

REALIDADES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY PARA PREVENIR LA REVICTIMIZACIÓN Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

Realities regarding the implementation of the law to prevent revictimization and ensure the rights of minors in the Costa Rican educational system

Realidades sobre a implementação da lei para prevenir a revitimização e garantir os direitos de menores de idade no sistema educativo costa-riquenho

José Mario Achoy Sánchez¹

Costa Rica

jose.achoy@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

RESUMEN

En este artículo se presenta el análisis efectuado a la implementación de la ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de menores de edad en el sistema educativo costarricense. La contribución académica pretende visibilizar algunos de los retos y desafíos presentados en el marco de esta normativa costarricense, frente al escenario cotidiano de las realidades educativas desde la perspectiva estudiantil y docente. Por medio de un análisis cualitativo, se efectúa el abordaje integral de la ley; y, por medio de un estudio cuantitativo, se analizan sus implicaciones prácticas en las distintas Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Los resultados muestran deficiencias normativas de la ley, en su puesta en marcha para el ámbito educativo, así como una serie de divergencias prácticas según los datos correspondientes a cada una de las Direcciones Regionales de Educación.

PALABRAS CLAVE: DERECHOS ESTUDIANTILES, VIOLENCIA, ESTUDIANTES, DOCENTES, DERECHOS LABORALES

ABSTRACT

This article presents an analysis of the implementation of the law aimed at preventing revictimization and ensuring the rights of minors in the Costa Rican educational system. The academic contribution seeks to shed light on some of the challenges and issues encountered within the framework of this Costa Rican legislation, in the face of the everyday scenarios in educational realities from both the student and teacher perspectives. Through a qualitative analysis, a comprehensive examination of the law is conducted; additionally, a quantitative study is employed to analyze its practical implications in the various Regional Departments of Education within the Ministry of Public Education of Costa Rica. The findings reveal normative deficiencies in the law's implementation within the educational context, as well as a series of practical divergences based on the data corresponding to each of the Regional Departments of Education.

KEY WORDS: STUDENT RIGHTS; VIOLENCE; STUDENTS; TEACHERS; LABOR RIGHTS

RESUMO

Este artigo apresenta a análise efetuada à implementação da lei para prevenir a revitimização e garantir os direitos de menores de idade no sistema educativo costa-riquenho. A contribuição acadêmica pretende visibilizar alguns dos desafios e problemas apresentados no âmbito desta normativa costa-riquenha, diante do cenário cotidiano das realidades educativas desde a perspectiva estudiantil e docente. Por meio de uma análise qualitativa, realiza-se a

1 Universidad de Costa Rica

abordagem integral da lei; e, por meio de um estudo quantitativo, analisam-se suas implicações práticas nas diferentes Direções Regionais de Educação do Ministério da Educação Pública da Costa Rica. Os resultados mostram deficiências normativas da lei, na sua implementação no âmbito educativo, bem como uma série de divergências práticas segundo os dados correspondentes a cada uma das Direções Regionais de Educação.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITOS ESTUDANTIS; VIOLÊNCIA; ESTUDANTES; DOCENTES; DIREITOS TRABALHISTAS

INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos de las personas menores de edad es un eje fundamental para el crecimiento y desarrollo de las sociedades. No es posible pensar en un sistema educativo que solo sea transmisor del conocimiento, sino resulta de trascendencia que la persona tenga plenamente satisfecho todo su espectro de derechos para ser partícipe en forma proactiva de ese proceso de formación.

Durante las últimas décadas, la región latinoamericana ha atestado la entrada en vigor de cuerpos normativos relacionados con la ampliación de los derechos de las personas menores de edad. Ello ha tenido un doble fin: a) reivindicar aquellas luchas históricas que, de manera inhumana, visibilizaron la transgresión de la integridad de los niños, las niñas y las personas jóvenes; b) en un segundo sentido, también buscan fortalecer las medidas al alcance para evitar que ello se repita y para fortalecer de manera integral el sistema educativo como un componente esencial del sistema político.

Más recientemente, en el sistema educativo público de Costa Rica, entró en vigor una norma de rango legal cuya pretensión era la salvaguarda de las personas menores de edad, evitar su revictimización y sancionar de manera más célere y efectiva a las personas que lesionan sus derechos fundamentales.

Como consecuencia de ello, la “Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de menores de edad en el sistema educativo costarricense”, más conocida como “Ley 9999”, ha tenido plena vigencia desde el año 2021 cuando fue aprobada por la Asamblea Legislativa. ¿Cuándo procede la aplicación de esta ley? En todas aquellas circunstancias, hechos o situaciones, que cumplan las siguientes condiciones:

- Debe ser una persona funcionaria del MEP, pues el ámbito de aplicación excluye el régimen laboral de centros educativos privados.
- Se tiene que haber cometido faltas por parte de una persona funcionaria, respecto de una persona estudiante; de este modo, se excluye la aplicación de la presente ley si se trata de faltas cometidas entre miembros del personal, respecto de otras personas docentes o administrativas.
- Cuando se trata de actos, hechos o situaciones ocurridas dentro del plazo de, al menos, 2 años; contado a partir del último hecho, o bien, desde el momento en que cesó la causa que ha impedido la denuncia.

No obstante, según se problematiza en este artículo académico, la referida norma tuvo algunas implicaciones no deseadas sobre el propio sistema educativo público; y, en particular, ha resultado ser objeto de múltiples impugnaciones constitucionales y de posteriores reformas como una manera de enmendar las situaciones colaterales que ha producido sobre el vínculo laboral de las personas docentes en este sistema. En el presente artículo únicamente se abordará el tema principal de la ley; sin pasar aún por el análisis de las acciones de inconstitucionalidad presentadas y las reformas que se canalizaron por la Asamblea Legislativa.

El artículo también muestra algunas de las realidades, en forma comparativa, que enfrentan las distintas Direcciones Regionales de Educación con respecto a la implementación de la ley antes indicada. El objetivo de esta contribución académica se enfoca en brindar una perspectiva analítica sobre los efectos asociados a la implementación de la ley N° 9999 en Costa Rica y, por su parte, la principal finalidad se centra en que tal análisis pueda ser un producto que aporte valor en la gestión educativa de las instituciones públicas costarricenses, así como a las personas tomadoras de decisión en el ámbito concreto de esta normativa.

A propósito de ello, el planteamiento metodológico se resume de la siguiente manera: a) corresponde analizar los principales antecedentes sociopolíticos con respecto a la producción normativa de la ley N° 9999; b) el texto esboza un análisis teórico sobre la manera en la que la literatura ha abordado el objeto de regulación de esta ley, desde una perspectiva que integra disciplinariamente a las vertientes normativas con las educativas; c) se realiza un análisis de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación Pública sobre el proceso de implementación de la norma.

Antecedentes prácticos o estado de la cuestión

En el mes de julio de 2020, la entonces Diputada Sylvia Villegas (Partido Integración Nacional) introdujo a la corriente legislativa el texto del proyecto de ley N° 22112, correspondiente a la “Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de menores de edad en el sistema educativo costarricense”. Según se desprende de la exposición de motivos de ese texto legislativo, su principal motivación surge a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Costa Rica en el año 1990. Esta norma internacional marca el paso del paradigma de la situación irregular a la doctrina de la protección integral, cuyo eje es el reconocimiento pleno de las personas menores de edad como sujetos de derechos y agentes sociales. A partir de su ratificación, el Estado costarricense asume el compromiso de aplicar las disposiciones y principios establecidos en la Convención frente a la comunidad internacional y de cara a los niños, las niñas y las personas adolescentes en nuestro territorio. Entre los principios más relevantes que recoge la Convención podemos mencionar: la no discriminación, el interés superior, participación y su desarrollo integral.

Según se problematiza en el texto del proyecto de ley, la principal razón por la cual era necesaria una actualización y modernización legislativa en Costa Rica radica en el hecho de que las principales normas regulatorias de las faltas disciplinarias del personal docente entraron a regir desde antes de dicha Convención. Es decir, la justificación señalada en la exposición de motivos del proyecto de ley consiste en que las disposiciones para sancionar a las personas docentes en el sistema educativo público del país son más antiguas que la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea Legislativa, 2020); y, en consecuencia, se requería de una ley que pudiera materializar las principales cláusulas de ese instrumento internacional por medio de faltas y sanciones específicas para el ordenamiento costarricense. De hecho, existe literatura coincidente con la perspectiva señalada en la exposición de motivos:

En las legislaciones pre-Convención, y lamentablemente en algunas que siendo post-Convención no han asumido plenamente el enfoque de los derechos, la interpretación del contenido del interés superior quedaba entregado a la autoridad administrativa en el plano de las políticas y programas sociales o a la judicial en el ámbito del control/protección de la infancia. Desde la vigencia de la Convención, en cambio, el interés superior del niño deja de ser un objetivo social deseable -realizado por una autoridad progresista o benevolente- y pasa a ser un principio jurídico garantista que obliga a la autoridad. (Cillero, 2001, p. 39)

Para el análisis del caso costarricense, se efectúa una revisión del antecedente de trámite de la ley bajo estudio. Esta información se refleja en la tabla.

Tabla 1.

Desglose según fechas del trámite legislativo correspondiente a la ley N° 9999

Fecha	Trámite
10 agosto 2020	Enviado a Imprenta Nacional para publicación
10 agosto 2020	Asignado a la Comisión de Juventud
25 agosto 2020	Ingreso al orden del día de la Comisión de Juventud
25 agosto al 26 de noviembre 2020	Audiencias e informes de organizaciones e instituciones
26 noviembre 2020	Dictamen afirmativo unánime de la Comisión de Juventud
26 noviembre 2020	Votación en Comisión de Juventud
19 enero 2021	Ingreso al orden del día del Plenario
4 febrero 2021	Informe favorable del Departamento de Servicios Técnicos
18 febrero 2021	Informe de mociones según artículo 137 del Reglamento Asamblea Legislativa
12 marzo 2021	Actualización del texto del proyecto de ley según informes de mociones
24 junio 2021	Votación en primer debate por el Plenario
29 junio 2021	Votación en segundo debate por el Plenario
27 agosto 2021	Publicación y entrada en vigencia de la ley 9999.

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL), 2023.

Como se observa en tal detalle legislativo, el plazo entre la presentación del proyecto y su efectiva entrada en vigor fue de aproximadamente 1 año. Al revisar con detenimiento la exposición de motivos del proyecto de ley, se identifica que su concepción de la labor docente coincide con lo señalado en un estudio de Feldfeber (2007), donde se percibe a la persona docente como categoría social cada vez más heterogénea y que presenta crecientes grados de desigualdad (Tenti Fanfani, 2005), visualizados como parte del problema y de la solución de la calidad: “hace tiempo que el sector docente es señalado como responsable por el deterioro de la calidad educativa, hecho que ha ejercido gran influencia en el reconocimiento público y el status otorgado a la enseñanza” (p. 488).

En tal sentido, a la luz de los derechos de la niñez y su amplificación en el espectro de derechos fundamentales, la concepción evidenciada en el proyecto de ley bajo análisis muestra una idea del rol docente como causante de las transgresiones a esos derechos humanos. Lo anterior, en razón de que la principal justificante de la normativa en cuestión fue robustecer el margen sancionatorio de las faltas relacionadas con conductas lesivas a esos derechos. La revisión de la literatura sobre este tema también permite arribar a una aceptación conceptual: el rol del agente educativo.

Se afirma de manera puntual que el Estado y la sociedad, implican las posibilidades de vinculación entre adultos y niños que involucren su cuidado y protección. Así, la responsabilidad se ubica en los adultos como sujetos de derechos y garantes de los mismos. Estos planteamientos hacen indispensable reflexionar sobre el rol del agente educativo, como responsable de la protección infantil, en tanto encargado de la educación inicial, que conlleva el acompañamiento de los procesos de desarrollo y aprendizaje. (García y Segura, 2021, p. 388)

Se concluye entonces, a partir de lo expuesto en esta primera parte, que la legislación que será objeto de estudio en el presente artículo tiene aristas específicas vinculadas con: a) la materialización interna de disposiciones relacionadas con los derechos de rango convencional; b) una especificidad relacionada con la responsabilidad de docentes en el sistema educativo público; y c) la convergencia de los dos puntos anteriores para contrastar los derechos fundamentales de la niñez con principios básicos de las relaciones laborales docentes.

MARCO TEÓRICO

Para efectos del proceso de investigación que se expone en este artículo, los referentes teóricos se han segmentado por medio de varios ejes temáticos. En primer lugar, a propósito de la entrada en vigor de la ley bajo análisis, conviene estudiar los rasgos socioeducativos vinculantes con los procesos de violencia contra la niñez. En un segundo momento, también importa estudiar aquellos elementos jurídicos relacionados con el contexto socioeducativo donde se producen estos procesos.

Es cierto que la teoría señala que, en mayor medida, la violencia contra las personas menores de edad tiene como principal foco de génesis el hogar. En una buena parte de la teoría que ha desarrollado este tema, se ha logrado constatar que las familias donde se encuentra presente un ciclo o manifestaciones de violencia son también aquellas en las que existe lesión a los derechos fundamentales de las personas menores de edad. Al respecto, se señala que los niños, las niñas y las personas jóvenes con una mayor exposición de vulnerabilidad a la violencia son aquellos que provienen de familias agresivas, desestructuradas, utilizan estrategias de disciplina inadecuadas y tienen relaciones poco afectivas o distantes; y que, en sentido contrario, infantes con conductas que no muestran patrones de agresión provienen de familias con modelos positivos y utilizan técnicas de disciplina coherentes (Torres, 2011).

Ningún espacio educativo es un espacio seguro si existe violencia. La teoría es consistente en indicar que no hay proceso formativo exitoso ni efectivo cuando hay de por medio manifestaciones, conductas y señalamientos vinculados con la transgresión arbitraria de derechos fundamentales en perjuicio de las personas menores de edad. Céspedes (2007) alude a ello al explicar que la violencia “es un fenómeno tan deshumanizante y envolvente que repercute en las percepciones y cogniciones, en lo moral, lo espiritual, lo físico, lo afectivo y en todas las relaciones sociales que se establecen” (pp.12-13). De ahí que la normativa nacional e internacional busquen medidas para fortalecer todo el ámbito competencial del sistema educativo, a fin de que los derechos fundamentales de las personas menores de edad puedan tutelarse, garantizarse y protegerse de forma eficaz y efectiva.

De hecho, también hay referentes teóricos que señalan los espacios educativos como oportunidades para atender ciclos de violencia contra las personas menores de edad. Un análisis de Borrás, Moraga, Picado, Redondo y Yantani (2004) expone que el rol de las personas docentes en general y, de profesionales en orientación desde lo particular, ayuda a identificar situaciones de violencia que se estén generando en perjuicio de niños, niñas y jóvenes.

No obstante, también es cierto que, en la realidad de un sistema educativo, no es posible descartar que un centro de enseñanza tenga eventualmente situaciones de violencia dentro de él. Suárez y Márquez (2009), tomando como referencia a Foucault (1990), exponen: “el espacio escolar funciona como una ‘máquina de aprender’ que en su mecanismo cumple las tareas de vigilar, jerarquizar y recompensar las conductas de los alumnos” (p. 163).

En esta perspectiva el castigo se entendía como todo aquello capaz de hacer sentir a los niños la falta que han cometido, todo lo que es capaz de humillarlos, de causarles confusión, cierta frialdad, cierta indiferencia, una pregunta, una humillación, una destitución de puesto. Esta definición pone de manifiesto que dentro de las instituciones educativas de la época clásica, el docente maltrataba al aprendiz bajo el pretexto de “educar bien”. (Suárez y Márquez, 2009, pp. 163-164)

A la luz de lo expuesto, sí existen insumos teóricos que respaldan la eventual situación de hechos de violencia generados desde los centros educativos por parte del personal docente; lo cual, a efectos del presente artículo, pretende ser visibilizado más adelante en la sección de hallazgos y resultados.

Una segunda arista teórica para revisar se enfoca en cuanto a la convergencia de los factores relacionados con la violencia a la que hace alusión la ley N° 9999 y su implementación en el sistema educativo público de Costa Rica. Al efecto, Avilés (2012) establece que “la gran diversidad de escenarios, las múltiples expresiones de la pobreza, las nuevas formas de exclusión social y espacial, la sociedad cada vez más fragmentada y una creciente coexistencia de múltiples configuraciones culturales especialmente entre los jóvenes son los elementos constitutivos del nuevo panorama social en América Latina” (p.116).

En cuanto a los aspectos relacionados con el ordenamiento jurídico aplicable al sector educativo público costarricense, la teoría consiste en apuntar a que tales disposiciones son un eje fundamental para los procesos de administración y desarrollo de la educación:

Gracias a la legislación educativa se obtienen las normas, reglamentos, códigos, leyes, estatutos y, todos los cuerpos legales que afectan el actuar de la administración educativa. Esta disciplina tiene como fin, ordenar de una forma coherente y lógica; las actuaciones y gestiones de los actores del proceso educativo. (García, 2005)

En el caso costarricense, el ordenamiento es integrado por aquellas normas que emanan desde la Asamblea Legislativa, así como la reglamentación que se produce por parte del Poder Ejecutivo y de los lineamientos y protocolos emitidos por el Ministerio de Educación Pública. Los centros educativos tienen un nivel bajo de autonomía en cuanto a regulación del proceso formativo, pues su competencia está limitada a emitir los reglamentos internos de cada institución y estos no pueden extralimitarse a aquellas disposiciones que ya están previamente dadas por la reglamentación o la ley. Esto cobra vital importancia en el caso de la actuación docente, sus limitaciones y también responsabilidades; pues, tal como será referido más adelante, en apariencia, la normativa bajo examen en este artículo tuvo una carencia de claridad sobre sus disposiciones y ello ocasiona interpretaciones complejas.

Todas las leyes, normas y estatutos definen la educación como un proceso de formación integral, obligatorio y costado por la Nación; le da la responsabilidad de cerrar la brecha social y cognitiva de los ciudadanos y establece importantes responsabilidades para el padre, madre de familia y la comunidad de velar por la calidad de la educación sin dejar todo en manos de las instituciones educativas. (Fallas et al., 2010, p. 6)

A partir de las ideas expuestas hasta ahora, es posible concluir que las referencias teóricas de base para el proceso de investigación en adelante son coincidentes en la necesidad de que los procesos educativos deben contar con reglas, normas y directrices específicas para su organización

y desarrollo. Asimismo, desde una perspectiva vinculada con el enfoque estudiantil y de la niñez, existe consenso teórico en la necesidad de que los procesos formativos sean espacios libres de cualquier manifestación de odio y de violencia; aunque, también se debe anotar, la teoría referenciada añade que la realidad actual demuestra que aún quedan esfuerzos pendientes a nivel familiar e institucional para erradicar la violencia.

Como se detalla en la parte metodológica, esta contribución académica busca visibilizar una coyuntura particular a propósito de la vigencia de la ley N° 9999 en el sistema educativo público de Costa Rica. No obstante, para contextualizar los resultados y el proceso en sí mismo, era necesario efectuar un bagaje teórico que pudiera acompañar las perspectivas bajo análisis. En ese sentido, una problematización que se ha generado en torno a la ley antes indicada consiste en la polarización que tiene asidero en los temas expuestos en la sección teórica de este artículo.

En particular, a la ley N° 9999 se le ha generado un contexto de discusión mediática que involucra la protección de los derechos fundamentales de las personas menores de edad y que pretende oponerlos a aquellos derechos fundamentales relacionados con el principio del debido proceso al personal que labora en el Ministerio de Educación Pública. De este modo, antes de brindar un panorama más específico sobre la situación, se aclara que la salida más oportuna al análisis de este tema debe permitir la coexistencia de ambos derechos; pues, lejos de ser una antinomia o contradecirse, en realidad, forman parte integral del desarrollo educativo en el sistema costarricense.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

En cuanto a los aspectos o la ruta a seguir para el proceso de investigación que acá se expone, es importante señalar que se han realizado dos técnicas específicas para el estudio de la ley N° 9999.

Para una primera fase, se realiza el análisis documental del expediente legislativo correspondiente al proyecto de ley N° 22112 en el cual se aplica una indagación sobre los principales aspectos relacionados con la tramitación legislativa interna del proyecto. Asimismo, a propósito del contenido textual de la ley emitida, se desarrolla un análisis integral de su articulado con base en la reglamentación y legislación actualmente vigente en el sistema educativo público de Costa Rica.

En una segunda fase, se aplica análisis cuantitativo sobre los datos relacionados con la implementación efectiva de la ley. En relación con este aspecto, mediante nota del 28 de agosto de 2023, se solicitó al Ministerio de Educación Pública la información generada a partir de los expedientes disciplinarios vinculados con esta ley. En ese sentido, con apego al derecho constitucional y legal aplicable en materia de acceso a la información pública, para fines exclusivos de investigación académica, se pidió lo siguiente:

- Cantidad de denuncias recibidas, admitidas y rechazadas en las que se ha accionado alguno de los supuestos de la ley N° 9999, según Dirección Regional de Educación.

- Cantidad de expedientes disciplinarios ingresados, archivados, en trámite y finalizados según mes y año.
- Número de personas investigadas con apego a la ley N° 9999, segregadas según el modo de terminación de los expedientes administrativos (sanción, archivo, absolutoria/desestima, cualquier otra) y Dirección Regional de Educación.
- Número de personas disciplinadas en firme, según tipo de sanción (suspensión o despido) y Dirección Regional de Educación.
- Cantidad, tipo y duración de las medidas cautelares aplicadas con base en la ley N° 9999, según Dirección Regional de Educación, mes y año.

Tras haber transcurrido el plazo de 1 mes sin respuesta por parte del Ministerio de Educación Pública, en el marco de este proceso de investigación se debió acudir a la Sala Constitucional por la vía de un recurso de amparo para tutelar el derecho de petición. Al efecto, dicho órgano judicial ordena al Ministerio a entregar la información, conforme a los derechos constitucionales aplicables.

Como producto de ello, se genera una base de datos con las siguientes variables para cada una de las 27 Direcciones Regionales de Educación del país: a) cantidad de expedientes disciplinarios relacionados con la ley N° 9999 que se tramitan en el Departamento de Gestión Disciplinaria, según estado del expediente (ingresado, archivado, sancionado) y medidas cautelares con fecha a septiembre 2023; b) población estudiantil reportada en el Censo Final realizado por el Ministerio a diciembre 2023, según Dirección Regional de Educación; c) cantidad de centros educativos por cada Dirección Regional de Educación; y d) ubicación geográfica de la Dirección Regional de Educación perteneciente o no a la Gran Área Metropolitana.

Los datos señalados fueron sistematizados en un solo insumo como base de datos en formato .xlsx; asimismo, las visualizaciones de datos luego fueron generadas con apoyo del software Tableau 2023 con licenciamiento institucional. El oficio de referencia fue emitido por la Dirección de Gestión del Talento Humano, correspondiente al consecutivo DRH-DAD-367-2023.

A modo de precisión, se aclara que los expedientes contabilizados en la base de datos corresponden a aquellas diligencias tramitadas por el Departamento de Gestión Disciplinaria del MEP; pues, debido a la organización normativa aplicable, ese órgano tramita las denuncias de todo el país, indistintamente de la Dirección Regional de Educación donde se cometió la presunta falta.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

I) Revisión documental y análisis de la ley: sus implicaciones en el ámbito educativo.

Una de las particularidades de la presente ley radica en el hecho de que su objeto o ámbito de

aplicación se enfoca en dos sentidos específicos. El primero de ellos tiene que ver con dotarle a las personas menores de edad las autonomías jurídica y legal suficientes para actuar en condición personal en el inicio de procedimientos administrativos de responsabilidad disciplinaria, donde se hayan cometido faltas relacionadas con maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor. Es decir, la ley tiene dos objetivos y el primero de ellos se enfoca en reconocer la capacidad legal de las personas menores de edad, respecto de la interposición de denuncias sobre faltas como las indicadas.

El segundo objetivo de la ley consiste en regular un procedimiento administrativo especial, para la atención de este tipo de faltas. Eso sí: debe entenderse que la aplicación de este procedimiento únicamente es admisible si se trata de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor. La condición necesaria e imprescindible para utilizar este procedimiento especial se remite y se limita a faltas en las cuales se cometan hechos de esa índole.

Por el contrario, cualquier gestión disciplinaria o procedimiento administrativo que se accione en contra de una persona docente, por cualquier otro tipo de falta o hechos que no se relacionen con los indicados, debe seguir el curso ordinario como sucede en la actualidad. De este modo, por ejemplo, no sería procedente que a una persona que se desempeñe en el Ministerio de Educación se le aplique el procedimiento indicado en esta ley, respecto de la investigación de su responsabilidad disciplinaria por ausencias injustificadas, omisión en la entrega de informes, entre otros.

Lo primero que debe resaltarse es que esta ley otorga una capacidad y autonomía legal (legitimación) a las personas menores de edad, para la interposición de denuncias relacionadas con hechos y conductas de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor, cometidas por personal del MEP. En el trámite del expediente administrativo, consta que el Departamento de Servicios Técnicos y la Dirección General de Servicio Civil le advirtió a la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa que lo regulado en esta norma podría más bien ser una reforma a la Ley contra el acoso y el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia. En otras palabras, muchas de las disposiciones reguladas en la norma, en realidad, podían ser adicionadas a esta última ley, la cual detalla de forma amplia la protección general de las personas que son víctimas de conductas como esas.

Es importante hacer ver que el mismo se trata de un procedimiento disciplinario expedito, que tiene como característica el hecho de que la sola interposición de la denuncia genera como consecuencia la reubicación provisional de la persona trabajadora (artículo 8). Esto ocasiona una grave lesión al principio de presunción de inocencia, derivada de la incorrecta regulación de una justicia administrativa cautelar por parte de la ley.

En el caso concreto, no se trata de que sea improcedente la reubicación de la persona trabajadora, sino que la imposición de la medida se produzca con la sola interposición de la denuncia.

Constitucionalmente, sí existe un derecho a obtener una tutela cautelar o medida cautelar en

sede administrativa; máxime si se trata de la protección de personas denunciantes y del resguardo integral del principio de interés superior de la persona menor de edad. No obstante, ese derecho no es absoluto o irrestricto, de manera que la Sala Constitucional ha establecido límites que debe respetar el ordenamiento jurídico para garantizar la justicia cautelar. Como derecho fundamental, el otorgamiento de esas medidas cautelares está dado en razón de que se satisfaga el contenido y el fin para el que fueron creadas:

V. CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA CAUTELAR. El derecho a la tutela cautelar, en cuanto incardinado en el contenido esencial del derecho más general a una justicia pronta y cumplida, comprende el derecho de pedir y obtener del órgano las medidas cautelares necesarias, idóneas y pertinentes para garantizar la eficacia de la sentencia de mérito –función esencial de la tutela cautelar-, si se cumplen los presupuestos de ésta (apariencia de buen derecho - *fumus boni iuris*- y el peligro en la mora - *periculum in mora*-). Del núcleo esencial del derecho fundamental a la tutela cautelar, se pueden extraer dos consecuencias, a saber: a) El otorgamiento de una medida cautelar no depende, exclusivamente, del libre y prudente arbitrio o discrecionalidad judicial, y b) el legislador ordinario no puede negar, limitar, restringir o condicionar tal derecho. Los límites extrínsecos de este derecho fundamental están constituidos por los principios de igualdad (artículo 33 de la Constitución Política), para evitar un privilegio injustificado o una distinción objetivamente infundada y el de proporcionalidad, en sus diversas especificaciones de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, así como por el derecho fundamental a la defensa y el contradictorio (artículo 39 *ibidem*). Bajo esta inteligencia, la tutela cautelar es constitucionalmente obligatoria cuando puedan desaparecer, dañarse o perjudicarse, irremediablemente, las situaciones jurídicas sustanciales de las partes, llámense derechos subjetivos o intereses legítimos, puesto que, el juzgador esta llamado a protegerlos y repararlos. (artículos 41 y 49 de la Constitución Política) (Sala Constitucional, 2008)

Como se observa en el ordenamiento jurídico costarricense, la regulación de la justicia cautelar está dada por un contenido constitucional que debe cumplirse en el marco del principio fundamental al debido proceso. El hecho de que la Asamblea Legislativa haya regulado una medida cautelar automática, oficiosa, con la sola interposición de la denuncia por parte de la víctima, podría requerir un examen de constitucionalidad con el fin de determinar si ese mecanismo se ajusta a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. En concreto, porque la separación inmediata de cualquier servidor o servidora, con la sola interposición de la denuncia, también debe reconocer el impacto que ello tiene en el contexto de la comunidad educativa (entorno docente, estudiantil, comunitario).

Es importante anotar que, a la fecha, el personal docente, administrativo-docente y técnico-

docente se encuentra predominantemente regulado en materia disciplinaria por el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento Autónomo de Servicios del MEP y los protocolos específicos de actuación. En la mayoría de esas disposiciones normativas, el inicio de la acción disciplinaria de denuncia recae sobre todo en la autoridad jerárquica inmediata superior de la persona denunciada. No obstante, en la ley N° 9999 se indica lo siguiente:

Artículo 6- Procedimiento y garantías procesales. El personal docente, administrativo docente, técnico-docente o administrativo, que preste sus servicios al Ministerio de Educación Pública, tiene el deber de denunciar ante el director o la directora de la Dirección de Recursos de ese Ministerio. (Asamblea Legislativa, 2021)

Es decir, en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento de Carrera Docente y el Reglamento Autónomo de Servicios, se le exige al personal que cumpla con la jerarquía procedimental en materia disciplinaria; sin embargo, mediante la ley N° 9999, más bien se obliga a que la presentación de las denuncias se realice ante la Dirección de Recursos Humanos. De frente a los protocolos de actuación del MEP por situaciones de abuso sexual, lo que corresponde es atender la aplicación de la ley N° 9999; no solo porque el protocolo tiene un rango normativo inferior, sino porque su emisión se remonta al año 2016, mientras que la ley corresponde al año 2021. En ese caso, lo procedente sería que la normativa institucional del Ministerio se actualice a los nuevos parámetros estipulados en la ley; pues, de lo contrario, actualmente las personas funcionarias se encuentran frente a una multiplicidad de disposiciones normativas y esto puede conducir a un alto margen de confusión y ausencia de claridad sobre cómo priorizar su aplicación y la manera en la que corresponde armonizar los procedimientos en esta materia.

Ahora bien, se estima que existe un vacío legal en cuanto a que la norma es omisa en estipular, al menos de manera general, las faltas o los hechos a los que hace alusión cuando se refiere al maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor. De hecho, en el artículo 3, inciso m) de la ley, solo se estipulan cuáles son los hechos que encuadran bajo la figura de manifestaciones de acoso u hostigamiento sexual; sin embargo, no existen definiciones claras en cuanto al resto de las faltas que se regulan por el procedimiento señalado en la norma. Sobre esto, es importante señalar que la Sala Constitucional ha indicado, sobre la necesidad de que las faltas estén identificadas de forma clara, lo siguiente:

El principio de tipicidad en el régimen disciplinario. La existencia de un conjunto de deberes de los funcionarios -y a la vez de sus atribuciones-, sean deberes comprendidos en la obligación de la función o del servicio que desempeñan, o los que derivan de la subordinación jerárquica, exige normas establecidas para reglar esas relaciones, y sanciones para cuando se violan tales obligaciones. El principio de tipicidad es una aplicación del principio de legalidad y exige la delimitación concreta de las conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción. (Sala Constitucional, 2011)

En el caso concreto, es cierto que la ley establece que el procedimiento fijado aplicará a todas aquellas faltas de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor en perjuicio de las personas estudiantes; incluso así, al haber omitido una indicación al menos generalizada de los hechos que encuadran en esas conductas, la estimación quedará a discreción del Departamento de Gestión Disciplinaria o del Tribunal de Servicio Civil, según corresponda.

A modo de resumen, el objeto de la ley se enfoca en dos aspectos concretos: a) atribuirles a las personas menores de edad la capacidad y autonomía legal para iniciar una denuncia por las conductas indicadas en la ley; y b) regular un procedimiento especial para el trámite de esas denuncias por parte del MEP y el Tribunal de Servicio Civil. Para que a una persona docente se le gestione un procedimiento disciplinario al amparo de esta norma, se deben cumplir las condiciones indicadas en la página anterior y, a modo de observación, se estima que existe un vacío normativo en el entendido de que la ley fue parcial en establecer de manera clara las faltas específicas que serían encausadas por este procedimiento especial.

II) Realidades regionales del ámbito educativo.

Según se indica en el apartado metodológico, para efectos de esta investigación, también se realiza un estudio cuantitativo por medio de los datos facilitados por el Ministerio de Educación Pública y la información actualizada de la plataforma SABER.

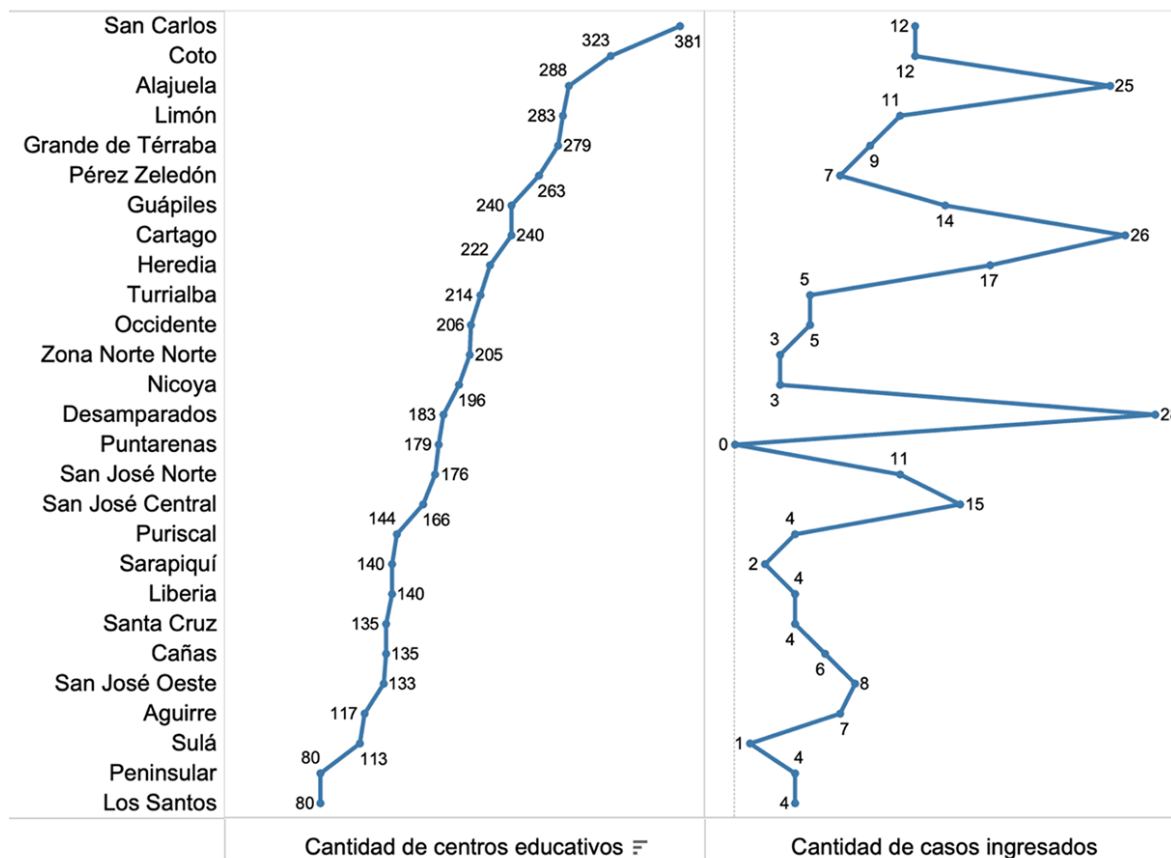
El primer análisis corresponde al interrogante acerca de si una Dirección Regional de Educación con mayor cantidad de centros educativos presenta mayor incidencia de denuncias relacionadas con la aplicación de la ley.

Para ello, se contrasta la cantidad de centros educativos reportados en el Censo Final del Ciclo Lectivo 2023 en la plataforma SABER del Ministerio. A estos datos se le complementó la información relacionada con la cantidad de denuncias presentadas por la Dirección Regional de Educación.

Conocer este detalle es relevante porque, en la realidad costarricense, aunque todos los centros educativos se agrupan por zonas geográficas distribuidas en Direcciones Regionales de Educación, lo cierto es que no todas las Direcciones cuentan con la misma cantidad de centros educativos. Esta desigualdad forma parte de una serie de dislocaciones estructurales del sistema educativo; debido a que, aunque puede existir una cantidad similar de personal académico administrativo, la cantidad de centros educativos y de población a alcanzar puede ser sumamente distinta.

Gráfico 1

Distribución de centros educativos y de casos disciplinarios ingresados según Dirección Regional de Educación, octubre 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Pública (2023).

¿Una Dirección Regional de Educación con más centros educativos tiene más posibilidades de ingreso de denuncias por la ley N° 9999? No necesariamente. A pesar de que los datos muestran tendencias ascendentes, se evidencia que hay Direcciones Regionales con baja cantidad de instituciones educativas y con una cantidad alta de denuncias. Véase, a modo de ejemplo, el caso de Desamparados.

Esta Dirección Regional de Educación tiene una cantidad de 183 centros educativos; sin embargo, es la que más denuncias ingresadas presenta según los datos del MEP. En contraposición, la Dirección Regional de Educación de San Carlos tiene la mayor cantidad de centros educativos a su cargo: 381 instituciones. No obstante, presenta niveles bajo de denuncia, pues según el MEP (2023) solo se habían ingresado 12 casos relacionados con la aplicación de la ley N° 9999.

La visibilización de estos datos y la publicidad de esta información es vital para los procesos de mejoramiento del entorno educativo. La cantidad de denuncias ingresadas por aplicación de

la ley puede ser un factor importante en el abordaje de la violencia en las aulas; también, debe pensarse en la cultura de denuncia.

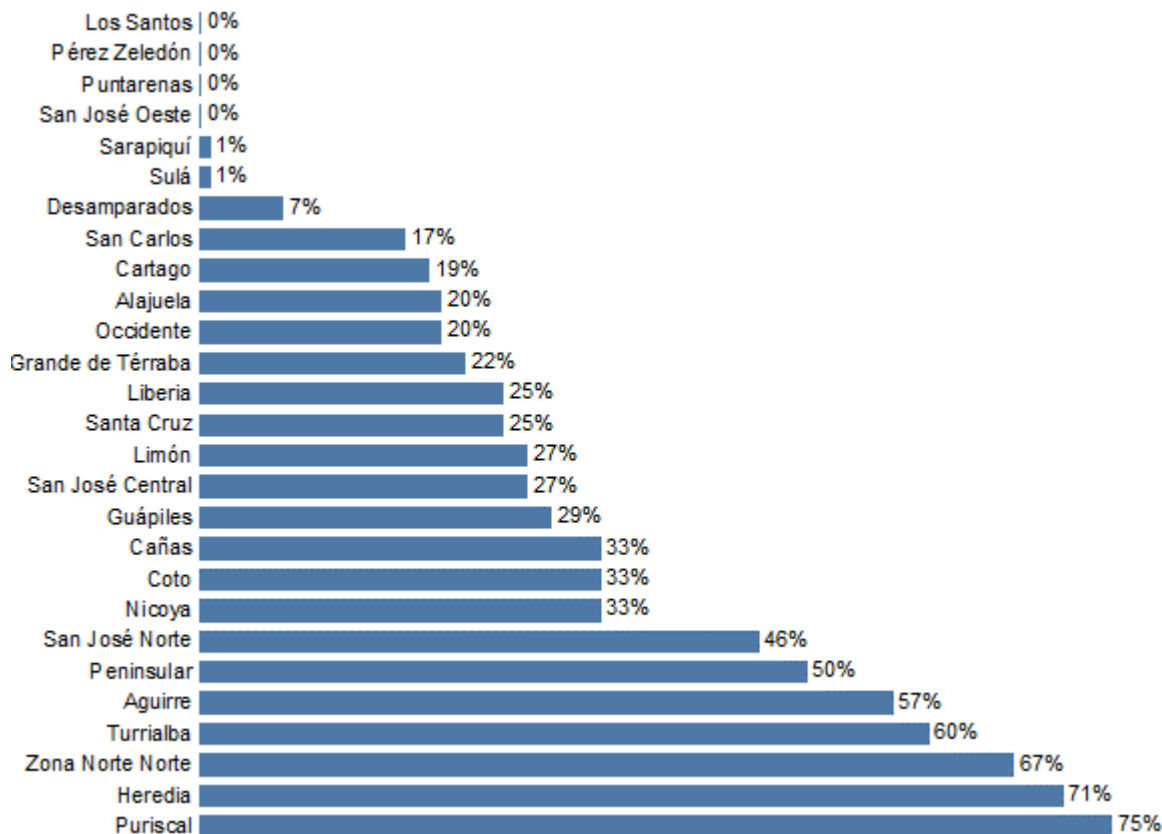
Existen tres tipos de escenarios en ese sentido: a) el escenario de un entorno socioeducativo donde se denuncie mucho, pero cuyas gestiones son infructuosas por no estar relacionadas con la aplicación de la ley o por ser denuncias falsas; b) el escenario de que, en una Dirección Regional, haya mucha incidencia de violencia, mas no necesariamente una cultura de denuncia, lo cual puede producirse por ausencia de información o por falta de recursos y de seguridad para hacerlo; y c) la posibilidad de que se denuncie en mucha medida porque existen muchos comportamientos de violencia contra las personas menores de edad.

En otro orden de ideas, corresponde atender la interrogante acerca de si todos los casos denunciados son efectivamente sancionados. Para esto, en el estudio se aplica un modelo que calcula el porcentaje efectivo de sanción, la cual estaría dada por: número de casos sancionados (en firme o pendientes), dividido entre la cantidad de casos totales ingresados por Dirección Regional; poniendo esta información en perspectiva con el balance nacional de todas las Direcciones Regionales.

Esta información es crucial para determinar y conocer qué tantas denuncias son sancionadas de un modo efectivo; y, a la vez, contar con un panorama acerca de lo que ocurre con aquellas que no proceden a la fase de sanción. Sobre este tema, se incluye en la categoría de “caso sancionado” todo aquel expediente que hubiese terminado con la sanción en contra de la persona servidora; sin distinguir si ya se encuentra en firme o si aún tiene pendiente la resolución de recursos administrativos. ¿Por qué motivo se incluyen expedientes con sanción pendiente de ejecución? Porque interesa conocer el porcentaje de casos que son presentados ante la Administración y cuya respuesta es, en efecto, sancionatoria; indistintamente de los aspectos que se resuelvan en fase de revocatoria o de apelación.

Gráfico 2

Porcentaje sanción de casos relacionados con la ley N° 9999 según Dirección Regional de Educación; octubre 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Pública (2023).

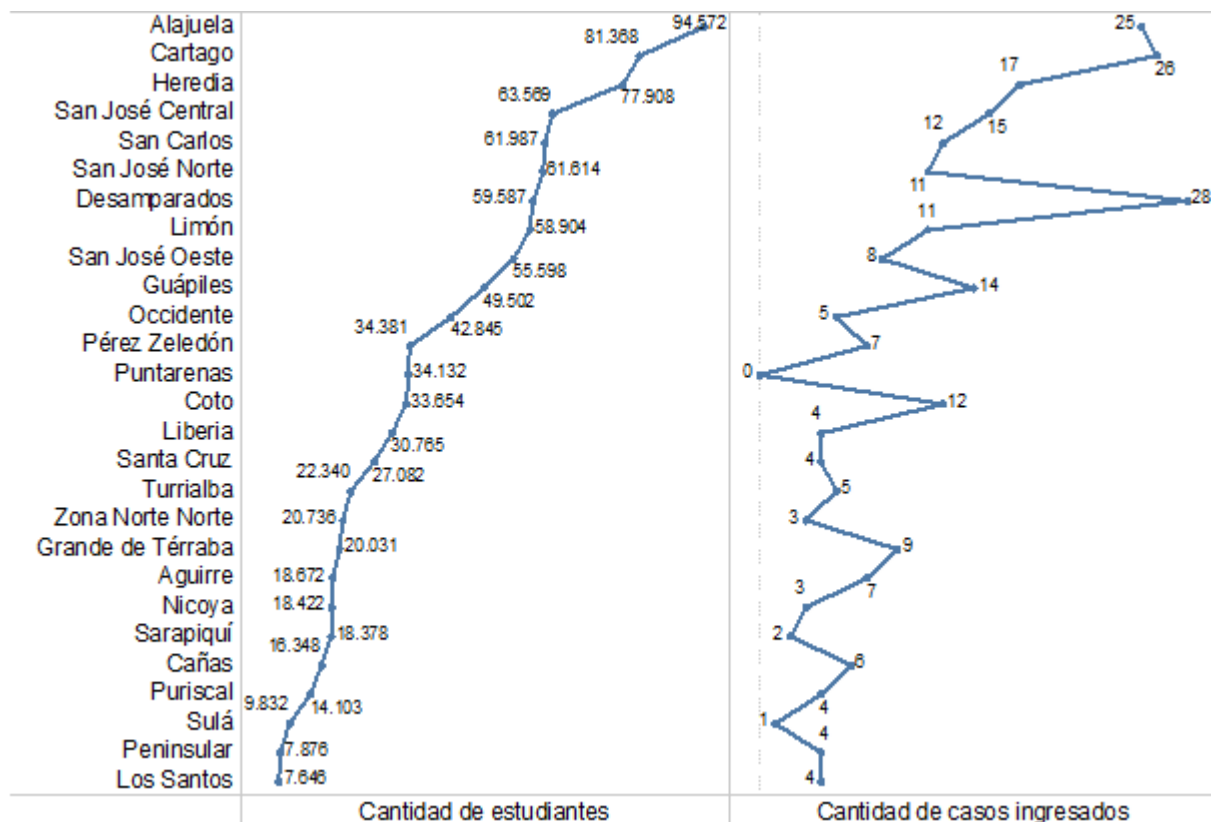
Como se observa, las Direcciones Regionales con mayor cantidad de casos presentados no son necesariamente las que más sanciones presentan. Por el contrario, nótese que la Dirección Regional de Educación de Guápiles es la que tiene mayor cantidad de casos ingresados (gráfico 1), pero en el segundo gráfico más bien refleja solo un 7% de casos sancionados. ¿Qué quiere decir esto? Una cantidad considerable de casos en esa Dirección fueron desestimados o declarados sin lugar; ello representa que pudieron ser denuncias falsas, hechos prescritos, denuncias no relacionadas con la ley N° 9999 o expedientes disciplinarios que no cumplían con los requisitos atinentes a este tipo de denuncias. Otro caso interesante es la Dirección Regional de Educación de Puriscal, la cual presenta un 75% de efectividad de sanción, a pesar de que solo cuenta con 4 casos ingresados.

Al hacer un análisis similar en relación con la cantidad de estudiantes por Dirección Regional de Educación, los datos muestran valores como los expuestos en el gráfico 1. Según se observa a

continuación, la cantidad de estudiantes no es un factor determinante en la cantidad de denuncias ingresadas; aunque, en la realidad, todas las Direcciones Regionales de Educación muestran un desempeño distinto con respecto a este tema.

Gráfico 3

Distribución de estudiantes y de casos disciplinarios ingresados según Dirección Regional de Educación, octubre 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Pública (2023).

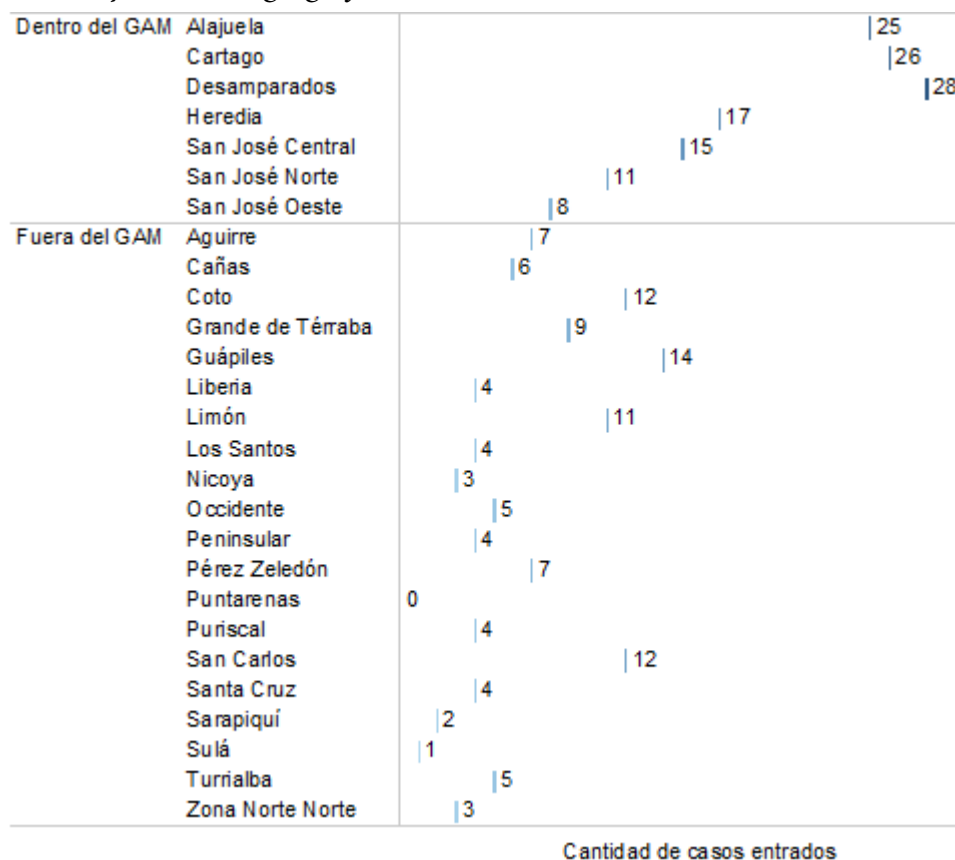
Por último, se agruparon las Direcciones Regionales de Educación de acuerdo con su ubicación geográfica, a fin de conocer si un contexto socioeducativo más alejado de la Gran Área Metropolitana y su vínculo con el entorno urbano tiene alguna incidencia sobre la cantidad de denuncias ingresadas. De modo inverso, se busca conocer cómo se comportan aquellas Direcciones Regionales con más centros educativos en espacios rurales, frente a la denuncia vinculada con la aplicación de la ley N° 9999.

Un aspecto que sería interesante conocer, a modo de agenda de investigación a futuro, se relaciona con la posibilidad de cruzar estos datos con las características del personal docente por centros educativos o Direcciones Regionales de Educación. No obstante, a la fecha no es posible

conocer estos valores, especialmente, si se toma en cuenta la variación constante como producto de los nombramientos y sus respectivas modificaciones a lo largo del ciclo lectivo.

Gráfico 4

Distribución de casos disciplinarios ingresados por ley N° 9999 según Dirección Regional de Educación y ubicación geográfica, octubre 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Pública (2023).

La información disponible muestra que, de manera acumulada, las Direcciones Regionales de Educación ubicadas en la Gran Área Metropolitana (GAM) presentan más denuncias y casos ingresados por la ley N° 9999, que aquellas que se encuentran fuera de la GAM. Aunque solo 7 de las 27 Direcciones se encuentran en la GAM, estas acumulan 130 denuncias ingresadas, mientras que las restantes 20 Direcciones presentan 117 denuncias. Hay más probabilidad de que las Direcciones Regionales de Educación dentro de la GAM accionen casos disciplinarios por aplicación de la ley N° 9999. Una hipótesis para atender a esta evidencia podría ser que en la zona urbana se presenta más recurso e información para orientar a la persona denunciante; pero debe tomarse en cuenta que también se podrían haber presentado más denuncias falsas que

incrementan este número.

CONCLUSIONES

La ley N° 9999 es un importante avance en materia de protección, garantía y respaldo de los derechos de la niñez y la adolescencia; sin embargo, en materia laboral, precisa de una armonización con las reglamentaciones y regulaciones legales correspondientes al procedimiento disciplinario para el personal del MEP, pues las cláusulas normativas de esta ley se encuentran, de algún modo, disociadas de las regulaciones procedimentales en esa materia.

Ahora bien, adicionalmente a la legitimación otorgada a las personas menores de edad como un fortalecimiento de sus derechos fundamentales y de la adecuada priorización que el país le reconoce al principio de interés superior del niño, la niña y la persona adolescente, en esta ley se regula un procedimiento administrativo disciplinario especial para quienes laboran en el MEP. Este procedimiento requiere ser amplificado por medio de los lineamientos, reglamentos y políticas que la ley le exige al Ministerio y que a la fecha siguen pendientes de emisión.

En un similar sentido, es preciso indicar que la existencia de reglas claras es un eje fundamental para el desarrollo de un proceso formativo armónico. La teoría ha sido consistente en establecer la necesidad de que todas las personas involucradas en el desarrollo de la educación y sus contextos tengan una serie de disposiciones específicas y previamente dadas que les permita conocer la manera en la que se regulará ese proceso.

El 20 de noviembre de 2023 se publica una reforma parcial aplicada a la ley N° 9999 que busca atender a algunos de los vacíos expuestos; sin embargo, lo que corresponde a futuro es conocer la manera en la que el órgano disciplinario institucional aplicará las disposiciones de la ley. A criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República (2023), esta reforma es un retroceso a los derechos de las personas menores de edad, debido a que protege en mayor medida los derechos laborales de las personas docentes.

En ese sentido, es de vital importancia que todas las instancias involucradas en este tipo de procesos recopilen los metadatos de los procedimientos, con el fin de conocer más a detalle aspectos vinculados con el tema; por ejemplo: tipo de personal docente denunciado, si las denuncias se presentan en primaria o secundaria, la cantidad de casos en donde la familia acompaña al proceso, si la persona denunciada cuenta o no con defensa legal, entre otros. Uno de los principales desafíos en el tema analizado es la dificultad de acceder a los datos, así como la validez, robustez y detalle de estos.

Los derechos de las personas menores de edad y la aplicación del principio de interés superior no son, en ninguna circunstancia, excluyentes de las garantías del debido proceso para todas las partes involucradas (denunciantes, testigos y personas denunciadas). Por el contrario, en el caso costarricense parece que es necesario integrar la normativa aplicable a los procesos

educativos, con respecto a las disposiciones laborales de gestión disciplinaria, para garantizar una atención adecuada y efectiva a aquellas situaciones de violencia. Además, a partir de lo expuesto, es imprescindible incorporar dimensiones y prácticas de información y prevención, de modo que la respuesta institucional pueda anticiparse a la comisión de los actos de violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2020). *Proyecto de ley n. 22112 para prevenir la revictimización y garantizar los derechos menores de edad en el sistema educativo costarricense*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021). *Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de menores de edad en el sistema educativo costarricense; ley n. 9999*.
- Avilés Dinarte, G. (2012). Retos y desafíos de la educación costarricense. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, XIII(26), 105-122. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66624662006>
- Borrás, D., Moraga, M., Picado, D., Redondo, M. y Yantani, L. (2004). *El papel de los y las profesionales en orientación en las situaciones de abuso sexual en niños y niñas en las escuelas de excelencia de la gran área metropolitana*. [tesis de licenciatura]. Universidad de Costa Rica.
- Céspedes, M. (2007). *Intervención terapéutica constructivista en el proceso de vinculación afectiva en niños (as) sobrevivientes de violencia intrafamiliar que forman parte del programa de hogares de acogimiento familiar en la oficina local del Patronato Nacional de la Infancia en Puntarenas*. [tesis de maestría]. Universidad de Costa Rica.
- Cillero Bruñol, M. (2001). El Interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *En Derechos de la niñez y la adolescencia: antología* (pp.31-45). UNICEF <https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/39410>
- Defensoría de los Habitantes de la República. (2023). *Defensoría: Reforma a Ley 9.999 es un retroceso en la protección a la niñez y la adolescencia*. Oficina de Comunicación. <https://www.dhr.go.cr/index.php/mas/comunicacion/comunicados-de-prensa/defensoria-reforma-a-ley-9-999-es-un-retroceso-en-la-proteccion-a-la-ninez-y-la-adolescencia>
- Fallas, E., Godínez, C., Monge, K. y Gamboa, A. (2010). *Estudio de caso: El contexto jurídico del educador; implicaciones laborales, emocionales y sociales en educadores y administrativos en la Región Educativa de Pérez Zeledón durante los años 2009 y 2010*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional]. <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/18260/Tesis%206895%20Unida>.

[pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

- Feldfeber, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” en América Latina. *Educação & Sociedade*, 28(99), 444–465. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000200008>
- García, S. (2005). Artículo sobre legislación educativa. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. (2023). *Oficio DRH-DAD-367-2023*. Departamento de Gestión Disciplinaria; Dirección de Gestión del Talento Humano.
- Restrepo Segura, C. y García Peña, J. (2021). El agente educativo en la garantía de la protección integral de la primera infancia. *El Ágora USB*, 21(1), 386-398. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/4597>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2008). *Resolución n. 17306-2008*. Costa Rica.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2011). *Resolución n. 6017-2011*. Costa Rica.
- Sistema de Información Legislativa (2023). *Registro de trámite legislativo correspondiente a expediente n. 22112*.
- Suárez González, J. y Márquez Bolaño, A. (2009). El maltrato infantil en la práctica docente: estudio de un caso. *Psicogente*, 12(21), 158-181. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=497552353012>
- Tenti Fanfani, E. (2005). *La condición Docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Siglo Veintiuno Editores.
- Torres, G. (2011). *Tratamiento Educativo de la Violencia en la Educación Infantil*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Achoy-Sánchez, J. (2024). Realidades sobre la implementación de la Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de menores de edad en el Sistema Educativo Costarricense. *Revista Gestión de la Educación*, 10(2). <https://doi.org/10.15517/rge.v10i2.58167>