal a Distancia

- Universidad Técnica Nacional

Facultativas:

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Hacienda
- Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup)
- Defensoría de los Habitantes
- Procuraduría General de la República
- Asociación Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica

Elaborado por: lrq
/*lsch//30-7-2020
c. archivo