

PRESENTACION

En este número se editan investigaciones en el terreno de los derechos educativo, constitucional, administrativo y económico internacional; además, de lo propio de la psicología criminal. También, se publica el documento-homenaje del Dr. Víctor Pérez Vargas, al maestro del Derecho Administrativo don Eduardo Ortiz Ortiz.

Tales trabajos reflejan el estado actual de la madurez de la evolución del Derecho en nuestro país.

El director y editor

LOS DERECHOS EDUCATIVOS FUNDAMENTALES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Lic. Celín Arce Gómez
Jefe Oficina Jurídica
Universidad Estatal a Distancia

SUMARIO

- A. Introducción
- B. La educación y la cultura en la Constitución Política
- C. Importancia de la jurisprudencia constitucional
- D. La educación en la jurisprudencia constitucional
- E. La educación pública en la jurisprudencia constitucional
- F. La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional

A. INTRODUCCION

La Sala Constitucional o Sala IV como se le conoce más popularmente, fue creada mediante la Ley No. 7135 del 11 de octubre de 1989. Han transcurrido desde su creación cinco años.

A la Sala Constitucional le compete garantizar la supremacía de las normas y los principios constitucionales y del Derecho Internacional, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

“La creación de la Sala Constitucional, constituye la coronación del Estado de Derecho que hemos vivido los costarricenses desde hace muchos años, y que es la cristalización de un largo proceso de maduración histórica, que se inició desde el mismo día en que obtuvimos nuestra independencia de España.

La Sala Constitucional es lo que un jurista nacional acertadamente llamara, la Sala de la Libertad”.

Hernández Valle, Rubén.
“La Sala Constitucional”.
Suplemento La Gaceta No. 23;
19 de junio de 1991, p. 1.

En efecto, está llamada la Sala Constitucional a velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrados en la Constitución Política y en los tratados y convenios por medio de los recursos de amparo, hábeas corpus y las acciones de inconstitucionalidad.

Desde este punto de vista, la Sala Constitucional interpreta y aplica la Constitución Política, Ley Fundamental en la que, además de fijarse el régimen jurídico-político del país, se contemplan los derechos humanos que le asisten al costarricense.

Dentro de este marco la Constitución de 1949 destina un título a la educación y a la cultura, cuyas disposiciones ya han sido objeto de interpretación y de aplicación por parte de la Sala Constitucional.

Resulta de interés para los padres de familia, alumnos, autoridades educativas y ciudadanos en general conocer lo fallos más importantes que en esta materia ha dictado nuestro máximo tribunal en justicia constitucional.

B. *LA EDUCACION Y LA CULTURA EN LA CONSTITUCION POLITICA*

Nuestra Ley Fundamental destina su título VII para consagrar las disposiciones de más alto rango en nuestro ordenamiento jurídico en materia de educación y cultura.

En efecto, del artículo 76 al 89 regula aspectos medulares de nuestro régimen político-constitucional tales como: el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la autonomía universitaria, la enseñanza oficial, la libertad de cátedra, etc.

La Sala Constitucional a través de los diferentes recursos interpuestos ante ella, ha ido consolidando una jurisprudencia importante en Derecho Educativo, o lo que es lo mismo, en materia de derechos fundamentales atinentes a la educación pública y privada y a la cultura en general.

Ciertamente, a pesar del relativamente corto tiempo que ha transcurrido desde su creación, la Sala IV ha resuelto gran cantidad de recursos de amparo, y no pocas acciones inconstitucionalidad de especial importancia, referentes al capítulo VII constitucional.

Dichos fallos son de especial interés y relevancia para los costarricenses, y de manera especial para los padres de familia, los alumnos -como beneficiarios directos de la educación-, y para quienes en forma directa están interesados en el evolución y destino de la educación nacional.

Así como en materia de derechos fundamentales debemos hacer un corte histórico a partir de la creación de la Sala Constitucional, de igual manera debemos hacer un corte en materia de derechos educativos, antes de la existencia y después de su creación.

A partir de su existencia, los derechos fundamentales de los costarricenses en este ámbito se han visto indudablemente fortalecidos y clarificados.

La Sala IV, a través de sus fallos -unos más medulares que otros- ha ido logrando solidificar toda una doctrina jurisprudencial en cuanto a los derechos educativos.

En virtud de accionar la Administración Pública ha debido de revisar sus disposiciones reglamentarias tanto en su parte escrita como interpretativa, o bien abstenerse de emitir actos que, otrora eran muy comunes y de aceptación general.

3210
R
C. 8
ANOTADO 3 DIC. 1996
BIBLIOTECA
Universidad de Costa Rica

Pero, la justicia constitucional educativa no se ha circunscrito únicamente al sector educativo público o estatal, sino que, ha trascendido con igual importancia a los centros educativos privados.

En efecto, así como la Sala ha delimitado los alcances de la libertad de enseñanza pro primera vez desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1949, de igual manera ha debido de poner coto a ciertas prácticas abusivas en los centros docentes privados de vieja raigambre.

Así como ha consagrado las potestades y el ámbito en materia educativa, de igual manera se ha visto compelida a precisar los límites de tal libertad, tarea que, por lo demás, se encuentra inconclusa.

El ojo avisador de nuestro juez constitucional ha penetrado no solo las entrañas de nuestro Ministerio de Educación, sino que, también, las propias de nuestras universidades públicas, siempre en el campo de la vigencia de los derechos fundamentales.

C. *IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL*

La importancia de conocer la jurisprudencia constitucional en materia educativa, es más que evidente.

Sin embargo, se imponen ciertos comentarios.

Para poder conocer la realidad de la educación nacional, es menester penetrar en sus componentes cualitativo y cuantitativo, apreciar su entorno social, presupuestario, su evolución histórica, etc.

Pero, de manera igualmente importante, es necesario conocer su marco jurídico, y hoy día de manera particular, la jurisprudencia constitucional.

En efecto, no podemos llevar a cabo un diagnóstico preciso de nuestro sistema educativo, si no conocemos su entorno jurídico y de manera particular lo atinente al respecto y vigencia de los derechos educativos fundamentales y la interpretación correcta de las normas jurídicas de rango superior.

Indica el artículo 13 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Constitucional que: **"La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma."**

De esta manera, la jurisprudencia y los precedentes de nuestra jurisdicción constitucional inciden directamente en la toma de decisiones de nuestro jerarcas educativos, tanto del sector público como del privado. De esta forma podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que en nuestro medio ha irrumpido una nueva institución -la Sala Constitucional- que con su jurisprudencia y precedentes, está perfilando nuestro sistema educativo al que, indudablemente, le está imprimiendo un nuevo rumbo. Nuestros políticos, Ministros de Educación y autoridades en general al momento de formular sus planes y políticas educativas, deben de tomar en consideración y, con especial seriedad, la jurisprudencia constitucional, la que de manera alguna pueden soslayar.

Si en verdad queremos aprehender la esencia de nuestro sistema educativo y, lo más importante, su evolución futura, debemos ineludiblemente desentrañar sus fines y valores más medulares a través de la lectura atenta e inteligente de nuestra jurisprudencia constitucional

Así como en el pasado, para conocer la política educativa vigente en un momento dado era menester recurrir a las proclamas, documentos y estudios de nuestros estadistas, Ministros y educadores de fuste, hoy día -y hacia el futuro- debemos con igual interés y ahínco conocer los principios rectores de nuestro sistema educativo, extraídos de nuestra jurisprudencia constitucional cada vez más rica y profusa en principios y valores que consolidan y definen nuestro sistema educativo.

D. LA EDUCACION EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. *El marco jurídico de la libertad de enseñanza. (Voto No. 3550-92 de las 16:00 horas del 24 de noviembre de 1992).*

Esta sentencia es el voto que más ampliamente ha desarrollado los alcances, contenido y límites de la libertad de enseñanza.

Por tal razón podemos conceptualarla como la sentencia marco de la libertad de enseñanza de nuestro país.

Es una pieza jurídica redactada por el Magistrado Piza Escalante en la que, de manera decidida se analizan diferentes temas relacionados entre sí y de gran interés y vigencia en este momento.

Por primera vez desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1949, se hace un esfuerzo serio por tratar de definir la libertad

de enseñanza, la enseñanza oficial, la competencia constitucional del Consejo Superior de Educación los alcances de la inspección estatal sobre los centros docentes privados, etc.

a. *Contenido de la libertad de enseñanza*

Esta libertad se bifurca en dos grandes componentes a saber: en primer lugar se manifiesta como la libertad de aprender eligiendo libremente a los maestros y a los centros educativos; y en segundo lugar en la libertad que les asiste a los particulares para fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes privados que, inclusive, el Estado está obligado a estimular.

Como parte de este segundo componente, los centros educativos privados tienen la libertad de decidir libremente su actividad académica, docente, administrativa, financiera, cultural y espiritual.

b. *La libertad de enseñanza es un derecho fundamental*

- Al ser un derecho fundamental, es inherente al ser humano, por lo que no deriva de la voluntad del Estado ni de ninguna otra autoridad política o social.
- Al ser un derecho consustancial al ser humano, no está sujeto a concesión, licencia o permiso estatal. El poder político a lo sumo, puede inspeccionarlo en los alcances del artículo 79 constitucional.
- Como libertad pública que es, goza de los atributos, condiciones, efectos y garantías propias de la libertad en general.

Especialmente se ve favorecida por lo dispuesto en el artículo 28 constitucional según el cual "Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley...".

De esta manera ni siquiera la ley podría invadir la esfera intangible de tal libertad.

- Como libertad pública que es, está sometida a "reserva de ley". Quiere esto decir que sólo mediante ley formal emanada de la Asamblea Legislativa, y previo cumplimiento del procedimiento previsto en la Constitución Política para la emisión de leyes, es posible restringir y regular la libertad de enseñanza.

- Sólo los reglamentos ejecutivos de estas leyes pueden desarrollar sus preceptos. Pero tales reglamentos, por su condición de ejecutivos, no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas en aquellas. Deben respetar rigurosamente el contenido esencial de dichas leyes.
- La Ley no puede delegar en los reglamentos ejecutivos la determinación de regulaciones o restricciones.
- La Administración Pública carece de potestades discrecionales de esta materia. Toda la actividad administrativa debe ser reglada.

c. Los límites de la libertad de enseñanza

La libertad de enseñanza, como toda libertad pública, está sujeta a determinadas restricciones, las que, sin embargo, deben ser socialmente imperiosas, por lo que en caso de duda debe preferirse siempre la libertad.

En Costa Rica dichas restricciones son las siguientes: el orden público, la moral y los derechos de terceros que, por lo demás, deben ser aplicadas e interpretadas restrictivamente.

Así por ejemplo, en el caso del orden público, las amenazas al mismo deben ser graves, entendiéndose por ello una amenaza a la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado.

Por moral debemos de entender "el conjunto de principios y de creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofenda gravemente a la generalidad de los miembros de esa sociedad".

En cuanto a los derechos de terceros se deben proceder de conformidad con el principio general "... de que sólo se justifica regular y eventualmente limitar la libertad para proteger derecho de igual o mayor rango, frente a amenazas de igual o mayor intensidad".

d. La enseñanza privada es de interés público

La educación privada está sujeta a regulaciones generales en beneficio de la colectividad. En fin, está sujeta a la fiscalización tutelar del Estado.

Empero, de todos los temas desarrollados en este voto, el menos claro y preciso es el referente a la inspección estatal sobre los centros

docentes privados, tópico de indudable trascendencia para poder delimitar el necesario equilibrio que debe existir entre la libertad de enseñanza con todos sus atributos, y las exigencias del bien común.

De los pocos párrafos que aportan elementos de juicio sobre el particular, destacamos el siguiente:

"Que el mismo equilibrio armónico entre la libertad del educador y del educando faculta y obliga al Estado, dentro de rigurosos límites de razonabilidad y proporcionalidad, a exigir a los establecimientos privados de enseñanza requisitos y garantías mínimos de curriculum y excelencia académica, de ponderación y estabilidad en sus matrículas y cobros a los estudiantes, de una normal permanencia de éstos en los cursos y a los largo de su carrera estudiantil, del respeto debido a sus derechos fundamentales, en general, y de otras condiciones igualmente se vea truncado o gravemente amenazado; pero, eso sí, sin imponerles a los primeros fines ni contenidos rígidos ni invadir el campo razonable de su autonomía administrativa, económica, ideológica, académica y docente -recuérdese que no hay autonomía mayor que la de la libertad-".

De conformidad con los principios anteriores, surge la duda legítima de si éstas potestades deben estar reguladas necesariamente en una ley, de conformidad con otro principio ya expuesto, en caso de duda se debe optar siempre por la libertad en demérito de las potestades estatales.

Pero surgen otras dudas igualmente válidas. ¿Cuál es el campo razonable de la autonomía administrativa, económica, ideológica, académica y docente que puede "invadir" el Estado?

Para insistir en que los alcances de la inspección estatal constituye el punto débil de este fallo, conviene repasar la posición ambivalente que la Sala ha revelado sobre le particular.

En efecto, en un voto dictado con anterioridad al que estudiamos, expresó:

"El Estado por mandato constitucional tiene una labor de vigilancia de los centros educativos privados, siendo llamados por razón de la materia tanto el Ministerio de Educación Pública

como el Consejo Superior de Educación, a fiscalizar estas instrucciones tanto en el campo educativo como administrativo. Razones de interés general, justifican que el Consejo Superior de Educación previo estudio del Ministerio de Educación Pública, con dictámenes técnicos vr.gr. auditorajes, exhibición de libros, examen de ayuda estatal, etc. determine si el aumento decretado, atiende a la proporcionalidad que debe existir entre la subsistencia de los centros privados y el cumplimiento por estos en el contenido fundamental de la educación, que es la formación del educando a costos justos, que no lo hagan prohibitivo." (VOTO Nº 590-91 DE LAS 15:18 HORAS DEL 20 DE MARZO DE 1991).

Igualmente, en otra sentencia anterior al voto que ocupa, manifestó:

"La libertad de enseñanza que es la que interesa en este caso bajo examen, está limitada, es decir, no es absoluta, de manera que siempre puede esta sometida a regulaciones por parte del Estado. Así, el derecho a fundar y administrar Centros Educativos, es un derecho sobre los cuales el Estado debe de ejercitar con mayor cuidado una estrecha regulación". (VOTO Nº 1557-91 DE LAS 15:30 HORAS DEL 13 DE AGOSTO DE 1991).

Luego, en otro voto, pero posterior a la sentencia 3550-92, la Sala se expresó en los siguientes términos:

"También se hace necesaria una pequeña disquisición acerca de lo que sucede a partir de la sentencia de esta misma Sala No. 3550-92, de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre último acerca de la libertad de enseñanza, toda vez que podrían presentarse dudas en situaciones como la que en esta amparo si discuten. A raíz de la tesis sentada por la Sala en esa sentencia, debe entenderse que existe libertad para un centro privado de enseñanza de darse una regulación propia en la materia que comentamos. Pero, por una parte en el caso que nos ocupa, los hechos sucedieron antes de la fecha de la sentencia en comentario, mientras que por otra, el hecho de que el Reglamento General ya citado no pudiera aplicarse compulsivamente en estos momentos, no implica que el centro privado de enseñanza quede liberado de tener una normativa a ese respecto, toda vez que deben tipificarse las conductas sancionables y las posibles sanciones, todo también dentro de parámetros de razonabilidad y con plena posibilidad de defensa. De modo, entonces, que la Sala no puede entender que a partir del voto No. 3550-92,

los centros privados no tengan controles de ningún tipo, pues aunque el Consejo Superior de Educación no sea el órgano apropiado para ello, el Ministerio de Educación si lo podría ser dentro de límites también racionales pero, fundamentalmente, la actividad propiamente disciplinaria siempre sería objeto de revisión en la jurisdicción constitucional cuando adolezca del vicio de inconstitucionalidad o ilegítima".

Nótese como la Sala emplea en forma indistinta los vocablos "controles", "regulaciones", "vigilancia", "fiscalizar", todos ellos referidos a la inspección estatal. ¿Son en verdad sinónimos?

En suma: en nuestro ordenamiento jurídico no se define el contenido ni los alcances de la inspección estatal sobre los centros docentes privados.

A pesar de los esfuerzos hechos, la Sala tampoco ha logrado dar una definición precisa.

Hasta que ello no se logre tendremos que habituarnos a convivir con un marcado desequilibrio entre la libertad y la autoridad; entre la libertad de enseñanza y el bien común; entre la libertad de enseñanza y los derechos de la colectividad.

El vacío jurídico en referencia motivó el Defensor de los Habitantes, Rodrigo Alberto Carazo, a urgir a la Asamblea Legislativa, en el discurso pronunciado ante dicho órgano con motivo del Informe Anual de Labores 1993-1994, a legislar sobre la "Regulación de la competencia otorgada al Estado para supervisar la enseñanza privada".

e. *Sobre el órgano competente para ejercer la inspección estatal*

El artículo 79 constitucional indica que "Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado". Como se puede apreciar no indica, cuál es el órgano estatal concreto que debe ejercer la inspección estatal sobre los centros docentes privados.

A lo largo de las últimas décadas, tal competencia se le asignó indistintamente al Ministerio de Educación como al Consejo Superior de Educación.

Así, por ejemplo, el artículo 33, inciso c) de la Ley Fundamental de la Educación, le asignó al Consejo Superior de Educación la competencia, en relación a los centros docentes privados de: "Ejercer la vigilancia necesaria para que sus cuadros de profesores y funcionarios administrativos estén formados por personas que reúnan las condiciones señaladas por el artículo 38". (Tales condiciones se refieren a las "capacidades profesionales y morales que determine la Ley").

Igualmente, el artículo 4, inciso h) de la Ley Orgánica de dicho Consejo, -Ley No. 1362 del 8 de octubre de 1951-, le otorga la función de conocer: "Las resoluciones de la inspección de escuelas y colegios privados..."

Es decir, la inspección la ejercería el Ministerio de Educación, pero las decisiones las adoptaría el Consejo Superior de Educación.

Finalmente, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio -Ley No. 3481 del 13 de enero de 1965- establece que: "Corresponde al Ministerio coordinar e inspeccionar la educación que se imparta en todo centro docente privado, así como la vigilancia administrativa de toda forma de estímulo que el Estado brinda a la iniciativa privada en materia educativa."

Empero, tal confusión de competencias fue despejada por la Sala en el voto que nos ocupa, declarando:

... "de manera que si, como se ha dicho, la enseñanza privada no es educación pública, nada tiene que hacer el Consejo en relación con ella. En consecuencia, la inspección del Estado en materia de educación privada, por ser una potestad administrativa, sólo puede ser ejercida por la Administración Central, valga decir, el Poder Ejecutivo -Presidente y Ministro del ramo, art. 140 Const.- con la ayuda y, en su caso, el asesoramiento que consideren conveniente de sus dependencias, incluido el mismo Consejo Superior de Educación; y todo ello, desde luego, de acuerdo con la ley..."

2. *Debe otorgarse audiencia antes de promulgarse disposiciones generales que puedan afectar a los centros docentes privados.* (VOTO NO. 4702-93 DE LAS 15:57 HORAS DEL 28 DE SETIEMBRE DE 1993).

Por primera vez la Sala declara que el principio de audiencia previa y del debido proceso regulado en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, comprende la obligada audiencia previa a los centros docentes privados, o bien a las entidades representativas de intereses, de los decretos o reglamentos que se pretendan promulgar por parte del Poder Ejecutivo.

Consecuentemente, toda disposición general que se ponga en vigencia sin garantizar esta audiencia, estará afectada de nulidad absoluta, según este precedente.

Tal audiencia, como principio implícito derivado de los artículos 39 y 41 constitucionales, se ve fortalecido por la legislación ordinaria.

En efecto, establece que el artículo 361.2 de la Ley General de la Administración Pública que: "Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectadas por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto".

Este procedimiento especial fue copiado de la Ley de Procedimiento Administrativo de España, la que en su artículo 129.4 expresa: "Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto".

Este tipo de procedimiento busca garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de las expresadas disposiciones generales, mediante la opinión de los administradores por medio del trámite de información pública.

De conformidad con la doctrina jurisprudencial anterior, este procedimiento constituye un requisito esencial de validez de los reglamentos que regulen esta materia.

Debe recordarse que la libertad de enseñanza es una libertad propiamente dicha y, como tal goza de todos los atributos mencionados,

especialmente el de reserva de ley, por lo que todo reglamento ejecutivo, por definición, debe interpretarse restrictivamente y, lo más importante, no contradecir el marco legal costarricense.

“Entre los centros educativos privados y el Ministerio de Educación es legítimo el ejercicio de potestades de “inspección” (Constitución Política, artículo 79), y para contribuir a resguardar razonable y proporcionalmente la libertad de enseñanza la previa audiencia a los particulares es una previsión que podría permitir a estos expresar sus puntos de vista, discutirlos con el Ejecutivo y concertar acciones para ponderar el interés públicos ineludible y los espacios de libertad constitucionalmente garantizados, todo lo cual acarreará la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo no consultado a los centros educativos por infracción directa de los artículos 39 y 41 en conexión con el artículo 79, todos de la Constitución Política”.

3. *El hecho de que el Estado estimule la educación privada, al amparo del artículo 80 Constitucional, no lo autoriza a limitar la libertad de enseñanza.* (VOTO NO. 1481-92 DE LAS 15:42 HORAS DEL 3 DE JUNIO DE 1992).

Indica el artículo 80 de la Constitución Política que: “La iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley”.

Como se puede apreciar el anterior mandato está sujeto a reserva de ley. Sin embargo, el día de hoy no se ha promulgado la ley en la que ha de definirse los estímulos correspondientes.

Obviamente, tales estímulos pueden ser variados desde subvenciones, exenciones de impuestos, suscripción de contratos con el Estado, etc.

Ahora bien. ¿Dichos estímulos le conceden al Estado prerrogativas adicionales en relación a los centros docentes privados especialmente de carácter jerárquico?

“En primer término se debe analizar si la subvención de las entidades que reciben ese beneficio. En este sentido, cabe señalar que las instituciones que reciben una subvención como aquellas que gozan de una exención de impuestos, tienen un alto grado de privacidad, en otras palabras, la intervención del Estado en

dichas entidades es menor, porque este se encuentra autorizado para fiscalizarlas así como para someterlas a controles y condiciones pero nunca para regular su libertad por el simple hecho de otorgarle cualquiera de estos privilegios”.

El fallo que nos ocupa es producto de una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de una norma presupuestaria “atípica” que decía literalmente lo siguiente:

“El Consejo Superior de Educación, con fundamento en el informe de costos elaborado por la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo del Ministerio de Educación Pública, revisará y fijará los montos por cobrar, por concepto de matrícula y mensualidad en el nivel de enseñanza que corresponda, en todas aquellas instituciones de enseñanza privada que reciben aportes del gobierno por medio del Presupuesto Nacional para el pago de profesores”.

Específicamente tal norma hace referencia a los denominados “colegios semioficiales”, que son aquellas instituciones privadas de enseñanza en las que los salarios del personal son cancelados por el Ministerio de Educación en virtud de partida presupuestaria prevista anualmente en la ley de presupuesto ordinario de la República.

Como se puede apreciar, se buscó en virtud de dicha norma, que el M.E.P. al menos revisará los montos que por concepto de matrícula y mensualidad los mismos cobran, lo que pareciera justo tomando en consideración la ayuda tan sustancial que el mismo les brinda, y que en 1994 ascendía a una suma global aproximada a los mil millones de colones al año.

No sólo eso, en el citado voto 3550-92, tal y como fue consignado, el equilibrio que debe existir entre la libertad del educador y del educando, faculta y obliga al Estado, entre otras cosas, a garantizar: “... condiciones igualmente necesarias para que el derecho a educarse no se vea truncado o gravemente amenazado...”

¿Estamos en un contradicción entre ambos votos?

Evidentemente no. Lo que sucede es que tal materia debe estar regulada por ley, principio que no se ha cumplido a la fecha.

Finalmente, la Sala declaró inconstitucional dicha norma, además de las razones dichas, por ser una norma presupuestaria "atípica", reiterando una jurisprudencia copiosa y harto reiterada a partir del voto No. 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989".

En dicha oportunidad dispuso que: "... es enteramente procedente que se incluyan «normas generales» en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que con ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias".

4. *Los centros docentes privados no pueden retener las calificaciones con el propósito de forzar el pago de deudas.* (VOTO NO. 313 DE LAS 10:15 HORAS DEL 23 DE SETIEMBRE DE 1990).

En este fallo la Sala declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto en contra de un colegio privado, el que procedió a retener las "notas" o calificaciones de un alumno con el propósito de forzar el pago de la deuda que el padre de familia tenía con la institución.

En primer lugar, es de destacar que la Sala dio trámite al recurso al estimar que, si bien es cierto, es una institución privada, se dan los supuestos fácticos del artículo 57 de la Ley de Jurisdicción Constitucional que dice:

"El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, cuando estos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales..."

En efecto, a pesar de que se trata de un colegio privado (sujeto de Derecho Privado), no menos cierto es que la actitud asumida por el mismo es una posición de hecho frente a la cual los recursos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico le resulten tardíos e insuficientes al padre de familia.

La Sala, con buen criterio, declaró con lugar el recurso aduciendo que, si bien es cierto existe la deuda del padre de familia para con la institución, la medida adoptada por el Colegio, evidentemente compulsiva, es desproporcionada "... pues sin soslayar que existe una deuda (de cantidad que fuere) por parte del padre de los alumnos, lo cierto es que la retención reclamada producía o podría producir efectos independientes, respecto de los perjudicados de mayor trascendencia o entidad que los causados con la deuda insoluta".

O sea, que a pesar de ser un colegio privado el que, por regla general, subsiste de las tarifas o derechos que les cobre a los padres de los alumnos, lo cierto es que nuestro ordenamiento para hacer efectivo su cobro, no siendo válido retener las notas, ya que ello es una medida abusiva y desproporcionada que afecta en forma directa al estudiante y su derecho a la educación.

Por tal razón debemos distinguir lo que son los derechos y deberes estrictamente académicos, de los de carácter económico.

Aplicando extensivamente la doctrina implícitamente en este voto, podemos concluir que, por principio general de derechos, los centros docentes privados están impelidos para retener no solo las notas, sino que los títulos de graduación y las certificaciones académicas en general, con el propósito de forzar la cancelación de deudas económicas.

Este fallo sienta un precedente muy importante, ya que en nuestro medio es muy común este tipo de prácticas que lesionan directamente el derecho fundamental a la educación.

5. *Los centros docentes privados pueden contar con su propio ideario educativo.* (VOTO NO. 590-91 DE LAS 15:18 HORAS DEL 20 DE MARZO DE 1991).

La libertad de crear centros educativos privados, o sea, distintos de los estatales. Para que ello sea así, es necesario que puedan contar con su propia concepción pedagógica que los singularice, esto es, contar con su propio ideario educativo.

Si ello no fuese así, no habría libertad de enseñanza ya que sería una negación de tal libertad, en tanto se estaría permitiendo crear centros privados pero, subordinados a los mandatos o concepciones oficiales del Estado.

No hay libertad de educación, si no hay libertad para que cada centro privado pueda contar con su propio ideario.

Empero, el derecho de dotarse de un ideario no es ilimitado. De manera particular, todo ideario está limitado por los derechos fundamentales contemplados en la Carta Política. La libertad de enseñanza no puede de manera alguna superponerse a la Ley Fundamental.

“El ideario de todo centro educativo dentro del marco de los principios constitucionales tiene como limitaciones lo establecido y regulado en la Constitución; en los instrumentos internacionales y en la ley, en tanto suponen el respeto a los derechos fundamentales. A mayor abundamiento, debe indicarse que cuando los padres eligen para sus hijos un centro con un ideario determinado, están obligados a respetarlo, sin que ello implique en lo atinente a la orientación religiosa, que la misma pueda ser impuesta forzosamente al educando, en el tanto existe una limitación constitucional que garantiza la libertad de culto (artículos 79 y 36 de la Ley Fundamental de Educación). Lo propio sucede con discriminaciones por razón de raza, credo político o posición social, materias que se imponen como limitación al ideario. En conclusión, los centros educativos pueden tener su propio ideario, sin que el mismo se imponga como una razón de discriminación al ingreso, o permanencia en el mismo”.

De la anterior doctrina podemos extraer el principio general de que ningún centro docente privado, a pesar de tener el derecho de poder contar con su propio ideario -el que en principio es vinculante para los padres de familia que en ellos matriculan a sus hijos-, puede lesionar los derechos fundamentales de los estudiantes o padres de familia.

Específicamente tienen la prohibición de:

- a. imponer una concepción religiosa determinada aunque sean colegios declarados a sí mismos católicos, evangélicos, metodistas, etc.;
- b. por razones de convicción religiosa negarle la matrícula o preferir a los alumnos que sí participen de sus mismas convicciones religiosas o espirituales;
- c. negar el derecho de asociación, reunión y libertad de pensamiento de los padres de familia;

- d. negarle a los padres de familia el derecho de participar en los asuntos de atañen al centro educativo “por cuanto la educación de sus hijos corresponde fundamentalmente y es responsabilidad de los padres”.

Sin embargo, tal participación debe serlo con sujeción a las reglamentaciones internas de la institución;

- e. por razones de nivel socioeconómico del estudiante negarle matrícula o acceso al centro educativo;
- f. negarle el derecho al estudiante de seguir sus estudios en el centro educativo correspondiente si no existen razones válidas del punto de vista jurídico, máxime si es alumno regular del mismo y ha cumplido con sus obligaciones académicas.

En fin, no es procedente la costumbre inveterada en nuestro medio, de negarle matrícula a los alumnos en los cursos lectivos sucesivos por razones disciplinarias, económicas, de oportunidad, etc.

La Sala Constitucional no ha definido aún de manera expresa o que debemos entender por “ideario”. No obstante, podemos recurrir a la doctrina con el fin de contar con un concepto más claro y preciso.

En efecto, el ideario ha sido definido como “un sistema coherente de ideas o principios generales destinados a engendrar y dirigir un proyecto de enseñanza” o bien como “el conjunto de principios básicos y fundamentales que sintetizan la orientación última que define un centro educativo ante los padres, los alumnos, los profesores y ante la sociedad en general. Marca los fines últimos, las ideas-fuerza, es esquemático, estable para todo centro”. (Ortiz Díaz, J. *“La Libertad de Enseñanza”*; Universidad de Málaga; 1980. Citado por Embid Irujo, Antonio. *“Las libertades en la Enseñanza”*; Madrid, Tecnos; 1983, p. 323).

E. LA EDUCACION PUBLICA EN LA JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL

1. La competencia del Consejo Superior de Educación consiste en dirigir la educación oficial, esto es, la pública o estatal exclusivamente. (VOTO NO. 1873-90 DE LAS 15:45 HORAS DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1990).

Indica el artículo 81 de la Constitución Política que: "La dirección general de enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo.

No define, sin embargo, este artículo la enseñanza oficial.

¿Comprenderá acaso la educación pública, y la educación privada reconocida oficialmente por el Estado?

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación -Ley No. 1362 del 8 de octubre de 1951-, el legislador interpretó que la enseñanza oficial comprende no solo a la pública o estatal, de lo que no hay duda alguna, sino que también la privada reconocida oficialmente por el Estado.

En efecto, el artículo 4, inciso h) de esta ley le asigna a dicho Consejo la competencia de conocer: "Las resoluciones de la inspección de escuelas y colegios privados, así como del establecimiento de nuevas instituciones de este carácter".

Desde esta fecha -1951- y por decisión del legislador, la educación privada es subordinada a la dirección del Consejo Superior de Educación y la apertura de los centros docentes privados se sujeta a la autorización administrativa.

Esta tendencia e interpretación se consolida en el año 1957 al promulgarse la Ley Fundamental de Educación -Ley No. 2160 del 5 de setiembre de 1957, adicionada por la Ley No. 2298 del 22 de noviembre de 1958-, al indicar su artículo 34 lo siguiente:

"Para que adquiera validez oficial la educación que impartan los establecimientos privados, el Consejo Superior de Educación deberá:

- a) Aprobar sus propósitos, planes de estudio y programas de acuerdo con el reglamento que con ese objetivo se dicte;
- b) Autorizar al expedición de certificados y títulos que sean de categoría o validez legal similar a los oficiales; y
- c) Ejercer la vigilancia necesaria para que sus cuadros de profesores y funcionarios administrativos estén formados por personas que reúnan las condiciones señaladas por el artículo 38".

Con base en estas disposiciones legales, a partir de 1953 se promulgan diferentes reglamentos de establecimientos privados de enseñanza, los que se caracterizan por subordinar la educación privada al Consejo Superior de Educación, puesto que tal órgano es el competente para otorgar reconocimiento oficial a los centros docentes privados.

Dichos reglamentos son los siguientes: D.E. Nº 9 del 7 de marzo de 1953; D.E. Nº 2 del 18 de enero de 1957; D.E. Nº 2 del 15 de febrero de 1958; D.E. Nº 1 del 14 de junio de 1950; D.E. Nº 6687-E del 12 de enero de 1977; y el D.E. Nº 20108-MEP publicado en La Gaceta Nº 3 del 4 de enero de 1991.

Sin embargo, la Sala Constitucional en la sentencia 3550-92, después de recurrir a las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, concluye tajantemente que la enseñanza oficial se refiere exclusivamente a la enseñanza del Estado, y que no tiene relación alguna con la educación privada, tal y como erróneamente se venía interpretando desde la entrada en vigencia de la propia Constitución del 49.

Consecuentemente, el Consejo Superior de Educación no puede tener injerencia en la educación privada.

"La sola lectura del artículo 81 constitucional demuestra que la interpretación es la contraria a la que arriba la Procuraduría: la norma se refiere a la dirección general del enseñanza oficial, no a la privada, la cual únicamente está sometida a la inspección estatal, no a su dirección (los subrayados no son del texto). No es posible admitir la tesis de que en el artículo 79 el constituyente garantizara la libertad de enseñanza, limitando el accionar del Estado sobre estos centros docentes privados únicamente a su inspección, y más adelante en el artículo 81 los sometiera a sus dirección. El contenido de las Actas que recogieron los debates de los Constituyentes es aún más claro.

En la sesión No. 158 del 27 de setiembre de 1949 (pág. 374, Tomo III) se presentó una moción por los diputados Fabio Baudrit Solera y otros, para que se adicionara un artículo con el siguiente texto: «La dirección general de la enseñanza oficial y de la autorizada oficialmente, estará a cargo de un Consejo Superior que se integrará en la forma que señale la ley» (el subrayado no es del texto original). Inmediatamente el diputado Volio Sancho advirtió que ya se había resuelto que... tratándose de instituciones docentes privadas, el Estado ejercerá tan solo la vigilancia y la inspección de las mismas, mas no la dirección. A continuación los proponentes solicitaron que se suprimiera la frase «y la autorizada oficialmente», lo cual se hizo (ver discusión en páginas 374-375 del Tomo III de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente). ¿Puede existir alguna duda de que el concepto de oficial se refiere exclusivamente a la enseñanza del Estado, y que no tiene ninguna relación con la educación privada, sometida solo a la inspección estatal y no a su dirección? Es evidente que no”.

Todo este proceso jurídico concluye con la emisión precisamente del voto No. 3550-92, el que define el marco de la libertad de enseñanza, declarando inconstitucional los mencionados reglamentos de establecimientos privados de enseñanza, el artículo 34 de la Ley Fundamental de Educación, el artículo 4, inciso h) de la Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación y el artículo 4, inciso h) de su reglamento, D.E. No. 14 del 31 de agosto de 1953.

Para reforzar el argumento de que al amparo de la anterior normativa, los centros docentes privados estaban bajo la égida del Estado a través del Consejo Superior de Educación, procedemos de inmediato a transcribir, en lo pertinente, un dictamen de la Procuraduría General de la República, solicitado precisamente por el propio Consejo Superior de Educación.

Tal dictamen es el No. C-022-81 del 2 de febrero de 1981 el que manifiesta:

“Lo expuesto hasta el momento nos permite dar cumplida respuesta a uno de los aspectos consultados: queda pues establecido que todo centro docente privado de enseñanza debe contar con autorización estatal, y está sujeto a su inspección. De este modo, aquellos que operan sin tal autorización, lo hacen en

contravención a nuestro ordenamiento jurídico, y los responsables deben ser sancionados de conformidad con las normas punitivas establecidas, como veremos oportunamente... Cabe indicar además; que en vista de que en su estimable consulta se señala que son varios los centros privados que operan sin autorización, es conveniente que el Consejo comunique a la ciudadanía, por los medios a su alcance, cuáles son los establecimientos de cada nivel debidamente autorizados, con la advertencia de que los títulos o diplomas que otorguen aquellos no autorizados, carecen de validez oficial para todo efecto”.

Como se puede apreciar, la Sala Constitucional con tal voto da un giro de ciento ochenta grados en materia de libertad de enseñanza, puesto se pasa de un régimen en el que todo centro docente privado debía ser autorizado por el Estado, so pena de responsabilidad penal; a otro en el que tales centros están sujetos únicamente a inspección estatal y no requieren autorización, licencia o permiso alguno del Estado o de cualquier poder social, para poder funcionar.

El voto indudablemente vino a declarar como incorrecta toda una concepción ideológico-jurídica vigente inclusive con anterioridad a la Constitución de 1949.

De ahí que un conocido dirigente social demócrata exclamara:

“El logro principal del redactor del fallo es el haber extraído de los textos constitucionales -acudiendo a las discusiones mismas de los constituyentes- la esencia eminentemente conservadora y pequeño burguesa de nuestra Constitución Política, que induce a una interpretación estática, retroactiva, de una disposición trascendental, como es la relación del Estado con la educación. Suprema función que no nos habíamos percatado, no fue percibida como un servicio fundamental del Estado, por la mayoría conservadora que configuraba la Asamblea Constituyente de 1949”. (Solano Orfila, Rodolfo. *¿Se quedó atrás la Constitución?* La República, 25 de enero de 1993, pág. 19).

El fallo que nos ocupa, ciertamente, concreta una concepción sobre la relación Estado-Educación Privada limitada en mucho a la literalidad de la Carta Política desconociendo en cierta medida la evolución de dicha libertad en el Derecho comparado, y la naturaleza de nuestro Estado Social de Derecho.

Por la trascendencia del tema, conviene llevar a cabo un repaso sobre las formas en que otros regímenes regulan tan importante materia.

Las legislaciones modernas sujetan el funcionamiento de los centros docentes privados a permiso o licencia previa por parte del Estado.

Así, el artículo 27.1 de la Constitución de España de 1978, establece que:

“Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.”

Al amparo de tal disposición, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985, establece en su artículo 23 que: “La apertura y funcionamiento de los centros docentes privados se someterán al principio de autorización administrativa, la cual se concederá siempre y cuando reúnan los requisitos mínimos que se establezcan con carácter general, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 de esta ley. La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estos requisitos”.

Tal principio de autorización administrativa es el que prevalecía precisamente en Costa Rica hasta el voto 3550-92.

Por su cuenta el artículo 19, inciso 11 de la Constitución Política de Chile de 1991 dice: “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

La Ley Federal de Educación de Argentina de 1993, establece en su artículo 36 que: “Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educa-

tivas oficiales”. Agrega que dichos centros asumen las siguientes obligaciones: “Responder a los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad, con posibilidad de abrirse solidariamente a cualquier otro tipo de servicio...”.

En Alemania sucede algo parecido. Se garantiza la libertad de la Escuela Privada y con ello el derecho a los particulares a abrir escuelas privadas, las que no se constituyen como sistemas estancos respecto a las públicas, ya que forman parte del completo sistema escolar.

“El particular puede abrir un centro de enseñanza y configurarlo de una determinada manera tanto pedagógicamente como en relación a los fines educativos a alcanzar... Podrán ser enseñanzas ajenas o semejantes a los planes de estudio estatales pero, en principio estas escuelas privadas no gozan de ninguna pretensión a que los estudios en ellas impartidos lleven a la obtención de una titulación estatal”.

También existen las escuelas particulares en sustitución de escuelas públicas, las que están sometidas a un proceso de autorización administrativa.

La autorización indica el artículo 7-4-3, habrá de otorgarse “cuando las escuelas particulares no estén a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y a su organización, así como a la formación científica de su personal, y cuando no se fomente entre los alumnos una distinción derivada de la situación económica de los padres” (Embido Irujo, A. op. cit. p. 129).

Por su cuenta, en Italia, el artículo 33 de la Constitución garantiza la libertad de enseñanza que aparece acompañada de la libertad de fundar escuelas: “entidades y particulares tienen el derecho de fundar escuelas e institutos de educación”.

Los estudios cursados en las escuelas privadas no tienen validez a los efectos de la entrega de títulos pero sí los cumplidos en las escuelas legalmente reconocidas. Estas están sometidas a autorización (art. 9 de la ley de 1942) y pueden ser abiertas por todos los ciudadanos... Es posible también crear universidades libres cuyos títulos académicos tienen el mismo valor que los entregados por las universidades estatales. Están sujetos a autorización previa que se concede por decreto del Presidente de la República. En cuanto al régimen jurídico de las enseñanzas y del personal, deben conformarse a las normas previstas para las universidades estatales” (ibidem, pp. 171-172).

2. *El derecho a la educación es un derecho de carácter económico-social.* (VOTO NO. 2179-92 DE LAS 16:42 HORAS DEL 8 DE AGOSTO DE 1992).

Si bien es cierto que el derecho a la educación es un derecho humano fundamental consagrado en el artículo 78 constitucional, y en los más importantes convenios y tratados internacionales, no menos cierto es que se ubica dentro de la categoría jurídica de los denominados derechos económico-sociales.

Existen en primer lugar, los derechos civiles y políticos, los que se caracterizan porque, la obligación del Estado es, en lo esencial, la de no violarlos, no lesionarlos mediante la acción o la omisión, sin perjuicio del deber genérico que en todo momento le asiste de establecer y garantizar la posibilidad de existencia y vigencia de los mismos.

“En cambio, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales el Estado tiene, esencial aunque no exclusivamente, una obligación de hacer: la obligación de brindar los medios materiales para que los servicios de asistencia económica, social, sanitaria, cultural, etc., provean los elementos y medios necesarios para satisfacerlos...”

La obligación del Estado radica en el imperativo deber de dedicar, dentro de sus posibilidades económicas y financieras, los recursos necesarios para la satisfacción de esos derechos económicos, sociales y culturales” (Gros Espiell, Héctor. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano*. San José, Libro Libre; 1986, pp. 21-22).

Es decir, que el derecho a la educación lo debe garantizar el Estado costarricense según sus posibilidades financieras, tarea en la que través de la historia ha venido cumpliendo con gran sentido de responsabilidad y de compromiso con las generaciones futuras.

Tal y como se expresa en el voto que ocupa el presente apartado:

“El derecho a la educación, por pertenecer a los llamados derechos sociales, requiere para su plena vigencia, de la capacidad del Estado para garantizarlo, por lo que no se puede pretender que el Estado lo garantice más allá de su capacidad real para financiarlo. Dentro de esa perspectiva debe analizarse y

reclamarse el derecho a la educación en nuestro país, porque no es, como se pretende, un derecho absoluto”.

Esta nueva incorporación de los derechos humanos pone el énfasis en el derecho de las personas de obtener prestaciones del Estado.

Los derechos fundamentales -y de manera particular el derecho a la educación- se convierten en títulos jurídicos suficientes para exigir del Estado una determinada forma de prestación.

De esta forma, las potestades del Estado sobre el derecho a la educación no son meramente subsidiarias, subordinadas al previo ejercicio de la familia o de la Iglesia como lo entiende la doctrina social cristiana.

El simple hecho de que el derecho a la educación esté garantizado en el artículo 78 Constitucional y en no pocos convenios e instrumentos internacionales, provocan que el Estado deba interesarse directamente en el proceso educativo en hacer efectivo, en fin, tal derecho.

3. *La falta de cupo es la razón válida para negar la matrícula en un centro educativo, pero no para negar el derecho a la educación por parte del Estado.* (VOTO NO. 4668-93 DE LAS 9:51 HORAS DEL 17 DE SETIEMBRE DE 1993).

Ya quedó consignado que el derecho a la educación no es un derecho absoluto.

Según la doctrina sentada por la Sala en este voto, no se viola el derecho a la educación cuando se niega la matrícula o el acceso a un centro educativo específico por razones de espacio físico objetivamente constatable.

Es una realidad que determinados centros educativos tienen una gran demanda de matrícula la que no pueden satisfacer a plenitud por razones educativas.

Empero, ello no autoriza o exonera a la Administración Pública, y de manera particular al Ministerio de Educación, a soslayar su deber de garantizar el derecho a la educación en otros centros educativos, para lo cual debe adoptar las medidas pertinentes.

“Sin embargo, debe entender la Administración, que la excusa de la “falta de cupo”, es una razón parcialmente

aceptable, que depende de la situación específica, pues no podría admitirse en ningún caso, que por causa de ese motivo -falta de cupo-, un menor se quede sin recibir educación, como es su derecho fundamental, al tenor de lo ordenado por la Constitución Política en su artículo 78. Por otra parte, también llama la atención que la Administración no tenga -al menos eso no se desprende del proceso- una vía expedita de solución, a problemas como el aquí se ha discutido.

Por esta razón el Ministerio de Educación Pública, si es que no lo hecho aún, debe adoptar los planes de matrícula eventual, dentro de las distintas jurisdicciones administrativas, teniendo siempre en cuenta el interés del menor, su seguridad y los demás elementos que a esa parte beneficia (artículo 51 de la Constitución Política)."

Con el fin de garantizar el derecho a la educación, debe el Estado crear centros educativos para todos los órdenes, grados y circunscripciones territoriales.

Conforme la demanda de educación crezca, de igual manera el Estado debe irse adaptando a tales cambios sociales con el propósito de garantizar el mismo.

Debe recordarse que todo ser humano, hombre o mujer, por el simple hecho de serlo, tiene el derecho y el deber a educarse y ser educado, lo que es una responsabilidad primaria del Estado, ya que el derecho a la educación no sólo importa al individuo, sino que importa a la sociedad en un todo.

Ahora bien, el hecho de que la educación sea una responsabilidad primaria del Estado, ello no da base para negar que los padres son los primeros responsables de la educación de sus hijos. De ahí que el Estado está obligado de manera particular a reconocer expresamente el derecho de los padres de elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, de acuerdo con los dictados de su conciencia y en cumplimiento de su ineludible responsabilidad.

4. Los centros educativos públicos no pueden establecer requisitos de ingreso propios, o sea, previstos en forma general para todos. (VOTO NO. 1091-93 DE LAS 8:54 HORAS DEL 5 DE MARZO DE 1993).

Al Estado le corresponde, entre otras muchas tareas, velar por la prestación del servicio público de la educación.

Para satisfacer tan vital servicio, puede adoptar diversas modalidades o formas organizativas tales como colegios autónomos, cogestionarios, académicos, agropecuarios, etc.

Sin embargo, los requisitos de ingreso a los mismos deben ser generales, objetivos, razonables, proporcionados y no discriminatorios.

De esta manera, ningún centro educativo público u oficial, puede, motu proprio, fijar requisitos de ingreso diversos a los establecidos en forma genérica para todos ellos.

Por ejemplo, un colegio público no puede establecer por sí mismo un examen de admisión, si ello no es requisito general en todos ellos.

"En este contexto, es evidente que las condiciones establecidas para regular el ingreso a los diversos colegios públicos en atención al cupo limitado de algunos de ellos tienen -como es el caso del Colegio San Luis Gonzaga- no pueden ser de tal entidad o envergadura, ni concebirse ni aplicarse de manera tal que hagan nugatorios u obstaculicen, directa o indirectamente, más allá de toda razón y proporción el derecho y la libertad de aprender. Además, por conexión con lo constitucionalmente estatuido respecto del principio de igualdad y de no discriminación, aquellas condiciones que se justifiquen por comprensible razones de limitación material de cupo no pueden violentar esos principios y, especialmente, no pueden ser o tener efectos discriminatorios".

De este fallo podemos extraer los siguientes corolarios:

- a. los centros educativos que no padezcan problemas de cupo, no pueden restringir de manera alguna el acceso a los mismos, ya que el derecho de educación comprende por igual la libertad de escoger el centro que se desee;

- b. los centros educativos públicos que no pueden crear requisitos o restricciones específicas para efectos de matrícula, aunque tenga problemas de espacio físico. Deben someterse a las disposiciones generales que rijan para todos ellos;
- c. los centros educativos que tengan problemas de espacio físico, no pueden fijar examen de admisión, ya que sería un requisito discriminatorio.

5. *El derecho a la educación comprende el deber de definir la situación académica del alumno.* (VOTO NO. 413-91 DE LAS 14:36 HORAS DEL 20 DE FEBRERO DE 1991).

El derecho a la educación es un concepto polivalente. Como ya se indicó, comprende al menos, el derecho de escoger los maestros y los centros educativos que es estime conveniente.

Pero también comprende el derecho del estudiante de que se le defina con prontitud y objetividad su situación académica en un momento determinado.

Es decir, el derecho a que se le garantice la seguridad jurídica en su evolución académica.

“En este derecho fundamental, se debe entender incluido el deber de los institutos de enseñanza, de resolver pronto y en forma cumplida todos los asuntos que atañen a la determinación de los niveles académicos de los alumnos para proteger sus legítimas aspiraciones a la instrucción del Estado”.

6. *La educación pública no debe ser una educación de segunda categoría.* (VOTO NO. 424-93 DE LAS 14:33 HORAS DEL 16 DE ABRIL DE 1993).

La educación pública debe ser una educación de excelencia. El hecho de que sea pública no por ello debe ser mediocre.

El funcionamiento anormal de la Administración Pública o el incumplimiento de los principios fundamentales del servicio público -continuidad, igualdad, adaptabilidad y eficiencia-, lesionan gravemente el derecho a la educación.

“El Ministerio no puede alegar que es una situación ajena a su control el que los estudiantes no hayan recibido clases de química, si estos no han recibido los conocimientos respectivos no pueden por ello aprobar el examen de bachillerato, pero a su debido tiempo el Ministerio debió haber tomado las providencias del caso para que el curso fuera debidamente impartido, esa es su responsabilidad...”

Sobre esta misma idea expresó la Sala Cuarta, en el voto No. 3550-92 lo siguiente:

“Incluso cabe decir, aunque no forme parte del objeto de esta acción, que el derecho -y libertad- de aprender es de tal modo fundamental, que deben procurarse los medios y garantías para que también la educación pública, además de excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población, se dé efectivamente “para la libertad”, en el sentido de que los beneficios de una educación en libertad, esenciales para la existencia y desarrollo de una sociedad verdaderamente libre y democrática, no sean sólo para quienes puedan acceder a escuelas o colegios privados, sino también para quienes se eduquen en los públicos”.

Aplicando la doctrina anterior podemos extraer las siguientes reglas:

- a. docentes no calificados para ejercer la docencia -llámense aspirantes o sin formación pedagógica adecuada- atenta contra el derecho a la educación.
- b. grupos de alumnos saturados que excedan el número máximo razonable lesiona por igual tal derecho.
- c. centros educativos ayunos de material didáctico y de las condiciones mínimas para ejercer la docencia, atenta contra el derecho a la educación.
- d. la pérdida de días lectivos, cualesquiera que sean las razones, atenta contra el derecho a la educación.
- e. planes y programas de estudio obsoletos contra el derecho a la educación.

7. *En materia disciplinaria estudiantil debe cumplirse con el debido proceso.* (VOTO No. 4308-C-93 DE LAS 18:30 HORAS DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1993).

Indica el artículo 39 constitucional que: "A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad".

Tal disposición, como se puede apreciar, fue concebida para garantizar del debido proceso en materia penal. Empero, la Sala, con acertado criterio la ha hecho extensiva a la materia disciplinaria, y en general a todos los casos en que se puedan lesionar derechos e intereses de las personas por parte de la Administración Pública.

"Tomen en cuenta los recurridos que el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 ibídem, no solo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública..." (VOTO No. 15 DE LAS 16:45 HORAS DEL 5 DE ENERO DE 1990).

En similares términos se pronunció en otro voto que conviene recordar.

"El derecho de defensa como garantía constitucional, es también aplicable al proceso administrativo, y se manifiesta en el acceso que deben tener las partes al procedimiento alegando y probando cuanto estimen pertinente en una condición de igualdad con las otras partes del mismo. Para promover su plena efectividad, el derecho de defensa está rodeado además de la necesaria resolución de lo alegado y de la exigencia de la efectiva comunicación de lo resuelto. En este sentido, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actuaciones han de ser ejecutadas de modo que permitan al destinatario, disponer lo conveniente para la mejor defensa de los derechos e intereses cuestionados". (VOTO No. 449-91 DE LAS 15:50 HORAS DEL 21 DE FEBRERO DE 1991).

Independientemente de la gravedad de la falta cometida, de lo problemático que sea el estudiante o de la efervescencia que pueda

prevalecer en un centro educativo dado, lo cierto es que a todo estudiante se le debe garantizar el derecho a la defensa, de previo a aplicarle cualquier sanción.

Le beneficia el otro principio constitucional según el cual se debe presumir inocente hasta que no se demuestre lo contrario.

Igualmente, en virtud del principio de legalidad que vincula a la Administración Pública, se debe cumplir con el procedimiento legalmente estatuido para sancionar a los estudiantes, no siendo permitido inventar procedimientos ad hoc.

Debe recordarse que estamos ante un derecho fundamental, en el que por regla general, debe prevalecer el principio pro libertate, así como el pro reo en caso de duda.

8. *La suspensión de un alumno, como sanción por falta cometida, no puede tener efectos secundarios o ajenos a la sanción profundamente dicha.* (VOTO No. 3942-93 DE LAS 15:48 HORAS DEL 12 DE AGOSTO DE 1993).

Es usual que en los reglamentos que regulan las faltas y sanciones disciplinarias estudiantiles, se contemple como una medida disciplinaria típica, la suspensión del estudiante.

Asimismo, se ha venido interpretando que cuando se aplica la medida de suspensión, además de impedirle al estudiante asistir a clases -como es lógico y aceptable-, tal medida incide también en otros extremos tales como la nota de conducta, reputar los días de suspensión como ausencias injustificadas, etc.

Empero, la Sala Constitucional ha declarado que la suspensión no puede tener estos efectos secundarios.

"Si debe advertir la Sala que la sanción disciplinaria impuesta, no debe exceder en sus efectos, los propósitos de la misma, ocasionando al alumno otros perjuicios académicos como por ejemplo la pérdida de exámenes, los que deberán ser repuestos, ni que se afecte su nota de conducta, ni perder el año por causa de la suspensión, puesto que la expulsión es por sí misma la sanción. Lo contrario implicaría que el estudiante sufriría varias consecuencias por el mismo hecho".

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Este criterio fue ratificado de manera contundente en el voto No. 4341-93 de las 15:48 horas del 12 de agosto de 1993.

“... las medidas correctivas no pueden ser tales que impongan una sanción tan grave que genere como un efecto secundario la pérdida, para el educando, del curso lectivo o alguna de sus materias -por superarse el máximo de ausencias permitido o por ejecutarse la medida de suspensión durante un período de exámenes ordinario o extraordinario-, cuando este efecto no esté contemplado dentro del marco impuesto por la misma medida; caso contrario se desvirtuaría su naturaleza correctiva y se convertiría en irrazonable y desproporcionada”.

Es de sobra conocido el ambiente de indisciplina que afecta en ciertas ocasiones a nuestros colegios. Ante dicha realidad, uno de los pocos instrumentos jurídicos con que cuentan, es precisamente la suspensión por el resto del curso lectivo, lo que acarrea automáticamente la pérdida del curso lectivo.

Algo parecido sucede con la suspensión temporal, ya que las ausencias durante la suspensión se computan como injustificadas lo que, normalmente conduce, también a la pérdida del curso lectivo.

En efecto, cuando la materia disciplinaria estudiantil estuvo regulada en el Reglamento de Evaluación y Normas de Promoción del Ministerio de Educación, la suspensión por el resto del curso lectivo, implicaba en forma inmediata la pérdida del curso lectivo, de tal suerte que el estudiante no podía matricularse en ningún otro centro educativo, durante el mismo año.

En la actualidad, el artículo 19, inciso d) del Reglamento de Disciplina, Convivencia y Méritos Estudiantiles, D.E. No. 21231-MEP, publicado en La Gaceta No. 97 del 21 de mayo de 1992, establece como una de las sanciones: “Suspensión del derecho de asistencia a la Institución Educativa o a determinadas clases y actividades escolares hasta por el período de quince días lectivos, las que se tomarán como ausencias injustificadas”.

De conformidad con la doctrina constitucional que nos ocupa, es evidente, que estos efectos secundarios no están permitidos por irrazonables y desproporcionados.

De esta manera, la suspensión, independientemente de su duración, se convierte en el otorgamiento de unas vacaciones adicionales para el estudiante ya que, es claro que no le corren ausencias injustificadas, que no puede perder el curso lectivo, no se le puede impedir presentar exámenes ni cumplir con trabajos, asignaciones, etc.

9. *Los centros educativos carecen de potestades disciplinarias sobre los actos de los estudiantes fuera de su horario lectivo.* (VOTO NO. 1624-93 DE LAS 10:40 HORAS DEL 2 DE ABRIL DE 1993).

La Administración Pública ostenta el derecho legítimo de poder regular los derechos y deberes estudiantiles, así como para establecer el régimen disciplinario a los mismos.

Empero, tal potestad -legítima y necesaria-, no puede colusionar con otros derechos fundamentales de igual o superior rango, como lo es la patria potestad que los padres ejercen sobre sus hijos.

“Fuera del horario lectivo y de toda actividad escolar, las potestades correctivas y disciplinarias de las autoridades del centro educativo deben entenderse mermadas ante las de quienes ejercen la patria potestad de sus hijos. En consecuencia, no pueden los citados órganos entender el control de los estrictamente razonable y mucho menos culminar la investigación con la imposición de una sanción disciplinaria en contra del menor.

Admitir lo contrario sería tolerar que, en el ejercicio de dichas potestades se pueda intervenir indebidamente en la esfera familiar, en cuyo seno es que fundamentalmente habrá de determinarse lo relativo a la formación de los hijos, lo que evidentemente transgrediría los artículos 5 y 53 de la Constitución Política”.

Así las cosas, las potestades disciplinarias de los centros educativos comprenden únicamente las actuaciones de los alumnos durante el horario lectivo o bien en actividades escolares, o sea, oficiales de aquéllos.

Toda conducta de los alumnos fuera de estos dos supuestos, son de responsabilidad exclusiva de los padres de familia.

El anterior voto viene, indudablemente, indudablemente, a rescatar la responsabilidad y deberes irrenunciables de los padres de

familia sobre la educación de sus hijos, tarea que progresivamente han venido delegando en el Estado y en los centros docentes, en tanto que ellos son los principales y primarios responsables de tal educación.

En efecto, indica el artículo 51 Constitucional que: "La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado".

Es decir, que al ser la familia el elemento natural y fundamental de la sociedad tiene el derecho a la protección especial del Estado, y goza de derechos y prerrogativas propias.

Tal y como lo expresa esa misma Sala en otro voto:

"La Sala en múltiples pronunciamientos ha reconocido el deber del Estado en brindar especial protección a la familia, así como el derecho fundamental que tiene todo ser humano de constituirse. La familia es sin duda el núcleo primario fundamental de la sociedad para el pleno desarrollo físico, mental, moral y social del individuo. Debemos entonces, desde este lineamiento, entender el término familia en su sentido sustancial y no formal, superando el concepto tradicional de familia manejado en los diferentes campos del derecho, en los cuales muchas se deja de lado la esencia misma de ese núcleo. Indudablemente la familia es el vehículo ideal para lograr el desarrollo humano y la preparación de la vida en sociedad; es el marco en el cual le corresponde al individuo aprender -entre otras cosas-, a respetar los derechos y propiedades de los otros y es allí donde se forman los principios de cooperación y mutuo auxilio, base de la familia moderna los que se trasladan de generación en generación dándonos la estabilidad social de la que gozamos". (VOTO NO. 346 DE LAS 15:42 HORAS DEL 18 DE ENERO DE 1994).

El Lic. Rodrigo Facio, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, expresó que:

"... al margen de las teorías sociológicas sobre el origen de la familia y la sociedad -cuya discusión llevaría a la Asamblea mucho tiempo-, dentro de la civilización occidental en que vivimos, la familia es el fundamento, la unidad jurídica, sociológica, económica y política a través de la cual vive el hombre. Todos nuestros intereses se concentran en la familia. Consideramos a la familia, por la sangre, por la tradición, el fundamento primario de la sociedad". (Actas, Asamblea Nacional Constituyente, San José, Imprenta Nacional, Tomo II, p. 566).

Es decir, no cabe duda a la luz del anterior precepto constitucional que la familia al ser el elemento natural y el fundamento de la sociedad, existe antes que el Estado o cualquier otra comunidad, y posee unos derechos propios que son inalienables.

La Carta de los Derechos de la Familia, presentada por la Santa Sede establece en su artículo 5, que:

"Por el hecho de haber dado la vida a sus hijos, los padres tienen el derecho originario, primario e inalienable de educarlos; por esta razón ellos deben ser reconocidos como los primeros y principales educadores de sus hijos".

De aquí que, entre otras cosas:

- a. Los padres tienen el derecho de educar a sus hijos conforme a sus convicciones morales y religiosas.
- b. Los padres tienen el derecho de elegir libremente las escuelas u otros medios necesarios para educar a sus hijos según sus conciencias.
- c. Los padres de familia tienen el derecho de obtener que sus hijos no sean obligados a seguir cursos que no están de acuerdo con sus convicciones morales y religiosas.
- d. El derecho primario de los padres a educar a sus hijos debe ser tenido en cuenta en todas formas de colaboración entre padres, maestros y autoridades escolares, y particularmente en las formas de participación encaminadas a dar a los ciudadanos una voz en el funcionamiento de las escuelas, y en la formulación y aplicación de la política educativa.
- e. Los derechos de los padres son violados cuando el Estado impone un sistema obligatorio de educación del que se excluye toda formación religiosa.

F. *LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL*

1. *El marco jurisprudencial-doctrinario de la autonomía.*
(VOTO NO. 1313-93 DE LAS 13:54 HORAS DEL 26 DE MARZO DE 1993).

Esta sentencia es producto de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), en contra de los artículos 7 a 16 de la Ley de Creación de la UNED, Ley No. 6044 del 30 de marzo de 1977, al estimar que lesionaban la autonomía organizativa de la misma. Tal acción fue interpuesta con ocasión de un conflicto surgido en un proceso electoral para designar al Rector, ya que el Tribunal Electoral interno creó requisitos de inscripción adicionales no contemplados en dicha ley.

La acción busca, precisamente, que se respete la autonomía electoral interna que es consustancial a la universidad por su sola condición de tal.

Dichos artículos regulan los siguientes aspectos:

- a. Artículo 7: Señala que el Consejo Universitario es el órgano superior o de más alta jerarquía en materia administrativa y remite al Estatuto Orgánico que se deberá promulgar, la estructuración y organización de la Universidad. Con el carácter de organización transitoria, el mismo artículo señala que durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, las funciones del Consejo Universitario serán ejercidas por una Junta Universitaria. De esta forma el legislador en el acto fundacional de la Universidad proveyó a la misma, con toda claridad, de un régimen interino que hiciera posible su total formación, que quedaría completa en el momento en que la institución dictara su propio estatuto. De tal forma que la Junta Universitaria tendría una validez temporal de cinco años.
- b. Artículo 8: En esta norma se establece el régimen interno de funcionamiento de la Junta Universitaria transitoria, señalándose que sus miembros quedarían protegidos por una especial estabilidad en el cargo durante "el período para el que fueron nombrados" es decir, los cinco primeros años de existencia de la Universidad. Debe entenderse, desde luego, que los funcionarios que debieron

suplirlos después de esos primeros cinco años, no podían quedar protegidos por esa misma norma, sino por las disposiciones que en el Estatuto Orgánico se llegaren a establecer.

- c. Artículo 9: Dispone el funcionamiento normal de la Junta: regularidad para sesionar ordinariamente, quórum funcional y validez formal de sus actos. Es claro que la norma se refiere a la Junta Universitaria que funcionará como gobierno provisional.
- d. Artículo 10: Se refiere a las remuneraciones que podían recibir los integrantes de esa Junta Universitaria provisional.
- e. Artículo 11: Define las funciones de la Junta Universitaria y aquí es de vital importancia lo que se señala en el inciso a), que dispone como función principal "Redactar y proponer a la Asamblea Universitaria el primer Estatuto Orgánico de la Universidad".
- f. Artículo 12: Se refiere al nombramiento del Rector de la Universidad, señalándose los requisitos formales que se deben ostentar para desempeñar el cargo y se incluye una norma paralela de duración en el puesto, de cinco años, para quien resulte designado primer Rector de la Universidad.
- g. Artículo 13: Le otorga a la Junta Universitaria la facultad de suplir las ausencias temporales del Rector.
- h. Artículo 14: Se refiere a las funciones que desempeñará el Rector.
- i. Artículo 15: Establece un régimen provisional para dictar la estructuración administrativa de la Universidad, mientras no se cuente con el Estatuto Orgánico, la Junta Universitaria proveerá lo necesario.
- j. Artículo 16: Lo mismo ocurre con el Auditor Interno, que se hace depender de la Junta Universitaria. Debe entenderse que al cesar esta área en sus funciones cinco años después, el Auditor pasa a depender del órgano superior que determine el Estatuto Orgánico.

El voto que nos ocupa, representa, a no dudarlo, la sentencia marco que delimita los alcances de la autonomía otorgada por la Constitución Política a las universidades estatales.

En efecto, indica el artículo 84 de la Carta Política, literalmente, lo siguiente:

“La universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación”.

La Sala después de repasar las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente concluye que la autonomía otorgada a las universidades estatales es “especial”, “completa” y “distinta” de la del resto de los entes descentralizados de nuestro ordenamiento (instituciones autónomas, semiautónomas y las municipalidades).

“... y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquellas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autoadministrarse, en el sentido de que están habilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta sala en la resolución No. 495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas”.

En otro orden de cosas, es importante repasar cuáles son las facultades de la Asamblea Legislativa en relación a las universidades estatales.

En efecto, el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia

de las mismas, o de las directamente relacionadas con ellas. La única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oír las previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes “... salvo lo que atañe a la facultad de organización y de darse el propio gobierno, según la independencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional”.

“Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley”.

De esta manera podemos concluir que la autonomía universitaria se caracteriza por los siguientes elementos, listado que no es exhaustivo:

- a. ausencia de toda clase de subordinación al Poder Ejecutivo;
- b. facultades y poderes administrativos para cumplir sus fines;
- c. capacidad de autoadministrarse (establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna, estructurar su propio gobierno);
- d. poder reglamentario autónomo y de organización;
- e. autoestructurarse, es decir, repartir competencias a lo interno;
- f. regular el servicio que prestan;
- g. decidir libremente sobre su personal.

El voto en estudio goza de la virtud adicional de brindarnos un concepto refrescante de “Universidad”, que encierra la idea medular sobre la verdadera misión de la universidad en nuestra sociedad y para los tiempos actuales.

Resulta pertinente destacar esta definición tan necesaria en esos momentos en que se ha desatado una competencia entre las universidades públicas y privadas que amenaza con socavar los cimientos y los principios del Alma Máter.

“En este sentido, la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ellas corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello, en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora de ideas y de acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el “sistema de libertad”, además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política) y la justicia (41 ibídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella”.

También, este voto trata de definir por primera vez los alcances de la libertad de cátedra, la que se bifurca en dos ideas fundamentales.

*“Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la **libertad de cátedra** (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universtarios de expresar sus ideas al interno de la institución permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento”.*

2. *La autonomía de las universidades en la administración de su personal.* (VOTO NO. 123 DE LAS 9:10 HORAS DEL 7 DE AGOSTO DE 1991. SENTENCIA DE CASACIÓN, SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA).

En la sentencia marco anterior quedó consignado que, como parte de su autonomía las universidades estatales gozan de la potestad de “decidir libremente sobre su personal”.

Ahora bien. ¿En qué consiste específicamente tal libertad?

En el voto No. 123 en comentario, la Sala de Casación, reconoció las facultades legisladoras de las universidades estatales, para regular lo referente a su personal, declarando además que sus reglamento en esta materia, al constituir un orden jurídico especial, prevalecen respecto a la legislación ordinaria, especialmente sobre el Código de Trabajo.

“No debe perderse de vista que, si los artículos 192 y 84 de la Constitución Política, otorga a las Universidades Estatales y demás centros de Educación Superior, autonomía legislativa, en lo que se refiere al desarrollo de sus fines, sería contrariar el espíritu que informó a la Asamblea Constituyente, al redactar las normas relacionadas, cualquier interpretación que imponga a esos centros de enseñanza superior, nombramientos de profesores que, por cualquier motivo, no reúnan los requisitos que se exigen para ingresar a la Carrera Profesional. La excelencia académica de los profesores que contrata, es responsabilidad, en el caso que nos ocupa, de la Universidad Estatal a Distancia y si se el impusieran los nombramientos, su responsabilidad cesaría (sentencia No. 123 de las 9:10 horas del 7 de agosto de 1991, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

Queda claro, de esta manera, que las universidades gozan de suficientes facultades legisladoras para regular todo lo referente a su personal, del que depende el buen servicio que pueda ofrecer, para satisfacer las necesidades educacionales de los estudiantes y cumplir así con sus fines.

Las universidades públicas pueden, consecuentemente, otorgar beneficios superiores a su personal en relación a los contemplados en el Código de Trabajo, emitir todos los reglamentos o disposiciones internas que estimen pertinentes para regular las relaciones de servicio sin sujetarse a normas legales o reglamentarias extensas.

Por supuesto, que a pesar de tal autonomía sí están sujetas a la Constitución Política, que sería la normativa superior a que deben someterse en forma irrestricta y al resto de normativa jurídica que, como ente descentralizado le vincula.

Un caso concreto de autonomía en la administración de su personal, consiste en la potestad de las universidades de fijar las reglas que estimen pertinentes en relación a la carga académica de su personal en cada curso lectivo.

En el voto No. 418-91 de las 14:51 horas del 20 de febrero de 1991, la Sala Constitucional expresó:

“La elaboración de la carga académica para cada ciclo lectivo, no constituye un derecho adquirido a favor del profesor - como se pretende hacer ver, sino que es una obligación para él, que emana del propio contrato de trabajo para con la unidad académica en la que preste sus servicios... sin que su grado académico o sus años de experiencia puedan afectar es decisión de manera alguna”.

3. *La autonomía universitaria y los tribunales de justicia.*
(VOTO NO. 418-91 DE LAS 14:51 HORAS DEL 20 DE FEBRERO DE 1991).

A pesar de que las universidades gozan de una amplia autonomía, no por ello puede interpretarse que están fuera o sobre el ordenamiento jurídico, especialmente el constitucional.

“La Universidad de Costa Rica tiene el derecho de gobernarse, dentro de los límites de su autonomía, conforme a sus reglamentos en el quehacer que le es propio. Por ello los tribunales de justicia, no pueden intervenir contra la autonomía funcional de ella, salvo cuando las autoridades universitarias, en cualquier forma, violen los derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución Política”.

4. *Autonomía universitaria y fijación de derechos y costos de matrícula.* (VOTO NO. 192 DE LAS 14:30 HORAS DEL 20 DE FEBRERO DE 1990).

En la sentencia marco de la autonomía se consignó que las universidades estatales gozan de autonomía financiera.

A la luz de lo establecido en los artículos 78 y 85 de la Constitución Política, la educación superior no es gratuita por lo que el Estado a los sumo, debe facilitar la prosecución de los estudios superiores por medio de becas y otro tipo de auxilios (préstamos a través de CONAPE, por ejemplo).

Desde este punto de vista, es de suponer que las universidades gozan de la potestad de acordar los derechos y costos de matrícula en general que estimen necesario de y fijar, por igual sus montos.

“Además debe tomar en cuenta el accionante, que el artículo 78 de la Carta Magna, no incluye a la Educación Superior como gratuita, razón que obliga a los estudiantes a comprar los materiales y pagar los derechos y costos de matrícula que determina la Universidad, con el fin de que se logre el equilibrio de sus finanzas, y así mantener el mejor sistema educativo a distancia...”

En resumen, a la luz del voto de la Sala Constitucional podemos extraer los siguientes corolarios:

1. La Asamblea Legislativa sí puede legislar sobre “Las materias puestas bajo la competencia” de las universidades o bien sobre las “relacionadas directamente con ellas”, siempre y cuando oiga previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.
2. Sin embargo, tal potestad legisladora no puede afectar la “facultad de organización y de darse su propio gobierno”, en virtud de la independencia otorgada claramente en el artículo 84 Constitucional a las universidades.

En otras palabras, el está vedado al legislador “restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia autonomía”.

3. En virtud de lo anterior, no queda claramente delimitados los ámbitos de la autonomía de gobierno y el de la autonomía organizativa en relación a las potestades del legislador.

Tal y como lo expresa el Dr. Mauro Murillo:

"En síntesis, que la Sala en el voto No. 1313-93 ha dado un gran paso en la conceptualización de la autonomía universitaria.

Sin embargo, no abunda propiamente el concepto de autonomía organizativa como categoría diferente de las otras autonomías, ni llegó a definir el verdadero papel que queda al legislador frente a esa autonomía.

En lo sucesivo no puede continuarse más sosteniéndose simplemente que la autonomía organizativa universitaria es una mera capacidad de autoestructuración. Es una capacidad que debe desglosarse en diferentes renglones, en forma tal que en algunos es clara la potestad exclusiva universitaria, mientras que en otros esa potestad es racionalmente compartida con la del legislador".

(Comentario sobre el voto 1313-9 de la Sala IV. Acción de inconstitucionalidad planteada por la Universidad Estatal a Distancia. EUNED, 1994).

CONSTITUCION Y DERECHO FINANCIERO

Dr. León Cortiñaz-Peláez (*)

(*) Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en período sabático, en la Universidad Carlos III de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en Misión de la U.A.M.-Azcapotzalco).