



DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS, ESTUDIOS Y REFERENCIAS

AL-DEST- IJU - 288 -2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**LEY PARA LA INCORPORACION INTEGRAL DE LA EDUCACION
SOCIOEMOCIONAL EN LA EDUCACIÓN FORMAL Y NO FORMAL**

EXPEDIENTE Nº 21.498

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE AREA**

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

25 DE NOVIEMBRE DE 2019



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	ANÁLISIS DE FONDO	4
2.1.	Concepto de la Educación Socioemocional	4
2.2.	Educación Socioemocional en Costa Rica	5
III.	ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO	7
Artículo 1.	.....	7
Artículo 2.	.....	8
Artículo 3.	.....	8
Artículo 4.	.....	11
Artículo 5.	.....	12
Artículo 6.	.....	12
Artículo 7.	.....	14
Artículo 8.	.....	15
Artículo 9.	.....	15
Artículo 10.	.....	16
Artículo 11.	.....	16
Transitorio único	.....	17
IV.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	18
V.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	19
Votación	.....	19
Delegación	.....	19
Consultas	.....	19
Obligatorias:	.....	19
Facultativas	.....	19
VI.	FUENTES.....	19



**AL-DEST- IJU - 288 -2019
INFORME JURÍDICO¹**

**LEY PARA LA INCORPORACION INTEGRAL DE LA EDUCACION
SOCIOEMOCIONAL EN LA EDUCACIÓN FORMAL Y NO FORMAL**

EXPEDIENTE N° 21.498

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa pretende la incorporación de la Educación Socio-Emocional como materia obligatoria en la malla curricular de la educación formal y no formal en Costa Rica; la cual se impartiría como un eje transversal con una frecuencia semanal de al menos 80 minutos.

Según la iniciativa, la ley sería vinculante para el Ministerio de Educación Pública en todos sus niveles educativos, especialmente el desarrollo de temas relacionados con la inteligencia emocional, la empatía, la toma de decisiones, es decir, la salud mental de la niñez y adolescencia, como complemento a la educación básica.

Quién propone justifica que la educación socioemocional en Costa Rica se encuentra en normas segmentadas y dispersas aplicable por distintas instituciones, con baja efectividad o eficacia. Su idea es unificarlas en esta propuesta, atendiendo, incluso, la visión de la OMS en su Plan de Acción en Salud Mental 2013-2020.

Según la propuesta tiene alcance no solo sobre el MEP, sino también sobre el Ministerio de Salud, y el Programa Cen Cinai, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social en lo que se refiere a atención psico-social a familias y personas menores de edad.

Asimismo, según el proyecto sería vinculante para las universidades públicas y privadas, así como las entidades responsables de la educación técnica en el país, quienes deberán incorporar esta materia como un curso regular en todas las carreras.

La propuesta crea un Equipo de Seguimiento y Monitoreo compuesto de seis miembros designados por el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Cultura y Juventud, y la Caja Costarricense del Seguro Social.

¹ Elaborado por **Alexis Zamora Ovarés**, asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Jurídico-Social. Revisión final y autorización a cargo de **Fernando Campos Martínez**, Director, a.i., del Departamento de Servicios Técnicos.

II. ANALISIS DE FONDO

Con el fin de ilustrar el análisis jurídico del proyecto, consideramos importante tener claridad sobre algunos de los conceptos que se mencionan en el mismo.

2.1. Concepto de la Educación Socioemocional

La Educación Socioemocional está diseñada como un proceso de aprendizaje a través del cual los niños y las niñas desarrollan e integran en su vida los conceptos, valores, actitudes y habilidades, que les permitirán comprender y manejar las emociones propias, construir una identidad personal, mostrar atención y cuidado hacia los demás, colaborar, establecer relaciones positivas, tomar decisiones responsables y aprender a manejar situaciones retadoras, de manera constructiva y ética.

En particular se busca que los alumnos de este nivel escolar, desarrollen habilidades y estrategias para la expresión e identificación consciente de las emociones, la regulación y gestión de las mismas, el reconocimiento de las causas y efectos de la expresión emocional; así como adquirir estrategias para trabajar la tolerancia a la frustración y lograr postergar las recompensas inmediatas. Con ello se busca que los alumnos comprendan y aprendan a lidiar de forma satisfactoria con los estados emocionales impulsivos o aflictivos, y logren hacer de la vida emocional un detonante para la motivación, el aprendizaje y la construcción de relaciones sociales respetuosas y positivas a través del diálogo.²

La educación socioemocional tiene un carácter transversal, ya que está presente en distintos ámbitos y momentos del currículo. Se concibe como el proceso de aprendizaje mediante el cual se integran conceptos, valores, actitudes y habilidades de los estudiantes, especialmente a nivel de secundaria. Esto les permite conocer y manejar sus emociones, construir una identidad personal, mostrar atención y cuidado hacia los demás, colaborar, establecer relaciones positivas, tomar decisiones responsables y aprender a manejar situaciones retadoras, de manera constructiva y ética. De esta forma se pretende gestar habilidades socioemocionales que se traduzcan en comportamientos, actitudes, rasgos de la personalidad, que se concreten en herramientas mediante las cuales, los niños y adolescentes, logren entender y regular sus emociones. Se trata de estimular las capacidades personales para la socialización mediante un proceso de aprendizaje permanente con la finalidad de generar un sentido de bienestar. Busca detonar la

² Aprendizajes. Claves para la educación integral.
https://www.planprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/EDUCACION_SOCIOEMOCIONAL.pdf

motivación intrínseca del estudiante por medio del manejo de sus emociones para que tome control de su proceso de aprendizaje.

La perspectiva pedagógica de la educación socioemocional clarifica los aspectos teóricos y metodológicos para evitar confusión con enfoques como el diagnóstico clínico como el punto de partida y el trabajo interpretativo o terapéutico. Su propósito es de otra naturaleza, consiste en proveer a los estudiantes y a los docentes de herramientas para trabajar en el ámbito instruccional y aprovechar las interacciones que ocurren en el aula para favorecer el aprendizaje y la convivencia escolar, mejorando sus recursos didácticos. El enfoque pedagógico busca orientar la práctica de los docentes para impulsar la educación integral de los estudiantes cada ciclo escolar.

El Área de Educación Socioemocional se organiza a partir de cinco dimensiones que guían el enfoque pedagógico y las interacciones educativas. Estas dimensiones se cultivan mediante el desarrollo de las habilidades específicas que las componen, las cuales tienen diferentes indicadores de logro para cada nivel educativo y grado escolar. Las dimensiones son: autoconocimiento, autorregulación, autonomía, empatía, y colaboración³.

2.2. Educación Socioemocional en Costa Rica

Tal y como hemos podido ver en el apartado anterior, el tema de la educación socioemocional resulta de trascendental importancia para el desarrollo personal y social de todas las personas. Se trata del logro de habilidades personales y sociales que enfocadas a mantener en las personas un equilibrio emocional que les permita una interacción consigo mismas, y con el entorno social que les rodea de manera sana, positiva y asertiva.

Expertos en el tema han destacado la importancia de que cualquier esfuerzo en educación socioemocional se dé principalmente en edades tempranas. De ahí la importancia de formular iniciativas educativas en el entorno educativo.

Costa Rica no ha estado ajena a esta preocupación por formular iniciativas de educación y promoción en principios, valores, y habilidades sociales que les ayuden a las personas que habitan en este país a desenvolverse de manera sana, saludable y exitosa en la vida personal y social. De hecho, el diputado proponente reconoce que *“nuestro país, en materia de educación, tradicionalmente ha incorporado algunos aspectos relacionados con el desarrollo emocional en su sistema educativo formal, pero se ha hecho como eje transversal (...)”*⁴.

³ <https://www.santillanacontigo.com.mx/la-educacion-socioemocional-la-educacion-basica/> .

⁴ Ver exposición de motivos del proyecto de ley N° 21.498.

En nuestro país la política estatal relacionada con la salud mental de la población, está a cargo del Ministerio de Salud, y en esa condición es el responsable de coordinar la definición de la Política Nacional de Salud Mental, la cual surge de la necesidad de contar con un marco normativo técnico para conducir a los actores sociales hacia la promoción de la salud mental, prevención de enfermedades, atención, curación y rehabilitación de personas con trastornos mentales en el ámbito comunitario.

Dicha política se fundamenta en los siguientes enfoques: derechos humanos, género, diversidad, integración, inclusión social, participación social, desarrollo humano sostenible, evidencia científica y buenas prácticas en salud mental y parte de un análisis estimativo de la realidad nacional sobre salud mental que sirvió para determinar puntos críticos y prioridades.

La Política Nacional de Salud Mental se estructura con base en cinco ejes: biológico, ambiental, social-económico-cultural, sistemas y servicios de salud, y fortalecimiento institucional. Con todos estos elementos, la política aspira a que, en Costa Rica, se le otorgue a la salud mental la prioridad necesaria en los modelos de atención en salud, haciendo énfasis en la atención en la comunidad.⁵

En el caso concreto de la salud mental, el Estado costarricense ha manifestado en diversas oportunidades lo siguiente:⁶

“Que existe un marco internacional que reconoce la salud mental como un derecho, respaldándose en instrumentos como la Declaración de los Derechos Humanos y de la Salud Mental proclamado por la Federación Mundial de Salud Mental (26 de agosto de 1989); los Principios de la Declaración de Caracas. Conferencia Regional para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica (Caracas, 14 de noviembre de 1990); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1991); los Principios de Brasilia. Conferencia Regional en Brasilia (noviembre de 2005); la Declaración de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (adoptado por Naciones Unidas en diciembre de 2006); El 49° Consejo Directivo de la OPS. 61.A Sesión del Comité Regional, Washington D.C., 2009, que aprobó la Estrategia Regional y el Plan de Acción sobre Salud Mental (2009-2019); la Declaratoria de Corobicí, San José (XXV Congreso Centroamericano de Psiquiatría, con énfasis en Derechos Humanos, abril de 2011), entre otros. Este marco respalda la elaboración de políticas nacionales en los Estados Partes orientadas a garantizar este derecho, como

⁵ <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf> .

⁶ Decreto N° 40881 <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf> y Oficializa la Normativa Nacional para la Articulación Interinstitucional en el Abordaje Integral del Comportamiento Suicida.

III. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO

Artículo 1.

En primer lugar, el párrafo encabezado del artículo tiene una redacción confusa, hay que corregirla, nos referimos a la frase que dice “Según son utilizados en esta ley, los siguientes términos tienen las siguientes definiciones”. La frase es redundante.

Como el artículo está compuesto por incisos, esta asesoría hará comentarios según corresponda.

Sobre el **inciso a)** considera esta asesoría, la definición es sumamente general, debería ser más precisa, abarcar valores, actitudes y habilidades que les permiten comprender y manejar sus emociones, construir una identidad personal, mostrar atención y cuidado hacia los demás, colaborar, establecer relaciones positivas, tomar decisiones responsables y aprender a manejar situaciones retadoras, de manera constructiva y ética.

En el **inciso b)** esta asesoría encuentra que no tiene un enfoque aplicado al contenido de la ley, sino que es un concepto más amplio, que no solo va al plano mental sino también al físico. En todo caso debería ser una definición “promoción de la salud mental” y para ello está la definición del inciso d) “salud mental”.

En el **inciso c)** debería eliminarse la referencia “Termino desarrollado por Mayer y Salovey 1997”, pues la ley no es prosa ni ensayo.

Respecto del **inciso d)**, hemos de indicar que la Política de Salud Mental ⁷ ha determinado que:

“La salud mental se entiende como un proceso de bienestar y desempeña personal y colectivo caracterizado por la autorrealización, la autoestima, la autonomía, la capacidad para responder a las demandas de la vida en diversos contextos familiares, comunitarios, académicos, laborales, y disfrutar de la vida en armonía con el ambiente.”

Es decir, el país ya tiene una definición de “salud mental”, sería conveniente que el legislador confronte la anterior definición con lo que tiene el proyecto en el artículo 1 inciso d).

Respecto de lo señalado en el **inciso e)**, en criterio de esta asesoría la redacción no corresponde a una buena técnica legislativa. Lo anterior por cuanto resulta excesivamente amplio, impreciso e indeterminado referirse a “Término común

⁷ <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf>.

utilizado en las escuelas, especialmente en Europa (...)" Además, la mención final que establece (OMS,1997) no dice nada para los efectos del de una definición que se pretenda incluir en un proyecto de ley. Reiteramos que la ley no se redacta en forma de prosa.

Artículo 2.

El artículo 2 propone 8 fines que persigue la iniciativa que aparecen en los incisos a) al i).

El **inciso b)** tiene el anglicismo "stress" ajustarlo al castellano.

En el **inciso c)** no sabemos a quienes se refiere como "y otras personas adultas".

En el **inciso f)** suponemos que es relacionase exitosamente con los demás, pues no se entiende que una persona pueda relacionarse consigo misma. Puede hacer auto reflexión.

Consideramos que cada uno de los fines se ajustan a los diferentes principios y enfoques enunciados en la la política de salud mental del país, los cuales resultan congruentes con la dignidad y los derechos humanos de las personas.

Los principios a los que se refieren los fines son la equidad, la universalidad, solidaridad, la igualdad sustantiva, la ética, la calidad y calidez, y la autonomía. A su vez, contienen una serie de enfoques que se circunscriben en aspectos como derechos humanos, género, diversidad, integración, inclusión social, y participación activa. Estas consideraciones nos permiten determinar que los fines son congruentes con los principios y enfoques señalados en la Política de Salud Mental; y en consecuencia, la aprobación de esta norma, con los ajustes indicados, es procedente si así lo determinan las señoras y señores diputados.

Artículo 3.

El artículo 3 pretende la creación de la Educación Socio-Emocional como materia obligatoria en la currícula de educación formal y no formal en Costa Rica.

En este análisis conviene tener presente las atribuciones del Ministerio de Educación Pública, las cuales han sido establecidas legalmente, principalmente a partir de lo dispuesto en la Ley 3481 del 13 de enero de 1965, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. Al respecto, esta ley señala en su artículo 1, que el Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de la educación y por tanto 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.*" Por su parte, en el artículo 2 se establece como

competencia específica y exclusiva del Ministerio de Educación Pública "(...) *poner en ejecución los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación*". En consecuencia, el Ministerio de Educación es un ejecutor de las resoluciones o acuerdos del Consejo Superior de Educación, y por tal motivo, complementa su función con las competencias constitucionales atribuidas al Consejo Superior de Educación.

Adicionalmente, los artículos 30 y 31 de la Ley Fundamental de Educación, N° 2160 de 25 de setiembre de 1957, reconocen al Ministerio de Educación Pública como el coordinador entre los órganos y las instituciones del Estado, para ofrecer a las comunidades con programas tendientes a elevar el nivel cultural, social y económico de sus miembros.

Precisamente por ello, por mandato constitucional, corresponde al Consejo Superior de Educación la dirección de la enseñanza oficial, y por mandato legal, corresponde al Ministerio de Educación Pública, la administración del sistema educativo y la ejecución de los planes, programas y demás determinaciones que emanen del Consejo Superior de Educación.

Por otra parte, tenemos que el artículo 81 de la Constitución Política, establece que "*La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo*".

En efecto, el Consejo Superior de Educación (CSE), es el ente encargado de la dirección de la enseñanza oficial, junto con el Ministerio de Educación. El cumplimiento del derecho fundamental a la educación y el mejoramiento de su calidad, en especial en lo que atañe a la estructuración, oficialización y la puesta en marcha de planes y programas de estudio, es una competencia exclusiva del Ministerio de Educación Pública conjuntamente con el Consejo Superior de Educación.

Al respecto la Procuraduría General de la República, ha señalado:

La normativa vigente en Costa Rica en lo que respecta a Educación, le otorga tanto al Ministerio de Educación Pública como al Consejo Superior de Educación, una responsabilidad compartida que ejercen a nombre del Estado, para cumplir el derecho fundamental a la educación.

Precisamente el artículo 81 de la Constitución Política, establece que la dirección general de la enseñanza oficial, sea la educación impartida por el Estado, corresponde a un Consejo Superior presidido por el Ministro de ramo, otorgando a esta entidad relevancia constitucional para autorizar y establecer los planes de estudio y programas del sistema de educación pública. En esa misma línea el legislador lo reconoció en los artículos 5 y 9 de la Ley Fundamental de Educación N°2160 del 25 de setiembre de 1957. (...) el Ministerio de Educación es un ejecutor de las resoluciones del Consejo

Superior de Educación, y por tal motivo, complementa su función con las competencias constitucionales atribuidas al Consejo Superior de Educación.⁸

Asimismo, la Sala Constitucional ha indicado:

“Es evidente, que la normativa vigente en Costa Rica en lo que respecta a Educación, le otorga tanto al Ministerio de Educación Pública como al Consejo Superior de Educación, una responsabilidad compartida que ejercen a nombre del Estado, el de procurar cumplir el derecho fundamental a la educación que tienen los habitantes de la República y en este caso los estudiantes- derecho fundamental que debe entenderse por parte del Estado como la obligación de brindar la mejor calidad de ella-, de ahí que tales textos deben cumplir con los planes y programas de estudio, emanados del Consejo Superior de Educación, como órgano que le corresponde la dirección general de la enseñanza oficial, y como enseñanza oficial debe entenderse la enseñanza pública y por ende la que debe regir en los centros educativos de país.”⁹

El artículo 8, de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública (LCSE), Ley N.º 1362 del 8 de octubre de 1951, señala que ese Consejo debe 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.
- f)** 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.
- i)** Los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo del 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.

La Ley N°2160, Ley Fundamental de Educación, del 25 de setiembre de 1957, establecer en su artículo 9:

⁸ Procuraduría General de la República. Dictamen 113 del 31 de marzo del 2014.

⁹ Sala Constitucional, voto N.º 461-1996 de las 16:30 horas del 24 de enero de 1996

“Artículo 9:

El Consejo Superior de Educación autorizará los planes de estudio y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación. Esos planes y programas serán flexibles y variarán conforme lo indiquen las condiciones y necesidades del país y el progreso de las ciencias de la educación y serán revisados periódicamente por el propio Consejo. Deberán concebirse y realizarse tomando en consideración:

- a) Las correlaciones necesarias para asegurar la unidad y continuidad del proceso de la enseñanza; y*
- b) Las necesidades e intereses psicobiológicos y sociales de los alumnos.”*

Por su parte el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública (LOMEP), Ley N.º 3481, del 13 de enero de 1965:

“Artículo 2º.- Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución de los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación.”

En virtud de todas las consideraciones que han sido expuestas, esta asesoría considera que lo primero que debe señalarse es que dadas las competencias constitucionales que tiene el Consejo Superior de Educación, esta propuesta de ley debe ser consultada obligatoriamente a ese Consejo.

Adicionalmente, consideramos que **la norma propuesta es violatoria del artículo 81 de la Carta Magna**, según el cual la creación de materia de educación socio-emocional como un tema obligatorio en la educación formal y no formal del país, debería derivar de un acuerdo del Consejo Superior de Educación, y no de una ley específica para tal fin. En consecuencia, esta norma podría ser inviable por inconstitucional.

Artículo 4.

Consideramos importante llamar la atención en el sentido de que lo que la iniciativa denomina como “*educación socio-emocional*”, es parte de una visión integral de la salud mental de las personas, concebido en la mayoría de los documentos y declaraciones de principios referentes a la salud mental, donde se destaca La Política Nacional de Salud Mental,¹⁰ la cual señala la pertinencia que todas las personas sin distinción sean parte de las políticas estatales que promuevan e incentiven estilos de vida saludables y acordes con una adecuada salud mental.

En el sentido anterior, en criterio de esta asesoría, el artículo 4 es procedente, y puede ser aprobado, si así lo determinan las señoras y señores diputados.

¹⁰ <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf>

Artículo 5.

El artículo 5 pretende que la presente iniciativa sea vinculante para el Ministerio de Educación Pública en todos sus niveles educativos, el Ministerio de Salud, especialmente todo lo relacionado con salud mental y niñez y adolescencia y el Programa Cen Cinai, El Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social en lo que se refiere a atención psico-social a familias y personas menores de edad.

Esta asesoría considera que en lo relativo a las instituciones autónomas, las cuales vincula el artículo, como el Patronato Nacional de la Infancia o el Instituto Mixto de Ayuda Social, podría afectar el principio de autonomía que le otorga el artículo 188¹¹ constitucional. Se recomienda revisar este artículo precisamente por considerar esta asesoría podría ser violatorio de la autonomía de las instituciones citadas.

Respecto del carácter vinculante del Ministerio de Educación, nos permitimos recordar lo expuesto en ocasión del análisis del artículo 3 de esta iniciativa; en el sentido de que la norma propuesta es violatoria del artículo 81 de la Carta Magna, según el cual la creación de materia de educación socio-emocional como un tema obligatorio en la educación formal y no formal del país, debería derivar de un acuerdo del Consejo Superior de Educación, y no de una ley específica para tal fin. En consecuencia, esta norma podría ser inviable por inconstitucional.

Artículo 6.

Párrafo primero

Según la norma en el sistema educativo formal, de la primera infancia al cuarto ciclo de la Educación se establecerá una materia de Educación Socio-Emocional, con una frecuencia semanal de al menos 80 minutos. El párrafo primero concluye determinando que los contenidos de la educación socio-emocional deberán formar parte de los contenidos transversales según corresponda por materia.

Como es posible observar, se pretende que el Ministerio de Educación Pública establezca desde el nivel de la primera infancia, y hasta el cuarto ciclo una materia de Educación Socio-Emocional, con una frecuencia semanal de al menos 80 minutos. Esta circunstancia evidentemente significaría una erogación extraordinaria de recursos humanos y materiales por parte del Ministerio de Educación; por lo que debe tomarse en cuenta lo estipulado en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, que en lo que interesa dispone en su artículo 44 los principios rectores del ejercicio económico y financiero de los entes públicos. El artículo estipula que:

¹¹ Artículo 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes”.

Esta asesoría considera que el proyecto de ley debería de cumplir con lo establecido en la norma de cita, indicando el origen de los recursos que permitirían que se pueda impartir la materia de Educación Socio-Emocional, con una frecuencia semanal de al menos 80 minutos en el sistema educativo formal, de la primera infancia al cuarto ciclo de la Educación

Hacemos del conocimiento de las señoras y señores diputados lo anterior, con el fin de que lo consideren al momento del conocimiento y aprobación de la norma en estudio.

Segundo párrafo

El segundo párrafo hace referencia a que las universidades públicas deberán incorporar la materia de Educación Socio-Emocional como un curso regular en todas las carreras. Al respecto debemos indicar que en virtud del principio de autonomía que les confiere la Constitución Política a las Universidades estatales, no podría, mediante una ley, obligárseles al cumplimiento de tal fin, esto en razón del principio de autonomía universitaria del artículo 84 constitucional. Lo que podría es autorizarles para que, si lo consideran oportuno y pertinente cumplan la función que les pretende encomendar la norma.

En el caso de las universidades privadas, la pretensión de incorporar la materia de Educación Socio-Emocional como un curso regular en todas las carreras; debería derivarse de un acuerdo emitido directamente por el Consejo Superior de Educación bajo los mismos argumentos esbozados en el artículo 3 de la presente ley, pero con cierta deliberación interna en virtud del principio de libertad de enseñanza de los artículos 79, 80 y 81 de la Constitución Política.

Igual criterio merece el análisis del artículo cuando se refiere a las entidades responsables de la educación técnica. A este respecto nos parece importante que se clarifique si se trata de los programas de Educación Técnica impartidos por el Ministerio de Educación Pública, o del INA, o de institutos y otras modalidades de educación técnica que han sido autorizados para tal fin. Sin embargo, para cualquiera de los escenarios aplica el razonamiento expuesto en el análisis del artículo 3; es decir, se trata de una competencia exclusiva del Consejo Superior de Educación y cuando se trata de centros o instituciones autónomas se ha de respetar su autonomía de gobierno y administrativa.

Sobre el tema de técnica y orden de las ideas en las disposiciones, obsérvese que los párrafos primero y segundo encierran intenciones diferentes. En efecto, esta asesoría considera que por tratarse de contenidos muy diferentes, lo recomendable sería se incluya el párrafo segundo en un nuevo artículo del proyecto.

Artículo 7.

El artículo hace referencia a la aplicación de la Educación Socio-Emocional en la educación no formal, de las siguientes instituciones: Patronato Nacional de la Infancia, al Instituto Mixto de Ayuda Social, y a la Caja Costarricense del Seguro Social. Hay que tener presente que se trata, la mayoría, de instituciones autónomas; y en tal sentido, se rigen por lo dispuesto en el artículo 188¹² constitucional, mismo que les otorga un principio de autonomía, incluso reforzada cuando se trata de la CCSS y el PANI, según el cual gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. En este sentido, debe entenderse que cualquier acto legislativo como el que propone la norma, debe entenderse como una mera autorización –facultad- para que el ente pueda optar o no, por la realización de lo pretendido, el problema es que la disposición las obliga, con lo cual podría violentar dicho principio constitucional.

También consideramos que la redacción del artículo es muy amplia y confusa, lo que podría violentar el principio de la seguridad jurídica¹³, y dificultar su comprensión por parte del operador jurídico, y además la obligación agrega costos en cuanto al nuevo servicio, los cuales no hay claridad sobre su fuente.

Así como está el artículo no es viable desde el punto de vista constitucional, de hecho, requiere consultas obligatorias a todas las instituciones autónomas mencionadas.

¹² Constitución Política, Artículo 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

¹³ Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Sala Constitucional Resolución N° 2000-000878. «La seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública». Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2000-000878.

Artículo 8.

El artículo 8 se refiere que la educación socio-emocional será coordinada por un Equipo de Seguimiento y Monitoreo integrada por las siguientes entidades: Ministerio de Educación Pública, quien coordinará y vigilará lo correspondiente a la educación no formal, Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Secretaria de la Red de Cuido, Ministerio de Cultura y Juventud.

Dentro de las entidades que serían parte del Equipo se mencionan tres autónomas, a saber Caja Costarricense del Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia, y el Instituto Mixto de Ayuda Social. Otra vez insistimos en que, por tratarse de instituciones autónomas, se encuentran regidas por lo que establece el artículo 188 constitucional, y en consecuencia el legislador deberá oír la opinión de ellas. En todo caso, el Equipo, que es externo, podría interferir en labores administrativas de los entes y ahí podría haber algún tipo de inconstitucionalidad.

En relación con la responsabilidad que se le impone al Ministerio de Educación Pública, de coordinar y vigilar lo correspondiente a la educación no formal, consideramos que bajo los mismos criterios que han sido expuestos en el artículo 3 de esta iniciativa, cualquier obligación al Ministerio de Educación Pública, debe obedecer a un acuerdo previo del Consejo Superior de Educación; según lo determina el artículo 81 constitucional.

Observamos que los artículos 8 y 9 son de contenidos similares, y que con una correcta redacción podría formularse una sola norma. Lo anterior en razón de no ser repetitivos.

Artículo 9.

Mediante el artículo 9 se pretende la creación, de lo que ya el artículo 8 menciona, de un Equipo de Seguimiento y Monitoreo, el cual estaría compuesto de seis miembros designados por el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Cultura y Juventud, la Caja Costarricense del Seguro Social. Cada una de las anteriores entidades designará un representante del Equipo de Seguimiento y Monitoreo con conocimiento técnico y capacidad de ejecución y toma de decisiones.

Tampoco es comprensible en la norma cuando al final de la misma se determina que los representantes del Equipo de Seguimiento y Monitoreo han de tener "conocimiento *técnico y capacidad de ejecución y toma de decisiones*". Esta última frase es muy amplia y ambigua, lo cual puede prestarse para varias interpretaciones lesionando el principio de la seguridad jurídica¹⁴.

¹⁴ Sala Constitucional Resolución N° 2000-000878.

Otro aspecto que tiene que ver con la redacción, se refiere a cuando se dice que cada una de las anteriores entidades designará un representante “*del*” *Equipo (...)*”, cuando lo correcto debería ser “*al Equipo*”.

Una cuestión adicional, a qué órgano, ente o Ministerio estaría adscrito el Equipo, pues no se visualiza en el proyecto ningún tipo de naturaleza jurídica, ni personificación presupuestaria.

En razón de lo expuesto, es criterio de esta asesoría que antes del conocimiento y aprobación de la norma, las y los señores diputados deben mejorar su redacción.

Artículo 10.

Mediante el artículo 10 se le atribuyen funciones al Equipo de Seguimiento y Monitoreo.

En general, en el **inciso a)** encontramos una redacción muy amplia, indeterminada e imprecisa, ya que señala que se definirán “*las propuestas*”; sin embargo, no establece finalmente quien será el responsable de validar y poner en ejecución las acciones que en ese punto se mencionan.

En el mismo inciso al final se menciona a los “*programas y proyectos en los ámbitos no formales*”. Esta frase puede llevar a confusión al operador jurídico ya que en el proyecto se viene hablando de sistema educativo formal y no formal; pero nunca de “*ámbitos*” como lo señala el artículo. ¿Qué significa “*ámbitos o sistemas no formales*”? ¿Qué órganos, instituciones u organizaciones se categorizan en ese esquema?

Consideramos oportuno que se mejore y clarifique esta redacción.

Consideramos que las funciones de los incisos b) y c) resultan acorde con el marco general de la iniciativa.

Artículo 11.

El artículo propone que, para garantizar la calidad de los programas en educación formal y no formal, “la Comisión citada” elaborará instrumentos, herramientas y otros mecanismos para establecer estándares para la educación socio-emocional en los diversos contextos en que ésta se aplicará. Es un lenguaje en prosa no propio de técnica de la ley, además en ningún artículo aparece una “Comisión”, sino que los

artículos 8, 9, y 10 mencionan un “Equipo”. Esta circunstancia podría violentar el principio de la seguridad jurídica¹⁵, y en consecuencia hacer inviable la norma.

Transitorio único

El transitorio único determina que el Equipo de Seguimiento y Monitoreo al que se refiere esta ley será instaurado en un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la misma.

Previo al análisis de esa disposición transitoria conviene tener presente el significado de la normativa de tránsito. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República en el dictamen C-060-99 del 24 de marzo de 1999, expresó lo siguiente:

"Las disposiciones transitorias forman parte del Derecho Intertemporal en cuanto tienen a solucionar conflictos de leyes. Ante los problemas de transitoriedad que la ley nueva produce, el legislador establece un régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes. En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia. Se ha dicho que el contenido de las disposiciones transitorias consiste en:

'a) Las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes.

En la misma opinión el Ente Procurador señaló que:

'En efecto, una disposición transitoria puede solucionar el conflicto de leyes estableciendo cuál de las dos –la antigua o la nueva ley- es la llamada a regular cada tipo de situación jurídica. Así, por ejemplo, puede ordenarse que las situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose en todo caso por ella. Esta clase de disposiciones transitorias contiene normas de conflictos en sentido estricto; es decir, no regulan directamente situación alguna, sino que a través de un punto de conexión determinan cuál de las leyes en conflicto es la aplicable. Junto a esta posibilidad, cabe asimismo que el legislador dicte otra clase de disposiciones transitorias, en virtud de las cuales se da una regulación específica – diferente, por tanto, de las recogidas en la ley antigua y en la ley nueva -, a las situaciones pendientes al momento del cambio legislativo, o a las situaciones que se produzcan en tanto entra

¹⁵ Sala Constitucional, Cit, Res. N° 2000-000878.

plenamente en vigor la nueva ley en los casos de eficacia diferida. Este segundo tipo de disposiciones transitorias no contiene ya normas de conflicto en sentido técnico, sino por emplear de nuevo la terminología del Derecho Internacional Privado, normas materiales, que imputan directamente a un supuesto de hecho una consecuencia jurídica. Lo que hace a estas disposiciones poseer naturaleza intertemporal no es ya su estructura, sino que su supuesto de hecho contempla precisamente un problema de conflicto de leyes. De ahí, que se trate de normas con vigencia temporal limitada o leyes ad tempus, pues por definición se refieren a un número de posibles situaciones no indefinido; y de ahí también, que, al contener normas materiales, puedan suscitar a su vez nuevos conflictos temporales con otras leyes' L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, pp. 193-194"

En virtud de las consideraciones anteriores, y siendo que la disposición cumple con los elementos para ser transitoria, la misma es procedente si así lo determinan las señoras y señores diputados.

Para esta asesoría, es importante dejar claro que, tratándose de la creación de una nueva instancia, esta podría estar sujeta a la disposición de nuevos recursos económicos; los cuales podrían no estar presupuestados en el ejercicio económico del año en que entre en vigencia la ley. Esta circunstancia podría condicionar la puesta en marcha del denominado Equipo de Seguimiento y Monitoreo. Y, como ya se dijo, ese denominado "Equipo", categoría administrativa de dudosa raigambre en el Derecho administrativo, no tiene adscripción ni naturaleza jurídica, con lo cual la norma Transitoria tendría dificultades de ejecución.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Para una mejor comprensión del proyecto por parte del operador jurídico, así como para ser congruente con la buena técnica legislativa, consideramos que el artículo 3 debería ir de primero, para posteriormente referirse a lo que establecen los artículos 1 y 2 sobre los fines y definiciones respecto de la creación de la Educación Socio-Emocional como materia obligatoria en la currícula de educación formal y no formal costarricense.
2. En el artículo 6 consideramos importante revisar la oportunidad de incluir el segundo párrafo en otro artículo diferente. Lo anterior por cuanto se trata de un contenido totalmente distinto al primero. Dicho párrafo establece que:
3. Observamos que los artículos 8 y 9 son de contenidos similares, y que con una correcta redacción podría formularse una sola norma. Lo anterior en razón de no ser repetitivos en aspectos que podrían ser cubiertos bajo una sola definición.

4. El proyecto tiene lenguaje en prosa que se fue señalando en el análisis de cada artículo que debería ser corregido.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Por no contemplar las excepciones previstas en el artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto podría ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Universidades públicas
- Consejo Superior de Educación
- Patronato Nacional de la Infancia
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Instituto Nacional de Aprendizaje

Facultativas

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud

VI. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución y Leyes:

- Constitución Política, del 07 de noviembre de 1949
- Ley Fundamental de Educación, N.º 2160 de 25 de setiembre de 1957,
- la Ley 3481 del 13 de enero de 1965, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública
- Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, Ley N.º 1362 del 8 de octubre de 1951

- Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, Ley N.º 3481 del 13 de enero de 1965:
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001.

Poder Ejecutivo

- Decreto N° 40881 Ministerio de Salud.

Procuraduría General de la República.

- Dictamen C-060-99

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Voto N.º 461-1996
- Voto N° 000878-2000

Portales de internet

- <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf>
- Aprendizajes. Claves para la educación integral.
https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/EDUCACION_SOCIOEMOCIONAL.pdf
- <https://www.santillanacontigo.com.mx/la-educacion-socioemocional-la-educacion-basica/>

Elaborado por: azo
/*Isch// 25-11-2019
c. archivo//d//s