

EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION

Lic. Celin Eduardo Arce Gómez

Abogado Costarricense

A. Dirección General

B. Inspección de Escuelas

C. Inspección de Escuelas de Educación Superior

V. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

VII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

VIII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

IX. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

X. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XI. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XIII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XIV. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XV. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XVI. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XVII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XVIII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XIX. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XX. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXI. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXIII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXIV. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXV. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXVI. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXVII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXVIII. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXIX. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

XXX. El Consejo de Educación Superior y el Consejo de Educación Superior de Educación Superior

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Antecedentes históricos.
- III. Naturaleza jurídica.
- IV. Competencia.
  - A. Dirección general.
  - B. Enseñanza oficial.
  - C. Educación superior parauniversitaria.
- V. El Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación.
- VI. El legislador y el Consejo Superior de Educación.
- VII. El Poder Judicial y el Consejo Superior de Educación.
- VIII. Análisis crítico sobre el Consejo Superior de Educación.

### I. Introducción

El artículo 81 de la Constitución Política vigente preceptúa que: "La Dirección General de Enseñanza Oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo". Tratar de aprehender los alcances de este artículo constitucional es el propósito de este breve ensayo.

### II. Antecedentes históricos

Este artículo constitucional es excepcional dentro del Derecho constitucional costarricense debido a que el campo educativo es el único que está bajo la dirección de un órgano colegiado especial; en tanto que los restantes sectores del poder central sigue siendo competencia y responsabilidad exclusiva del respectivo Ministro y eventualmente del legislador. Tampoco en el panorama del derecho comparado encontramos disposición similar con tal rango.

Podemos decir sin temor a equivocarnos que este artículo es la culminación de un largo proceso histórico durante el cual se perfiló en definitiva la idea y el convencimiento de asegurarle a un órgano de esta naturaleza la dirección de la enseñanza. El Consejo Superior de Educación es, así, un producto propio y original de nuestra cultura.

Los antecedentes más remotos de este órgano los encontramos en la propia Ley General de Educación Común del año 1886. En efecto, en su capítulo sexto se regulaba lo que dicha ley dio en llamar el Consejo Superior de Instrucción el que estaba integrado por el Ministro del ramo quien era su presidente, el inspector general de enseñanza, el rector de la Universidad y dos vocales nombrados cada año por el Poder Ejecutivo.

Su naturaleza jurídica la definió el artículo 26 el que indicaba que: "El voto del Consejo es puramente *informativo*, y el Ministro de Instrucción lo consultará cuando por la gravedad y trascendencia del caso lo considere necesario". "Deberá, sin embargo, oírse el voto del Consejo Superior de Instrucción Pública decía su artículo 27:

1. Cuando hayan de decidirse asuntos contencioso-administrativo del ramo.
2. Cuando se trate de dar, reformar o derogar las leyes y reglamentos referentes a instrucción pública".



Como se observa este consejo era de naturaleza mixta. Por un lado actuaba cuando el Ministro tuviese a bien pedir su concurso, o sea, que actuaba como órgano asesor o consultivo; y por el otro era determinativo puesto que por derecho propio debía dictaminar en los dos asuntos anteriormente mencionados. En esta época el Ministro de Educación era el rector y responsable de la educación costarricense.

A través del tiempo varios ministros de educación se preocuparon por crear un órgano similar al que nos ocupa. Así, el profesor Luis Dobles Segreda siendo Ministro de Educación del Lic. Cleto González Víquez (1928-1932), el primer decreto que emitió el mismo mes en que esa administración asumió el poder, fue el que organizó el *Consejo de Educación Primaria*, al que le correspondería hacer una revisión general de todo lo legislado en cuanto a educación primaria.

Tal Consejo dio algunos tumbos, fue puesto de lado en otras ocasiones y acabó por derrumbarse.

Las convicciones del profesor Dobles Segreda eran tales, que siendo diputado en la legislativa de 1932, presentó un proyecto de reforma constitucional para crear tal órgano directamente en la Constitución.<sup>(1)</sup>

Pocos años después, siendo ministro de educación el Lic. Alejandro Aguilar Machado, se elaboró el así conocido Proyecto de Ley Fundamental de Educación del año 1937 y el que en su artículo 8 y siguientes contempla un "Consejo Técnico Consultivo" el que "... será colaborador de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes con las facultades conferidas por la presente ley. Estará constituido por tres Comités o Secciones, cada uno de los cuales, respectivamente, se encargará de estudiar los asuntos que la Secretaria someta a su consideración y cuantas modificaciones juzgue necesarias en materia de planes de estudio, programas y métodos e investigaciones psicopedagógicas...

Posteriormente el Código de Educación (Ley N° 181 de 18 de agosto de 1944), en su artículo 6 recogió una disposición similar, ya que dijo:

"La dirección e inspección supremas de la educación común corresponde al Secretario del ramo, asistido por el *Consejo Superior de Educación Pública*".

En el proyecto de Constitución Política de la Junta de Gobierno de 1948 en su artículo 89 se dice:

"La dirección suprema de la enseñanza oficial o autorizada oficialmente estará a cargo de un *Consejo Superior de Educación*, integrado por el Ministro de Educación, por los jefes de los departamentos técnicos, por los Decanos de las Facultades Universitarias, encargados de preparar el personal do-

1. *Actas Asamblea Nacional Constituyente*, t. III, p. 316.

cente y por un representante del Magisterio organizado. Las funciones del Consejo Superior de Educación estarán determinadas por la ley".

Nótese como esta disposición es la que por primera vez le asigna a este proyectado órgano la competencia de dirigir en grado supremo la enseñanza oficial, por lo que debe tenerse como el antecedente más inmediato.

Todo este proceso culmina, finalmente con la polémica y resolución aprobadas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. La moción primaria, base del actual artículo constitucional, fue presentada por los diputados universitarios —Fernando Baudrit Solera y otros— y decía:

"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".

En virtud de una observación del presidente electo, Otilio Ulate en el sentido que no se citaba como integrante de ese Consejo al Ministro del ramo, tal moción fue modificada para que dijera: "La dirección general de la enseñanza oficial y de la autorizada oficialmente estará a cargo de un Consejo Superior *presidido por el Ministro de Educación* que se integrará en la forma que señale la ley".

La justificación, necesidad y razón de ser de ese Consejo Superior de Educación, fueron dadas a conocer elocuentemente, en el seno de la Asamblea Constituyente, por el representante Baudrit Solera, cuyas palabras recoge el acta respectiva así:

"Empezó recordando que en esa ocasión, en una forma general, se había referido al problema de nuestra educación. Los miembros de la Comisión Redactora del Proyecto del 49 creyeron indispensable incorporar a la Nueva Constitución una serie de normas sobre educación y otras tendientes a garantizar la autonomía universitaria... Pretendimos en el seno de la Comisión Redactora —continuó diciendo— alejar lo más posible del Ministerio de Educación la influencia perniciosa de la politiquería, dejando algunos principios básicos que en el futuro pudieran orientar nuestra educación por senderos nuevos. Precisamente el fracaso de nuestros sistemas educacionales se ha debido a esa falta de orientación técnica y a la introducción de la politiquería en el Ministerio de Educación. No podemos desentendernos de estos dos graves problemas. De ahí que la moción que hemos presentado a la Mesa, en su afán de imprimir a nuestra educación una orientación adecuada, así como evitar la intromisión de la politiquería considera la necesidad



de establecer un *Consejo Técnico de Educación* al margen completamente de los vaivenes de la política integrado por personas capacitadas en estas materias... Con la integración de un Consejo de Educación, ya no privará en forma exclusiva, la decisión del Ministro del ramo, como ha venido ocurriendo. Todo Ministro de Educación encontrará un cuerpo colegiado que le habrá imprimido a nuestra educación ciertos rubros y orientaciones".<sup>(2)</sup>

Esta extensa cita es sumamente clara para entender la motivación histórica que dio origen al vigente Consejo Superior de Educación, por lo que cualquier otro comentario resulta superfluo.

### III. *Naturaleza jurídica*

La doctrina jurídica nacional más reciente ha logrado precisar óptimamente la naturaleza jurídica del Consejo Superior de Educación. Específicamente lo conceptúa como un órgano de "relevancia constitucional". Los órganos de relevancia constitucional "serían aquellos creados en la Constitución; no tienen la garantía de independencia sino solo la de una *competencia exclusiva*... forman parte precisamente de algún órgano constitucional, a cuyo jerarca se someten en alguna medida. Recuérdese que la garantía constitucional no llega más allá del ejercicio de su competencia exclusiva, único aspecto en el que se garantiza cierta "independencia". No alcanza entonces a los aspectos administrativos distintos del estricto cumplimiento de la función, que deben cumplirse para poder ejercerla".<sup>(3)</sup>

El Consejo Superior de Educación, es así, un órgano de relevancia constitucional por tres razones básicas: a) es creado directamente por la Constitución; b) carece de la independencia propia de los órganos constitucionales (verbigracia; los tres poderes clásicos); y c) ostenta una competencia exclusiva, que ni el propio legislador puede interferir.

La competencia exclusiva que le asiste a este órgano de relevancia constitucional consiste obviamente en la dirección de la enseñanza oficial; y por carecer de independencia está subordinado al Ministerio de Educación en alguna medida. Específicamente depende en materia presupuestaria, personal administrativo y material de apoyo, etc.

2. *Ibidem*, p. 311.

3. MURILLO, Mauro. La descentralización administrativa en la Constitución Política. *Revista Ciencias Jurídicas*, N° 30, p. 80.

No es un órgano superpuesto o apeno a la estructura orgánica del Ministerio de Educación, ni tiene por ello potestades por encima del Poder Ejecutivo.

Es de especial importancia comprender la esencia jurídica de este órgano so pena, que se atente contra la intención del constituyente y se disloque la concepción constitucional de nuestro sistema educativo.

Pero no solo por eso, sino porque existe una concesión errónea acerca de la naturaleza jurídica del consejo que se caracteriza por ser persistente y recurrente.

Así mediante el proyecto de la ley N° 6156 del día 2 de noviembre de 1977, se pretendió dar una nueva estructura orgánica al Consejo Superior de Educación a contrapelo del artículo 81 constitucional, ya que se le asignaban como sus atribuciones, entre otras: elaborar sus propios presupuestos por programas siendo obligación del Estado asignarle sus propias rentas. También se le asignaba la atribución de darse su propio reglamento interno (artículo 12, inciso k) como si fuera un órgano descentralizado e independiente; se creaba la Dirección Técnica de la Educación subordinada al propio Consejo y cuyas funciones serían las de "Investigación y Planeamiento de la Enseñanza", interfiriendo con ello la organización del Ministerio. En suma, se buscaba evidentemente crear toda una estructura con carácter decisivo y rector por encima del Poder Ejecutivo.

Afortunadamente este proyecto de ley fue correctamente vetado por el Poder Ejecutivo aduciendo razones de inconstitucionalidad. Entre otras cosas se adujo que "El Decreto Legislativo objeto de análisis hace un desarrollo inadecuado de la norma constitucional... Esto es así, por cuanto que llega a configurar y a organizar una estructura superpuesta al Ministerio de Educación Pública, y por ende, al propio Poder Ejecutivo, en materia de Educación... Pero aun más, el artículo 15 otorga al Consejo la facultad "para solicitar de los funcionarios y personal docente que laboran para el Ministerio de Educación Pública, la colaboración que necesite y que éstos puedan brindarle para el desarrollo eficiente de las atribuciones que esta ley le confía", creando en esta forma sutil una dependencia del personal que labora en este Ministerio al Consejo directamente con respecto a los funcionarios y el personal ya indicado".<sup>(4)</sup>

Este fallido intento no debe sorprender de manera alguna, ni debe tenerse como aislado. Lo que en el fondo subyace es una reiterativa mala interpretación del artículo 81 constitucional que hunde sus raíces desde los primeros años de funcionamiento del Consejo.

Así, verbigracia, el profesor Carlos Monge Alfaro quien fue constituyente de 1949 y miembro de tal consejo en el año 1958 fue de la opinión, que el Consejo Superior de Educación se asemejaba a las instituciones autónomas.

4. Vid. *La Gaceta* N° 5, 6 de enero de 1978.



Se expresa así en uno de sus escritos: "Si la educación es dirigida por un concejo como lo estatuye la Constitución de 1949, ello implica darle la jerarquía que en pocos años han adquirido Instituciones Autónomas como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Electricidad... En la actualidad el mandato constitucional se cumple a medias porque el Consejo Superior de Educación carece de fisonomía propia: en el aspecto económico depende del Ministerio del ramo y en el aspecto técnico carece de un cuerpo de asesores que en forma permanente hagan los estudios que se necesitan para estudiar a fondo los problemas de la Educación".<sup>5)</sup>

Quede claro entonces, que este órgano es jurídicamente uno de relevancia constitucional con competencia propia y exclusiva.

#### IV. Competencia

Tal y como ha sido adelantado la competencia exclusiva que le corresponde al Consejo Superior de Educación consiste en "la dirección general de la enseñanza oficial". Debemos consecuentemente dilucidar en qué consiste esta "dirección general" y qué significa "enseñanza oficial".

##### A. Dirección general

Dirección general se debe tener como sinónimo de "gobierno", de "conducción" o aptitud para fijar el rumbo, el norte, en fin, los grandes directrices y las metas finales a las que debe orientarse la educación costarricense. Dirección general de la enseñanza será de esta manera, la capacidad de emitir los grandes lineamientos por los que se orientará nuestro sistema educativo, potestad que encierra implícitamente la de emitir directrices, así como la de vigilancia y coordinación.

Ya no es entonces, el Ministro de Educación el que dirige y define las directrices de la educación costarricense como tradicionalmente había sucedido. La razón de este novedoso paso fue la de que nuestra educación no se orientaba técnicamente, andaba al garete, prevalecía la politiquería, no había continuidad en los programas y en las decisiones, lo que contaba era la opinión o el capricho del Ministro de turno. En el seno de la constituyente esta realidad era tan palpable que prácticamente hubo consenso en crear este Consejo Superior de Educación con el que se esperó darle, por fin método, orientación y consistencia al esfuerzo educativo na-

5. MONGE ALFARO, Carlos. La enseñanza costarricense a la luz de algunos preceptos constitucionales y legales. *Revista de la Universidad de Costa Rica*, N° 13, 1956, p. 146.

cional, superar la vacilación e inseguridad de este sector, por las constantes mudanzas de los ministros de educación; lograr, en suma, una orientación firmemente encargada de nuestra enseñanza, con mayor altura, ponderación y a un ritmo de estabilidad que garantizara cumplidamente los altos fines que de ella se esperaba.

Esta competencia fue "reglamentada" mediante la ley N° 1362 del 8 de octubre de 1951 y se conoce como "Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación".

En su artículo 1 se consigna que este Consejo: "...tendrá a su cargo, desde el punto de *vista técnico* la orientación y dirección de la enseñanza oficial". Nótese esta restricción que creó esta ley, distinción que no contempla nuestro artículo 81 constitucional por lo que resulta de dudosa constitucionalidad, aunque por lo demás no está claro que se quiso dar con dirección desde el punto de vista técnico.

En el artículo 4 de esta ley se contemplan otra serie de funciones a cargo de este Consejo dentro de las cuales muchas se pueden calificar de excesivamente específicas y reglamentistas, alejando a dicho órgano de su función medular "*dirigir*".

Por ejemplo, le corresponde conocer "los proyectos para la creación de nuevos tipos de escuelas y colegios"; "los proyectos de ley, reglamentos, planes de estudio y prografas que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre problemas de correlación e integración del sistema educativo"; "los textos de estudio, el tipo de mobiliario y de material de enseñanza que deban emplear las escuelas y colegios". Este artículo se complementa con el 4 del reglamento del Consejo (DE N° 14 de 31 de agosto de 1953 y reformas) el que indica "establecer normas para la inspección de la enseñanza privada y particulares de enseñanza pública"; "promover la publicación y efectuar la compra de libros de autores nacionales"; resolver la equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y de profesionales extranjeros; la planificación de los edificios escolares, etc.

El Consejo debería concentrarse más en su tarea esencial y renunciar a estos cometidos administrativos que podría asumir el Ministerio de Educación previas directrices dictadas por aquel.

##### B. Enseñanza oficial

Por enseñanza oficial debemos entender aquella educación que tiene validez legal, o sea, aquella que tiene reconocimiento, amparo y tutela por parte del Ordenamiento Jurídico. Por contraposición, la enseñanza no oficial es la que se imparte al margen del sistema educativo, y como tal carece de toda relevancia para el Ordenamiento y carece de toda validez jurídica. En relación a este tema la pregunta más importante consiste en determinar si las instituciones educativas privadas están bajo la dirección del Consejo Superior de Educación o no.



Como se recordará la moción original de los diputados universitarios le concedían al Consejo la dirección general de la enseñanza oficial y de la "autorizada oficialmente". ¿Por qué se suprimió esta última parte?

Esta mutilación es producto de una intervención del representante Volio Sancho quien expuso que: "... a su juicio existe una contradicción entre el artículo en debate y el aprobado anteriormente —artículo 79 actual—, en el cual se acordó que, tratándose de instituciones docentes privadas, el Estado ejercerá tan solo la vigilancia y la inspección de la misma, mas no la dirección. El artículo en debate, contradiciendo esa norma, establece, que la dirección de la enseñanza oficial y de la autorizada oficialmente estará a cargo de un Consejo Superior. De aprobarse en estos términos el artículo, estaríamos desvirtuando el valor anterior".<sup>(6)</sup>

O sea, fue opinión de este diputado que la libertad de enseñanza, (de la cual deriva la potestad de crear centros docentes privados), solo está bajo inspección estatal, así como que es excluyente e incompatible con cualquier dirección de tal, enseñanza por parte del Estado, aunque se reputa "autorizada oficialmente", o lo que es lo mismo, aunque tenga validez oficial.

Las actas respectivas no reflejan que surgiere polémica alguna referente a esta tesis, lo único que se indica es que el diputado Facio Brenes, a nombre de los proponentes solicitó a la mesa que se suprimiera la frase mencionada, lo que a la postre sucedió, provocando que se aprobara tal artículo tal y como hoy día lo recoge nuestra Carta Magna, con lo cual, irónicamente la redacción quedó más oscura.

Sin embargo, sí opinamos que a pesar de la redacción actual la "enseñanza autorizada oficialmente" está también bajo la dirección del Consejo Superior de Educación por razones lógicas y obvias. Tanto ésta como la oficial propiamente dicha, ostentan una misma categoría jurídica de tal suerte que su única diferencia es que en un caso se imparte por el Estado, y en el otro por la iniciativa privada, o sea, ambas son en el fondo enseñanza "oficial". La autorizada oficialmente no podría ir en contra de las directrices del Consejo ya que ello sería ilógico y contra-productente.

Las instituciones privadas que solo están bajo inspección estatal son las que imparten educación "no oficial" o no autorizada oficialmente". Diferimos por esta razón de la opinión del diputado Volio Sancho y opinamos que la supresión que se le hizo a la moción original únicamente oscureció el texto. Implícitamente, empero, el sentido subsiste y es el mismo: la enseñanza autorizada oficialmente también está bajo la dirección del Consejo Superior de Educación.

En fin, el artículo 79 constitucional está referido a la enseñanza "no oficial" o "libre" y que como tal no forma parte del sistema educativo.

6. Actas... *Op. cit.*, t. III, p. 375.

### C. Educación superior parauniversitaria

Es de interés indicar que este Consejo ejerce su competencia también sobre la así llamada educación superior parauniversitaria la cual se regula por la Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1981, y su reglamento, Decreto Ejecutivo N° 12711-E del 10 de junio de 1981.

Las instituciones de educación superior parauniversitaria tienen como objetivo principal ofrecer carreras cortas completas de dos o tres años de duración a personas egresadas de la educación diversificada.

Esta educación se ubica en el nivel de la educación superior pero no es de carácter universitario ya que ésta es la que está reservada a las universidades y que ofrecen carreras largas.

El Consejo es el órgano encargado de la creación, supervisión y supervisión de las carreras de estas instituciones tanto públicas como particulares, así como de los planes de estudio, programas y perfiles de salida de los graduados, de acuerdo con los reglamentos que dicte, todo conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

El alumno al finalizar satisfactoriamente la carrera adquirirá un título de diplomado.

Las instituciones de educación superior parauniversitaria de carácter estatal se llaman "Colegios Universitarios" de los cuales el Consejo Superior de Educación es la instancia superior.

Luego existen los de carácter privado que solo podrán funcionar como tales los así reconocidos por el Consejo e inscritos en el libro que para tal efecto lleva ese organismo. Para que puedan ser autorizados requieren entre otros requisitos: suscribir una póliza de garantía a favor del Ministerio de Educación por Q 500.000.00, aportar los planes de estudio y programas de los cursos; demostrar que el personal está capacitado, etc.

### V. El Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación

Si por mandato constitucional la dirección de la enseñanza compete al Consejo Superior de Educación, obligadamente debe estudiarse las atribuciones que le restan al Ministro de Educación; y especificarse cuáles son sus relaciones con ese órgano.

La así llamada Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública —Ley N° 3481 de 13 de enero de 1965— indica en su artículo 1 que "El Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación y de la Cultura, a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos que integran aquel ramo, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del título sétimo de la Constitución Política, de la Ley Fundamental de Educación, de las leyes conexas y de los respectivos reglamentos". Asimismo su artículo 2 dice "Corresponde



específica y exclusivamente al Ministerio poner en *ejecución* de los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación".

Esta Ley Orgánica es una de las tres leyes derivadas de la Ley Fundamental de Educación —1957— que sus redactores y el propio Consejo Superior de Educación previeron en su momento. Esas tres leyes serían la ley de régimen de enseñanza —que nunca llegó a promulgarse—, Ley Orgánica del Ministerio de Educación; y Ley de Escalafón o de Personal.<sup>(7)</sup>

La estructura organiza que en dicha ley se recoge ésta totalmente abolida por la Ley de Presupuesto General de la República en la que se contempla otra organización interna desde hace muchos años aunque no ha sido uniforme, proceso que culmina con el Decreto Ejecutivo N° 16.638-MEP de 10 de octubre de 1985 (Gaceta 4 dic. 1985), que se encuentra vigente.

En el artículo 9 se le asignan como atribuciones del Ministro "1) Presidir el Consejo Superior de Educación, la Comisión Técnica que se indica en el artículo 2, y las demás organizaciones que las leyes le señalen; 2) ejercer la supervisión general de la educación pública y privada".

Como se puede observar efectivamente el Ministerio de Educación Pública carece de ingerencia directa en la elaboración de las directrices y políticas educativas. Su competencia y responsabilidad se circunscribe a administrar el sistema educativo y a ejecutar y dar fiel cumplimiento a todos los acuerdos, determinaciones y directrices emanadas del Consejo Superior de Educación. Su función es, entonces, eminentemente ejecutiva —administradora—.

Los ámbitos de competencia están claramente deslindados. Sin embargo, debe recordarse que el Ministro de Educación preside de pleno derecho tal Consejo, siendo él, así, el principal medio de enlace y coordinación entre ambos órganos, lo cual garantiza al Ministro potestades importantes y evita una eventual y peligrosa subordinación caprichosa hacia dicho Consejo.

## VI. El legislador y el Consejo Superior de Educación

Dijimos que el Consejo Superior de Educación es un órgano desconcentrado de relevancia constitucional y como tal con una competencia exclusiva consistente en dirigir la enseñanza oficial.

7. Vid. GAMES SOLANO, Uladislao. *Representación a la Ley Fundamental de Educación*. Imprenta Nacional, 1957.

Esta su naturaleza jurídica cualificada de origen a la controversia de decidir que atribuciones le asisten al legislador en el campo educativo.

Para empezar debemos traer a colación lo que indica la propia Constitución Política en su artículo 121, incisos 18) y 19). En efecto dice este artículo que corresponde *exclusivamente* a la Asamblea Legislativa "... 18) Promover el progreso de la ciencia y las artes..." y "19) Crear establecimientos para la enseñanza y progreso de las ciencias y de las artes, señalándoles rentas para su sostenimiento y especialmente procurar la generalización de la enseñanza primaria".

Como se observa la competencia de la Asamblea Legislativa es más genérica en el sentido de que sus atribuciones son de "promover" y "coadyuvar". La más específica es procurar la generalización de la enseñanza primaria y obviamente con mayor intensidad desde el punto de vista presupuestario.

Un punto de especial importancia, es el de determinar si la Asamblea Legislativa tiene mayor ingerencia en el campo educativo o si únicamente se circunscribe a lo indicado expresamente por la Constitución Política.

Opinamos que en lo que es propiamente la formulación de "directrices", "metas", "derroteros" de la educación, es decir la dirección general es un campo en el que no puede intervenir el legislador debido a que es competencia exclusiva del Consejo Superior de Educación, competencia, que, como se ha dicho, es otorgada directamente por la propia Constitución Política. De esta forma es de dudosa constitucionalidad la tradición de que sea una ley la que fije los fines y objetivos de la educación costarricense. Para corroborar lo anterior basta observar que la propia Ley Fundamental de Educación en sus artículos iniciales regula esta materia, así como que en los diferentes proyectos generales de educación, sin excepción, concretan los fines de la educación.

En fin, el punto a que nos estamos refiriendo versa sobre los límites objetivos de la ley ordinaria, específicamente estamos frente a un caso típico de un "contenido sustraído" a la ley que son "... aquellos que no son susceptibles de ser aprehendidos por la ley ordinaria y, por mayoría de razón, por cualquier otro acto legislativo... Dentro de esta tesitura, por ejemplo, la ley no podría hacer declaratoria de Presidente de la República, pues, esta función corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, ni determinar el impuesto concreto que debe pagar un contribuyente por ser función del Poder Ejecutivo, ni dictar sentencias por ser atribución exclusiva del Poder Judicial. En síntesis, la Asamblea Legislativa no puede avocar una competencia constitucionalmente reservada a otro órgano estatal".<sup>(8)</sup>

8. HERNANDEZ VALLE, Rubén. *La Ley. En Derecho constitucional costarricense*, San José, Juricentro, 1983, p. 183.



## VII. *El Consejo Superior de Educación y el Poder Judicial*

Al ser el Consejo Superior de Educación parte integral de la Administración Pública y ejercer función administrativa, todas sus actuaciones están sujetas a control judicial. Específicamente están sujetas al control de constitucionalidad y de legalidad. Proceden en su contra acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo y recursos contencioso-administrativos.

Está vinculado en un todo a las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública. De manera especial debe aplicar el procedimiento de dicho cuerpo normativo cuando ha de ejercer sus potestades disciplinarias en perjuicio de las instituciones educativas privadas incluyendo obviamente la potestad de revocarles la licencia. Está obligado, también a seguir el procedimiento especial a que hace referencia los artículos 361 a 463.

Consecuentemente deberá conceder audiencia a entidades representativas, como APSE, ANDE, SEC, etc., cada vez que pretenda elaborar una disposición general que pueda afectarlos.

El Ministro de Educación es el representante judicial y extrajudicial del Consejo (artículo 18, inciso 1) Ley Orgánica que es agota directamente la vía administrativa (artículo 126, inciso c) Ley General de la Administración Pública).

De esta ley se le aplica también la disposición del silencio positivo.

## VIII. *Análisis crítico del Consejo Superior de Educación*

Han pasado poco más de tres décadas desde que fue creado el Consejo Superior de Educación, período que es suficiente para acometer un balance crítico sobre la labor desempeñada y valorar su peso real en los destinos de la educación costarricense.

Opinamos decididamente que la labor de este órgano ha dejado mucho que desear y que no ha satisfecho las expectativas que sus creadores esperaban alcanzar con él.

En la realidad cotidiana este Consejo no desempeña el papel activo que le compete de "dirigir" la enseñanza oficial, puesto que ha asumido más bien un rol pasivo consistente en que se ha convertido de hecho en un órgano determinativo, en el sentido de que delibera y adopta sus acuerdos únicamente sobre los asuntos que son puestos a su conocimiento básicamente por el Ministerio de Educación. Todos sus acuerdos son producto de este tipo de iniciativa o de los administrados. En suma, no ha asumido la competencia rectora, que le asigna la Constitución que es la propia de un órgano activo.

Para corregir esta situación es menester que se le supriman las responsabilidades de carácter administrativo y concreto que le quita gran parte del tiempo, tanto al plenario como a sus comisiones. Con esto se puede lograr que concentre todos sus esfuerzos en su tarea medular: dirigir la enseñanza oficial.

La integración del Consejo debe revisarse integralmente ya que la que hasta la fecha ha tenido no es la más idónea.

Efectivamente, esta integración es de carácter representativo lo cual quiere decir que cada uno de sus miembros representa a algún sector del sistema educativo. Específicamente los miembros integrados son los siguientes: el Ministro de Educación quien lo preside, un representante de la Universidad, un representante de la Enseñanza Normal y Secundaria, un representante de la Enseñanza Primaria y un representante de las Asociaciones de Educadores.

Dicha integración no es la más adecuada ya que siendo un órgano eminentemente técnico y especializado lo lógico es que sus miembros sean especialistas o técnicos. En fin, su integración debe ser revisada con el propósito se pase a una estructura interdisciplinaria.

En él deben figurar especialistas no solo en pedagogía sino que también filósofos, sociólogos, juristas, etc.

Este órgano debe ser el cuerpo realmente pensante y visionario de la educación costarricense y no simplemente como ahora, un cuerpo colegiado que rinde aprobaciones o dictamina sobre iniciativas ajenas.

Pero no solo eso. Opinamos decididamente que en el seno del Consejo Superior de Educación debe existir el suficiente espacio con el propósito de que en él se estudie y defina también la educación políticamente. Los partidos políticos mayoritarios por su simple condición de tales deben estar representados en él, puesto que ahí se toma una de las más importantes decisiones políticas en cualquier sociedad: la educación.

La educación por su propia naturaleza es un proyecto educativo. Toda determinación educativa encierra tácitamente una dimensión política. Por ello la política debe formar parte, ahora desde el punto de vista institucional del quehacer educativo cotidiano nacional.

El pensamiento y la acción política nacionales deben tener por fin, representación en el órgano decisorio más importante de la educación costarricense.

Debemos recordar por ello que "La escuela es la institución social que, por su naturaleza, sus funciones y estructura, cumple como ninguna otra con objetivos políticos. El sistema escolar, de cualquier sociedad, es reflejo fiel de la política e ideología de los grupos gobernantes o de los partidos políticos en el poder".<sup>(9)</sup>

9. GUTIERREZ, Francisco. *Educación como praxis política*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 17.



Pero, también de especial importancia debe indicarse que otra ineludible representación es la de los padres de familia puesto que son éstos los titulares naturales y primarios de la educación.

El derecho de educar, de enseñar y de escoger el tipo de educación corresponde a la familia no al Estado, de ahí la urgente necesidad de que los padres de familia tengan voz y voto en el Consejo Superior de Educación.

## ORIGEN, FORMACION Y DESARROLLO DEL DERECHO AGRARIO EN LOS DERECHOS HUMANOS

(HIPOTESIS PARA UNA INVESTIGACION)(\*)

Dr. Ricardo Zeledón Zeledón

Director del Postgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica.

(\*) Conferencia dictada en acto inaugural del Congreso Internacional denominado "Derecho Agrario y Derechos Humanos", organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, celebrado en las ciudades de Lima y Cuzco, del 7 al 12 de setiembre de 1987.