

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
ULACIT**

ESCUELA DE DERECHO

**PROYECTO FINAL PARA OPTAR POR EL
GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**“EL REGIMEN DISCIPLINARIO EN LOS CENTROS
EDUCATIVOS PRIVADOS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA”**

*Director de Tesis:
Dr. Alex Solís Fallas*

*Tesario:
Katherine Espinoza González*

2003

*A Dios que en todo momento cuida de mí
y es la razón de lo que soy.
A Mitis por haber inculcado en mí el deseo de superación,
por su apoyo incondicional... por estar siempre...*

Agradecimientos

Primero a Dios quien es la fuente inagotable de la sabiduría y el amor y sin cuya venia nada es posible. A mi madre por haber estado siempre a mi lado, por tolerarme y comprenderme, por enseñarme el valor del esfuerzo y por el impulso certero cuando fue necesario, sin ella esta investigación no estaría concluida. A David por su apoyo en los momentos más difíciles, por esa palabra oportuna que siempre llegó en el momento preciso.

Al Dr. Alex Solís, por el tiempo invertido en el desarrollo de esta investigación, por compartir sus conocimientos, por ser más que profesor... amigo. A la licenciada Sandra Reid, por estar siempre dispuesta a prestar su valiosa y desinteresada ayuda, su cooperación fue trascendental en la elaboración del presente documento. A la licenciada Zetty Bou porque desde el inicio de este proyecto respaldó su realización. A familiares y amigos sin cuya comprensión y apoyo esta tesis no hubiera sido terminada.

INDICE

Situación Problemática

Pregunta de Investigación

Planteamiento del Problema

Justificación

Objetivos

I. Objetivo General

Objetivos Específicos

II. Objetivo General

Objetivos Específicos

III. Objetivo General

Objetivos Específicos

Estado de la Cuestión

Marco Teórico

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

La Educación en Costa Rica

La educación como función estatal

Función Legislativa

Función Jurisdiccional

Función Constituyente

Función Ejecutiva

Organización de la Educación en Costa Rica

Generalidades

Gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza en Costa Rica

Ente Rector de la Educación en Costa Rica

Educación Pública

Educación Privada

CAPITULO II

Libertad de Enseñanza en Costa Rica

Antecedentes

En cuanto a la libertad de enseñanza propiamente dicha

Derecho de Aprender

Derecho de Enseñar

Interés público

Doble dimensión del control en la educación costarricense

Validez de la enseñanza privada en Costa Rica

Intervención Estatal

Regulación

Inspección

Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación Pública

CAPITULO III

Régimen disciplinario en

los centros de enseñanza privados

La Disciplina

Régimen disciplinario propiamente dicho

[Necesidad de control en la formulación de los Reglamentos Internos](#)

[Potestad Disciplinaria](#)

[Potestad Sancionatoria](#)

Organismos Unipersonales

[-El Director:](#)

[-El Subdirector:](#)

[-Coordinador de ciclo](#)

Organismos Colegiados

[-Consejo Educativo](#)

[-Comité de evaluación](#)

[-Comité de disciplina](#)

El Reglamento Interno

CAPITULO IV

Tutela efectiva del Derecho a la Educación ante la aplicación del régimen disciplinario.

Viabilidad de la creación de Centros de Educación Privada en Costa Rica.

[Desarrollo de mejores individuos y nivel educativo](#)

[Posibilidad de exigir un servicio de calidad](#)

[Participación en actividades deportivas y culturales](#)

[Posibilidad de aprender otros idiomas.](#)

[Disfrute de instalaciones más cómodas y modernas.](#)

[El procedimiento establecido en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes.](#)

Derecho Educativo

Carácter contractual de las relaciones entre padres y centros de enseñanza privados

Garantía Constitucional

[Jurisprudencia](#)

[Garantía jurisdiccional](#)

CAPITULO V

Una propuesta: adición de un capítulo referente a la aplicación del régimen disciplinario y sancionatorio en el Reglamento sobre centros docentes privados.

[Necesidad de reglamentar la formulación de los Reglamentos Internos en los centros de enseñanza privados](#)

[Objetivo](#)

[Un beneficio para las partes intervinientes](#)

[Fundamentos de Derecho](#)

[El Proceso Disciplinario](#)

[Órgano competente de aplicar las sanciones disciplinarias](#)

[Etapas Procesales](#)

[Recepción de la denuncia o queja](#)

[Apertura del expediente administrativo](#)

[Resolución inicial](#)

[-Recopilación de material probatorio](#)

[-Comparecencia oral y privada](#)

[-Informe del Órgano Director del Procedimiento](#)

[-Resolución Final.](#)

El procedimiento administrativo disciplinario como garantía de los derechos de las partes.

Viabilidad de la aplicación del procedimiento administrativo

La propuesta

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

[CONCLUSIONES](#)

[RECOMENDACIONES](#)

ANEXOS

[DE N° 24017-MEP](#)

[DECRETO No 24017-MEP](#)

[VOTO N 3550-92, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia](#)

Bibliografía

[Doctrina](#)

[Revistas](#)

[Legislación](#)

[Normativa Internacional](#)

[Jurisprudencia](#)

Situación Problemática

El régimen disciplinario en los centros educativos de enseñanza secundaria privada en Costa Rica, carece de un control efectivo por parte de las autoridades gubernamentales, lo que constituye una violación al mandato constitucional de velar por el correcto desenvolvimiento de la educación en nuestro país y al Derecho a la Educación consagrado a los estudiantes.

Pregunta de Investigación

¿Cómo puede lograrse la aplicación efectiva del régimen disciplinario y el procedimiento sancionatorio, en los centros educativos de enseñanza privada a nivel de secundaria?

Planteamiento del Problema

A través de los años la educación en Costa Rica se ha ido desarrollando de forma paulatina; cada día educadores, padres de familia y estudiantes, se combinan para formar un equipo que permite el avance del sistema educativo costarricense. Durante ese proceso, hemos podido ver grandes aciertos, así como desaciertos determinantes, que no solamente atentan contra el futuro de la educación costarricense, sino que en muchos casos esos errores constituyen una violación al Estado de Derecho en el que vivimos.

Hacemos referencia, a la falta de conocimiento de los profesores de los programas educativos, a la renuencia en la aplicación de adecuaciones curriculares para los alumnos que las requieren, las huelgas, entre otros muchos problemas que enfrenta el sistema educativo costarricense.

El problema se incrementa cuando se hace necesaria la imposición del régimen disciplinario, porque en la mayoría de las ocasiones la disciplina en los centros docentes constituye una violación directa a los derechos fundamentales de los estudiantes establecidos en nuestra Carta Magna.

Esta violación de los derechos fundamentales de los estudiantes en el desarrollo de la actividad docente, no atañe solo a ellos, sino que afecta en forma indirecta a los padres de familia o encargados, situación que violenta la estructura de la familia como base de la sociedad, y constituye una violación a nuestro ordenamiento jurídico que protege a la familia incluso a nivel constitucional.

Es un hecho que en cada uno de los niveles de enseñanza en que está estructurado nuestro programa educativo se producen fenómenos que afectan el desenvolvimiento de la educación en nuestro país. Sin embargo por la amplitud del tema es necesario centrarnos en uno de esos ciclos. Por ello es dable resaltar, que el objeto de la presente investigación lo constituye el sistema educativo en el ámbito de lo que conocemos como enseñanza secundaria, sea el tercer ciclo de enseñanza superior básica y educación diversificada y específicamente de los centros de enseñanza dirigidos por particulares.

La necesidad de estudio acerca de la imposición de un régimen disciplinario en los centros de enseñanza privada a nivel de

secundaria, surge porque en muchas ocasiones los estudiantes que se encuentran a este nivel se ven imposibilitados para actuar en los casos en que consideren que sus derechos fundamentales están siendo amenazados o violados. Esta situación tiene su punto de origen principalmente en el hecho de que a este nivel el estudiante va poseyendo por su crecimiento emocional y físico un poco más de independencia, aunado a un desequilibrio que es propio del mismo desarrollo del individuo y que no puede evitar incida en su desempeño académico.

El problema planteado en el párrafo anterior encuentra una circunstancia agravante cuando se trata de centros de enseñanza privados debido a que la relación educativa en este caso surge a partir de un contrato, que como sabemos es ley entre las partes y las vincula. Y si a esto añadimos la falta de control estatal, entonces podríamos decir que los educandos se ubican en un estado de indefensión que es contrario a la ley.

El hecho de que surja una relación jurídica entre los centros educativos privados y los padres de familia no debería constituir un problema. Sin embargo, sí es problema la falta de regulación en cuanto a las medidas de tipo disciplinario a imponer, incluyendo el régimen de evaluación y sancionatorio que ocasiona violaciones determinantes a los derechos de las partes contratantes.

Con relación a lo expuesto en el párrafo que antecede, el medio legal que regula a las instituciones es el “Reglamento sobre Centros Docentes Privados”, el cual fue dictado vía Decreto Ejecutivo número 24017 de fecha 27 de febrero de 1995. Dicho Reglamento, otorga los lineamientos básicos que regularán la relación educativa privada, en aras de mantener un nivel estándar en la educación costarricense. No obstante, dicha reglamentación es bastante escueta en lo que a Régimen Disciplinario se refiere, dejando al arbitrio de cada uno de los Centros de Enseñanza la imposición de las medidas que consideren pertinentes. Esta normativa establece únicamente el deber de comunicar de las medidas mencionadas a los padres de familia o encargados al inicio de cada período escolar.

La evaluación que llevan a cabo el Departamento de Centros Docentes Privados, que es el órgano encargado de fiscalizar el funcionamiento de dichos centros en el país, es muy subjetiva, los parámetros que se toman en cuenta para evaluar esta previamente establecidos, pero en última instancia se aplica el buen criterio del inspector. Como sabemos este tipo de procedimientos no se pueden dejar al arbitrio de una persona determinada, sino que es necesario que esté reglado con el fin de respetar el Principio de Certeza Jurídica de aplicación usual en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Debemos recordar que nuestra Constitución Política, impone al Estado la obligación de velar por el desarrollo de los Centros Docentes Privados, sin embargo, a partir del voto 3550-92 dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se elimina la competencia al Ministerio de Educación para intervenir en la actividad de dichas instituciones, dejando al Estado la potestad únicamente de intervenir a la hora de establecer el Centro Docente o en los casos en que se establezca una denuncia.

Este Reglamento, que constituye una regulación especial, establece en el artículo 25, que en los casos en que la reglamentación del Centro Docente o incluso ese mismo Reglamento sea omisa o imprecisa, debe emplearse para la resolución de conflictos, las normas y reglamentos del sistema estatal, todo ello conforme al concepto de plenitud del Ordenamiento Jurídico.

Sin embargo, la falta de inspección hace que las disposiciones disciplinarias queden al arbitrio pleno de los Centros Educativos, es decir que en lo que los Reglamentos Internos de las Instituciones resultan imprecisos u omisos son las mismas autoridades educativas las que establecen el procedimiento a seguir, situación que en muchos casos pone a los estudiantes en indefensión frente a las autoridades académicas.

Asimismo, planteamos aquí, la necesidad de establecer un control a priori de las posibles controversias de tipo disciplinario que a partir de la relación docente puedan surgir, así como la necesidad de un control efectivo durante el desenvolvimiento de las relaciones educador - educando, con el fin de hacer cumplir el Principio de Legalidad del artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública en la actuación que en nuestro Estado de Derecho se aplica.

Actualmente podemos afirmar que tanto profesores como estudiantes tienen suficiente conocimiento acerca de los derechos que cada uno ostenta, sin embargo en la mayoría de los casos se desconoce el procedimiento que debe seguirse cuando se lesiona o abusa algún derecho fundamental por parte de los individuos que ostentan poder sobre los estudiantes, todo esto sin menoscabo de las obligaciones del educando con respecto al educador, en el desarrollo de la relación docente.

Es debido a la problemática expuesta, y por la trascendental importancia que tiene en nuestro medio la educación, que nos avocamos a la tarea de conocer y estudiar cuáles son las atribuciones, deberes y obligaciones que tienen los Centros Privados no solo con las autoridades educativas, sino con cada uno de los educandos que reciben en sus instituciones.

Justificación

En Costa Rica, la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Educativos de Enseñanza Privada se ha dejado al arbitrio exclusivo de dichos centros, lo que ha provocado en muchos casos la amenaza e incluso la violación a los derechos fundamentales de los educandos, sin que éstos ni sus padres o tutores puedan evitarlo.

Esta situación ocurre principalmente debido a la falta de control existente por parte de las autoridades educativas y al desconocimiento del procedimiento para defenderse en caso de abuso por parte de los educadores o del propio Centro Educativo, que tienen tanto padres de familia como los estudiantes.

La falta de control por parte del órgano encargado de vigilar la calidad del sistema educativo costarricense, y el desconocimiento por parte de estudiantes y sus encargados de los procedimientos convenientes para hacer valer sus derechos ante el abuso, amenaza o violación por parte de los profesores y personal administrativo en los centros educativos privados, ha provocado que en la mayoría de los casos estos abusos sean tolerados, hecho que provoca una grave lesión al Derecho a la Educación que ostenta todo ciudadano, y únicamente en los casos más graves, los tutores de los estudiantes han optado por acudir a la Jurisdicción Constitucional con el fin de que su problema pueda ser resuelto en forma ágil y oportuna.

Estos abusos han ocasionado diversos cuestionamientos, quejas, denuncias y hasta acusaciones en la vía jurisdiccional, por parte de padres de familia, estudiantes, profesores, directores de instituciones, y en general, de la sociedad en torno a la defensa efectiva de los derechos que en cada caso concreto se ven violentados a partir de las relaciones docentes. Esto nos hace meditar acerca de si en este sentido adolecemos de una incerteza jurídica, lo que violentaría el Principio de Seguridad Jurídica, poniendo en una situación de desventaja a los beneficiarios últimos del sistema educativo.

De esta forma, he considerado trascendental estudiar los alcances que el Ordenamiento Jurídico costarricense ha dado a los Centros Educativos de Enseñanza Privada en la aplicación del Régimen Disciplinario que regula las relaciones docentes en esos centros.

Entendiendo que este Régimen Disciplinario de que se habla, involucra tanto las prohibiciones que expresamente se hacen en las instituciones en lo que respecta al comportamiento que deben observar los estudiantes dentro del centro educativo, como las sanciones que sobre los mismos podrán ser impuestas y el Debido Proceso que debe observarse en la aplicación de dichas sanciones.

El estudio planteado en la presente investigación, pretende ser una ayuda para determinar si es necesario establecer un mecanismo que regule en forma específica las controversias que por la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Educativos surgen producto de la relación educador - educando.

La investigación es viable, en cuanto se cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Existe jurisprudencia constitucional que amplía el contenido del "Reglamento sobre Centros Docentes Privados".

Objetivos

I. Objetivo General

Examinar los alcances de la potestad sancionatoria que el Ordenamiento Jurídico costarricense concede a los Centros Educativos Privados.

Objetivos Específicos

- Señalar los medios legales establecidos para regular la formulación de los Reglamentos de Disciplina en los Centros Educativos de Enseñanza Secundaria Privada en Costa Rica.
- Establecer si existe un control por parte del Ministerio de Educación Pública sobre los Reglamentos de Disciplina formulados por los Centros Educativos Privados.
- Determinar si existen órganos oficiales que controlen la aplicación correcta de los Reglamentos de Disciplina en los Centros Docentes Privados.

II. Objetivo General

Determinar si se aplica en forma debida el “Reglamento sobre Centros Educativos Privados” en caso de abuso por parte de los educadores en el desarrollo de la actividad docente.

Objetivos Específicos

- Analizar si la normativa que regula la formulación de los Reglamentos Internos en los Centros Docentes de Enseñanza Privada permite la arbitrariedad en las disposiciones establecidas por las diferentes instituciones educativas.
- Descubrir si la vía administrativa constituye una buena alternativa para resolver denuncias en caso de abuso por parte de los profesores.
- Determinar si las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resultan efectivas en la protección de los derechos fundamentales de estudiantes y profesores en las controversias que a partir de la aplicación del Régimen Disciplinario han surgido.

III. Objetivo General

Proponer la elaboración de un procedimiento que regule en forma específica las controversias que por la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Educativos Privados surgen en las relaciones docentes.

Objetivos Específicos

- Analizar la viabilidad de formular un Reglamento que regule en forma específica todo lo relacionado con la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Educativos Privados.
- Determinar el órgano encargado de ejercer el control sobre los Centros Educativos Privados de enseñanza privada, por parte del Gobierno.

Estado de la Cuestión

Debido a nuestra forma de gobierno, y a nuestros valores democráticos, día a día vemos los esfuerzos de los diversos sectores por brindar una protección efectiva de los derechos fundamentales, es por ello, que en el caso particular de la lesión o violación a los derechos de los estudiantes, en la mayoría de las ocasiones los afectados acuden ante la Sala Constitucional para buscar la protección de esas garantías fundamentales que les son otorgadas a partir de la propia Carta Fundamental.

Sin embargo, debemos mencionar que en la mayoría de los casos la violación a los derechos de los educandos se podría evitar por medio de un control a priori en la formulación de los Reglamentos de Disciplina a aplicar en los diversos Centros Educativos.

En la actualidad, en Costa Rica, la mayoría de los ciudadanos acude al famoso “Sala cuartazo” para buscar la protección de sus derechos, por medio del recurso de amparo, como única vía para ser escuchados. No escapan de esta situación, aquellos tutores e incluso alumnos que sienten menoscabados sus derechos fundamentales, esto se debe principalmente a lo engorroso que puede resultar el procedimiento administrativo y sobre todo debido a su poca efectividad.

Como sabemos las resoluciones de la Sala Constitucional son vinculantes erga omnes, por lo que una vez que la situación se ha presentado ante dicho órgano la resolución que emane es definitiva y solo podría llevarse a la vía ordinaria cuando quede algún asunto sin dilucidar porque se escape a la competencia de la Jurisdicción Constitucional.

Debemos reconocer que actualmente, en nuestro país se carece de doctrina referente a la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Educativos, y la jurisprudencia al respecto no sobreabunda. Sin embargo, la presente investigación pretende precisamente compilar en un solo escrito lo referente al Régimen Disciplinario y su aplicación en los centros de enseñanza de carácter privado, así como la delimitación de las responsabilidades que producto de la relación docente surgen entre las partes involucradas. Asimismo, se busca por medio de este estudio analizar la viabilidad de reglamentar en forma específica lo referente a la aplicación de las medidas de disciplina y la posibilidad de dilucidar los problemas surgidos a partir de relaciones entre educadores y educandos por medio de la vía administrativa.

Marco Teórico

Nuestra Constitución Política en su artículo 79, establece la garantía y el derecho constitucional de la libertad de enseñanza, siempre y cuando los centros educativos privados que se establezcan estén bajo la supervisión del Estado, por medio de sus instituciones.

Este derecho a la libertad de enseñanza atañe no solamente a quienes ofrecen este servicio sino que implica también el derecho de los padres a elegir cuál es el régimen educativo por medio del cual desean se desarrolle la instrucción de sus hijos. Debe reconocerse que el vínculo mediante el cual se contrata la educación privada obliga a ambas partes, por un lado al Centro Educativo y por el otro al tutor quien se compromete a cumplir con los requerimientos elaborados por el establecimiento docente.

Es a partir del derecho a la enseñanza, que establece la Constitución Política, y los derechos fundamentales que ostentan tanto educadores como educandos que la presente investigación pretende analizar el respeto a los derechos de las partes involucradas en el caso de controversias que producto de la relación docente puedan surgir.

Así, el presente estudio parte de la necesidad de una correcta formulación y aplicación del Régimen Disciplinario en los diversos centros educativos. Para establecer una base firme a la presente investigación, debemos partir del significado del término disciplina, que en una acepción muy general podemos decir es aquel conjunto de reglamentos que rigen cuerpos, instituciones o profesiones.

En lo que nos concierne, debemos rescatar que la disciplina es el modo en que se regulan las relaciones que se desarrollan dentro de una institución. Sin embargo, tratando de ir un poco mas allá de la simple definición, podemos decir que la disciplina no está constituida únicamente por el cuerpo de normas en sí, sino que para referirnos a ella debemos traer la idea de la aplicación y observancia de las reglas que dentro del cuerpo normativo se incluyen.

En este sentido el Lic. Abraham Alfaro, en su libro “Construyendo la disciplina en los espacios educativos”, citando a García

menciona que a la disciplina se le aplican tres funciones fundamentales:

- 1.-Establecimiento de formas de organización en los espacios educativos.
- 2.-Normas en el proceso de socialización y el aprendizaje del educando.
- 3.-La formación de valores morales y la formación de la conciencia humana.

Ahora bien, teniendo conocimiento de que la disciplina no está constituida por un grupo de normas escritas en diversos cuerpos normativos, ni se trata de una serie de costumbres impositivas, sino que encuentra su punto clave en lograr una aplicación efectiva del Régimen Disciplinario para obtener un nivel óptimo de observancia de esas normas, surge así la principal interrogante y es la de determinar quién y con qué medios verificará el cumplimiento del Régimen Disciplinario y cuál será el procedimiento a seguir en caso de infracciones a dicho régimen.

Se parte del hecho de que la disciplina desde la perspectiva docente-alumno debe ser aplicada de forma unilateral, lo que en la mayoría de los casos provoca resistencia por parte de los estudiantes. De esta forma, se ha llegado a considerar que la mejor forma de imponer disciplina en los centros educativos es estableciendo reglas a priori, con las cuales deben comprometerse tanto padres o representantes del educando, como docentes y los mismos estudiantes.

El “Reglamento sobre Centros Docentes Privados” DE N° 24017, establece en su artículo 21, que: *“sin perjuicio de la naturaleza jurídica del centro docente privado, las relaciones entre éste y cada padre de familia, con motivo de la educación de sus hijos menores, o con éstos cuando fueren mayores de edad, será de carácter contractual”*. Observando el contenido del artículo citado y haciendo uso de la interpretación auténtica podemos decir que en el proceso de aprendizaje intervienen diversas partes, que se obligan en una relación netamente privada, lo que por ende implica que estos individuos también resultan vinculados en la aplicación del régimen de disciplina.

Según el Lic. Abraham Alfaro, *“una institución educativa que quiera mejorar la disciplina debe incorporar a la familia en el proceso de aprendizaje, a través de estrategias novedosas”*.

Se trata aquí de una relación docente en la que todas las partes intervienen, sea los educadores, los educandos y sus tutores o encargados, y para ello es necesario no solo que todos los involucrados conozcan las pautas a seguir, sino que se mantengan informados de cada uno de los cambios o incidencias que en el proceso educativo se dan.

Tratándose la presente investigación de la aplicación del Régimen Disciplinario en Centros de Enseñanza Privada en el ámbito de secundaria debemos decir que el régimen de disciplina vincula en forma directa no solo a los estudiantes y sus tutores, sino que incluye dentro de la relación tanto a profesores como al personal administrativo del centro de enseñanza.

El profesor en este caso, constituye para el estudiante el superior jerárquico inmediato, quien no solo le enseña el contenido de la materia que imparte sino que lo instruye en cuanto a reglas de comportamiento, siempre dentro de los límites que el régimen del centro educativo en el que se desarrolla la relación docente haya establecido. En la aplicación del régimen de disciplina de un centro educativo estaríamos yendo mas allá del concepto de profesor como aquella persona que enseña una ciencia o arte, para entrar en un concepto mucho mas amplio en que el profesor es un “educador” en todo el sentido de la palabra, haríamos así referencia a un educador que intenta siempre que sus alumnos no solamente obtengan el conocimiento en cuanto a la ciencia o arte en que les instruye, sino que además se convierte en el vigilante inmediato de que las normas del centro educativo sean respetadas por los educandos.

El estudiante, o educando en este caso, también representa más que la simple acepción de diccionario que lo cataloga como aquel sujeto que estudia o aquella persona que cursa estudios, para convertirse en el receptor de la enseñanza impartida por el maestro y el principal actor en lo que a la aplicación del Régimen Disciplinario se refiere.

Cabe mencionar que cuando nos referimos a Régimen Disciplinario nos estamos refiriendo, valga la redundancia, a una manera de regirse, en otras palabras se trata de una serie de normas prácticas que en principio cada uno de los individuos a los que se impone deben respetar.

Así, hacemos referencia no solamente a normas de tipo social sino que se entiende que el régimen está compuesto por normas vinculantes para un grupo de la colectividad, se trata de normas de acatamiento obligatorio para las partes. En este caso, debemos manifestar que el Régimen Disciplinario en los Centros Educativos, es de acatamiento obligatorio para educadores, educandos, y cualquier otro sujeto que producto de las relaciones que se desarrollen dentro de la institución, encuentre algún interés que tutelar o se haga sujeto de interés por parte del Centro Educativo.

Como se ha dicho el Régimen Disciplinario entra en aplicación a partir de las relaciones que producto del ejercicio de la docencia se presentan en los centros educativos, y en el caso específico de la presente investigación en la aplicación de dicho régimen en los Centros Educativos de Enseñanza Privada a nivel de secundaria.

Producto del régimen disciplinario de que habla el párrafo anterior, no solamente se vincula a las partes sino que se establecen las pautas a seguir en aquellos casos en que alguno de los sujetos incumpla lo que el reglamento de disciplina estipula.

Partimos en este sentido de que un Reglamento Estudiantil, en principio, deberá hacer notar la existencia de una serie de reglas generales, un apartado que incluya lo referente a la misión de la institución y la forma en que los estudiantes se comprometen con esa misión, y un apartado en el que se especifique todo lo referente al uso del uniforme y el comportamiento cuando el mismo se porta dentro y fuera de la institución. Asimismo, el Reglamento de Disciplina debe contener cada una de las sanciones que en caso de incumplimiento del Régimen Disciplinario se impondrá y la forma de resolución de conflictos aplicable en caso de que surjan controversias dentro de la institución. En este sentido la imposición de sanciones y lo que se refiere a la resolución de conflictos deberá incluir regulación tanto para el educando como para el educador, con el fin de respetar el Principio Constitucional de Igualdad de Trato ante la ley.

Para estos efectos es importante mencionar, que se entiende como sanción, aquella pena que quien infringe una norma debe sufrir como consecuencia de su proceder ilícito. En el caso del Régimen Sancionatorio que debe contener el Reglamento de Disciplina de los centros docentes, el mismo deberá estar a disposición de tutores y estudiantes y contemplar cada una de las conductas que se considerarán reprochables con el fin de respetar la Certeza Jurídica que en estos casos debe aplicarse en la relación del estudiante con la institución, además para la correcta aplicación del Debido Proceso que en estos casos resulta ineludible.

Coincidimos con lo que señaló la Licenciada Marcela Castro en el Simposio Interinstitucional sobre Legislación Educativa, en el tanto sostiene que *“la imposición de cualquier tipo de medida disciplinaria conlleva la obligación ineludible de respetar el proceso establecido legalmente y el respeto al derecho de defensa, garantía de rango constitucional cuya violación implica la nulidad de cualquier acción correctiva que haya sido impuesta”*.

Como hemos dicho en párrafos anteriores, resulta indispensable que cuando se deba imponer una sanción disciplinaria a un estudiante se siga cada uno de los pasos establecidos en el Ordenamiento Jurídico para de esta forma respetar el Principio del Debido Proceso y el Derecho de Defensa o Bilateralidad que en todos los casos conserva el estudiante.

La Sala Constitucional se ha mantenido firme al resolver que *“la verificación de todos los pasos establecidos en la ley constituye una verdadera garantía en favor de los estudiantes, que les permiten ejercer su defensa antes de la adopción del acto final correctivo. El alumno no carece de derechos, y la aplicación de un procedimiento adecuado es una de las formas más eficaces de proteger tales prerrogativas, en especial su derecho a la educación”*^[1].

Debemos entonces entender que el Ordenamiento Jurídico otorga a los Centros Educativos Privados la potestad para regular las relaciones que dentro del mismo centro se desarrollen, siempre que dichas disposiciones no sean violatorias del sistema jurídico costarricense. Mediante la resolución 9387-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Sala admite que: *“los poderes disciplinarios que ejercite un centro escolar, así sea privado, con respecto a sus alumnos, deben respetar los requisitos mínimos de la garantía del debido proceso, en la expresión y dimensión que tienen en esta área de actividad, y que, por consiguiente, la*

sanción que se acuerde en un caso concreto contra un alumno no debe resultar de un acto unilateral de la autoridad escolar, ni ser inmoderada, desproporcionada o irrazonable, ni cancelar -por así decirlo- el derecho a la educación que tiene cada estudiante. Por lo demás, la Sala no puede extremar el rigor de la calificación de un proceso disciplinario escolar dado, al punto de conculcar el mismo poder disciplinario, que es parte del ambiente natural escolar, sometiéndolo a la exigencia de requisitos que estén fuera de lugar en ese peculiar entorno”.

De todo lo anterior, podemos concluir que ningún Centro Educativo Privado, puede imponer normas que incurran en desviación de poder por sobre las normas y derechos constitucionales propios de nuestro Estado de Derecho, por lo que cada uno de los Centros Docentes debe someterse a las disposiciones que en materia de Derecho Educativo dicten no solo los legisladores sino atenerse a lo que nuestros órganos administrativos y jurisdiccionales en torno a la aplicación del Régimen Disciplinario dispongan.

Debemos considerar que, aunque privados, los centros docentes de enseñanza privada, prestan un servicio que tiende a la protección del Derecho a la Educación que todo ciudadano costarricense posee, por lo que las autoridades educativas tiene el derecho-deber de pedir cuentas y tomar las medidas necesarias para lograr la correcta aplicación de la potestad disciplinaria en todos los Centros Educativos.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la educación en nuestro país ha sido uno de los puntos más importantes dentro de la agenda política costarricense.

Las nuevas tendencias en torno al desarrollo de la actividad educativa impulsan hacia una educación más dinámica, más proactiva para que así se pueda promover la interrelación entre cada uno de los sujetos que participan en la actividad educativa y el entorno donde se desenvuelve.

Este desarrollo en el campo de la educación no solo es palpable en relación con la educación convencional, sino que ha permitido el desarrollo pleno de la libertad de enseñanza en nuestro país, dando cabida a diversos centros docentes privados que cada día se consolidan más en nuestro medio.

No escapa de esta evolución educativa, lo que concierne a la formulación y aplicación régimen disciplinario, ya que en nuestros días se postula la disciplina como un importante aliado en el desarrollo de la actividad docentes, vale la pena sin embargo cuestionarse si en el afán de crear individuos más disciplinados las instituciones han causado lesiones al derecho a la educación de los estudiantes, que es el tema que analizaremos en la presente investigación.

Es importante mencionar que antes de la resolución 3550-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la ley otorgaba al Estado una mayor injerencia en la actividad educativa de carácter privado. El Estado por medio del Departamento de Centros Docentes Privados podía imponer un control más amplio. Sin embargo, con la formulación de esta importante resolución, la Sala Constitucional otorga a las instituciones una mayor amplitud en el ejercicio de funciones y limita diametralmente la intervención del Estado.

Un ejemplo claro de esta amplia libertad que se otorgó a las instituciones educativas privadas es la respuesta obtenida de la asesora jurídica del Ministerio de Educación Pública, señora Zulay Cerdas, al consultársele acerca del control por parte del Estado en la formulación de los Reglamentos Internos de los Centros Docentes Privados, ella manifiesta, *“estas instituciones de enseñanza privada en el ejercicio de la libertad de enseñanza, tienen la facultad para dictar su propia normativa interna en relación con la enseñanza y el aprendizaje que se imparte en la institución. El Ministerio de Educación Pública en el ejercicio de su deber de inspección tiene la obligación de velar esa normativa interna con el fin de que se respete el ordenamiento jurídico costarricense”*.

Actualmente, la imposición del régimen disciplinario en los centros de enseñanza privada es formulada por los mismos

fundadores de dichos centros, en este sentido la autoridad educativa requiere como requisito previo otorgar el permiso de funcionamiento, que se entregue una copia del Reglamento Interno que regirá la actividad educativa dentro de la institución.

Sin embargo, este control a priori, resulta ineficaz, en el tanto que una vez aprobado dicho Reglamento Interno el Departamento de Centros Docentes Privados debe dejar al arbitrio de los directores de dichas instituciones todo lo relacionado con el desarrollo de la actividad educativa, incluyendo lo referente al régimen disciplinario y sancionatorio.

La presente investigación parte de la premisa de que el régimen disciplinario en los centros educativos de enseñanza secundaria privada en Costa Rica, carece de un control efectivo por parte de las autoridades gubernamentales, lo que constituye una violación al mandato constitucional de velar por el correcto desenvolvimiento de la educación en nuestro país.

Es en virtud de esa situación problemática expresada en el párrafo anterior que formulamos la pregunta, ¿Cómo puede lograrse la aplicación efectiva del régimen disciplinario y el procedimiento sancionatorio en caso de abuso por parte de los educadores, sin lesionar el derecho a la educación, en los centros educativos de enseñanza privada a nivel de secundaria?

En el capítulo primero, partimos de una breve reseña acerca de la educación como deber del Estado, como parte de las funciones que la Constitución le impone. Dentro de este mismo capítulo incluimos lo relacionado con la organización de la educación en nuestro país, y los principios fundamentales que dan contenido a este importante derecho. Mencionamos además el interés público que reviste el derecho a la educación y cómo el Estado tiene el deber de velar porque la educación oficial, sea la convencional o la impartida por particulares, sea de calidad.

En el segundo capítulo, analizamos lo concerniente a la libertad de enseñanza, debido a que el voto 3550-92 vino a dar un giro al desarrollo de la actividad educativa privada y por consiguiente afectó el control respecto de la formulación e imposición del régimen de disciplina. En este mismo capítulo segundo, se analiza la bifurcación que existe en la libertad de enseñanza, postulando que por un lado está el derecho a aprender que se consagra a los estudiantes, y por el otro el derecho a enseñar que tienen los particulares. Dentro de este capítulo se analiza la intervención estatal y el control que el Estado debe efectuar en el ejercicio de la actividad educativa privada, y la forma como se lleva a cabo en la actualidad dicha inspección.

El capítulo tres, hace referencia al régimen disciplinario en los centros de enseñanza privados, analizando en forma separada la potestad disciplinaria y la sancionatoria. Partimos en este capítulo haciendo referencia a la disciplina como un elemento fundamental en el desarrollo de la educación, en busca de una disciplina en la que partes intervinientes manifiesten un verdadero compromiso, y no una disciplina impuesta. Se analiza en este capítulo la forma en que los centros docentes de enseñanza imponen la disciplina que consideran mejor a sus estudiantes, y éstos en virtud de la relación contractual que los vincula deben acatar dichas disposiciones.

El capítulo cuarto plantea la necesidad de establecer un sistema de control que provea una tutela efectiva del derecho a la educación ante la aplicación del régimen disciplinario. Parte del hecho de que se carece de una norma especializada que tutele y permita al ente rector de la educación en Costa Rica ejercer un control efectivo en aras de lograr la tutela debida al derecho a la educación de todos los ciudadanos costarricenses en cuanto a la aplicación de medidas correctivas. Además se expone la forma mediante la cual los actores de la actividad educativa pueden encontrar la tutela a sus derechos fundamentales por medio de la interposición de recursos en contra de los sujetos privados que quieran lesionar los derechos que constitucionalmente les han sido otorgados.

La presente investigación ofrece una serie de recomendaciones, con el fin de que por medio de un mayor control estatal en la formulación de los Reglamentos Internos de los Centros Privados, se tutele de una forma más ágil y eficaz el derecho a la educación que constitucionalmente y en el derecho internacional se ha reconocido a todo ser humano por el hecho mismo de serlo.

CAPITULO I

La Educación en Costa Rica

La educación en Costa Rica es considerada un componente fundamental para el desarrollo verdadero de la vida democrática. La educación es uno de los ejes principales para el desarrollo de nuestra sociedad en un Estado de Derecho como el que auguramos respetar los costarricenses.

Es en virtud de esa importancia que reviste la educación, que el Estado, en el desarrollo de sus funciones debe proveer tutela para tan importante derecho, el derecho a la educación.

Como señala el Licenciado Carlos Enrique Campos Roblero en su artículo La educación como derecho humano fundamental, *“Este Derecho (el Derecho a la Educación) no está dirigido a que el Estado no haga nada, todo lo contrario, está obligado a desplegar una gran actividad, para efectos de organizar toda una estructura administrativa educativa formal, que le permita alcanzar la mayor cobertura en todos los niveles de la enseñanza”*^[2].

El derecho a la educación en sí mismo, implica una garantía constitucional para los ciudadanos, pues es a partir de nuestra Carta Fundamental que se reconoce este derecho individual.

Además no debe dejarse de lado, que el derecho a la educación, por su trascendencia ha sido ampliamente desarrollado en los instrumentos internacionales, también aplicables dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Vale la pena destacar que para la tutela internacional del Derecho a la Educación existe un ente denominado Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que tiene como objetivo velar porque se promuevan los derechos derivados de las normas sobre educación, ciencia y cultura.

Nuestra Constitución Política consagra el derecho a la educación a partir de su artículo 78, al establecer la gratuidad y obligatoriedad de la misma. Textualmente dicho artículo expresa: *“La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación...”*

La enseñanza o el derecho a la educación implica en síntesis el derecho que se reconoce a todo ciudadano a obtener enseñanza, es decir la educación consiste en la posibilidad de ejercer el derecho a aprender, el derecho a adquirir conocimiento.

En la Ley Fundamental de Educación se desarrolla la norma constitucional que prevé el respeto del Derecho a la Educación, al expresar en su artículo primero, que *“todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia adecuada”*.

Asimismo, sobre la enseñanza, entendida como el derecho de aprender, la Sala Constitucional, ha señalado, que la educación es *“...un verdadero derecho fundamental por ende derivado de la intrínseca dignidad del ser humano... no de la voluntad del Estado ni de ninguna autoridad política o social, los cuales tienen el deber –y solamente el deber, no el derecho ni la opción- de reconocerlo como tal derecho fundamental, a favor de todo ser humano...”*^[3].

Así las cosas, debemos entender que el derecho a la educación constituye una garantía ineludible a favor de todo ser humano, lo que implica además una obligación para el Estado, pues es éste quien se encuentra compelido a garantizarlo, de acuerdo con lo establecido en el título VII de Nuestra Carta Fundamental, el cual se titula “La Educación y la Cultura”.

Como menciona el Dr. Carlos Araya Pochet, *“La cultura y la educación son, desde los orígenes del Estado Nacional en Costa Rica considerados un derecho fundamental que conforme evoluciona adquiere perfiles constitucionales más definidos, lo que se traduce en la normativa legal, así como en la administrativa...”*^[4]

La educación, en la actualidad constituye uno de los servicios públicos más importantes, podría decirse que la educación en

cuanto a importancia, se ubica al lado de otra serie de servicios públicos de gran magnitud, tales como la seguridad ciudadana y la salud.

En nuestro país uno de los pilares del desarrollo, se encuentra constituido por la enseñanza, es por esta razón que en Costa Rica se ha intentado dar especial importancia al desarrollo de la misma. Prueba de ello es que en la determinación del presupuesto de la República, por mandato constitucional, el rubro que corresponde a la educación no puede ser menos del seis por ciento del producto interno bruto (PIB).

Esta obligación del Estado de apartar un monto determinado para la educación la establece nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 78 de Nuestra Norma Fundamental, que en lo que nos concierne manifiesta: *"...En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley..."*

De esta forma, puede decirse que en Costa Rica, uno de los objetivos fundamentales del Estado es proveer a cada ciudadano la posibilidad de estudiar, con el fin de formar mejores individuos, en procura de una sociedad con mayor conocimiento.

Como venimos diciendo en los párrafos anteriores, la posibilidad de proveer a los ciudadanos de las facilidades para su desarrollo intelectual se tutela desde la propia Constitución, por medio de la implementación de principios básicos como los de la educación gratuita y obligatoria contenidos en el artículo 78 de Nuestra Carta Fundamental, y el de la libertad de enseñanza que sustenta la mayor parte de la presente investigación, y que se consagra en los artículos 79 y 80 de la misma norma.

Este desarrollo, dentro del sector educativo se logra gracias a los esfuerzos realizados día con día por hombres y mujeres que trabajan con verdadero interés en procura de que la educación en Costa Rica pueda alcanzar niveles de excelencia.

Sin embargo, esta lucha no queda en manos de los educadores solamente, sino que la Constitución delega en el Estado el deber de velar porque el sistema educativo se desarrolle eficientemente. Así, el interés individual de quienes intervienen en el proceso educativo debe ser tutelado por medio del control estatal.

Se parte del hecho de que la tutela de este interés individual se convierte en un asunto de interés social, la educación atañe a la colectividad. En este sentido, el Estado, por ser el ente encargado de velar por el desarrollo de la sociedad en general es el encargado directo de tutelar el derecho a la educación.

La educación como función estatal

Desde el momento en que se constituye el Estado, el pueblo delega en él una serie de funciones que debe cumplir.

Con el fin de entender mejor, el ejercicio de la enseñanza en Costa Rica, como deber estatal, debemos partir de un análisis breve de las funciones que se han impuesto al Estado Costarricense.

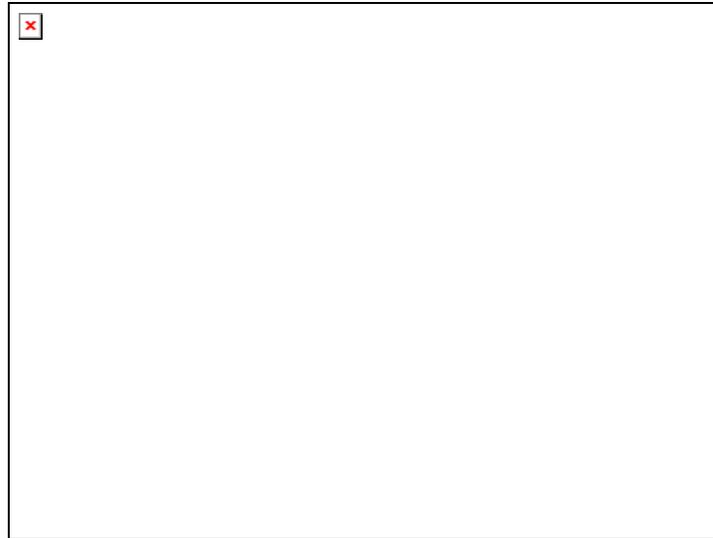
Funciones del Estado

Partimos aquí del hecho de que el Estado debe cumplir con ciertas funciones que le vienen impuestas a partir de la misma Constitución. Estas funciones del Estado son las potestades públicas que se ejercen con el fin de satisfacer el interés de la colectividad.

Para el desarrollo de estas funciones, las mismas han sido distribuidas entre los diferentes poderes existentes en la República, es decir, que el cumplimiento de las funciones estatales se encuentra íntimamente relacionado con la división de poderes del Estado.

Dentro esta división de que hablamos, distinguimos tres funciones fundamentales: la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial, algunos consideran que debe atribuirse la existencia de una cuarta función estatal denominada función constituyente, pero esto constituye un tema de estudio aparte, que no será analizado en el desarrollo de la presente

investigación.



Función Legislativa

La función legislativa, consiste principalmente en la posibilidad de crear leyes, en otras palabras el Parlamento mediante el uso de su función legislativa ostenta la potestad de dictar lineamientos que den mayor contenido al ordenamiento jurídico.

En nuestro país esta competencia la ejerce la Asamblea Legislativa, a través de un órgano constituido por sólo una Cámara también denominada Asamblea Legislativa, la cual es de naturaleza popular, por lo que se considera el órgano supremo de representación del pueblo.

Nuestra Asamblea Legislativa está constituida por 57 diputados, a quienes se les impone el deber de legislar con atención al interés público. La Constitución Política de Costa Rica arguye al pueblo la potestad de legislar, y manifiesta que la forma en que el pueblo hace valer esta potestad es en la delegación que por medio del sufragio se hace cada cuatro años al elegir a los diputados (artículo 105, Constitución Política de la República de Costa Rica).

Por medio de esta función el Estado regula la vida jurídica del país, y obviamente no escapa de esta regulación los temas relacionados con el sistema educativo.

No debemos dejar de mencionar, que la función legislativa no es la única que ostenta el Poder Legislativo, ya que sobre la Asamblea Legislativa también recaen funciones de representación, control, la función financiera y la de orientación política.

En este sentido es válido recordar, que el desarrollo de leyes referentes a nuestro sistema educativo ha sido muy lento y que las leyes que se encuentran vigentes están desactualizadas, por lo que la aplicación del derecho educativo se hace cada vez más difícil. El tema se complica cuando tratamos de encontrar lineamientos específicos en lo que respecta a los centros docentes privados, por lo que en el desarrollo de la presente investigación analizaremos la viabilidad de formular una nueva ley que regule lo concerniente a este tipo de instituciones administradas por particulares.

-

Función Jurisdiccional

La función judicial consiste principalmente en la potestad que se otorga a los tribunales para que administren la justicia dentro del territorio nacional, a partir de la normativa previamente establecida.

Administrar justicia, es la función que en Costa Rica se ejerce por medio de la Corte Suprema de Justicia y los diferentes tribunales establecidos legalmente. El Poder Judicial, tiene la potestad para aplicar la justicia a los ciudadanos cuando éstos violentan alguno de los lineamientos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico positivo.

Según el Dr. Carlos Araya Pochet los Tribunales tienen dos objetivos esenciales: el primero, ordenar las confrontaciones y pretensiones jurídicas entre particulares, y un segundo objetivo esencial, que consiste en la función política de controlar a los gobernantes para que estos actúen dentro de los límites del derecho^[5].

Debemos mencionar aquí, que el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley. Por eso, es este poder el que con base en el ordenamiento jurídico le da contenido y forma a las leyes vigentes.

El poder judicial es el encargado de dar contenido a la norma que emana del poder legislativo. Esta función del poder judicial es cumplida, por medio de la jurisprudencia que emana de los tribunales, en las resoluciones que a partir del análisis de controversias son dictadas.

Vale la pena mencionar, que la actuación del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional debe estar dotado de imparcialidad, que es un requisito fundamental para el funcionamiento de nuestro sistema democrático.

La función judicial, en la actualidad, constituye un elemento muy importante para el buen desarrollo del sistema educativo costarricense, sobre todo a partir de la creación en 1989, de la Sala Constitucional. La función jurisdiccional, influye en el sistema educativo costarricense, ya que es por este medio que se resuelven la mayor cantidad de conflictos que producto de las relaciones docentes en los centros de enseñanza privados pueden surgir, por tratarse de una vía más expedita. Así, es por medio de la administración de justicia que alumnos, docentes y padres de familia encuentran respuesta en caso de lesión a sus derechos particulares.

El mismo Dr. Araya Pochet con referencia a este poder estatal, menciona que es dentro del marco de la administración de justicia, que "los gobernantes o detentadores del poder son contrapesados, o sea que es los que ostentan el poder deben someterse al control de las jurisdicciones^[6]", claro está cuando el caso lo amerite.

Es además importante recordar que los proyectos de ley formulados por la Asamblea Legislativa son sometidos a consulta de constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo que permite al poder judicial cierta injerencia en cuanto a la formulación de las leyes, atendiendo siempre al interés de la colectividad.

Función Constituyente

La función constituyente es aquella en virtud de la cual el Estado crea o modifica su propio ordenamiento jurídico supremo. Esta posibilidad se presenta a partir de lo que establecen los artículos 195 y 196 Constitucionales.

Esta función constituyente se ejerce de forma originaria cuando no se tiene una normativa, en este caso se considera que el poder constituyente es ilimitado debido a su libertad ante la inexistencia de una norma anterior que lo regule, mas en nuestro país no puede hablarse de una función constituyente originaria, pues contamos ya con una Constitución. En ese caso, en Costa Rica se aplicaría una función constituyente derivada, que es la manifestación de la originaria, pero sometida a los límites que el mismo poder constituyente estableció en la formulación de la Constitución previa.

Esta función podría ser de importancia en el desarrollo del sistema educativo costarricense en una eventual modificación de nuestro régimen actual, se trataría en este caso de una reforma constitucional sustancial que para que afecte el derecho a la educación tendría que ser un cambio radical en cuanto a nuestro Estado de Derecho.

Función Ejecutiva

La función ejecutiva es desarrollada por el Poder Ejecutivo, que es un poder originario y residual, ya que su origen se da con el surgimiento del Estado.

En sus orígenes este importante poder de la República, concentraba en sí mismo todo el poder que el Estado podía ostentar; mas posteriormente, se desprenden de él las funciones legislativa y judicial para dar paso en la práctica a la división de poderes. Vale la pena agregar que su carácter residual le otorga al Poder Ejecutivo el liderazgo del poder y lo ubica en el centro del poder estatal.

En cuanto a la función ejecutiva, Biscaretti manifiesta que esta función *“se entiende más allá de lo que da a entender su denominación, ya que no se ciñe a abarcar las diversas actividades realizadas para ejecutar las leyes, sino también, y más especialmente, indica toda la compleja y multiforme acción desarrollada, sin interrupciones, por el Estado para alcanzar los propios fines inmediatos y concretos”*^[7].

En Costa Rica “el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores”^[8].

La actividad administrativa del Estado o función ejecutiva comprende diversas especies de actividad estatal, por lo que su contenido es heterogéneo y su concepto indefinido. Es una actividad que carece de un contenido jurídico unitario.

El Poder Ejecutivo ejerce de manera preferencial, la actividad administrativa de la Nación, además de ser el principal ejecutor de la función pública. Como menciona el Dr. Rubén Hernández Valle en su comentario al artículo 130 de la Constitución Política, “el Poder Ejecutivo lleva el impulso político de la actividad estatal, por lo que en la praxis, constituye el órgano fundamental de gobierno”^[9].

Esta función, la función ejecutiva, se divide en tres campos:

1) Aplicación de las normas jurídicas.

Consiste precisamente en aplicar las normas jurídicas, actuándolas. Esta potestad de aplicar las normas contenidas en nuestro ordenamiento jurídico se deriva del artículo 140 inciso 18) de nuestra Constitución Política, que textualmente expresa: *“Son deberes y atribuciones exclusivos que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes”.

2) Satisfacer necesidades concretas, buscar el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

Esta función del Poder Ejecutivo se basa en la necesidad de atender siempre el interés público. El destino del país se debe encaminar hacia el desarrollo equilibrado de toda la colectividad.

Por medio de la formulación de normas el Poder Legislativo intenta plasmar una garantía para resolver las necesidades concretas de la Nación, y es el poder Ejecutivo quien en uso de su potestad de ejecución, pone en marcha la norma en busca de lograr el bien común.

3) Función política o de gobierno, al buscar fijar la orientación política, la predeterminación de los fines últimos y generales.

Esta función constituye la forma mediante la cual cada uno de los Gobiernos determina el modo en que dirigirá los destinos del país. Esta función incluye el planteamiento político que el gobierno de turno pretende desarrollar.

Mencionadas estas funciones ejecutivas, podemos decir, que es en la búsqueda de satisfacer las necesidades de los administrados, que se ubica la responsabilidad del poder ejecutivo de velar por el correcto desenvolvimiento de la actividad educativa, que es el tema que nos ocupa.

La función administrativa es una actividad concreta dirigida, por medio de una acción positiva a la realización de los fines del progreso y el bienestar de la colectividad, constituye la actuación material de la Administración Pública, de ejecución de medidas pertinentes para satisfacer necesidades públicas.

A partir de la división de funciones que se determina en el artículo 9 de nuestra Constitución Política, ubicamos la actividad educativa del Estado como una función propia del Poder Ejecutivo.

Esta determinación, se hace partiendo del hecho de que la actividad educativa constituye una acción netamente

administrativa, por ende ubicada dentro de las funciones delegadas al Poder Ejecutivo.

El hecho de que ubiquemos la actividad educativa como una función administrativa, a cargo del Poder Ejecutivo no implica que los otros poderes se eximen por completo de dicha actividad, sino que se entiende al Poder Ejecutivo como el poder vinculado en forma directa con el desarrollo educativo en nuestro país.

Organización de la Educación en Costa Rica

Generalidades

En Costa Rica, la educación constituye un importante derecho fundamental, que todo individuo, por el hecho de serlo ostenta. Como ya hemos mencionado en Costa Rica la educación tiene una posición de privilegio dentro del ordenamiento jurídico y en el desarrollo de actividad estatal.

Uno de los estandartes de los gobernantes costarricenses, es precisamente la educación, y la ciudadanía tiene un elevado concepto de este derecho. Un ejemplo de ello, son las manifestaciones plasmadas en el documento denominado "Educación de Excelencia para Todos", que fue dictado durante el mandato presidencial del Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, en ese documento se plasman las principales políticas a seguir en lo que respecta al campo educativo en Costa Rica, con miras al siglo en el cual vivimos actualmente. Dicho documento pretendía promover innovaciones duraderas y válidas en educación con el fin de garantizar la calidad de la educación, en una perspectiva de contribución a la búsqueda de un mejor estilo de vida y de la distribución de los beneficios del progreso y de la equidad.

Tal parece que los objetivos planteados en el proyecto "Educación de Excelencia para Todos" siguen aún pendientes, y de administración en administración éstos objetivos se irán cumpliendo, tendrán mayor contenido o se eliminarán. El punto importante en esto es que la educación definitivamente es un derecho que no se estanca, sino que por el contrario está desarrollándose día con día en aras de una sociedad mejor.

La educación en nuestro país, busca su desarrollo a partir de la visión de un ser humano integral que constituya el eje fundamental de la sociedad.

En sus diferentes propósitos, la política educativa costarricense, pretende constituirse en un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, para crear oportunidades de ascenso social y una mayor participación de los ciudadanos y ciudadanas para la solución de problemas, cerrando a la vez la brecha, entre la educación y la calidad de vida, entre zonas urbanas, rurales, urbano-marginales.

De acuerdo con el artículo 77 de Nuestra Norma Fundamental, la educación en Costa Rica se encuentra organizada como un proceso, constituido por diversos ciclos correlacionados entre sí, ciclos que van desde la Educación Preescolar hasta la Universitaria.

En Costa Rica, el sistema educativo se encuentra dividido de conformidad con el desarrollo psicobiológico de los educandos y comprende los siguientes niveles:

- a) Educación Preescolar
- b) Educación Primaria
- c) Educación Media
- d) Educación Superior

Los planes de estudio y los programas de enseñanza para los diferentes niveles y tipos de educación son autorizados por el Consejo Superior de Educación. Nuestra legislación establece que esos planes y programas deben ser flexibles de forma que puedan variar de acuerdo con las condiciones y necesidades del país y progreso de las ciencias de la educación

Esta interrelación entre los diferentes ciclos que se desarrollan en la educación costarricense y la posibilidad legal de flexibilizar los programas educativos, procuran ser el parámetro para que la enseñanza se lleve a la acción con ofertas educativas creativas, innovadoras y pertinentes, conjugando conocimientos con procesos que se construyen y se reconstruyen en la práctica.

La posibilidad que da el legislador para que los programas educativos sean flexibles, de acuerdo a los avances de la ciencia y la tecnología, dan fe de que la misma política educativa, valora de manera especial la tarea profesional, creativa, inteligente y autónoma del docente en todos los niveles educativos.

Cuando opera una variación en los planes de estudio o los programas de enseñanza dichas variaciones deben ser revisadas por el Consejo Superior de Educación, que es el órgano encargado de establecer la política educativa de nuestro país, de

conformidad con lo que establece el artículo 81 de nuestra Carta Fundamental.

Gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza en Costa Rica

La enseñanza preescolar, la general básica y la diversificada en el sistema público costarricense, son gratuitas y costeadas por la nación, este constituye el principio de gratuidad de la educación que se plasma en el artículo 78 constitucional.

Los primeros intentos que conocemos para que en nuestro país la educación fuera accesible a todos, datan del año 1869, cuando, durante la administración de don Jesús Jiménez, siendo Ministro de Instrucción Pública el licenciado Julián Volio, se estableció en el artículo sexto de la Constitución Política de 1869, que “La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación...”

Es a partir de ese momento que en nuestro país se establece formalmente el compromiso del Estado Costarricense en la formación de los ciudadanos, no solo por medio de la promoción de la educación como un derecho fundamental, sino estableciendo que la misma debe ser costeadada por el Estado.

El que la enseñanza sea gratuita implica para el Estado el deber de mantener en funcionamiento los centros de enseñanza alrededor del país, lo que implica no solo promover la infraestructura, sino mantener una nómina adecuada de profesores que las atiendan.

Además se establece la obligación de dotar de recursos económicos a los niños que carecen de medios para adquirir sus uniformes y cuadernos, esta necesidad se solventa por medio de un sistema de becas, que aún no se atiende en la manera debida, pero que constituye una importante ayuda para los niños que la reciben.

Con relación a este tema, el derecho internacional se ha conjugado para garantizar, que este importante derecho fundamental sea accesible a todos. Así lo refleja el artículo 23.1 de la Declaración de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que textualmente indica:

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria”.

Cabe citar lo que señala la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948 en su artículo 12, “Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria por lo menos”, y agrega en el artículo 31, que, “toda persona tiene el deber de adquirir a los menos la instrucción primaria”.

En cuanto a la obligatoriedad de la educación podemos mencionar que cuando este principio se empezó a aplicar en nuestro medio, los medios para lograr este objetivo eran coactivos. Se obligaba a los padres de familia a enviar a sus hijos a las escuelas.

El padre de familia que no enviaba a sus hijos a la escuela eran acusados ante las autoridades, y éstas hacía una inspección completa y obligaban a los tutores o encargados a llevar a sus niños al centro educativo. Prácticamente, el maestro podía ir a sacar a los niños de sus hogares y llevarlos al aula.

Sin embargo, en la actualidad esta coactividad se ha dejado de lado, para adoptar la idea de que el Estado está en la obligación de garantizar el derecho a la educación a todo habitante de la República y se obliga a ofrecerla en la forma más amplia, adecuada, eficiente y de calidad.

El que la educación en nuestro país sea obligatoria impone a los padres o encargados un deber constitucional, y nuestras autoridades en materia de educación deben velar porque este deber sea cumplido.

Ente Rector de la Educación en Costa Rica

Como se ha dicho en párrafos anteriores la actividad educativa constituye una función administrativa del Estado, que debe ser supervisada, desarrollada y motivada por el Poder Ejecutivo, el cual para cumplir con esta tarea establece a su vez un ente especializado que se encarga de todo el proceso educativo costarricense y los diversos vínculos de éste en el ámbito internacional.

En Costa Rica el ente rector de la actividad educativa es el Ministerio de Educación Pública el cual tiene su origen desde 1847 cuando se creó el Ministerio de Hacienda, Educación Pública, Guerra y Marina. Sin embargo, no es si no hasta la promulgación de la Constitución Política de 1949, que este Ministerio se consolidó, siendo desde esa fecha un Ministerio con cartera propia, especializado en materia educativa.

De acuerdo con los objetivos establecidos en la Ley de Creación del Ministerio de Educación, la política educativa es dictada por dicho Ministerio, con base en una perspectiva humanista, racionalista y constructivista, buscando con ello un mejor uso de los recursos, al desarrollo tecnológico, al servicio de la persona y al incremento y mejoramiento de las habilidades y destrezas de la riqueza que encierra cada ser humano.

Por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación, Ley N° 3841, emitida el 13 de enero de 1965, quedan establecidas las esferas de competencia del Ministerio de Educación y las atribuciones de sus autoridades, así como su organización administrativa básica, objetivos y funciones técnicas.

Como ente rector del Sistema Educativo Costarricense, al Ministerio de Educación Pública le corresponde garantizar el cumplimiento del precepto constitucional del derecho a la educación de todos los costarricenses.

El derecho a la educación implica una educación de total cobertura y de excelente calidad que posibilite el desarrollo integral de la persona y de la sociedad, en armonía con la naturaleza y que sea consecuente con el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

De acuerdo con lo que establece el artículo 81 de nuestra Carta Fundamental, al Ministerio de Educación le corresponde la responsabilidad de velar por toda la actividad educativa costarricense, lo que implica que dicho Ministerio tiene el deber de velar por el desarrollo efectivo tanto de la educación que se imparte en los centros educativos públicos como en los privados.

Concretamente al Ministerio de Educación Pública le corresponde todo lo relacionado con el desarrollo del sistema educativo costarricense, por ejemplo, la construcción de escuelas, contratación de personal docente y administrativo calificados, la autorización de funcionamiento y la inspección de centros privados de enseñanza.

La injerencia que este ministerio puede ejercer en los centros de enseñanza de carácter privado, por su especial importancia será analizada en el capítulo II de la presente investigación.

Esa misma norma relacionada con el artículo 81 constitucional, establece que el Ministro de Educación Pública es quien preside el Consejo Superior de Educación, que es el organismo encargado de la dirección general de la enseñanza oficial.

Sin embargo, vale la pena mencionar que una ley especializada como es el Código de Educación en su artículo 10, establece que el Consejo de Educación se compone del Secretario del Ramo quien es su presidente nato, por lo que debemos entender que esta ley por ser posterior y especializada en la materia es la que priva. Además este Consejo lo componen los Jefes Técnico y Administrativo de Educación Primaria, el rector de la Universidad de Costa Rica y dos vocales nombrados cada año por el Poder Ejecutivo, representantes uno de la segunda enseñanza y otro de la enseñanza particular.

Es importante recordar, como se dijo en párrafos anteriores que el Consejo Superior de Educación encuentra su fundamento legal en el artículo 81 de Nuestra Constitución, este Consejo surge como un órgano adscrito al Poder Ejecutivo. Así, el campo educativo es el único que está bajo la dirección de un órgano colegiado especializado.

El Consejo Superior de Educación es un órgano con relevancia constitucional, porque es creado directamente por la Constitución y además porque ostenta una competencia exclusiva que consiste en la dirección de la enseñanza oficial.

Este Consejo está subordinado al Ministerio de Educación Pública, en tanto depende de dicho Ministerio en lo que concierne a materia presupuestaria, personal administrativo y materiales. El Consejo Superior de Educación no es ajeno a la estructura orgánica del Ministerio de Educación Pública, ni tiene potestades mayores que las del Poder Ejecutivo.

Las competencias del Consejo Superior de Educación fueron reglamentadas mediante Ley N° 1362 de 8 de octubre de 1951, Ley Orgánica del Consejo Superior de Educación.

El Consejo Superior de Educación tiene a su cargo la dirección de la enseñanza oficial, con el fin de darle método, orientación y consistencia al esfuerzo educativo costarricense. Así como la determinación de la enseñanza oficial que es la que tiene validez legal dentro de nuestras fronteras.

De esta forma el Ministerio de Educación Pública y el Consejo Superior de Educación se conjugan con el fin de establecer el camino a seguir en el desarrollo de la educación costarricense.

Educación Pública

Para hablar de educación pública, debemos partir de lo que establece el artículo 78 de Nuestra Constitución Política, en cuanto a la responsabilidad del Estado respecto de la educación de los ciudadanos en el sistema público, hasta la educación diversificada.

La educación pública en Costa Rica se desarrolla a partir de la creencia de que “la educación constituye una función esencial del Estado”, y que por ello debe ofrecerla de forma gratuita.

Esto nos lleva a recordar el principio de gratuidad de la educación que se manifiesta como uno de los ejes fundamentales de nuestro sistema educativo. La posibilidad de que cada uno de los ciudadanos costarricenses pueda obtener su educación de una forma gratuita es uno de los puntos principales en el avance de nuestra sociedad.

Indudablemente, el sistema de educación pública establecido en nuestro país, ha jugado un papel importante en el fortalecimiento de su elevado nivel cultural. En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica posee uno de los niveles más altos de alfabetización, pues más del 90 por ciento de la población, mayor de diez años, sabe leer y escribir.

Un dato muy importante es el que se refiere a la orientación social de la enseñanza pública, que consiste en la posibilidad de que aún los más necesitados tengan acceso a la educación, este principio se plasma en el artículo 82, el cual intenta resguardar el principio de igualdad de oportunidades.

El gobierno vigila el cumplimiento del precepto constitucional, que establece la educación primaria y secundaria gratuita y obligatoria. En virtud de este principio de gratuidad de la enseñanza, los estudiantes pueden asistir gratuitamente a lecciones hasta concluir el noveno año de la educación secundaria. Después de este ciclo educativo, podrán buscar diferentes formas de financiamiento para continuar los estudios, incluyendo un amplio sistema de becas. En Costa Rica se cuenta con un sistema de becas por medio del cual los niños de escasos recursos pueden tener acceso a una educación de calidad.

La educación pública además de ser un servicio público, es un derecho humano fundamental, esta calidad que le da una enorme trascendencia no solo se le reconoce en nuestra Constitución Política, sino que encuentra amplia tutela en el ordenamiento internacional con vigencia en nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convención sobre los Derechos del Niño.

Debido a la internacionalidad que reviste la educación y su trascendental importancia dentro de nuestro Estado de Derecho,

los esfuerzos más recientes en el ámbito educativo tienden hacia una educación pública con igualdad de oportunidades para todos, a fin de disminuir la brecha que existe entre la educación pública y la privada.

En el Derecho Internacional, una de las mejores iniciativas es la de la Declaración Mundial de Educación para Todos, proclamada en Jountien, la cual, adoptó la responsabilidad educativa de los niños, niñas, jóvenes y adultos, para que tuvieran la oportunidad de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y romper la brecha de inequidad en el servicio educativo; es a partir de ese momento que el gobierno de Costa Rica trabajó mediante la orientación de un “Plan de Acción de Educación para Todos”, en el cual se planteaban estrategias, recursos, oportunidades educativas, participación de la familia y la comunidad, apoyo a los niños y niñas pobres, mediante sistemas de asistencia social y reducción de la tasa de analfabetismo a la mitad.

La educación pública costarricense, no tiende únicamente a la preparación del estudiantado en conocimientos sino en la formación de valores necesarios para vivir mejor, mediante una educación que involucre la tecnología, la educación ambiental y los medios de comunicación social, con el fin de obtener una educación integral.

El desarrollo de la educación pública tiene una importancia determinante en el avance de nuestro país, pues constituye una importante vía en el desarrollo de las aptitudes innatas del ser humano, así como el mecanismo por antonomasia para su inserción plena en la sociedad.

No obstante la inversión que se hace en la educación costarricense y los esfuerzos por la expansión de la educación preescolar y la general básica, aún persisten graves problemas de pobreza que conducen a la niñez y a la juventud a privarse de escolaridad y de oportunidades de desarrollo. Dentro de la educación formal se continúan arrastrando problemas de deserción, repitencia, frustración, muchas veces asociadas a los problemas de pobreza, es por ello que las autoridades educativas deben trazar planes, con el fin de lograr que todos los ciudadanos costarricenses tengan acceso a la educación, pero ese es un tema que aunque relacionado, no constituye nuestro objeto de estudio.

Esta serie de problemas que se han venido dando en el desarrollo de la educación pública costarricense, ha sido uno de los motivos más importantes por los cuales los padres de familia y encargados han recurrido a la contratación de centros docentes de enseñanza privada para que brinden educación a sus hijos.

Educación Privada

“Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado”

Artículo 79, Constitución Política de la República de Costa Rica

El precepto 79 de nuestra Norma Suprema, transcrito anteriormente, establece el principio de la libertad de enseñanza que permite la iniciativa privada en esta materia.

Este principio de la libertad de enseñanza sin embargo, no implica únicamente la posibilidad para los particulares de fundar centros de enseñanza sino que reviste un importante contenido, pues implica una obligación ineludible para el Estado y la correspondiente regulación a que debe someterse todo aquel que busque ofrecer servicios educativos.

Tradicionalmente el Estado Costarricense se ha orientado hacia la promoción del desarrollo social, como uno de sus principales centros de acción, es así como sus políticas se sustentan en un marco de equidad, solidaridad, igualdad de oportunidades, en donde toda la población nacional tenga acceso a los servicios sociales; pero sin sacrificar la calidad de los

mismos.

Dentro de la historia costarricense, estos compromisos sociales han estado en manos de las autoridades gubernamentales, pues se consideraba que solo el aparato estatal podría cumplir a cabalidad con el funcionamiento de éstos importantes servicios. Uno de estos servicios es el de la educación, el Estado debe velar porque cada uno de los ciudadanos costarricenses tenga acceso a la educación, actualmente en Costa Rica se ha venido forjando un cambio de actitud lo que ha permitido que tome un mayor auge la iniciativa privada en esta materia.

En Costa Rica, sobre todo en los últimos años, se ha incrementado el número de centros de enseñanza privados, debido a la alta demanda que tienen éstos en la sociedad costarricense.

Podríamos mencionar que las razones para que la ciudadanía recurra a la educación privada son de la más variada índole, pues existen criterios encontrados en cuanto a la calidad y viabilidad de la educación privada. Mas el hecho es que día a día somos testigos de la difusión de este tipo de educación en nuestro medio.

Según el artículo 80 de Nuestra Carta Fundamental, el Estado tiene la obligación de estimular la iniciativa privada en materia constitucional, al expresar: *“La iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley”*

Este precepto constitucional, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Constitucional en el voto 3550-92, *“es una norma de tipo programático que impone al estado la obligación de dotar a la iniciativa privada en el campo de la educación, de condiciones adecuadas para que se desarrolle, lo que no implica dotarla de recursos económicos”*.

De esta forma, vale la pena reconocer que aunque el Estado tiene el mandato constitucional de impulsar la iniciativa privada en materia de educación, es también necesario tener muy claro, que la decisión de hacer uso de los servicios educativos privados es una cuestión muy propia de los individuos, por lo que de definir su preferencia hacia la educación privada, son los beneficiarios quienes deben correr con los costos que por ella deban cancelarse, así lo manifiesta la misma Sala Constitucional, al resolver *“que a los habitantes de la República les asiste el derecho, sin ningún tipo de trabas limitantes, de acceder a la educación privada, debiendo eso sí los beneficiarios cubrir los gastos que son propios de ella”*.

El Estado Costarricense conserva el monopolio de la educación en Costa Rica al reservarse la potestad de decidir cuál es la educación oficial. Además, es el mismo Estado quien determina la política educativa que deben seguir tanto las instituciones públicas como las dirigidas por particulares.

La educación que imparten los centros docentes privados también forma parte de la educación oficial de nuestro país, pues partimos aquí de la definición de educación oficial como aquella que tiene validez legal dentro de nuestras fronteras, y siendo que para la creación de centros de enseñanza de carácter privado es necesaria la aprobación de las autoridades gubernamentales, la enseñanza privada tiene validez legal y por ende se entiende parte de la educación oficial costarricense.

Es decir, que para si el particular desea que el centro privado que dirige tenga una validez igual al de las instituciones estatales, es preciso que se someta a la intervención estatal.

En Costa Rica las instituciones privadas de enseñanza se deben clasificar en dos grandes grupos:

-Instituciones privadas que no imparten enseñanza oficial, denominadas comúnmente como centros de enseñanza libres.

Los centros libres no están sujetos a control administrativo alguno, por lo que no tienen la necesidad de someterse a un control a priori ni de registrarse ante el órgano estatal encargado.

El que estas instituciones sean libres hace que la acción de estos centros de enseñanza sea más genérica, lo que no excluye la posibilidad por parte del ente rector de la educación de ejercer algún tipo de inspección con el fin de velar porque en esos centros educativos se respete el orden público y los principios propios de nuestro Estado de Derecho.

La inspección de los centros de enseñanza libres se reduce a un mero control de legalidad, no a la que se someten los centros de enseñanza oficiales con el fin de que su enseñanza sea dotada de esta importante característica.

Es importante entonces tener muy presente que al no cumplir con la norma constitucional que impone a los particulares que deseen impartir enseñanza dentro de nuestras fronteras, la educación que imparten estos centros de enseñanza no es respaldada por el ente estatal, ni reconocida por ninguna de las instituciones oficiales.

-Instituciones privadas que imparten educación oficial, que son aquellas que se someten al control estatal desde antes de su fundación.

Los particulares que busquen ofrecer servicios educativos oficiales deben necesariamente someterse al control estatal, pues el ejercicio de la libertad de enseñanza tutelado constitucionalmente no solo otorga un beneficio sino que impone una obligación que es tanto para el Estado de velar por el desarrollo correcto de la actividad docente privada, como para el particular de someterse a los lineamientos e inspección estatal.

Esta categoría de centros de enseñanza, se subclasifica a su vez de la siguiente forma:

*Los centros docentes de clase A que imparten los mismos planes y programas de enseñanza y expiden los mismo títulos que las instituciones públicas. Estos centros de enseñanza se caracterizan por su casi absoluta homologación con los centros que imparten la enseñanza convencional.

*Las instituciones clase B que son aquellas que ofrecen tipos de enseñanza, planes y programas diferentes de los oficiales, pero que han sido previamente reconocidos por la autoridad estatal, incluyendo el título que otorgan.

En resumen, la necesidad de tramitar un permiso para el funcionamiento de los centros docentes privados, el necesario acatamiento de las políticas oficiales dictadas por el gobierno y la vigilancia a la que deben someterse los particulares en el desarrollo de su actividad educativa, hacen que la enseñanza privada forme parte de la enseñanza oficial costarricense.

Por ser este, un punto fundamental dentro de la presente investigación hemos destinado un capítulo para su estudio, razón por la cual esta constituye simplemente una reseña acerca de lo que es la enseñanza privada en nuestro país.

Al ser potestad del Estado entregar el respectivo permiso de funcionamiento, se sobreentiende que el mismo Estado puede retirar el permiso. Con la desautorización, el centro de enseñanza pierde su carácter de oficial para convertirse en un centro de enseñanza no oficial, lo que implica que la educación que imparte no puede ser equiparada con la convencional o con la que imparten los centros de enseñanza privados oficiales.

El reglamento sobre centros docentes privados, establece en el artículo 13 que el Poder Ejecutivo puede revocar la resolución que otorga el permiso de funcionamiento del centro de enseñanza, cuando se llegue a comprobar el incumplimiento de las obligaciones por parte del centro docente o un cambio tal en la oferta educativa que haga imposible la consecución de los fines propuestos.

Para retirar el permiso de funcionamiento de los centros de enseñanza privados se sigue el procedimiento ordinario que establece la Ley General de la Administración Pública.

CAPITULO II

Libertad de Enseñanza en Costa Rica

Debido al sistema democrático en el cual nos desenvolvemos, nuestro sistema educativo permite la coexistencia tanto de los centros educativos públicos como aquellos que sean fundados por los particulares, siempre que estos cumplan con las disposiciones legales, en virtud del control estatal a que se encuentran sometidos.

Esta posibilidad de que en Costa Rica los particulares tengan la facultad de impartir enseñanza constituye un importante cimiento del respeto a los derechos humanos que nuestro Ordenamiento Jurídico contempla, ya que la libertad de enseñanza constituye uno de los derechos fundamentales que ostenta todo individuo.

Los derechos económicos, sociales y culturales, además de la idea tradicional de que afectan directamente la dignidad del hombre, responden a la satisfacción de necesidades básicas. La libertad de enseñanza busca resguardar esa necesidad de los ciudadanos de desarrollar actividades lícitas dentro del territorio nacional, y a la vez resguardar el derecho a elegir la enseñanza que consideramos mejor.

La libertad de enseñanza en Costa Rica tiene incluso tutela constitucional, colocándolo de esta forma como uno de los derechos y garantías individuales que por el simple hecho de ser ciudadanos nos es garantizado. El artículo 79 de Nuestra Carta Fundamental, manifiesta en forma expresa, que *“se garantiza la libertad de enseñanza”*.

Con relación a la libertad de enseñanza, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su voto 3550-92, resolvió *“el Derecho de la Constitución, tanto directamente, por el texto mismo constitucional, cuanto mediante la incorporación de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (art. 48, recogido, además, por los 1, 2 inciso a) y 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), reconoce como un principio básico de su régimen de educación y de cultura la existencia de un derecho fundamental -o garantía, en el lenguaje constitucional- a la libertad de enseñanza, incluso reforzándolo con el deber del Estado de estimular la iniciativa privada en el campo de la educación. Como rezan textualmente los artículos 79 y 80 de la Carta Fundamental”*.

Es a partir de las palabras de ese artículo 79 que los particulares ostentan el derecho de desarrollar una actividad educativa oficial, con el mismo valor que la convencional. La libertad de enseñanza constituye un complejo derecho fundamental, por lo que para entender su contenido es necesario partir desde su génesis, es por esa razón que a continuación reseñamos brevemente los antecedentes para la formulación de este artículo que tutela la libertad de enseñanza en nuestro país.

Antecedentes

En nuestro país uno de los rasgos distintivos en cuanto a la enseñanza se encuentra en el hecho de que desde muy temprano, se contempló el principio de la libertad de enseñanza en Nuestra Carta Fundamental. Este derecho de los particulares se inserta en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución Política de 1869.

Según el Dr. Carlos Araya Pochet, este principio de la libertad de enseñanza constituye una alusión directa a la Declaración Francesa de 1789, y la acción estatal en este ámbito, implica una delimitación y precisión conceptual frente al ámbito privado, al proclamar la doctrina y legislación francesa los principios jurídicos de la escuela pública y de la obligatoriedad de la enseñanza como función esencial, aunque no exclusiva del Estado.

En el artículo 7 de la Constitución Política de 1869, el legislador establecía: *“Todo costarricense o extranjero es libre de dar o recibir la instrucción que a bien tenga en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos”*.

Es a partir de esa disposición, que en nuestro país, la libertad de enseñanza se ha consolidado no solo jurídicamente sino que esta libertad se encuentra reconocida por la costumbre, en la esfera de vida del costarricense.

Como se dijo, es a partir de la Constitución de 1869 que se incorpora la libertad de enseñanza en nuestro Ordenamiento Jurídico positivo, y esta norma, o algunas similares, se ha incluido en todas las constituciones que sucedieron a la del sesenta y nueve.

Este artículo 7 de la Constitución Política de 1869 fue repetido literalmente en la Constitución de 1871 en su artículo 53. Lo mismo sucedió con la Carta Política de 1917 en su artículo 9, en este último caso el artículo se introdujo, pero con una ligera modificación.

Así, este artículo que abrió paso a la libertad de enseñanza en Costa Rica se mantuvo vigente desde el año 1869 hasta el año 1949 en que se promulgó nuestra actual Constitución.

En la actualidad, la libertad de enseñanza encuentra tutela constitucional en el artículo 79, al manifestar literalmente, “*se garantiza la libertad de enseñanza*”. Pero además se complementa con el artículo que sigue, al manifestar que “*la iniciativa privada en materia educativa merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley*”.

De esta forma nuestra Norma de Normas, no solo permite a los particulares impartir enseñanza sino que compromete al Estado a impulsar el desarrollo de la enseñanza privada.

Es muy importante mencionar, que de este principio de la libertad de enseñanza deriva de forma tácita el derecho de enseñar que tienen quienes decidan fundar Centros de Enseñanza y por otro lado se infiere el derecho de aprender que tienen los alumnos, este derecho de aprender se manifiesta desde la posibilidad que tienen los padres de elegir el tipo de educación que desean que sus hijos reciban.

La Sala Constitucional, en este sentido, ha resuelto en el voto 878-98: “*Del principio de libertad de enseñanza, derivan también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos y de participar en el derecho educativo*”.

La libertad de enseñanza, sin embargo, no solamente encuentra asidero constitucional, sino que el legislador ha incorporado dentro del ordenamiento jurídico costarricense diversas formas de regulación en este sentido, por medio de la formulación de leyes y reglamentos que regulan la materia.

Un ejemplo de ello, es el decreto N° 24017-MEP, Reglamento sobre centros docentes privados, que establece los lineamientos acerca de la fundación y lineamientos de control que afectan a los centros de enseñanza de esta índole.

Puede afirmarse con cierta seguridad que el costarricense, acepta y avala la enseñanza educativa privada, esta afirmación puede sustentarse con el simple hecho del mercado tan grande de prestación de servicios educativos privados que se desarrolla en nuestro país.

Asimismo, podemos aseverar que esta aceptación de los centros de enseñanza privada, hace latente la necesidad de un control estatal efectivo con el fin de cumplir con esa función de vigilancia que la Carta Magna otorga al Estado.

Puede de esta forma, afirmarse que la enseñanza privada, en nuestro país encuentra su punto de partido en el año 1869, siendo esta la fecha en se da inicio al reconocimiento legal del desarrollo de la actividad educativa privada, de la que hoy en día somos partícipes, y que ha se ha ido desarrollando hasta nuestros días, dándole mayor contenido y significado.

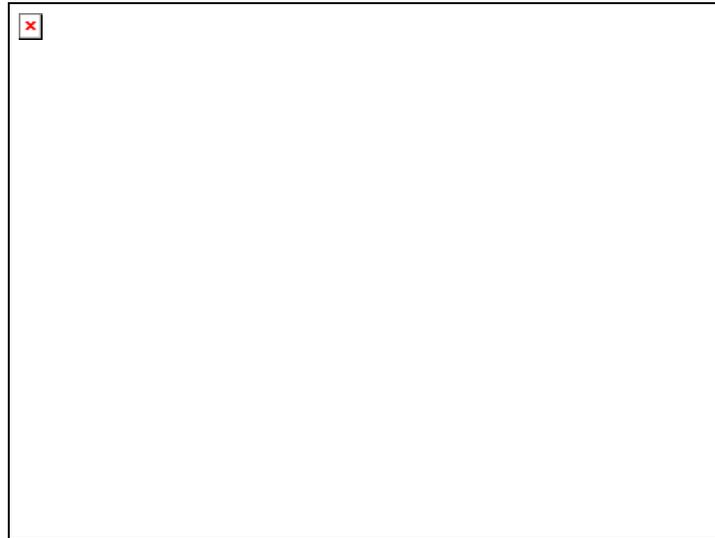
En cuanto a la libertad de enseñanza propiamente dicha

Como hemos dicho a lo largo de este capítulo, la libertad de enseñanza contenida en los artículos 79 y 80 de Nuestra Carta Fundamental, constituye una garantía fundamental ampliamente tutelada en nuestro medio.

La libertad de enseñanza, sin embargo, no solo implica la potestad que la Constitución otorga a los particulares para que desarrollen la actividad educativa, sino que, por la relación de alteridad que le da contenido, se bifurca en dos derechos fundamentales:

a) El derecho de aprender, que se consagra a los niños a través de sus padres o encargados al permitir libremente la elección de los maestros.

b) Y por otro lado el derecho de enseñar, que se consagra a los particulares por medio del reconocimiento de la libertad que tienen de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes, que el propio Estado está obligado a estimular.



Este doble contenido de la libertad de enseñanza no solo encuentra tutela dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sino que el derecho internacional también ha determinado normas específicas para la tutela de este derecho fundamental, normas que analizaremos a continuación.

- Derecho de Aprender

El derecho de aprender, o la libertad de aprender se encuentra consagrado no sólo en Nuestra Constitución Política sino que se ha plasmado en diferentes instrumentos internacionales vigentes en nuestro país, que tienen valor incluso superior a la ley, de acuerdo con lo que establecen los artículos 7 y 48 de la Constitución Política.

La Declaración Internacional de los Derechos Humanos, en su artículo 26.3 dispone que, *“los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*.

El artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, establece que, *“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*.

El derecho de aprender, entendido con el derecho de toda persona a educarse, y de forma indirecta el derecho de los padres a educar a sus hijos en un centro de enseñanza de su elección, debe garantizarse. Para que el derecho de aprender pueda satisfacerse en forma cabal es necesario, manejar una variedad de opciones entre las cuales los beneficiarios del derecho a la educación puedan escoger.

No podríamos referirnos a un verdadero derecho de aprender si solo existiera la educación pública o si no existiese diversidad en la privada. Esto constituye además un límite a la actuación del Estado, pues la misma Constitución le obliga a impulsar y promover la libertad de educación y el derecho de aprender y enseñar que como derechos fundamentales ostentan todos los seres humanos.

Derecho de Enseñar

La libertad de aprender, tiene a su vez su complemento en el derecho de enseñar que la Constitución otorga en el artículo 79 Constitucional.

Como se dijo, el derecho de enseñar implica para los particulares, la posibilidad de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes de enseñanza, dentro de un ámbito de libertad bastante amplio, como su propia naturaleza de privado ordena.

La libertad de enseñar también encuentra tutela en el Derecho Internacional, un ejemplo de ello es el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, de la siguiente forma: *“Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”*.

Como lo manifiesta la Sala Constitucional en su voto 3550-92, *“El derecho de las personas a escoger la enseñanza que deseen no podría garantizarse si no hubiera libertad para crear y organizar instituciones de enseñanza con capacidad para decidir libremente su actividad académica y docente, administrativa y financiera, cultural y espiritual...”*

La Carta Fundamental reconoce, al permitir en nuestro medio la libertad de enseñanza, el derecho a enseñar, ya que estos derechos coexisten, el uno no existiría sin el otro.

En cuanto al derecho de enseñar debemos decir, que es uno de los componentes de la libertad de enseñanza, por lo que ésta no podría darse sin que se respete el derecho de enseñar que tienen los particulares.

Debemos entonces hacer una distinción, si partimos de que la libertad de enseñanza es el proceso de transmisión de conocimientos a otros seres humanos, que implica el derecho a crear centros docentes privados, y el derecho a la educación implica la facultad de escoger la modalidad de enseñanza que se desea adquirir.

Interés público

El orden público que se tutela en nuestro país parte de la necesidad del Estado de velar porque cada una de las actividades que se desarrollan dentro de nuestras fronteras tienda a la protección del Estado de Derecho en que nos desarrollamos.

Este interés público de que hablamos, se relaciona con lo que establece el artículo cuarto de la Ley General de la Administración Pública, que textualmente expresa: *“ La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”*.

El orden público, que se establece constitucionalmente incluso, se compone por el conjunto de principios y normas fundamentales que se encuentran en la base misma del ordenamiento, que se derivan del espíritu impuesto en Nuestra Constitución Política.

El Estado debe velar porque cada uno de los ciudadanos en su accionar, actúe apegado al ordenamiento jurídico, una conducta contraria a dicho ordenamiento iría en contra del orden público costarricense.

De este concepto de orden público, se deriva el de interés público, ya que para mantener en orden el país, para mantener el equilibrio social, para velar por el orden público, se ha determinado diversas actividades que por su trascendencia son denominadas de interés público.

En torno a este interés público que contiene en sí la actividad educativa, es necesario hacer algunas aclaraciones pues el legislador, en su afán de tutelar plenamente el derecho a la educación ha caído en errores terminológicos al desarrollar normas especiales que regulan la educación privada en Costa Rica. Un ejemplo, es el artículo 4 del Reglamento sobre centros docentes privados, que establece que los centros de enseñanza privados deben registrarse por los principios propios del servicio público.

Asimismo, en virtud del control que debe ejercer el Estado en el desarrollo del sistema educativo costarricense se crea el Consejo Superior de Educación, que tiene entre otras funciones, la responsabilidad de ejercer la vigilancia necesaria a fin de que las actividades en los centros de enseñanza privados se desarrollen con prevalencia del criterio de servicio público sobre el espíritu de lucro que el empresario puede inyectar en el desarrollo de la empresa educativa.

Tal parece que en estos artículos que mencionamos el legislador confunde en alguna forma el servicio público con el interés público que reviste la actividad educativa privada.

Debemos aclarar que servicio público es aquel que prestan las instituciones públicas en el desarrollo de sus actividades, o las instituciones privadas que actúan de esa forma por haber recibido una concesión especial por parte del Gobierno, esto implica que un centro privado actuando con base en el derecho de enseñanza que le otorga la constitución no presta un servicio público, pues como bien ha interpretado la Sala Constitucional en el voto 3550-92, los particulares desarrollan la actividad educativa *“en a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público”*.

No se discute que la enseñanza es una actividad de interés público, y es precisamente por ello que se encuentra sometida al control estatal por mandato incluso constitucional. Esto no hace de la actividad educativa privada una actividad o un servicio público que se ejerce como concesión. La libertad de enseñanza, como su nombre lo indica implica un derecho y no una concesión.

La libertad de enseñanza es *“una libertad del ciudadano, sometida únicamente a la fiscalización tutelar por parte del Estado”*^[10].

Vale la pena decir, que durante la formulación de nuestro actual artículo 79 constitucional, algunos legisladores procuraron mantener el criterio de que la educación es función esencial del Estado, pero esta idea claudicó en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente precisamente por el temor de la mayoría de los legisladores de que se interpretara la educación pública y no como una libertad. En este sentido vale la pena citar las palabras del Licenciado Volio Sancho, que en el desarrollo de la Asamblea manifestó: *“Si la Asamblea declarase que la educación es una función esencial del Estado, la iniciativa privada quedaría en segundo plano. Está bien que la acción del Estado se haga sentir en materia educacional, siempre y cuando esa acción sea supletoria de la iniciativa particular”*^[11].

No podemos negar que los centros de enseñanza privados, como su nombre lo indica son fruto de la iniciativa particular, y por lo tanto desarrollan su actividad apegados al derecho privado, y en uso de toda la libertad que esto implica, sin embargo, la magnitud de la actividad que realizar hace que los particulares encuentren en el servicio que prestan una actividad que tiende a la protección del derecho a la educación que todo ciudadano costarricense posee, por lo que las autoridades educativas tiene el derecho-deber de pedir cuentas y tomar las medidas necesarias para lograr el correcto desarrollo de la actividad educativa.

La inspección estatal sobre el ejercicio de la libertad de enseñanza es una limitación que existe por el evidente interés que encierra la enseñanza, pero esta inspección debe ser mesurada, para que no tenga roces con la libertad de enseñanza que se plasma en nuestra Norma Fundamental.

Doble dimensión del control en la educación costarricense

Aun cuando la educación constituye, como hemos dicho en párrafos anteriores, una función pública, nuestro legislador prevé en el artículo 79 de la Constitución Política la posibilidad de que los particulares la pueden desempeñar.

Esta posibilidad que tienen los particulares de establecer centros educativos en los que se desarrolle en forma privada la actividad educativa, que es una función pública del Estado, constituye una garantía democrática, que vincula al individuo que decida ejercerla, y lo somete a los lineamientos estatales en materia de educación.

En este sentido la única salvedad que se establece para que un particular pueda poner a funcionar un centro de enseñanza consiste en el deber de que los centros que deseen realizar esta actividad deben mantenerse bajo la inspección del Estado. Esto implica que desde la misma creación del centro educativo la actividad debe someterse al control por parte del Ministerio de Educación Pública que como dijimos es el ente rector de la educación en nuestro país.

A partir de la interpretación de este artículo 79 de la Carta Magna, mencionado en párrafos anteriores, podemos inferir una doble dimensión del control del Estado en materia educativa, por un lado se impone al Estado el deber de velar porque la educación en nuestro país encuentre un desarrollo aceptable en todos sus niveles, y por el otro se impone al particular la

obligación de someterse al control estatal cuando desee brindar el servicio educativo.

La Sala Constitucional en su voto 878-98, refiriéndose a este tema ha resuelto: *“La libertad de enseñanza reconocida en el artículo 79 de la Constitución Política implica el derecho de crear instituciones educativas y el derecho de quienes educan a desarrollar esa función con libertad dentro de los límites propios del centro docente que ocupan”*.

Debe quedar claro que en el ejercicio del control del Estado en temas de actividad educativa no existe violación alguna al principio de la libertad de empresa, debido a que el particular que decide crear un centro de enseñanza, aunque con fines de lucro, cumple con una función pública, función que por sí solo no podría desarrollar.

La necesidad de control por parte del Estado, se ha visto desde la Asamblea Nacional Constituyente. Prueba de ello es la manifestación hecha por el diputado Vargas Fernández, quien al referirse al tema, resumió de la siguiente forma el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente: *“Considero que no es posible consignar en la Constitución una libertad tan absoluta en materia educacional. De ahí que se cree oportuno el agregado que también incorpora la moción del señor Volio Sancho. El Ministerio de Educación forzosamente tiene que ejercer una vigilancia e inspección de las instituciones privadas de enseñanza. No se puede apartarlos absolutamente de esa vigilancia estatal”*^[12].

Este control estatal debe hacerse sentir en los centros de enseñanza privados con el fin de que quienes deciden brindar el servicio educativo tomen conciencia de la responsabilidad que como administradores de un derecho fundamental como es el derecho a la educación tienen.

En este sentido debe proponerse que el control estatal se haga por medio de una rendición de cuentas que puede ser objeto de inspección en el momento en que la autoridad en la materia lo requiera, sin necesidad de que el sistema falle o de una denuncia previa.

Es así como se determina la necesidad de establecer un ordenamiento jurídico especializado, que contenga los lineamientos fundamentales para el desarrollo de la actividad educativa.

De esta forma, el derecho influye en la educación con el fin de que ésta pueda llevarse a cabo mas adecuada y ordenadamente, en aras de que el sistema educativo se desarrolle de acuerdo a los lineamientos legales establecidos en el Estado de Derecho en que nos desenvolvemos.

Partimos del hecho de que una normativa más completa con respecto al desarrollo de la actividad educativa privada puede hacer que los derechos de las partes sean tutelados de una forma más expedita. Sobre todo debe tomarse en cuenta que el régimen de disciplina y el sancionatorio son puntos primordiales por medio de los cuales se afecta en forma directa el derecho fundamental a la educación, cuando se aplican en forma indebida.

Es entonces necesario que el Estado ejerza un control efectivo no solo sobre la formulación y variación en los Reglamentos Internos de los centros docentes privados, sino que vigile constantemente que las personas encargadas de someter a disciplina a los estudiantes no abusen de esta potestad, sino que el régimen de disciplina más que para implantar castigos, sirva como el eje que permita el desarrollo de una actividad educativa basada en los más altos valores democráticos que a través de la historia han caracterizado a los ciudadanos costarricenses.

Validez de la enseñanza privada en Costa Rica

Aun cuando la educación constituye, como hemos dicho en párrafos anteriores, una función pública, nuestro legislador prevé en el artículo 79 de la Constitución Política la posibilidad de que los particulares la puedan desempeñar.

Esta posibilidad que tienen los particulares de establecer centros educativos en los que se desarrolle en forma privada la actividad educativa, que es una función pública del Estado, constituye una garantía democrática, que vincula al individuo que decida ejercerla, y lo somete a los lineamientos estatales en materia de educación.

En este sentido la única salvedad que se establece para que un particular pueda poner a funcionar un centro de enseñanza consiste en el deber de que los centros que deseen realizar esta actividad deben mantenerse bajo la inspección del Estado. Esto implica que desde la misma creación del centro educativo la actividad debe someterse al control por parte del Ministerio de Educación Pública que como dijimos es el ente rector de la educación en nuestro país.

A partir de la interpretación de este artículo 79 de la Carta Magna, mencionado en párrafos anteriores, podemos inferir una doble dimensión del control del Estado en materia educativa, por un lado se impone al Estado el deber de velar porque la educación en nuestro país encuentre un desarrollo aceptable en todos sus niveles, y por el otro se impone al particular la obligación de someterse al control estatal cuando desee brindar el servicio educativo.

La Sala Constitucional en su voto 878-98, refiriéndose a este tema ha resuelto: *“La libertad de enseñanza reconocida en el artículo 79 de la Constitución Política implica el derecho de crear instituciones educativas y el derecho de quienes educan a desarrollar esa función con libertad dentro de los límites propios del centro docente que ocupan”*.

Debe quedar claro que en el ejercicio del control del Estado en temas de actividad educativa no existe violación alguna al principio de la libertad de empresa, debido a que el particular que decide crear un centro de enseñanza, aunque con fines de lucro, cumple con una función pública, función que por sí solo no podría desarrollar.

La necesidad de control por parte del Estado, se ha visto desde la Asamblea Nacional Constituyente. Prueba de ello es la manifestación hecha por el diputado Vargas Fernández, quien al referirse al tema, resumió de la siguiente forma el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente: *“Considero que no es posible consignar en la Constitución una libertad tan absoluta en materia educacional. De ahí que se cree oportuno el agregado que también incorpora la moción del señor Volio Sancho. El Ministerio de Educación forzosamente tiene que ejercer una vigilancia e inspección de las instituciones privadas de enseñanza. No se puede apartarlos absolutamente de esa vigilancia estatal”*^[13].

Este control estatal debe hacerse sentir en los centros de enseñanza privados con el fin de que quienes deciden brindar el servicio educativo tomen conciencia de la responsabilidad que como administradores de un derecho fundamental como es el derecho a la educación tienen.

En este sentido debe proponerse que el control estatal se haga por medio de una rendición de cuentas que puede ser objeto de inspección en el momento en que la autoridad en la materia lo requiera, sin necesidad de que el sistema falle o de una denuncia previa.

Es así como se determina la necesidad de establecer un ordenamiento jurídico especializado, que contenga los lineamientos fundamentales para el desarrollo de la actividad educativa.

De esta forma, el derecho influye en la educación con el fin de que ésta pueda llevarse a cabo mas adecuada y ordenadamente, en aras de que el sistema educativo se desarrolle de acuerdo a los lineamientos legales establecidos en el Estado de Derecho en que nos desenvolvemos.

Partimos del hecho de que una normativa más completa con respecto al desarrollo de la actividad educativa privada puede hacer que los derechos de las partes sean tutelados de una forma más expedita. Sobre todo debe tomarse en cuenta que el régimen de disciplina y el sancionatorio son puntos primordiales por medio de los cuales se afecta en forma directa el derecho fundamental a la educación, cuando se aplican en forma indebida.

Es entonces necesario que el Estado ejerza un control efectivo no solo sobre la formulación y variación en los Reglamentos Internos de los centros docentes privados, sino que vigile constantemente que las personas encargadas de someter a disciplina a los estudiantes no abusen de esta potestad, sino que el régimen de disciplina más que para implantar castigos, sirva como el eje que permita el desarrollo de una actividad educativa basada en los más altos valores democráticos que a través de la

historia han caracterizado a los ciudadanos costarricenses.



Intervención Estatal

En virtud del interés público que reviste la enseñanza, el legislador al dictar nuestra Constitución Política y redactar lo concerniente a la libertad de enseñanza, establece también la potestad-deber estatal de ejercer un control.

Este sistema de control en un principio fue realmente riguroso, pues se consideraba que la enseñanza era un servicio estatal y que como tal debía ser tratado.

En el libro el Derecho Educativo el licenciado Celín Arce expresa esta intervención de la siguiente forma: *“Nuestro ordenamiento jurídico somete el ejercicio de la actividad de la enseñanza oficial en manos privadas a una regulación imperativa y a una intervención bastante intensa por parte de la Administración, a la que atribuye un conjunto de potestades que afectan a tales centros”*^[14].

Incluso se señalaba como potestades de la Administración Pública, una serie de enunciados, como los que transcribo a continuación:

- Determinar la política educativa en todos sus niveles y modalidades.
- Supervisar e inspeccionar todas las instituciones docentes y vigilar el pleno cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones en el ámbito de la actividad educativa.
- Régimen disciplinario o sancionador por el régimen jurídico que los vincula
- Potestades de mando e intervención, derivada del carácter oficial de la enseñanza que imparten, las que se manifiestan en la anulación de sus actos, acuerdos, actuaciones, etc.

Este régimen riguroso de intervención estatal tuvo un giro importante a partir del voto 3550-92, pues en él se establece que la enseñanza privada es un derecho que la Constitución reconoce a los particulares y que como derecho fundamental el Estado no puede intervenir severamente, sino que solo puede hacerlo para mantener incólumes los principios propios de nuestro Estado de Derecho y otorga la posibilidad de intervenir en la actividad educativa privada en aquellos caso en que surjan controversias de tal envergadura que lesionen los derechos fundamentales de los educandos.

Actualmente, el Estado en uso del poder de imperio que la ciudadanía le otorga interviene de una forma muy precavida en las actividades de los particulares, únicamente en casos muy especiales señalados previamente por la ley, en virtud del Principio de Legalidad que rige a la Administración Pública.

Con respecto a la intervención estatal en el ámbito educativo, por la trascendencia de la actividad, el mismo constituyente establece la obligación al Estado de controlar la actividad educativa privada. Así lo indica, la segunda parte del artículo 79 de nuestra Ley de Leyes, *“...todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado”*.

Con relación esta inspección que se plasma en el artículo 79 constitucional la Sala Constitucional resolvió en el voto 5276-99, *“Es claro que el derecho a la educación como todos los demás derechos fundamentales, no es de carácter absoluto, de allí que el Estado tiene la potestad general de inspección, que comprende la vigilancia del equilibrio armónico entre la libertad del educador y del educando, su cumplimiento e incluso la aplicación de sanciones en caso de su eventual incumplimiento, así como exigir a los educandos, por medio de los establecimientos públicos y privados, los requisitos y garantías mínimas de currículo y excelencia académica, de ponderación y estabilidad social, plasmadas mediante el establecimiento de parámetros de comportamiento tanto dentro de la institución como fuera de ella, todo con el fin de satisfacer un interés público imperativo, y bajo los reconocidos principios que obligan elegir limitaciones que –siendo adecuadas al fin perseguido–, restrinjan en menor escala el derecho protegido y que sean en general apegadas a los límites de la razonabilidad y proporcionalidad que nuestro sistema constitucional exige”*.

Es un hecho, que el Estado en uso de su poder de imperio, tiene la potestad de intervenir en el ejercicio privado de la educación, con el fin de tutelar de una forma efectiva los derechos de los beneficiarios de ese derecho. En este sentido, cabe rescatar que dentro de los límites de la ley, el Estado puede y debe intervenir en el desarrollo de la actividad educativa en todos los centros de enseñanza, incluyendo los que son dirigidos por particulares.

Resulta interesante la afirmación que a este respecto hace Pérez Serrano, al manifestar que, *“generalizando el sistema de intervención estatal en la enseñanza y complicada la cuestión con delicadas derivaciones de índole confesional, el constitucionalismo aborda el tema, ya para demarcar la órbita de actuación pública y privada en la docencia, ya para afirmar derechos frente al Poder público y a la oficialización de la enseñanza, ya para atender a estímulos de neutralidad en la escuela de Países de escasa homogeneidad religiosa. La evolución de cada Estado, su peculiar idiosincrasia y la constelación de fuerzas políticas y sociales que haya plasmado en su Constitución determinan uno u otro de los sistemas típicos...”*^[15]

Esta intervención, sin embargo, no debe ser excesiva, todo lo contrario, por tratarse de la esfera privada, los particulares pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por ley. La Sala Constitucional ha resuelto además que el ejercicio de la actividad educativa privada es una actividad que se realiza en nombre propio y que el Estado sólo puede inspeccionarlo y vigilar su ejercicio para garantizar el equilibrio educativo.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto, que por ser el derecho a la educación un derecho humano fundamental, quien pretenda brindar el servicio lo hace en nombre propio, y precisamente en nombre propio presenta los informes requeridos por la autoridad designada.

En el voto 3550-92, nuestro Órgano Constitucional resolvió: *“...por ser precisamente un derecho humano fundamental, quien lo actúe lo hace a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público, el cual puede, a lo sumo, y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, “inspeccionarlo”, valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como fiscalizar su cumplimiento y eventualmente sancionar su incumplimiento...”*

La libertad de enseñanza, garantizada por el artículo 79 de la Constitución, se relaciona, pues, esencialmente, con el 28 ídem, que consagra el principio y derecho general de libertad, con sus consecuencias

Por ser la libertad de enseñanza un derecho de libertad le atañen las condiciones, atributos, efectos y garantías de la libertad en general, la cual, entendida como ausencia de coacción arbitraria, es uno de los derechos humanos fundamentales, como que se asienta en la base misma de todo el sistema democrático.

La Sala Constitucional, resuelve al respecto, *“que existen actos de los particulares que el Estado no puede suprimir, alterar, restringir ni controlar, aun mediante o con fundamento en una ley. Estos actos son, en primer lugar, los aludidos por la Constitución como acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, o que no perjudiquen a tercero”*^[16].

En el Derecho internacional, encontramos un criterio que respalda la posición de la mínima intervención estatal a la libertad particular, al resolver el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“para que una restricción sea necesaria no es suficiente que sea útil, razonable u oportuna, sino que debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa que sustente la restricción”*.

Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente, *“deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”*^[17].

Es decir, que la restricción debe ser imperiosa socialmente y, por ende, excepcional, como tal de interpretación restrictiva, de manera que en caso de duda debe preferirse siempre la libertad.

La intervención estatal en el campo de la educación privada, es vista como una restricción a la libertad del particular. Debemos recordar que las limitaciones a la libertad no pueden ser mas que las necesarias para garantizar la vigencia de los valores democráticos y constitucionales.

Por esa razón, en Costa Rica, la limitación a la libertad de enseñanza en la actualidad se refiere únicamente a la obligación de someterse a un control, apenas perceptible por parte del órgano estatal. El ente rector de la educación en nuestro país ha dejado en manos de la Oficina de Centros Docentes Privados, la responsabilidad de velar por el correcto desarrollo de la actividad educativa privada.

En síntesis, podemos decir que si bien es cierto la libertad de enseñanza constituye un derecho fundamental para los ciudadanos tutelado a partir de la misma constitución, y que dicho derecho debe ser respetado y garantizado por el órgano estatal, la especial trascendencia que reviste el derecho a la educación hace que la intervención estatal sea determinante.

La libertad de los particulares para fundar y dirigir centros docentes privados, puede doblegarse ante el interés supremo de la colectividad. La forma de tutelar que en el ejercicio de la actividad educativa los particulares respeten el interés superior a la educación es por medio de la intervención, por medio de un control efectivo, que permita que el ente rector de la educación en nuestro país cumpla con el mandato constitucional de velar porque la actividad educativa se desarrolle en buena forma.

En el artículo 33 de la Ley Fundamental de Educación se reitera la obligación de quienes dirigen centros de enseñanza privados de someterse al control del aparato gubernamental.

Con respecto a este punto, la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, Ley # 3481 del 13 de enero de 1965, en su artículo cuarto señala que *“corresponde al Ministro 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”.

Como hemos venido diciendo a lo largo de este capítulo, al impartir enseñanza oficial, los particulares tienen el derecho de enseñar, pero esta libertad tiene como efecto inmediato el deber por parte de los directores de los centros educativos de someterse al asesoramiento que brinda el Ministerio de Educación.

El capítulo VI de la Ley Fundamental de Educación contiene las regulaciones generales atinentes a los centros privados de enseñanza, por medio de esta ley se establecen los requisitos fundamentales para que estos centros de enseñanza tengan validez en nuestro país, sin embargo dicha ley resulta omisa al referirse a lo referente al régimen disciplinario, por lo que de una forma más especializada, por medio del decreto número 24017-MEP, el poder ejecutivo emite el Reglamento sobre centros educativos privados, que pretende regular todo lo relacionado con esta materia, así en unos cuantos capítulos se establecen las normas básicas para el funcionamiento de estos centros. Asimismo se establece que en los casos, en que el Reglamento no contemple alguna situación, deberá recurrirse a la normativa general que se aplica al sistema educativo convencional.

Como se ha dicho, el control que brinda el Estado es a priori, al establecer la necesidad de cumplir una serie de requisitos para obtener el permiso de funcionamiento de un centro de enseñanza privado, mas una vez cumplido este requisito el Estado prácticamente pierde toda injerencia en dichos centros de enseñanza, pues el órgano de inspección, sea el Departamento de Centros Docentes Privados solo actúa como inspector en casos en que se hacen denuncias o cuando se tiene una sospecha de mal funcionamiento de una institución.

Sin embargo, y como uno de los puntos principales de análisis en el desarrollo de esta investigación, consideramos que el Reglamento sobre centros educativos es omiso en la regulación de algunas situaciones que producto de la relación educativa pueden darse, por ejemplo en lo que a la formulación y aplicación de las medidas disciplinarias se refiere.}

Regulación

En cuanto a la regulación jurídica de los centros privados de enseñanza, debemos partir de que los mismos por mandato constitucional, como hemos manifestado a lo largo de este capítulo, se encuentran bajo el control del ente rector de la educación en Costa Rica, sea el Ministerio de Educación Pública.

Sin embargo, en el desarrollo de la actividad educativa, los centros docentes privados deben someterse a las disposiciones constitucionales, al Reglamento sobre centros de enseñanza privados, y en caso de omisión de alguno de estos instrumentos jurídicos, a las normas establecidas para la enseñanza convencional. Partimos aquí de que la educación privada se regula precisamente por medio del ordenamiento jurídico privado, por las leyes que regulan las conductas de los particulares.

En una consulta formulada ante el Despacho del Ministro de Educación, acerca de cuál es la regulación aplicable a los centros de enseñanza superior privada (ver anexo...) la licenciada Zulia Cerdas Espinoza, asesora jurídica del Ministerio de Educación Pública resolvió que *“en los Centros Docentes Privados, rigen actualmente disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 2417-MEP del 9 de febrero de 1995, denominado Reglamento sobre Centros Docentes Privados”.*

La regulación jurídica prevista para los centros docentes privados se concentra casi en forma absoluta en el Reglamento sobre centros docentes privados, que entra en vigencia a partir de 1995.

En dicho reglamento se establecen los lineamientos básicos para establecer centros docentes privados y los controles que se ejercen sobre éstos en el desarrollo de la actividad educativa. El reglamento sobre centros docentes privados tiene por objeto establecer los procedimientos en cuya virtud se oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en centros docentes privados, y normar el ejercicio de la inspección que ordena el artículo 97 de Nuestra Constitución Política.

Es por esta razón que al suscitarse una controversia en un centro de enseñanza de carácter privado, además de la queja que se plantea ante el Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación Pública, se recurre principalmente a la Sala Constitucional, por tratarse de una vía realmente ágil para la solución de los conflictos, sin embargo, hay casos en que la Sala Constitucional no puede resolver por tratarse de disensiones provenientes propiamente del contrato de servicio o que no lesionan derechos fundamentales. En estos casos la ley a aplicar, como mencionábamos es el derecho privado, pues como establece nuestro ordenamiento jurídico positivo *“las relaciones entre el centro docente privado y cada padre de familia, con motivo de la educación de sus hijos menores, o con éstos cuando fueren mayores de edad, será de carácter contractual”*^[18].

Las relaciones de los centros de enseñanza privados con su personal docente se regulan por medio del derecho laboral, se trata de contratos profesionales propios del campo laboral privado. Siempre que se mantenga el respeto por los principios

fundamentales del Derecho Labora, los centros de enseñanza establece en conjunto con su personal las condiciones que regirán su relación laboral.

En lo que la normativa citada sea omisa el propio reglamento sobre centros docentes privados establece la aplicación de los preceptos propios de la educación convencional, siempre que éstos no riñan con el derecho o la libertad de enseñanza.

Inspección

Como dijimos en párrafos anteriores, la inspección sobre los centros docentes privados se ejerce, en forma previa.

De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento sobre centros docentes privados, durante el desarrollo del proceso de enseñanza y de aprendizaje la inspección recaerá sobre los siguiente aspectos fundamentales:

- a) El cumplimiento de la obligatoriedad de asistencia de los educandos
- b) El cumplimiento de los objetivos establecidos para las disciplinas que se identifican en el artículo 10 del Reglamento sobre centros docentes privados.
- c) El respeto a las instituciones fundamentales del Estado y a los principios democráticos y republicanos que le sirven de base.

Como podemos notar la intervención del Estado durante el desarrollo de las inspecciones se da sobre aspectos muy generales, de gran trascendencia pero en realidad no entra a evaluarse en sí el funcionamiento de las instituciones por parte de los directores.

Existe una salvedad en cuanto a la evaluación que llevan a cabo los inspectores, y consiste en que dicha evaluación se ejerce mediante la aplicación de pruebas o instrumentos de evaluación, pero si no hay denuncia, estas medidas de evaluación solo se aplican cuando se utilicen con carácter nacional en las instituciones estatales, mediante las mismas formas y procedimientos.

Un método de inspección más severo se aplica en caso de que exista una denuncia formal ante el Departamento de Centros Docentes Privados, el artículo 17 del Reglamento sobre centros docentes privados establece que el Ministerio de Educación Pública puede aplicar pruebas generales tendientes a evaluar el sistema.

Asimismo, cuando existe una duda grave respecto al funcionamiento de un centro de enseñanza se establece la posibilidad de hacer una inspección directa a la institución de que se trate, pero solo “en casos en que se tengan motivos técnicos para presumir desajustes severos entre la oferta educativa y la realidad institucional”^[19].

Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación Pública

El Departamento de Centros Docentes Privados es la instancia dentro del Ministerio de Educación Pública que sirve de enlace entre el ente rector de la educación en Costa Rica y los encargados de los centros docentes privados.

Según establece el Ministerio de Educación, este Departamento tiene como misión “tutelar el ejercicio de la iniciativa privada en el campo de la educación en los niveles de Educación Preescolar, I, II, III Ciclos de la Educación General Básica y Ciclo

Diversificado”.

Este Departamento depende jerárquicamente en forma directa del Despacho del Viceministro de Educación. El Departamento de Centros Docentes Privados estará a cargo de un director, y del personal técnico y administrativo que se requiera.

La oficina de centros docentes privados es la encargada de equiparar los estudios que imparten los centros educativos privados con los que brindan la educación estatal, además se encarga de equiparar el título de Bachillerato Internacional con el Bachillerato en Educación Media a quienes así lo soliciten, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para estos efectos.

Además este departamento tiene la importante tarea de inspeccionar la calidad del servicio educativo que brindan las instituciones educativas privadas reconocidas.

Con relación a este punto es importante mencionar que la capacidad de inspección de este departamento está prácticamente limitada a aquellos casos en que se tiene duda del correcto funcionamiento del centro docente, o en caso de que exista una denuncia.

El artículo 19 del “Reglamento sobre Centros Docentes Privados” establece expresamente las funciones que se asignan a este departamento, las cuales transcribo a continuación.

“Adscrito al Despacho del Viceministerio funcionará el Departamento de Centros Docentes Privados a cuyo cargo estarán las siguientes funciones:

a)Velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente reglamento.

b)Recibir y custodiar la documentación relativa a cada centro docente privado

c)Mantener actualizada la nómina de profesionales de la docencia y personal directivo, que prestan sus servicios en los centros docentes privados y certificar la prestación de servicios cuando así se requiera, sin perjuicio de la competencia de la Dirección General de Personal, Sección de Expedientes.

d)Mantener actualizada la nómina de estudiantes que cursan estudios en los centros docentes privados y emitir las certificaciones que al respecto se le requieran.

e)Mantener actualizado el Registro de Firmas de los Directores de los Centros Docentes Privados y autenticarlos cuando así se requiera.

f)Desarrollar investigaciones de carácter técnico pedagógico, previamente aprobadas por autoridad superior

g)Coordinar con los directores provinciales de educación los procedimientos atinentes al acopio de información previstos en los artículos 5 y 6 de este Reglamento.

h)Servir de enlace entre el Ministerio de Educación Pública y los funcionarios técnicos del Ministerio para la obtención de los estudios que se requieran con motivo de las solicitudes que formulen los centros docentes privados.

i)Y otras que expresamente se le encomienden.

El voto 3550-92 anuló ampliamente la actuación de este departamento al resolver que la inspección del Estado debe ser únicamente la que sea indispensable para mantener el sentido democrático y los valores fundamentales del ser costarricense.

En la actualidad la Contraloría General de la República ha manifestado a este Departamento la necesidad de que el control que se ejerce sobre los centros docentes privados sea un poco más riguroso, por lo que se está formulando una nueva forma de evaluación que se aplique regularmente a los centros de enseñanza privados.

CAPITULO III

Régimen disciplinario en los centros de enseñanza privados

La Disciplina

La disciplina constituye uno de los elementos más importantes en el desarrollo no solo de la actividad educativa, sino del individuo y con mayor razón del educando en proceso de formación; es por ello que cada uno de los centros docentes dicta las normas que para estos efectos aplicará a los educandos que se encuentran a su cargo.

Para entender el verdadero contenido del Régimen Disciplinario debemos partir del significado del término disciplina, que es el fin último en la formulación de las normas de disciplina de las instituciones. En su acepción más general la palabra disciplina se entiende como "aquel conjunto de reglamentos que rigen cuerpos, instituciones o profesiones"^[20].

En lo que nos concierne, disciplina es "el modo en que se regulan las relaciones que se desarrollan dentro de una institución"^[21]. Viendo mas allá de la simple definición, podemos decir que la disciplina no está constituida únicamente por el cuerpo de normas en sí, sino que para referirnos a ella debemos traer la idea de la aplicación y observancia de las reglas que dentro de un cuerpo normativo se incluyen.

Durante mucho tiempo los encargados de imponer disciplina en los centros docentes, entendían la disciplina como sinónimo de castigo, de acatamiento de normas, de una imposición de labores penosas e incluso represivas.

Sin embargo, venturosamente, esta concepción ha venido cambiando, como se menciona en el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE), que desarrolla el Ministerio de Educación Pública, "hoy se tiene fe en el ser humano y su capacidad de aprender, es decir en el principio de educabilidad. En otras palabras, es posible educar sin recurrir al castigo, gracias a que toda persona, por naturaleza quiere aprender, siempre y cuando en este proceso sean tomados en cuenta sus necesidades e intereses".

Lo anterior va acorde con el proyecto de ley que actualmente se ha presentado a la Asamblea Legislativa en el sentido de que el castigo es nocivo para el niño y el adolescente.

La disciplina resulta de trascendental importancia en el desarrollo de la actividad educativa, pues la disciplina constituye uno de los tópicos que tiene más relación con el éxito de la enseñanza y el aprendizaje.

En este sentido el Lic. Abraham Alfaro, en su libro "Construyendo la disciplina en los espacios educativos", citando a García y otros menciona que a la disciplina se le aplican tres funciones fundamentales:

- 1.-Establecimiento de formas de organización en los espacios educativos.
- 2.-Normas en el proceso de socialización y el aprendizaje del educando.
- 3.-La formación de valores morales y la formación de la conciencia humana.

Teniendo una perspectiva amplia de lo que significa el término disciplina, podríamos decir que la disciplina implica un compromiso; implica empeño para cumplir con las metas trazadas con autonomía por parte de la persona que aprende.

Una vez que el individuo capte la necesidad de adquirir y honrar su compromiso para aprender, la imposición de disciplina será mucho más sencilla y la aplicación del régimen sancionatorio prácticamente nulo.

Uno de los requisitos que se requiere para obtener el permiso de funcionamiento de un centro docente privado es la presentación del Reglamento de Disciplina que regirá las relaciones que se den dentro de la institución, en dicho reglamento deben señalarse cada una las normas a las que los estudiantes deben someterse en el desarrollo de la actividad educativa, las cuales deben ser claras. Precisas y no difusas, mucho menos normas en blanco.

Es fundamental que las instituciones entreguen al inicio de cada año el "Reglamento de Disciplina" actualizado con el fin de que tanto los estudiantes como sus tutores conozcan de antemano los lineamientos básicos que deben cumplirse al ser miembro del centro educativo.

El artículo 24 del "Reglamento sobre Centros Docentes Privados", es consecuente con lo anterior, y establece esta obligación de

información, al manifestar que *“los Centros Docentes Privados deberán informar a los estudiantes y a los padres de familia, a más tardar al inicio de cada periodo escolar, las normas relativas a los procedimientos de evaluación, promoción, orden y disciplina que regirán el proceso de enseñanza y de aprendizaje”*.

Esta obligación que tienen quienes dirigen un Centro de Enseñanza Privado, de dictar previamente las normas que regirán el desarrollo de la actividad educativa, se relaciona con el Principio de Seguridad Jurídica y el de Debido Proceso, Certeza y el de Derecho de Defensa, ya que la misma Constitución Política establece que no puede haber sanción si no hay un instrumento en el que se establezca que la conducta es contraria al Ordenamiento Jurídico.

Por respeto a ese principio de seguridad jurídica y al del debido proceso en el Reglamento Interno de la Institución, que es el parámetro a seguir en las relaciones que producto de la enseñanza se dan, deben tipificarse de manera clara, concreta y precisa las conductas que se consideran contrarias a los lineamientos de la institución y su correspondiente sanción.

Régimen disciplinario propiamente dicho

Es claro, que la educación constituye un derecho superior que alcanza a todos los individuos, pero no es posible pensar en que se tutela en la forma debida este derecho sin la formulación de normas de disciplina de obligatorio acatamiento para los actores del sistema educativo, sin que ello implique una violación al derecho fundamental a la educación.

Sin embargo, es necesario mencionar que las normas de disciplina de que hablamos, deben ser razonables y necesarias para la buena convivencia y formación integral de los estudiantes.

Cuando hacemos referencia a un régimen estamos hablando de una forma de regirse, el parámetro que sirve de base para determinar si la conducta de los individuos es reprochable o no. El régimen hace que las personas se comporten de determinada forma.

En este caso, al hablar de régimen disciplinario, estamos refiriéndonos al conjunto de estatutos que determinan si la conducta de los sometidos, está o no apegada a lo que el régimen postula.

Para poner en marcha un centro de enseñanza privado es necesario que dentro de los requisitos se adjunte una copia del *“Reglamento Interno de la Institución”*, dentro de dicho reglamento deben establecerse los lineamientos respectivos al régimen de disciplina que se impondrá, esto con el fin de que cada una de las partes involucradas en el proceso educativo conozcan la conducta que de ellas se exige.

Con respecto a este punto, la Convención de los Derechos del Niño establece en su artículo 28, que *“2) Los Estados partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño...”*

El Régimen Disciplinario que el Centro de Enseñanza busca implementar debe plasmarse de forma clara en el Reglamento Interno de la Institución, pues solo las conductas que se encuentren previamente tipificadas como contrarias a los principios de la institución podrán ser sancionadas.

El Régimen Disciplinario vincula a cada una de las partes que intervienen en la relación educativa. Al firmarse el contrato de prestación de servicios educativos los padres o tutores vinculan al estudiante con la institución y lo constriñen a someterse a las reglas que el centro educativo determine.

No debe dejarse de lado, que el régimen disciplinario también debe contener las pautas para el desarrollo de las relaciones entre el personal docente y administrativo de la institución. Es decir, que el régimen disciplinario vincula a todos los sujetos que intervienen en la relación educativa.

Necesidad de control en la formulación de los Reglamentos Internos

La asesora jurídica del Ministerio de Educación Pública mediante oficio AJ-276-C-03, en representación del Área Jurídica del Ministerio de Educación Pública, respondiendo a consulta de fecha 03 de abril de 2003 respecto de la formulación de los Reglamentos Internos reconoce que la normativa que rige la materia, sea el “Reglamento sobre Centros Docentes Privados” no le otorga al Ministerio de Educación Pública la competencia de revisar de oficio o a instancia lo relacionado con los regímenes disciplinarios en los centros de enseñanza privados.

Sin embargo en el mismo oficio, y con referencia al mismo tema, la licenciada Cerdas manifiesta que *“estas instituciones de enseñanza privada en el ejercicio de la libertad de enseñanza, tienen la facultad para dictar su propia normativa interna en relación con la enseñanza y el aprendizaje que se imparte en la institución. El Ministerio de Educación Pública en el ejercicio de su deber de inspección tiene la obligación de velar esa normativa interna con el fin de que se respete el ordenamiento jurídico costarricense”*.

Es necesario resaltar en este punto, que lo indicado por la licenciada Cerdas con respecto al ejercicio de la facultad de los Centros Educativos para dictar su propia normativa, ésta potestad no es discrecional y mucho menos dictatorial incurriendo en desviación de poder, sino que se refiere a una facultad totalmente reglada por los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Pública y en última instancia por lo dispuesto en nuestra Carta Magna, lo cual es consecuente con el dictamen que se menciona en párrafos posteriores.

Esto implica que el único control que se ejerce en este sentido es el que se hace al solicitar el permiso para la apertura de la institución de enseñanza. El control posterior se da por medio de la denuncia de los particulares o cuando existe sospecha de que en alguna institución se está lesionando el derecho a la educación.

Consideramos que este único control previo no es suficiente, pues por la trascendencia de las normas contenidas en el Reglamento Interno de los Centros Docentes, el ente rector de la Educación en Costa Rica debe ejercer un control más notorio con el fin de tutelar en la forma debida el derecho a la educación de los estudiantes.

Potestad Disciplinaria

El derecho a la educación por ser un derecho humano fundamental no puede ser conculcado por nadie, es por ello que se otorga a los centros educativos la posibilidad de poner en práctica la disciplina.

En este caso, como presupuesto para la formulación de las normas de orden y disciplina partimos de que nadie ni siquiera los mismos alumnos pueden conculcar el derecho a la educación. De esta manera, si un estudiante por medio de su comportamiento inadecuado violenta el derecho a la educación de sus compañeros, es obligación de la autoridad educativa tener previstos los mecanismos que permitan resolver el problema de la mayoría a quienes se les lesiona el ejercicio de su legítimo derecho.

Visto desde otra perspectiva, la formulación de normas de disciplina y su debida aplicación dentro de los centros de enseñanza implica también la tutela del derecho a la educación del alumno indisciplinado puesto que dicho individuo cuenta con el derecho a ser orientado de forma tal que se cumplan en él los objetivos establecidos para la educación en nuestro país.

Sin embargo es necesario mencionar, como hemos venido diciendo a lo largo de este capítulo, para que un estudiante sea requerido por una falta, es necesario que su conducta haya violentado una norma establecida previamente, de acuerdo con el principio del debido proceso que resulta de ineludible aplicación en estos casos.

El Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, DE 29373-MEP, establece la necesidad de que en los Reglamentos Internos de las Instituciones se tipifiquen las faltas previamente, para ello además establece el parámetro que deben seguir quienes formulan dichos Reglamentos.

La clasificación de las faltas, se ha elaborado de acuerdo con la gravedad de la falta cometida, las faltas se clasifican como: muy leves, leves, graves, muy graves y gravísimas. El Reglamento considera falta todo aquel incumplimiento de los deberes y obligaciones del estudiante, sean las que se establecen en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes o las que se

tipifiquen de esta manera en el Reglamento Interno de la Institución.

El Reglamento considera faltas "muy leves" incumplimientos tales como:

- a) Uso incorrecto del uniforme.
- b) Uso de accesorios personales no autorizados.
- c) Presentación personal indebida.
- d) Otras faltas que se consideren como "muy leves" según el Reglamento Interno de la institución o a juicio del Consejo de Profesores o de la Reunión de Maestros y que no se encuentren tipificadas como leves, graves, muy graves o gravísimas en este Reglamento.

Se consideran "faltas graves" las siguientes infracciones:

- a) La contumacia en la comisión de faltas leves en un mismo trimestre.
- b) Las acciones y actitudes graves de indisciplina contra el director, los docentes, los alumnos y las demás personas del centro educativo.
- c) Las frases o los hechos irrespetuosos dichos o cometidos en contra del director, los docentes, alumnos, padres y otros miembros de la comunidad educativa.
- d) El uso reiterado de un lenguaje o un trato irrespetuoso con los demás miembros de la comunidad educativa.
- e) Las conductas fraudulentas relativas a las distintas pruebas o trabajos asignados, realizadas - individualmente o en grupo - para su propio beneficio o para el beneficio de otros.
- f) La utilización de las paredes, mesas, sillas, pupitres u otros bienes y objetos de la institución, para colocar letreros, dibujos o gráficos no autorizados.
- g) Otras faltas que se consideren como graves según el Reglamento Interno de la institución o a juicio del Consejo de Profesores o de la Reunión de Maestros, y que no se encuentren tipificadas como muy leves, leves, muy graves o gravísimas en este Reglamento.

Se consideran "faltas muy graves", incumplimientos como los siguientes:

- a) La destrucción de bienes pertenecientes a la institución educativa, al personal o a los demás miembros de la comunidad educativa, ya sea que esta acción se realice en forma individual o en grupo.
- b) La escenificación pública de conductas contrarias a lo estipulado en el Reglamento Interno de la Institución, la moral pública o las buenas costumbres.
- c) Impedir que otros miembros de la comunidad educativa participen en el normal desarrollo de las actividades regulares de la institución, así como incitar a otros a que actúen con idénticos propósitos.
- d) Incitación a los compañeros a que participen en acciones que perjudiquen la salud, seguridad individual o colectiva.
- e) Sustracción de objetos personales o bienes de cualquier naturaleza que pertenezcan a miembros de la comunidad educativa.
- f) Portar armas o explosivos así como otros objetos potencialmente peligrosos para las personas, salvo aquellos expresamente autorizados por la institución con fines didácticos.
- g) Cualquier tipo de acción discriminatoria por razones de raza, credo, género, discapacidad o cualquier otra contraria a la dignidad humana.
- h) Contumacia en la comisión de faltas graves en un mismo período lectivo.
- i) Otras faltas que se consideren como "muy graves" según el Reglamento Interno de la institución o a juicio del Consejo de Profesores o de la Reunión de Maestros, y que no se encuentren tipificadas como muy leves, leves, graves o gravísimas en este Reglamento.

Se consideran "gravísimas", faltas como las que se mencionan a continuación:

- a) Sustracción, alteración o falsificación de documentos oficiales.
- b) Destrucción deliberada parcial o total de las instalaciones, entre ellos equipos, pupitres, sillas, materiales, herramientas, implementos deportivos, documentos, laboratorios, talleres, automóviles y demás bienes que pertenezcan a la institución o a otros miembros de la comunidad educativa.
- c) Agresión física contra cualquier miembro de la comunidad educativa Director, personal, alumnos o padres.
- d) Ingestión de bebidas alcohólicas dentro de la institución o en actividades extracurriculares convocadas oficialmente.
- e) Consumir o portar drogas ilícitas dentro de la institución, en actividades convocadas oficialmente o en cualesquiera otra de

las circunstancias descritas en el artículo 61.

- f) Distribuir, inducir o facilitar el uso de cualquier tipo de drogas ilícitas dentro de la institución, en actividades oficialmente convocadas o cualesquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 61 de este Reglamento.
- g) Tráfico o divulgación de material contrario a la moral pública.
- h) Otras faltas que se consideren como gravísimas según el Reglamento Interno de la institución o a juicio del Consejo de Profesores o de la Reunión de Maestros, y que no se encuentren tipificadas como muy leves, leves, graves y muy graves en este Reglamento.

Esta clasificación de las faltas establecida en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes es de carácter general, y es la que se aplica en los Centros de Enseñanza Públicos, los establecimientos docentes privados tienen la facultad de establecer su propia normativa.

Debemos tener claro en que en la formulación de los Reglamentos Internos de cada uno de los Centros Docentes, no existe una normativa específica que deba aplicarse. Es decir que las normas que regulan las relaciones derivadas de la actividad educativa en los centros de enseñanza son formuladas de acuerdo con los parámetros propios subjetivos de los particulares.

En este sentido, la asesoría jurídica del Ministerio de Educación Pública en oficio AJ-276-C-03, reconoce que *“No existe reglamento o directriz tendientes a establecer los estándares mínimos para los reglamentos que elaboran los centros docentes privados, no obstante, éstos deben garantizar su apoyo con el ordenamiento jurídico”*.

Nuestro ordenamiento jurídico deja en manos de los centros de enseñanza la formulación de las reglas de disciplina que los regirán, se parte en este sentido, de que la relación que existe entre el padre o encargado y la institución es una relación contractual en la que las partes se obligan a cumplir con las obligaciones que se imponen mutuamente al firmar el instrumento contractual.

Al respecto, el mismo Reglamento sobre Centros Docentes Privados establece en su artículo 21, que *“sin perjuicio de la naturaleza jurídica del centro docente privado, las relaciones entre éste y cada padre de familia, con motivo de la educación de sus hijos menores, o con éstos cuando fueren mayores de edad, será de carácter contractual”*.

A partir de la interpretación del artículo citado, entonces podemos entender que en el proceso de aprendizaje intervienen diversas partes, que se obligan en una relación netamente privada, lo que por ende implica que estos individuos también resultan vinculados en la aplicación del régimen de disciplina.

Con el fin de entender con mayor facilidad la aplicación del régimen disciplinario, debemos partir de que en la relación educativa intervienen al menos tres sujetos:

- La institución, representada por el Director designado, y en forma cotidiana por los profesores y personal de apoyo que laboran en la institución.
- El educando, que de una forma activa interviene en el proceso educativo y que es el principal obligado al referirnos al cumplimiento del régimen de disciplina.
- Los padres o encargados, que de una forma pasiva, por medio de sus tutelados, se ven afectados en el desarrollo del proceso educativo.

Según el Lic. Abraham Alfaro, *“una institución educativa que quiera mejorar la disciplina debe incorporar a la familia en el proceso de aprendizaje, a través de estrategias novedosas”*.

Ese es uno de los elementos que la educación privada ha incorporado en la actividad educativa, los centros de enseñanza privados dan participación activa a la familia dentro del quehacer educativo.

Se parte de que con el apoyo familiar el proceso educativo se desarrolla de una manera mas fluida y en caso de controversia todas las partes deben estar enteradas, pues si todos se relacionan en el proceso de enseñanza, las acciones de los educandos y

de los profesores será de conocimiento de todas las partes involucradas en el proceso educativo.

Se trata aquí de una relación en la que todas las partes intervienen, sea los educadores, los educandos y sus tutores o encargados, y para ello es necesario no solo que todos los involucrados conozcan las pautas a seguir, sino que se mantengan informados de cada uno de los cambios o incidencias que en el proceso educativo se dan.

El profesor en este caso, constituye para el estudiante el superior jerárquico inmediato, quien no solo le enseña el contenido de la materia que imparte sino que lo instruye en cuanto a reglas de comportamiento, siempre dentro de los límites que el régimen del centro educativo en el que se desarrolla la relación docente haya establecido.

En la aplicación del régimen de disciplina de un centro educativo estaríamos yendo más allá del concepto de profesor como aquella persona que enseña una ciencia o arte, para entrar en un concepto mucho más amplio en que el profesor es un “educador” en todo el sentido de la palabra, haríamos así referencia a un educador que intenta siempre que sus alumnos no solamente obtengan el conocimiento en cuanto a la ciencia o arte en que les instruye, sino que además se convierte en el vigilante inmediato de que las normas del centro educativo sean respetadas por los educandos.

El estudiante, o educando en este caso, también representa más que la simple acepción de diccionario de aquel sujeto que estudia o aquella persona que cursa estudios, para convertirse en el receptor de la enseñanza impartida por el maestro y el principal actor en lo que a la aplicación del régimen disciplinario se refiere.

Cabe mencionar que cuando nos referimos a régimen disciplinario nos estamos refiriendo, valga la redundancia, a una manera de regirse, en otras palabras se trata de una serie de normas prácticas que en principio cada uno de los individuos a los que se impone deben respetar.

Así, hacemos referencia no solamente a normas de tipo social sino que se entiende que el régimen está compuesto por normas vinculantes para un grupo de la colectividad, se trata de normas de acatamiento obligatorio para las partes.

En este caso, debemos manifestar que el régimen disciplinario en los centros educativos, es de acatamiento obligatorio para educadores, educandos, y cualquier otro sujeto que producto de las relaciones que se desarrollen en el centro educativo, encuentre algún interés que tutelar o se haga sujeto de interés por parte del centro educativo.

Potestad Sancionatoria

Conociendo que la disciplina no está constituida por un grupo de normas escritas en diversos cuerpos normativos, ni se trata de una serie de costumbres impositivas, sino que encuentra su punto clave en lograr una aplicación efectiva del régimen disciplinario para obtener un nivel deseable de observancia de esas normas, surge así la principal interrogante, que es determinar quién y con qué medios verificará el cumplimiento del régimen disciplinario y cuál será el procedimiento a seguir en caso de infracciones a dicho régimen.

Se parte del hecho de que la disciplina desde la perspectiva docente-alumno debe ser aplicada de forma unilateral, lo que en la mayoría de los casos provoca resistencia por parte de los estudiantes. De esta forma, se ha llegado a considerar que la mejor forma de imponer disciplina en los centros educativos es estableciendo reglas a priori, con las cuales deben comprometerse tanto tutores y docentes como estudiantes.

En este sentido, el Código de la niñez y la adolescencia en su artículo 68, señala textualmente: *“Aplicación de medidas correctivas. Toda medida correctiva que se adopte en los centros educativos se aplicará respetando la dignidad de las personas menores de edad a quienes se les garantizará la oportunidad de ser oídos previamente. Solo podrá imponerse medidas correctivas por conductas que, con anticipación, hayan sido tipificadas claramente en el reglamento del centro educativo, siempre que se respete el debido proceso y se convoque a los representantes legales del educando y su defensor. Quien resulte afectado por la aplicación de una medida correctiva tendrá el derecho de recurrir ante las instancias superiores establecidas”.*

Entendiendo que este régimen disciplinario de que se habla, involucra tanto las prohibiciones que expresamente se hacen en las instituciones en lo que respecta al comportamiento que deben observar los estudiantes dentro del centro educativo, como las sanciones que sobre los mismos podrán ser impuestas y el debido proceso que debe observarse en la aplicación de dichas sanciones.

Este debido proceso que debe observarse en la imposición de medidas correctivas, implica como se nota en el artículo 68 del Código de la Niñez y la Adolescencia vigente en nuestro país, la necesidad de que se cumpla con todo un procedimiento en procura del respeto por el interés superior del niño.

En ese mismo cuerpo legal, el legislador le otorga la competencia al Ministerio de Educación Pública de velar porque en los centros de enseñanza de todos los tipos se cumplan las reglas establecidas en la aplicación del régimen disciplinario, este artículo señala que *“el Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios: ...c)Respeto por el debido proceso, mediante procedimientos ágiles y efectivos para conocer las impugnaciones de criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias u otra forma en la que el educando estime violentados sus derechos”*.

Como se ha dicho el régimen disciplinario entra en aplicación a partir de las relaciones que producto del ejercicio de la docencia se presentan en los centros educativos, y en el caso específico de la presente investigación en la aplicación de dicho régimen en los centros educativos de enseñanza privada a nivel de secundaria.

Resulta así importante recordar, que en nuestro país, el mas alto órgano en materia de educación que es el Ministerio de Educación Pública, ha establecido los medios legales para ejercer el control en la actividad disciplinaria en los centros de enseñanza privados por medio de la formulación del Reglamento sobre Centros Docentes Privados.

Este Reglamento establece los directores de los centros de enseñanza privados, la obligación de entregar copia del Reglamento Interno de la Institución al Departamento sobre centros docentes privados del Ministerio de Educación Pública, y además manifiesta el deber de los encargados de la institución de comunicar año a año a los estudiantes y padres de familia o encargados las normas relativas a los procedimientos de evaluación, promoción, orden y disciplina que regirán el proceso de enseñanza.

Producto de la aplicación del régimen disciplinario, no solamente se vincula a las partes sino que se establecen las pautas a seguir en aquellos casos en que alguno de los sujetos incumpla lo que el reglamento de disciplina estipula.

Es en este punto, en el incumplimiento de las normas preestablecidas es que se activa el sistema sancionatorio, dicho sistema de sanciones también es establecido por la dirección del centro educativo y es la misma institución la encargada de activarlo cuando lo considere necesario.

El ordenamiento jurídico permite que los centros de enseñanza privados se organicen en la forma en que lo consideren pertinente, en virtud de que se trata de la actuación de particulares que actúan dentro del ámbito privado, y que organizan sus empresas en la forma en que les parezca pertinente.

La mayoría de los centros de enseñanza privados sin embargo, manejan una estructura muy similar, como la que presentamos a continuación:

Organismos Unipersonales

-El Director:

Es la máxima autoridad dentro del plantel educativo. Es el funcionario responsable ante la fiscalización que ejerce el Ministerio de Educación Pública.

El director constituye el canal de comunicación con las autoridades gubernamentales, funcionarios o instituciones públicas y con cualquier otro particular que tenga relación con la materia educativa.

El director es el encargado de velar porque las relaciones entre el personal docente, administrativo, educandos y demás miembros de la Comunidad Educativa se desarrollen en buena forma.

Como responsable directo del proceso educativo, el director debe estimular a los docentes a realizar su trabajo de la mejor forma con atención al interés superior del educando. Además debe velar porque en cada una de las clases que se imparten dentro de la institución se desarrollen con apego a las normas vigentes en materia educativa.

-El Subdirector:

El Subdirector es el colaborador inmediato del director y juntamente con él es el responsable ante las autoridades del Ministerio de Educación Pública.

El Subdirector es quien reemplaza al director en su ausencia con todas las atribuciones de dicho cargo.

Además, en la mayoría de los casos, el subdirector comparte con el director la atención a los padres de familia y estudiantes, para escuchar sus comentarios, quejas y solicitudes.

-Coordinador de ciclo

Es el encargado de dirigir el proceso académico y disciplinario del sector que le es encomendado de acuerdo con la política general de la institución. Sus decisiones son recurridas ante el Director.

El coordinador de ciclo forma parte de la dirección de la institución, es el encargado de atender en primera instancia las solicitudes y quejas de los estudiantes, antes de que estos planteen su problema ante el director. Actúa como una especie de filtro y además de administrador de las actividades académicas y disciplinarias.

Organismos Colegiados

En la mayoría de los centros de enseñanza privados, las decisiones relacionadas con la imposición de disciplina se dejan en manos de órganos colegiados con el fin de lograr una mayor imparcialidad a la hora de sancionar.

Por medio de un sistema colegiado, se intenta una mejor tutela del derecho a la educación, pues se sobreentiende que en la diversidad de pensamientos se encuentra una mejor vivencia democrática. Cada uno de los centros de enseñanza, establece de acuerdo con sus recursos, la cantidad de educandos y su forma de administración, la cantidad de miembros que integran las diversas comisiones.

Sin perjuicio de que en los centros de enseñanza se establezcan tantos consejos y juntas como sus fundadores lo prefieran, los más comunes son: el consejo educativo, comité de disciplina y comité de evaluación.

-Consejo Educativo

El Consejo educativo es un organismo que asesora al director al dirigir los rumbos de la institución. Generalmente, el Consejo Educativo se compone de los siguientes miembros:

Director de la institución, quien preside

Subdirector

Coordinador de ciclos

Delegado pastoral o capellán

Administrador, cuando se trata de una persona distinta del director

Son funciones de este comité:

Coordinar la elaboración y velar por la ejecución del Proyecto Educativo

Asesorar al director en la promoción de la formación permanente del personal docente y administrativo.
Proponer proyectos de carácter educativo y pastoral
Establecer las fechas del programa general del centro educativo
Evaluar al personal docente, administrativo y de servicio

En cuanto a la aplicación del régimen disciplinario y sancionatorio debemos mencionar que el Consejo educativo tiene carácter decisivo en la expulsión de un estudiante, cuando se apelan las sanciones impuestas por el Comité de Disciplina, y en otros asuntos que por su importancia el Director presente a su conocimiento.

En los casos expuestos en el párrafo anterior, una vez que la controversia ha sido resuelta por el Comité de Disciplina, la decisión que tome el Consejo Educativo es definitiva y final.

Este comité en la mayoría de las instituciones sesiona ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando sea convocado por el Director.

-Comité de evaluación

Este consejo es el encargado de asesorar, revisar y aprobar todo el proceso de evaluación que se desarrolla en la institución. El comité de evaluación elabora el plan de evaluación de la institución, elaboran su propio plan de trabajo.

Dentro de una institución seria es muy importante el buen funcionamiento del comité de evaluación, pues éste el que propone la capacitación para los docentes y establece las medidas correctivas para que el proceso de evaluación sea más ágil.

El comité de evaluación es también el órgano encargado de supervisar que los docentes en su labor actúen adecuadamente sin abusar de la autoridad que la jerarquía institucional les otorga.

En cuanto al régimen sancionatorio, el comité de evaluación interviene para conocer, analizar, resolver, revocar o confirmar las sanciones impuestas por los docentes a los estudiantes que incurran en fraude.

-Comité de disciplina

Es el organismo competente en todos los casos importantes de disciplina que se presentan dentro de la institución.

Este comité está compuesto por los siguientes miembros:

- El director
- Coordinador de ciclo
- Un especialista en psicología
- Dos profesores nombrados por el Director.

Las decisiones que tome el Comité de disciplina pueden ser recurridas ante el Consejo Educativo, sólo si se trata de la expulsión definitiva del estudiante.

El Comité de Disciplina es trascendental, pues es el que hace valer el régimen disciplinario contemplado en el Reglamento Interno de la Institución, este comité se encarga de determinar las sanciones en los casos de indisciplina más importantes.

Es decir que las decisiones tomadas por el Consejo de Disciplina pueden incluso interrumpir el desarrollo de la actividad educativa de un estudiante, por lo que este órgano debe estar cuidadosamente conformado por personas que tengan la vocación requerida para defender los derechos de los estudiantes.

El Comité de Disciplina es quien en última instancia ordena la suspensión o la expulsión de un estudiante, después de haber llevado a cabo un proceso de investigación y de haber permitido a las partes el ejercicio de su derecho de defensa.

El Consejo Educativo dentro de las instituciones privada desarrolla un papel más administrativo, siempre velando por el correcto desenvolvimiento de la actividad educativa, pero en un ámbito de dirección de la propia institución. Los comités de evaluación y disciplina, con órganos colegiados especializados, que intervienen en forma directa en la aplicación del régimen disciplinario y sancionatorio dentro de la institución.

Los comités de evaluación y disciplina se nombran dentro de la institución como una forma de respaldo a los derechos de los educandos. Estos comités son indispensables para que en la aplicación de disciplina y sanciones se siga el debido proceso y de esta forma se tutele eficazmente el derecho aprender que la Constitución otorga a los estudiantes.

El Reglamento Interno

Partimos en este sentido de que un Reglamento Estudiantil en principio debe incluir una serie de reglas generales, un apartado que incluya lo referente a la misión de la institución y la forma en que los estudiantes se comprometen con esa misión, y un apartado en el que se especifique todo lo referente al uso del uniforme y el comportamiento requerido del estudiante tanto dentro y como fuera de la institución. Asimismo, el reglamento de disciplina debe contener cada una de las sanciones que en caso de incumplimiento del régimen disciplinario se impondrá y la forma de resolución de conflictos aplicable en caso de que surjan controversias dentro del centro educativo.

Como hemos manifestado en este capítulo, la firma del contrato de servicios educativos compromete a las partes a cumplir con las normas que internamente establece la institución.

La obligación de acatar los principios propios de la institución y las normas en cuanto disciplina, se plasman tanto en el contrato de servicios, como en el Reglamento Interno de la Institución, a continuación transcribimos el artículo que manifiesta esta obligación, el cual encontramos en uno de los Reglamentos Internos de un centro de enseñanza privado, el mismo reza de la siguiente manera: *“Al matricularse en la Institución, tanto el alumno como sus padres o representantes se obligan a aceptar, acatar y respetar los principios educativos, filosóficos, curriculares de la institución, así como el presente Reglamento Interno y sus modificaciones”*.

Como podemos observar en la norma transcrita las instituciones privadas establecen de antemano la responsabilidad de los padres o tutores en el cumplimiento del régimen disciplinario y de las disposiciones internas del centro educativo.

La Sala Constitucional en el voto 11166-00 resolvió, que *“el alumno cuenta con la posibilidad de poder matricular las materias según el plan de estudios del Centro Docente Privado de su preferencia, siempre que cumpla con los requisitos exigidos, y se ajuste al código de conducta de la institución, naciendo de ello la correlativa obligación de registrar su matrícula”*.

Interpretando la resolución de nuestro Sala Constitucional podemos manifestar que el incumplimiento del Código de Disciplina Interno, provoca la sanción por parte de la autoridad educativa, sanción que la misma institución determina, y que debe constar en el instrumento de disciplina.

En este sentido la imposición de sanciones y lo que se refiere a la resolución de conflictos deberá incluir regulación tanto para el educando como para el educador, con el fin de respetar el principio constitucional de igualdad de trato ante la ley.

Para estos efectos es importante mencionar, que se entiende como sanción, aquella pena que quien infringe una norma debe sufrir como consecuencia de su proceder ilícito.

En el caso del régimen sancionatorio que debe contener el reglamento de disciplina de los centros docentes, el mismo deberá estar a disposición de tutores y estudiantes y contemplar cada una de las conductas que se considerarán reprochables con sus correspondientes sanciones, a fin de respetar la certeza jurídica que en estos casos debe aplicarse en la relación del estudiante con la institución.

Coincidimos con lo que señaló la Licenciada Marcela Castro en el Simposio Interinstitucional sobre Legislación Educativa, en

el tanto sostiene que *“la imposición de cualquier tipo de medida disciplinaria conlleva la obligación ineludible de respetar el proceso establecido legalmente y el respeto al derecho de defensa, garantía de rango constitucional cuya violación implica la nulidad de cualquier acción correctiva que haya sido impuesta”*.

El ordenamiento jurídico ha establecido los mecanismos para imponer las sanciones disciplinarias respectivas con el fin de lograr una educación integral de los educandos pero siempre con respeto de sus derechos fundamentales.

En este sentido, resulta indispensable que cuando se deba imponer una medida disciplinaria a un estudiante se siga cada uno de los pasos establecidos en el ordenamiento jurídico para de esta forma respetar el debido proceso y el derecho de defensa que en todos los casos conserva el estudiante.

La Sala Constitucional se ha mantenido firme al resolver que *“la verificación de todos los pasos establecidos en la ley constituye una verdadera garantía en favor de los estudiantes, que les permiten ejercer su defensa antes de la adopción del acto final correctivo. El alumno no carece de derechos, y la aplicación de un procedimiento adecuado es una de las formas más eficaces de proteger tales prerrogativas, en especial su derecho a la educación”*^[22].

Debemos entonces entender que el ordenamiento jurídico otorga a los centros educativos privados la potestad para regular las relaciones que dentro del mismo centro se desarrollen, siempre que dichas disposiciones no sean violatorias del sistema jurídico costarricense.

Mediante la resolución 9387-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Sala admite que: *“los poderes disciplinarios que ejercite un centro escolar, así sea privado, con respecto a sus alumnos, deben respetar los requisitos mínimos de la garantía del debido proceso, en la expresión y dimensión que tienen en esta área de actividad, y que, por consiguiente, la sanción que se acuerde en un caso concreto contra un alumno no debe resultar de un acto unilateral de la autoridad escolar, ni ser inmoderada, desproporcionada o irrazonable, ni cancelar -por así decirlo- el derecho a la educación que tiene cada estudiante. Por lo demás, la Sala no puede extremar el rigor de la calificación de un proceso disciplinario escolar dado, al punto de conculcar el mismo poder disciplinario, que es parte del ambiente natural escolar, sometiéndolo a la exigencia de requisitos que estén fuera de lugar en ese peculiar entorno”*.

De todo lo anterior, podemos concluir que ningún centro educativo privado, puede ser superior a nuestro Estado de Derecho, por lo que cada uno de los centros docentes debe someterse a las disposiciones que en materia de derecho educativo dicten no solo los legisladores sino atenerse a lo que nuestros órganos administrativos y jurisdiccionales en torno a la aplicación del régimen disciplinario dispongan.

Debemos considerar que, aunque privados, los centros docentes de enseñanza privada, prestan un servicio de interés público, que tiende a la protección del derecho a la educación que todo ciudadano costarricense posee, por lo que las autoridades educativas tiene el derecho-deber de pedir cuentas y tomar las medidas necesarias para lograr la correcta aplicación de la potestad disciplinaria en todos los centros educativos.

CAPITULO IV

Tutela efectiva del Derecho a la Educación ante la aplicación del régimen disciplinario.

Como hemos mencionado a lo largo de la presente investigación, el Derecho a la Educación constituye una garantía fundamental que se otorga a todo ciudadano costarricense a partir de la misma Constitución Política y en los instrumentos internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa y que tienen vigencia dentro de nuestras fronteras.

El Derecho a la Educación, como se ha visto constituye un importante cimiento en el desarrollo de la vida democrática costarricense, razón por la cual el Constituyente estableció al Estado la potestad-deber de velar porque el derecho a ésta se

mantuviera incólume en el desarrollo de la actividad educativa.

El proceso educativo en Costa Rica se desarrolla no solo por medio de la educación pública o convencional, sino que la misma Carta Fundamental en su artículo 79, provee a los particulares de la posibilidad de fundar sus propios centros de enseñanza, pero establece además que en el ejercicio de la actividad educativa y para que ésta sea válida, el particular debe someterse al control estatal.

Es necesario mencionar que en nuestro país la educación privada no es simplemente una bifurcación de la convencional, sino que constituye una forma de desarrollo, ya que busca brindar una calidad en la educación y además la inversión en educación es también un rubro importante dentro de la economía costarricense.

Viabilidad de la creación de Centros de Educación Privada en Costa Rica.

Debido a la importancia que reviste el Derecho a la Educación es necesario cuestionarnos si es viable permitir el funcionamiento de centros de enseñanza privados dentro de nuestras fronteras, o si es preferible plantear estrictísimos controles a los particulares que deseen impartir enseñanza.

Si partimos de que la educación privada es una importante fuente de ingresos para nuestro país entonces no podríamos pensar en la posibilidad de establecer un control tan estricto que provoque renuencia por parte de los particulares en cuanto a la fundación y dirección de estos centros.

La educación a lo largo de la vida representa para el individuo la posibilidad de desarrollar sus destrezas, además plantea la posibilidad de obtener conocimientos y aptitudes que puedan permitirle un desarrollo integral, que lo inserten protagónicamente en la sociedad.

Partimos aquí del hecho de que una sociedad con conocimiento está conformada por una ciudadanía responsable y pujante que provoca el desarrollo del país en diversas áreas, ya que no solo se tiene un desarrollo educativo óptimo, sino que esos ciudadanos conocedores emprenden sus propias empresas lo que trae mayor desarrollo económico y social.

La inversión privada en el campo de la educación en nuestro país ha venido creciendo con el paso del tiempo. Según las estadísticas que mantiene el Ministerio de Educación Pública, en la actualidad en Costa Rica funcionan más de ochocientos centros docentes privados que brindan enseñanza oficial en los diversos niveles educativos. (ver anexo)

El punto clave aquí sería determinar si este auge se debe a una mejor promoción por parte de estos Centros de Enseñanza o es un asunto de calidad, situación que entonces debe preocupar a las autoridades en materia educativa.

Debemos recordar, que parte de la tutela de la educación que debe llevar a cabo el Estado implica un equilibrio entre la calidad de la enseñanza que se imparte en la educación pública y la que prestan los centros docentes privados, con el fin de lograr que se cumpla en todo el quehacer costarricense el principio de igualdad tutelado en el artículo 28 de Nuestra Constitución.

El funcionamiento de Centros de Enseñanza Privados hace valer el Derecho a Aprender, derecho que tienen los educandos y que en la mayoría de los ocasiones les es concedido por medio de sus padres. La diversidad de Instituciones de Enseñanza manifiesta el respeto a lo establecido no solo a nivel constitucional, sino que permite el desarrollo de la normativa internacional. Con respecto a este tema, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 26 inciso 3 dispone: *“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*.

Como hemos analizado en capítulos anteriores la libertad de enseñanza, se bifurca en el Derecho de Enseñar que se concede a los particulares, y además implica el Derecho de Aprender de los educandos. Como venimos diciendo este Derecho de

Aprender se relaciona con la creación de Centros de Enseñanza diversos, con el fin de que el beneficiario de la actividad pueda elegir entre una gama de opciones la que más se ajuste a sus necesidades. En el artículo 13 inciso 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece que *“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado criterios jurisprudenciales muy importantes en torno a esta materia a partir de la interpretación de los artículos citados en los párrafos anteriores. Nuestro Órgano Constitucional ha resuelto que *“Este derecho de toda persona a educarse y educar a sus hijos en un centro de enseñanza que considere acorde con sus creencias no podría garantizarse si sólo hubiera disponible una opción educativa o, lo que equivaldría a lo mismo, si el Estado ejerciera sobre la educación privada un control tal que implicara identificarla o uniformarla, de derecho o de hecho, con las instituciones de enseñanza estatal. Con otras palabras, no sería sino con grave cercenamiento de la libertad de elegir el que sólo pudiera hacerse respecto de instituciones privadas cuya enseñanza fuera equivalente o prácticamente equivalente a la oficial o pública”*.

Los padres o encargados en busca de una mejor opción educativa para sus hijos buscan no solo la rentabilidad sino la comodidad, el crecimiento educativo y cognoscitivo y el respeto, pues se parte del hecho de que si se paga por un servicio, éste debe ser de la más alta calidad. Y tal parece que en este campo la iniciativa privada ha pagado con creces las aspiraciones de los tutores quienes mantienen a sus hijos en dichas instituciones durante la mayor cantidad de tiempo de su vida académica.

Algunas de las razones para que los padres o tutores prefieran la enseñanza privada sobre la que brinda el Estado, son las que se citan a continuación:

- **Desarrollo de mejores individuos y nivel educativo**

La mayoría de los centros de enseñanza privados promueven dentro de sus ofertas educativas una serie de elementos adicionales que llaman la atención de los padres a la hora de elegir la institución en que desean integrar a sus hijos.

Además, muchos colegios tienen dentro de sus ideales normas de moral, de conducta y hasta religiosas, lo que promueve que de acuerdo a los intereses de los tutores, padres de familia y hasta los mismos educandos se decidan por un centro de enseñanza que reúna todas sus expectativas no solo académicas sino de desarrollo social.

Asimismo, algunas instituciones privadas ofrecen programas adicionales como el bachillerato internacional o educación con énfasis en algunas ramas, lo que permite al individuo un desarrollo más rápido y completo antes de enfrentarse a la educación superior, aparte de aquellos colegios de naturaleza totalmente vocacional y técnica que brindan a la actividad laboral una serie de técnicos especializados en diversas ramas.

Aunado a esto, es importante mencionar que muchos de los costarricenses han dejado de confiar en la educación pública por el abarrotamiento dentro de las aulas, la gran cantidad de suspensiones dentro del proceso de aprendizaje por motivo de huelgas y capacitaciones y por el incremento en la violencia que en los últimos tiempos se ha venido gestando en las instituciones que imparten la enseñanza convencional.

- **Posibilidad de exigir un servicio de calidad**

Aunque en principio los costarricenses tenemos el derecho a exigir que la educación que se brinde en todos los centros docentes que operan dentro de nuestras fronteras sea de la más alta calidad, es un hecho que el grave problema que enfrenta nuestra economía, y la lentitud para obtener respuesta por los reclamos o solicitudes ante los entes administrativos, provoca que la ciudadanía prefiera obtener servicios privados.

La educación es uno de esos servicios por los que el costarricense prefiere pagar con el fin de poder exigir un servicio de

calidad.

Esta posibilidad de pedir a cambio de una inversión económica, un servicio de la más alta calidad que satisfaga las expectativas del consumidor, es propio de las relaciones contractuales que se desarrollan entre los particulares. Aquí se parte de la premisa de que el consumidor paga por un servicio, visto desde otra perspectiva el centro educativo privado presta a tutores y estudiantes un servicio por el cual debe ser remunerado.

La remuneración que se da a cambio de la prestación del servicio educativo, obliga a los directores de los centros de enseñanza privados a prestar un servicio de calidad, pues esta es la exigencia del mercado.

Esto además permite a quien elige el servicio de educación privada resolver sus controversias en una vía más expedita.

Participación en actividades deportivas y culturales

Precisamente, por la naturaleza del servicio que ofrecen los centros de enseñanza privados, y los recursos que obtienen de los mismos consumidores, dentro de sus programas educativos pueden incluir actividades en búsqueda de un desarrollo integral de los educandos.

Así, los estudiantes además de obtener conocimiento y avanzar en el desarrollo de su actividad educativa, puede explotar sus destrezas y habilidades deportivas o culturales.

Posibilidad de aprender otros idiomas.

En la mayoría de los centros de enseñanza privados se da mucha importancia al aprendizaje de al menos un segundo idioma. Esta posibilidad de obtener una educación bilingüe de alta calidad, motiva a los padres y encargados a optar por los servicios educativos privados.

Disfrute de instalaciones más cómodas y modernas.

Salta a la vista la diferencia estructural que existe entre el espacio físico de las instituciones de enseñanza convencional y el que poseen los Centros de Enseñanza Privados.

Escapa a los objetivos de la presente investigación referimos a los motivos por los cuales la mayor cantidad de los edificios que pertenecen al Estado y que son utilizados como Centros de Enseñanza se encuentran deteriorados al punto de hacernos meditar acerca de la seguridad de los estudiantes al recibir sus lecciones en dichas infraestructuras.

Nos interesa mencionar aquí, que es definitiva la ventaja que en este sentido tiene el particular al fundar y desarrollar su actividad educativa, ya que cuenta con recursos económicos que provienen de los mismos prestatarios del servicio.

La mayoría de los Centros de Enseñanza Docentes ofrecen infraestructuras modernas y amplias que permiten el desarrollo no solo de la actividad educativa, sino que además promueven la puesta en marcha de actividades extracurriculares que permiten un desarrollo integral de los educandos.

En virtud de las razones expuestas la educación privada se ha convertido en nuestro país en una importante herramienta de desarrollo. No podemos negar que la apertura de centros docentes privados ha hecho que las autoridades educativas deban esforzarse por ofrecer una educación de más calidad.

Debido a esa posibilidad de que la actividad educativa cada vez se concentre más en los centros de enseñanza privados, es que el Estado debe procurar un mejor control en el desarrollo de la actividad de las instituciones privadas.

La autoridad de gobierno en materia de educación debe controlar que la actividad educativa de los Centros de Enseñanza Privados se desarrolle apegada a los principios y valores propios del ser costarricense, y además debe velar porque cada día

esa brecha entre la educación convencional y la privada vaya desapareciendo con el fin de hacer honor al principio de igualdad que se contempla en el artículo 28 constitucional, y en procura de desarrollar mejores ciudadanos que a la postre constituye el desarrollo de un país con más y mejores oportunidades para las futuras generaciones.

La iniciativa privada en materia educativa es un apoyo muy importante en el desarrollo de la actividad educativa costarricense, ya que la creación de centros docentes privados y su utilización por parte de los consumidores permite que el volumen de estudiantes que aspiran a la educación pública disminuya, esto permite que niños con pocos recursos tengan acceso a esta educación. Además al disminuir la demanda en la educación pública, pueden brindarse programas de más calidad y más personalizados que permitan a los educandos aprovechar su educación.

Como hemos mencionado, la educación privada en la mayoría de las instituciones es de muy alta calidad, lo que promueve un desarrollo mayor de la educación costarricense, ya que se genera un mercado en el cual para poder abarcar mayor población se debe ofrecer servicios de mejor calidad.

La educación privada en nuestro país ha traído un importante cambio en el desarrollo de las políticas educativas y permite a la población estudiantil elegir la educación que desea recibir, promoviendo el desarrollo de una educación voluntaria y responsable que pueda desarrollarse más ágil efectivamente.

De esta forma, debemos reconocer que el conocimiento que se proporciona por medio de la educación constituye un importante eslabón en la cadena de la economía, por lo que el Estado no solo en cumplimiento de su deber de tutelar el desarrollo de la educación en nuestro país, sino por la trascendental importancia que la educación tiene para la economía, que debe ejercer un control efectivo en el desarrollo de la actividad educativa.

Como menciona Francisco José Piñón citando a Drucker en su artículo Educación como herramienta estratégica, *“una economía en la que el conocimiento ha llegado a ser el principal recurso productor de riqueza, plantea a las instituciones de educación, nuevas y exigentes demandas de eficacia y responsabilidad”*^[23].

Sin embargo, no podemos tener un correcto desarrollo de la actividad educativa, si no establecemos sistemas de control realmente efectivos que puedan funcionar dentro de los límites previamente impuestos por el ente rector de la educación en nuestro país.

El objeto de la presente investigación es determinar si los procedimientos que se aplican en los diferentes centros educativos producto del incumplimiento del Régimen Disciplinario responde a las necesidades de los educandos, y sobre todo si dicho procedimiento respeta sus derechos fundamentales.

Debemos entonces, hacer referencia al procedimiento legal establecido para la aplicación de sanciones a los estudiantes en caso de incumplimiento al régimen disciplinario contemplado en los Reglamentos Internos de los Centros de Enseñanza.

El procedimiento establecido en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes.

En la actualidad, cuando se hace necesaria la imposición de sanciones a los educandos por haber incumplido alguna norma atinente al Régimen Disciplinario de la Institución es el procedimiento que se establece en el DE 29373-MEP titulado Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes.

Dicho Reglamento contempla un capítulo denominado “Evaluación de Conducta” en el que se detalla el mecanismo que debe seguirse para determinar la nota de conducta que debe llevar cada uno de los estudiantes, y es en este mismo capítulo donde se establece lo referente a la aplicación de sanciones, llamadas en este reglamento “acciones correctivas”.

El artículo 68 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes establece que *“Independientemente de la calificación de cada período, cuando el estudiante cometa una falta tipificada en el Reglamento Interno de la institución o que contravenga lo señalado en el artículo 59 de este Reglamento, deberá aplicársele una “acción correctiva” acorde con la falta cometida y que procure un cambio positivo en*

su comportamiento social”.

Vale la pena mencionar que estas “acciones correctivas” de que habla el Reglamento en cuestión deben aplicarse a los estudiantes con propósitos educativo – formativos, partiendo de esa necesidad los redactores del Reglamento establecen un procedimiento muy sencillo que según nuestro criterio es insuficiente para averiguar la verdad real de los hechos, además de ser un procedimiento que postula parcialidad ya que son las mismas autoridades del Centro Educativo las que determinan la imposición o no de una sanción.

El Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes establece en su artículo 91 el procedimiento para la aplicación de acciones correctivas, de la siguiente forma:

En todos los niveles, ramas y modalidades del sistema educativo formal, la aplicación de las acciones correctivas señaladas en este Reglamento por la comisión de faltas graves, muy graves y gravísimas, serán establecidas en la forma siguiente:

- a) Un funcionario docente, técnico-docente, administrativo-docente, administrativo o miembro de la directiva de sección, notificará al profesor guía o al maestro a cargo la falta cometida por el estudiante.*
- b) El profesor guía o maestro a cargo, según el caso, en conjunto con el Orientador (si lo hubiere), analizará, verificará y tipificará la falta cometida y definirá las acciones correctivas correspondientes.*
- c) En un plazo no mayor de tres días hábiles después de definidas las acciones correctivas a las que se refiere el inciso anterior, el Profesor Guía o Maestro a cargo - según sea el caso - comunicará por escrito al padre de familia o encargado las faltas que se le imputan al alumno y su tipificación y le informará, además, de su derecho de acceder al expediente administrativo correspondiente.*
- d) El estudiante, su padre de familia o encargado contará con un término de tres días hábiles contados a partir de la comunicación que se señala en el inciso anterior para que realice el descargo, alegue lo pertinente y ofrezca las pruebas que juzgue oportunas.*
- e) Si en el término previsto en el inciso anterior no se presentaran pruebas de descargo, el Profesor Guía o Maestro a cargo procederá a establecer la medida correctiva que corresponda.*
- f) Si hubiere descargo dentro del período señalado y éste, a juicio del profesor guía o maestro encargado, estuviera fundamentado suficientemente, entonces procederá a desestimar o modificar la medida correctiva.*
- g) La resolución final deberá ser notificada al padre de familia o encargado y copia de la misma será enviada, al archivo del comité de evaluación y al expediente personal del estudiante.*

Si bien es cierto, este procedimiento está apegado al Principio de Celeridad, principio muy necesario en la aplicación de sanciones de esta índole, también es cierto que un procedimiento tan sencillo y dirigido por los docentes y autoridades educativas de la Institución deja en indefensión a estudiantes.

Aún cuando se establece la posibilidad de defenderse y participa a los padres de familia o encargados en el procedimiento, deja de lado la imparcialidad, por ello proponemos que se establezca un mecanismo igualmente ágil pero con una mayor protección de los derechos de los beneficiarios finales del Derecho a la Educación.

Debemos partir de que aunque se permite el ofrecimiento de pruebas de descargo no existe un verdadero contradictorio que permita a los padres de familia o encargados y a los mismos estudiantes ejercer de forma efectiva su Derecho de Defensa.

Una respuesta a esta necesidad de control, es dar mayor contenido al Derecho Educativo, pues es el Derecho Educativo el que compila los lineamientos básicos para el desarrollo de la educación costarricense.

Derecho Educativo

El Derecho Educativo no constituye una rama del Derecho en sí misma, mas bien es una clase de la rama del Derecho Público, específicamente una subespecie del Derecho Administrativo, pues es en éste que encuentra sus principios. El derecho educativo dentro del derecho positivo del país, encuentra su ubicación dentro del derecho público, y dentro de este como una rama del derecho administrativo.

El derecho administrativo es el conjunto de normas que tienen por objeto la regulación de la función administrativa del

Estado, y si como dijimos al iniciar la presente investigación la actividad educativa constituye una función administrativa, es a partir de este derecho, del administrativo, que el derecho educativo encuentra su fundamento.

Lo anterior es consecuencia del hecho de que la actividad educativa está a cargo del Estado, en otras palabras el Estado es el titular de la actividad educativa, ya sea mediante la prestación directa del servicio, la dirección general de la actividad educativa o su inspección.

Esta titularidad del Estado se cumple por medio de la función administrativa, la cual se regula por medio del Derecho Administrativo, lo que implica que el Derecho Educativo se ve influenciado directamente por el Derecho Administrativo, que lo ha dotado de principios propios de la actividad administrativa.

Para el Licenciado Celín Arce, *“el Derecho Educativo es un componente especializado del Derecho Administrativo al que le resultan aplicables sus principios y disposiciones jurídicas generales”*^[24].

En la actualidad no sería viable tener el Derecho Educativo como una rama autónoma del Derecho, el Derecho Educativo no puede apartarse por completo del Derecho Administrativo, pues para ello sería necesario el desarrollo de principios propios que regulen la materia.

El derecho, en este caso, se convierte en el móvil por medio del cual la educación puede llevarse a cabo en una forma más ordenada y adecuada.

Según manifiesta el Licenciado Arce, en su libro Derecho Educativo, *“El derecho educativo tiene por objeto la regulación de la educación en la sociedad en todas sus manifestaciones: el sistema educativo, las formas de prestación educativas, los derechos y deberes de sus beneficiarios, y los derechos y deberes fundamentales de las personas respecto a la educación, en suma el régimen jurídico de la educación en una sociedad determinada”*^[25].

Entonces, podemos decir que las relaciones que se suscitan producto del desarrollo de la actividad educativa, deben ser dilucidadas con base en las normas contenidas dentro del derecho educativo, pues éste constituye una rama especializada del derecho que tiende precisamente a tutelar de una forma más efectiva los derechos de quienes intervienen en el desarrollo de la educación en nuestro país.

Debemos decir que el Derecho Educativo no solo responde a la obligación de velar por el desarrollo de la educación, impuesta al Estado desde la misma Constitución, sino que responde también a los convenios y pactos internacionales en los cuales nuestro país ha formado parte.

Así, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el compromiso de los estados parte de adoptar providencias para lograr la efectividad de los derechos que se derivan de las normas contenidas en el Pacto en cuestión, las cuales incluyen normas de carácter económico, social, de ciencia, de cultura y de educación, que constan en los instrumentos internacionales firmados por los Estados parte.

El derecho educativo costarricense está conformado por una serie de leyes, reglamentos y decretos que regulan el desarrollo de la actividad educativa en nuestro país. Dicha normativa, regula las relaciones que surgen a partir de la interacción entre los sujetos que conforman la actividad educativa, sea las relaciones entre docentes, padres de familia y estudiantes.

El derecho educativo costarricense sin embargo se encuentra bastante disperso en diversas normas del ordenamiento jurídico, debemos mencionar que la autoridad en materia de educación no ha compilado en una forma absoluta las disposiciones que den contenido al derecho educativo, por lo que podemos decir que en Costa Rica el Derecho Educativo está compuesto por todas aquellas disposiciones que se relacionen con el desarrollo de la actividad educativa sin distinción de que sea la convencional o la actividad educativa privada.

No podemos dejar de lado, que aunque el Derecho Educativo recoge los lineamientos básicos que rigen el desarrollo de las relaciones entre los sujetos que se interrelacionan en la relación docente, en el caso de los centros de enseñanza privados, la relación que se manifiesta surge a partir de un contrato, lo que implica que además de aplicar el contenido del Derecho Educativo, se aplican los principios propios del derecho privado.

Es decir, que en la actividad educativa privada, las relaciones se regulan de acuerdo a los lineamientos propios del derecho privado, pero el derecho a la educación de los estudiantes encuentra su tutela en el Derecho Educativo, por lo que podemos concluir que la relación contractual privada que da vida a la relación académica entre el centro de estudios y los padres o tutores no puede estar por encima del interés jurídico que reviste el Derecho a la Educación.

A continuación analizamos este carácter contractual que revisten las relaciones entre los centros de enseñanza y los usuarios del servicio, entiéndase padres, encargados y educandos.

Carácter contractual de las relaciones entre padres y centros de enseñanza privados

En el caso de los centros docentes privados, la relación que existe entre el padre o encargado y la institución es una relación contractual en la que las partes se obligan a cumplir con las obligaciones que se imponen mutuamente al firmar el instrumento contractual.

Don Alberto Brenes Córdoba señala que el contrato es *“el convenio de dos o más personas para constituir una relación entre ellas* [\[26\]](#)*”*. Para don Diego Baudrit Carrillo el contrato *“es una convención, un acto jurídico que encierra la manifestación de voluntades que tienden a producir efectos de derecho”* [\[27\]](#).

El contrato es una de las principales fuentes de las obligaciones en nuestro país, pues es por medio de los contratos que los individuos realizan la mayoría de sus negocios. En este mismo sentido, el artículo 632 del Código Civil Costarricense señala que el contrato tiene naturaleza de fuente de obligaciones

Al respecto, el mismo *“Reglamento sobre Centros Docentes Privados”* establece en su artículo 21, que *“sin perjuicio de la naturaleza jurídica del centro docente privado, las relaciones entre éste y cada padre de familia, con motivo de la educación de sus hijos menores, o con éstos cuando fueren mayores de edad, será de carácter contractual* [\[28\]](#)*”*.

A partir de la interpretación del artículo citado, entonces podemos entender que en el proceso de aprendizaje intervienen diversas partes, que se obligan en una relación netamente privada, lo que implica que estos individuos también resultan vinculados en la aplicación del régimen de disciplina.



En la relación educativa intervienen al menos tres sujetos, que vale la pena distinguir:

La institución, representada por el Director designado, y en forma cotidiana por los profesores y personal de apoyo que laboran en la institución.

El educando, que de una forma activa interviene en el proceso educativo y que es el principal obligado al referirnos al cumplimiento del régimen de disciplina.

Los padres o encargados, que de una forma pasiva, por medio de sus tutelados, se ven afectados en el desarrollo del proceso educativo.

El que la relación entre el centro docente y los padres de familia sea de carácter contractual implica la obligación de los tutores o encargados de observar las reglas a que se comprometen en el contrato educativo. La firma de dicho contrato vincula al educando quien es el beneficiario en este caso, pero que se obliga a acatar las disposiciones contractuales a que sus tutores se comprometen.

En el "Tratado de los Contratos" don Alberto Brenes Córdoba señala que los contratos revisten carácter obligatorio por el solo consentimiento de las partes. Esto implica que en uso de la voluntad los padres se obligan y obligan al educando, pues aun en ausencia de contrato se entiende que la permanencia del estudiante en el centro educativo manifiesta la voluntad de sus tutores.

Dentro del ámbito de la contratación privada que las leyes regulan existen disposiciones que son de interés particular, respecto de las cuales la autonomía de la voluntad se mantiene incólume, esto permite que los contratantes establezcan las obligaciones a que desean obligarse.

No existe norma constitucional que establezca la libertad de contratación, pero la posibilidad de contratar con base en la voluntad de las partes se sobreentiende, porque si las acciones privadas están fuera de la ley, ello significa que los individuos pueden contratar libremente sobre asuntos de interés privado, siempre que sus acciones no dañen la moral o el orden público, ni perjudiquen a tercero.

Debemos hacer la salvedad, de que el hecho de que la relación entre el centro docente privado y los padres o encargados surja producto de un acuerdo y de la firma de un contrato, no quita que el derecho a la educación debe mantenerse incólume. Es decir, que la contratación que llevan a cabo las partes no excluye en modo alguno el interés público que la actividad educativa reviste.

Como mencionábamos en párrafos anteriores, el carácter contractual que provoca el surgimiento de la relación educativa entre el centro docente privado y los padres o encargados no puede privar sobre el derecho a la educación que tiene todo ciudadano costarricense por el hecho de serlo.

Es decir, que si bien es cierto el contrato de servicios que firman las partes hace que la relación jurídica se rija por los principios propios del derecho privado, también es cierto que el derecho a la educación encuentra su tutela en el Derecho Educativo y Constitucional vigentes en nuestro país.

Es así como las cláusulas convenidas por las partes, aun cuando sean producto de la voluntad de los intervinientes, deben dar tutela al derecho a la educación, pues debe recordarse que el derecho a la educación es un derecho humano fundamental irrenunciable y sobre el cual nadie puede negociar.

De esta forma, aunque la actividad educativa privada encuentre su regulación en el derecho privado por ese interés superior, las convenciones que sean contrarias al derecho a la educación deben entenderse nulas.

Volvemos a mencionar en este punto que por lo trascendental del bien jurídico tutelado, es que debe establecerse un control que vele en forma adecuada por la tutela efectiva de este derecho fundamental.

Por ello, aunque el carácter contractual de la relación entre los centros de enseñanza privados y los usuarios, implique la aplicación del derecho privado, el Estado tiene la potestad para intervenir en los casos en que lo considere necesario, además en los casos en que la regulación interna de las instituciones sea omisa o abusiva cabe la posibilidad de aplicar la normativa creada para la enseñanza convencional.

Entonces, la aplicación del Derecho Educativo y el control efectivo por parte de la autoridad estatal, deben darse con el fin de velar adecuadamente por el derecho a la educación que ostenta cada uno de los ciudadanos costarricenses.

Garantía Constitucional

Jurisprudencia

La enseñanza, en todos sus niveles, es una función pública, esto debido a que es un derecho y garantía social establecido no solo constitucionalmente, sino que forma parte de los derechos fundamentales del hombre.

El que la educación sea considerada un derecho fundamental implica que tiene una tutela superior, esto aunado a la protección que el legislador ha dado a partir del texto constitucional, en donde se establece al Estado el deber de velar por el correcto desempeño de esa actividad dentro de nuestras fronteras.

El Derecho a la Educación obliga al Estado a desplegar una gran actividad, para efectos de organizar toda una estructura administrativa educativa formal, que permita el desarrollo adecuado de la actividad educativa en nuestro país.

En este sentido la actividad educativa constituye para el Estado costarricense un deber ineludible. Este deber de promover el desarrollo de la educación tiene dimensiones bastante amplias, precisamente por el sistema democrático en el que nos desenvolvemos.

Nuestro ordenamiento jurídico a partir de la propia Carta Fundamental establece que la educación es gratuita y costeada por la Nación (artículo 78, Constitución Política de Costa Rica). Además se tutela dentro del mismo título de la Educación y la Cultura la libertad de enseñanza y se impone al Estado el deber de estimular la iniciativa privada en esta materia.

El legislador además por medio de la Ley Fundamental de Educación desarrolla la norma constitucional que prevé el Derecho a la Educación a favor de los ciudadanos costarricenses. El artículo primero, de la ley en mención establece que *“todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia adecuada”*.

El hecho de que el Derecho a la educación reciba tutela a partir de la misma Constitución Política, lo constituye en un derecho fundamental que se otorga a favor del individuo por el simple hecho de serlo. Esta importancia que se da al Derecho a la Educación tiene como consecuencia que el mismo deba ser tutelado por medio de una vía ágil y expedita.

Además, de que se ha recogido como un derecho o garantía individual, recordemos que el derecho a la educación es considerado un derecho humano fundamental, tutelado por ende no solo en el ordenamiento jurídico positivo, sino que se tutela también por medio del derecho internacional.

Un ejemplo de esa tutela que recibe el derecho a la educación en el derecho internacional es el artículo 23 de la Declaración de los Derechos Humanos que establece que *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria”*. Asimismo la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo 12 que *“Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria por lo menos”*, y agrega en el artículo 31, que, *“toda persona tiene el deber de adquirir a los menos la instrucción primaria”*.

Como hemos mencionado, en conjunto con el derecho a la educación propiamente dicho, se establecen en la Carta Magna otros derechos que se relacionan con éste, tal es el caso de la libertad de enseñanza, que permite a los particulares llevar a cabo la actividad educativa bajo ciertas normas y regulaciones estatales.

En nuestro país, el resguardo de éstos derechos relacionados con el desarrollo de la actividad educativa ha encontrado una amplia tutela en las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Con relación a la tutela que la Sala Constitucional ha brindado a la actividad educativa, podemos decir que ha sido bastante amplia, no han escapado a éstos criterios jurisprudenciales, los que se refieren al régimen disciplinario, en este sentido nuestro Tribunal Constitucional actúa como un vigilante de los derechos fundamentales, como un órgano que vela por la aplicación justa y equitativa de las normas.

En el voto 3550-92, la Sala Constitucional resolvió que *“el derecho y libertad de aprender es de tal modo fundamental que deben procurarse los medios y garantías para que aquélla sea excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población”*.

Los considerandos de esta sentencia nos hacen ver de forma clara la importancia que reviste el derecho a la educación. Nuestro órgano constitucional manifiesta que el Estado tiene el deber de proveer los medios para que la educación sea accesible para todos. Además en dicho voto la Sala manifiesta que la educación costarricense debe tener como principal característica la excelencia.

La interpretación que ha dado la Sala Constitucional en cuanto a la calidad de la educación y la obligación del Estado por el correcto desenvolvimiento de la actividad educativa hace referencia al modo de pensar del costarricense con relación a la educación, ya que desde que se formula el derecho a la educación el Estado costarricense y la población que lo conforma ha luchado porque la educación que se brinde dentro de nuestras fronteras sea de la más alta calidad. No escapa a esta forma de pensamiento la redacción de los magistrados de la Sala Constitucional.

Aunado a esta obligación del ente estatal de velar por el desarrollo de la educación dentro de un parámetro de calidad, la nuestro Tribunal Constitucional ha manifestado en la redacción del voto 7462-01 que *“el derecho a la educación garantiza la posibilidad de acceso de todo ciudadano a la educación que estime conveniente”*.

Debemos tomar en cuenta que este acceso a la educación de todo ciudadano no solo implica la promoción de la educación pública que es gratuita, sino que al manifestar que todo ciudadano tiene derecho a acceder la educación que estime conveniente nos lleva a retomar el tema de la libertad de enseñanza.

La Sala en este sentido, establece de forma tácita que por medio de la creación de centros de enseñanza de carácter privado, los estudiantes en asocio con sus padres o encargados pueden determinar la educación que desean recibir.

En cuanto a este tema, de la libertad de enseñanza, la Sala Constitucional resolvió en el voto 11166-00, que *“la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 79 de la Constitución Política, implica el derecho de crear instituciones educativas, y el derecho de quienes educan, a desarrollar esa función con libertad dentro de los límites propios del centro docente que ocupan. Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos y de participar en el proceso educativo”*.

La jurisprudencia constitucional además ha permitido que los centros de enseñanza privados establezcan sus propias normas internas, a las cuales quienes deseen acceder al centro educativo deben someterse. En este sentido el voto 1027-00 establece que *“el centro de educación privada puede darse su propia organización administrativa, sin perjuicio de que el Estado pueda y deba someterlo a ciertos controles. El centro educativo privado tiene la posibilidad de crear y aplicar mecanismos de ingreso, reglas de disciplina, normas de evaluación”*.

El voto 11166-00 de la Sala Constitucional es muy amplio al referirse a la amplitud de la potestad disciplinaria que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia conceden a los centros de enseñanza privados, dicho voto manifiesta: *“así como los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que reciben sus hijos y a formar centros de enseñanza acordes a sus preferencias -como el énfasis en la música, humanidades, técnica, etc.-, a su concepción del mundo, a sus ideologías, a su moral, a su religión, etc.,*

promotores de centros de enseñanza, a su vez, pueden escoger determinados proyectos educativos -incluso para grupos minoritarios cuyo respeto obliga esencialmente el sistema democrático- y aceptar o rechazar a los participantes en ese proyecto, siempre que ello no tenga su causa en normas, actos o situaciones discriminatorias o desigualdades contrarias a la dignidad humana, porque la libertad de escoger implica, necesariamente, la de escoger entre opciones desiguales. La libertad de educación consagrada en el artículo 79 constitucional implica el derecho de crear instituciones educativas, y el derecho de quienes educan, a desarrollar esa función con libertad dentro de los límites propios del centro docente que ocupan, con lo cual, los centros educativos privados cuentan con absoluta facultad de adoptar decisiones internas propias -en tanto no contravengan el Ordenamiento”.

Esta sentencia otorga un amplio contenido a la Libertad de Enseñanza establecida en el artículo 79 de nuestra Constitución Política, ya que reconoce expresamente la posibilidad de que se produzca una desigualdad en el desarrollo de la actividad educativa, menciona el órgano constitucional en ese considerando que precisamente es esa desigualdad la que da paso al desarrollo de la libertad de enseñanza.

Esta sentencia además otorga amplitud a los particulares en el desarrollo de su actividad educativa, al darles la posibilidad de aplicar los planes de estudio que consideren más apropiados y establecer sus propias normas internas, atinentes a la disciplina, evaluación, etc.

Nuestro órgano constitucional no ha dejado de lado tampoco señalar que en las relaciones entre los centros de enseñanza privados y los alumnos, la misma relación educativa requiere que tanto padres o encargados como estudiantes respeten las reglas disciplinarias establecidas por la institución, es en ese sentido que el voto 11166-00 de la Sala Constitucional manifiesta que *“el alumno cuenta con la posibilidad de poder matricular las materias según el plan de estudios del Centro, siempre que cumpla con los requisitos exigidos, y se ajuste al código de conducta de la institución”.*

Podemos afirmar que la Sala Constitucional ha dotado por medio de la jurisprudencia de un amplio contenido al Derecho Educativo, por medio de sus resoluciones este órgano que garantiza la constitucionalidad de las actuaciones dentro de nuestras fronteras ha interpretado las normas que regulan la aplicación y el desenvolvimiento de estas importantes garantías fundamentales, sea el Derecho a la Educación, la Libertad de Enseñanza, el Derecho de Aprender, el Derecho de Enseñar, entre otros.

Garantía jurisdiccional

Cuando surgen controversias producto del desarrollo de la actividad educativa en los Centros de Enseñanza Privados, los padres o tutores e incluso los propios estudiantes con el fin de encontrar tutela a sus derechos fundamentales en muchas ocasiones han debido presentarse ante el ente jurisdiccional.

No existe un trámite legal establecido previamente para que los actores del sistema educativo encuentren el respaldo para sus derechos, en los casos en que alguna de las partes de la relación educativa considere que sus derechos están siendo amenaza o lesionados, pueden presentarse ante el Departamento de Centros Docentes Privados y plantear la queja formal contra el Centro de Enseñanza, sin embargo, este procedimiento administrativo es realmente lento y poco efectivo, por lo que la interposición de este procedimiento ante el Departamento encargado de velar por el funcionamiento de las instituciones de enseñanza privada no sería suficientes si no se plantea simultáneamente un proceso jurisdiccional.

Debido a ello, en el capítulo quinto se procede a establecer una propuesta de procedimiento administrativo el cual seguir ante la presentación de una denuncia o queja del educando, o de la imposición del régimen disciplinario por parte de la institución.

La mayor cantidad de controversias se dilucidan en sede constitucional, debido a que la amenaza o violación al Derecho a la Educación constituye una lesión directa contra los derechos fundamentales y es ésta la vía para intentar la tutela de tan importantes garantías.

En los casos en que se produce una lesión al Derecho a la Educación por parte de un Centro Docente Privado, el interesado puede plantear un Recurso de Amparo contra Sujetos de Derecho Privado.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su artículo 57 indica: que esta clase de demandas se conceden “...*contra las acciones u omisiones de sujetos de derecho privado, cuando éstos 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 a que se refiere el artículo 2, inciso a) de esta misma Ley...*”

En este sentido, las actuaciones que se dan por parte de las autoridades educativas en los Centros de Enseñanza Privados permiten que el particular ofendido acuda ante la vía constitucional con el fin de encontrar tutela a sus derechos fundamentales.

Los Centros de Enseñanza privados cumplen en su actuar con los presupuestos planteados en el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues por un lado, la enseñanza en todos sus niveles es una función pública, que sin embargo los particulares pueden desempeñar, manteniéndose bajo la inspección del Estado; y además, se encuentra en una situación jurídica de poder frente a los estudiantes, en razón de que sus decisiones inciden directamente en los derechos fundamentales de los estudiantes a su cargo.

El cumplimiento de los presupuestos para dar curso a los Recursos de Amparo contra Sujetos de Derecho Privado, abre la jurisdicción constitucional para que los estudiantes o sus tutores acudan ante la Sala Constitucional para dilucidar en una forma ágil las controversias que producto de la actividad educativa se den en los Centros de Enseñanza Privados.

Sin embargo, debemos recordar que la Sala Constitucional entra a analizar únicamente los casos en que se amenacen o lesionen derechos fundamentales, pues la jurisdicción constitucional no pretende sustituir los trámites de la jurisdicción ordinaria.

En este sentido la Sala Constitucional, en su voto 389-90 de las catorce horas diez minutos del 17 de abril de 1990, establece “*El presupuesto que establece el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ...o se encuentren en el 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... no lo es con el fin de que se pueda sustituir a la jurisdicción común, sometiendo a este Tribunal asuntos que pueden ser ventilados por otros medios jurisdiccionales*”.

En cuanto a la posibilidad de que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva acerca de asuntos relacionados con la imposición de disciplina en los Centros de Enseñanza, la misma Sala ha resuelto en el voto 2007-00, que “*Cuando se trata de materia disciplinaria, no compete a esta Sala determinar si proceden o no las suspensiones por cuanto dicha materia excede el carácter sumario del amparo, al implicar la práctica de detalladas diligencias probatorias. En estos casos, lo que sí debe analizar esta Sala es si dichas sanciones disciplinarias fueron impuestas respetando los derechos fundamentales del sancionado. Para lo anterior, la Sala debe analizar si las medidas correctivas fueron determinadas en consonancia con las facultades de los centros de enseñanza, establecidos en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, así como el entero apego a los derechos constitucionales de debido proceso, razonabilidad, etc*”.

Es así, como la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como el órgano encargado de velar por la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los costarricenses se convierte en la vía más efectiva en los casos en que surjan controversias que puedan lesionar el Derecho a la Educación de los estudiantes.

CAPITULO V

Una propuesta: adición de un capítulo referente a la aplicación del régimen disciplinario y sancionatorio en el Reglamento sobre centros docentes privados.

Como hemos venido desarrollando a lo largo de la presente investigación, el Estado tiene la potestad – deber de velar por el

correcto desarrollo de la actividad educativa a cargo de los particulares.

En este sentido hemos manifestado que la intervención estatal en el desarrollo de la educación privada debe ser efectivo, pero nunca abusivo. Es decir, que los particulares tienen el derecho constitucional de establecer la enseñanza que desean ofrecer, pero el ente estatal tiene la potestad para velar porque en el desarrollo de dicha enseñanza se respeten los principios propios de nuestro Estado de Derecho.

Partimos de la premisa de que si el Estado ejerce un efectivo control de la actividad educativa que ofrecen los particulares, los derechos de los educandos obtendrán un resguardo mucho más amplio y se podrían evitar los abusos por parte de quienes ostentan el poder en las relaciones educador - educando.

Para lograr este control, es necesario que el ente rector de la educación establezca los parámetros mínimos que deben acatar las Instituciones de Enseñanza Privada en la formulación de los Reglamentos Internos, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del Régimen Disciplinario y la imposición del Régimen Sancionatorio.

Como lo menciona la asesora jurídica del Ministerio de Educación en su oficio de número AJ-276-C-03 de fecha 07 de agosto de 2003, *“no existe reglamento o directriz tendientes a establecer los estándares mínimos para los reglamentos que elaboran los centros docentes privados, no obstante, estos deben garantizar su apoyo con el ordenamiento jurídico”*.

Coincidimos con el criterio de la Licenciada Cerdas en el sentido de que la formulación de los Reglamentos Internos de los Centros de Enseñanza Privados deben tener sustento en el Ordenamiento Jurídico, sin embargo consideramos que es necesario que los lineamientos mínimos para la determinación de las normas internas de las Instituciones de carácter privado deben plasmarse en un instrumento legal.

Por eso, proponemos que se haga una adición al “Reglamento sobre Centros Docentes Privados”, integrando en dicho reglamento un procedimiento claro a seguir en la imposición de disciplina, con el fin de hacer valer el Principio de Seguridad Jurídica de los estudiantes.

Necesidad de reglamentar la formulación de los Reglamentos Internos en los centros de enseñanza privados

El “Reglamento sobre Centros Docentes Privados”, que es la normativa especializada que regula el desarrollo de la actividad educativa de los particulares, es omiso al referirse a la formulación de los Reglamentos Internos de los Centros de Enseñanza.

Como mencionábamos en el capítulo III, de la presente investigación, las autoridades educativas en la materia reconocen a los particulares la potestad de dictar sus propias reglas con respecto a la imposición de disciplina, vale la pena recordar las manifestaciones de la Licenciada Zulay Cerdas en el oficio AJ-276-C-03, quien en representación del Ministerio de Educación, escribe: *“... esto significa que las instituciones de enseñanza privada en el ejercicio de libertad de enseñanza, tienen la facultad para dictar su propia normativa interna en relación con la enseñanza aprendizaje que se imparte en la institución. El Ministerio de Educación Pública en el ejercicio de su deber de inspección tiene la obligación de velar esa normativa interna con el fin de que se respete el ordenamiento jurídico costarricense”*.

De las palabras de la Licenciada Cerdas se desprende que la inspección que ejerce el Estado es subjetiva, es decir que los inspectores son quienes determinan si la reglamentación de los Centros de Enseñanza se apega o no a los principios de nuestro Estado de Derecho.

No dudamos del buen juicio de quienes ejercen el control sobre los Centros de Enseñanza Privados, pero sí manifestamos que tratándose de una materia tan determinante como lo es la imposición de disciplina y la aplicación del régimen sancionatorio, el ente rector debe establecer un parámetro mínimo al cual los Centros de Enseñanza Privados deban someterse.

Hablamos aquí de la necesidad de formular de un procedimiento específico que deba aplicarse en los casos en que surjan controversias entre las partes que componen la relación educativa.

Proponemos que se adicione un capítulo al Reglamento sobre Centros Docentes Privados, en el que se establezca un procedimiento para la aplicación del Régimen Disciplinario, con el fin de que se respete en todos los casos el Principio del Debido Proceso, y el de Derecho de Defensa, indispensables en la imposición de sanciones.

Objetivo

El fin que se persigue al reglamentar la formulación de los Reglamentos Internos de los Centros Decentes Privados en la parte concerniente a la aplicación del Régimen Disciplinario y la imposición del Régimen Sancionatorio es asegurar el fiel cumplimiento de los procedimientos administrativos que se llevan a cabo en cada una de las instituciones de enseñanza a cargo de particulares, siendo su objeto más importante la verificación de la verdad real de los hechos, y el respeto al Debido Proceso y al Derecho de Defensa que beneficia a las partes que intervienen en la relación educativa.

La idea es que el Reglamento sobre Centros Docentes Privados contenga una serie de disposiciones generales que deban acatar las diferentes instituciones de enseñanza respecto a la conformación de un Órgano Director de Procedimiento, que sería el encargado de realizar todo el procedimiento disciplinario y una vez determinada la verdad real de los hechos determinaría si es viable la aplicación del régimen sancionatorio.

El que las disposiciones concernientes al procedimiento para la imposición de disciplina se reglamenten busca que las mismas sean de acatamiento obligatorio para las diferentes instituciones que integran el sistema educativo costarricense. Estas disposiciones deberán revisarse periódicamente por la Dirección Jurídica del Ministerio de Educación Pública y el Departamento de Centros Docentes Privados con el fin de incorporar las modificaciones necesarias para mejorarlo y actualizarlo de acuerdo a las necesidades propias del sistema educativo.

Los Centros Educativos deben tener la posibilidad de proponer las mejoras que consideren necesarias, para la cual deben hacer llegar las mismas a la Dirección Jurídica del Ministerio de Educación Pública, para su estudio e introducción si se considera pertinente.

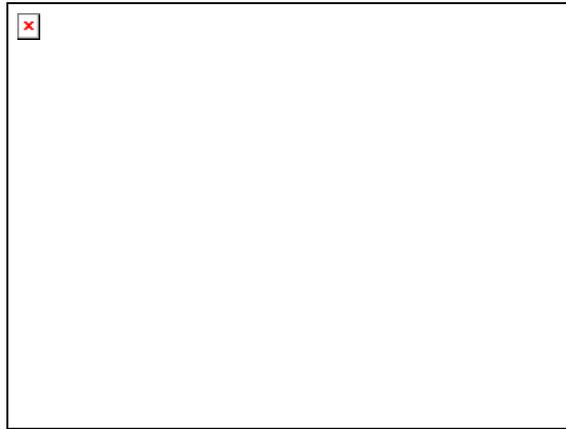
-

Un beneficio para las partes intervinientes

El procedimiento administrativo es un mecanismo de tipo procesal mediante el cual se protege el ejercicio de las garantías individuales, en este caso de las partes que intervienen en la relación docente.

Existen diversos tipos de procedimientos administrativos especiales, debemos mencionar sin embargo, que existe uno de carácter general que es el que se encuentra en el Libro II de la Ley General de la Administración Pública, y que sirve como parámetro para la formulación de los Procedimientos Administrativos Especiales. El que los procedimientos especiales tomen como punto de partida el procedimiento establecido en la Ley General de la Administración Pública implica que dichas normas se aplican como normas supletorias en el caso de lagunas u omisiones en dichos procedimientos.

Debemos recalcar que en todo procedimiento administrativo nos encontramos con una relación jurídica en la cual participan sujetos en una situación jerárquica de desigualdad, es decir que participa el órgano disciplinario que en este caso tiene la potestad sancionatoria, y en el otro extremo está el sujeto a quien se le otorgan derechos y obligaciones, pero que es investigado y finalmente se verá afectado por la decisión del órgano director del procedimiento. Mediante el procedimiento administrativo se busca el equilibrio entre la autoridad y la libertad.



La aplicación de la potestad disciplinaria debe ir siempre precedida de un procedimiento oportuno, contradictorio, en el que presunto infractor pueda aportar pruebas y alegar en descargo.

Fundamentos de Derecho

Para la aplicación de cualquier procedimiento es necesario partir de la viabilidad del mismo dentro del Ordenamiento Jurídico. En el caso de aplicación de un procedimiento administrativo especializado para la verificación del Régimen Disciplinario y en la imposición de sanciones el Ordenamiento Jurídico Costarricense contiene los fundamentos de derecho necesarios.

Nuestra Constitución Política contiene los Principios del Debido Proceso, de Igualdad, a la Defensa, entre otros. El artículo 41 de la Carta Fundamental establece *“ocurriendo a las leyes todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Deben hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”*.

El artículo 39 del mismo cuerpo legal, manifiesta que *“a nadie se 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 necesaria demostración de culpabilidad”*.

El Derecho Internacional también contiene disposiciones que respaldan la aplicación de procedimientos administrativos especializados para la aplicación de la disciplina y la imposición de sanciones.

En este sentido el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *“toda persona tiene derechos en condiciones de plena igualdad, a ser oído públicamente y con justicia”*.

En una interpretación extensiva de los derechos de quienes son denunciados, podemos manifestar que ese mismo cuerpo legal, establece en su artículo 11, *“toda persona acusada... tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y por medio de un procedimiento en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”*.

El Proceso Disciplinario

Para imponer las sanciones disciplinarias, se debe llevar a cabo un proceso disciplinario, con plena observancia del Debido Proceso, para lo cual se deben dar una serie de procedimientos que mencionamos a continuación:

Órgano competente de aplicar las sanciones disciplinarias

La Dirección del Centro Docente nombrará un Órgano Director del Procedimiento el cual proponemos, esté conformado por un miembro del Comité de Evaluación y dos personas de la Asociación de Padres o Encargados, y en aquellos centros donde ésta no exista se nombraran dos padres de reconocida honorabilidad dentro de la comunidad en que se ubica la institución.

Este Órgano Director del Procedimiento Administrativo tiene el deber de velar porque se hagan valer los derechos fundamentales del individuo que se tiene como supuesto infractor. El Órgano Director debe adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aún si no han sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de éstas.

El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes. El Órgano Director es el encargado de investigar la verdad real de los hechos y determinar la responsabilidad del estudiante. Una vez que se ha desarrollado la investigación el Órgano Director debe determinar si es procedente el archivo del expediente, eximir de responsabilidad o aplicar una sanción disciplinaria.

Debemos mencionar que acatamiento de la recomendación hecha por el Órgano Director del Procedimiento es potestad de la Dirección del Centro de Enseñanza, ya que la responsabilidad del Órgano Director es investigar la participación del presunto responsable en la falta, así como la dirección del procedimiento con apego al debido proceso.



Etapas Procesales

En el proceso administrativo que se realiza para aplicar el Régimen Disciplinario, se deben observar diversas fases, a saber:

Recepción de la denuncia o queja

Recibida la denuncia, o conocida la falta, contra un estudiante (presunto responsable) el Director del Centro Educativo que es el ente competente para sancionar, nombrará al Órgano Director que se encargará de instruir el proceso conforme al procedimiento especial establecido.

-

Apertura del expediente administrativo

El Órgano Director del Procedimiento debe conformar un expediente administrativo que contendrá: la denuncia o informe de las presuntas irregularidades, y las pruebas que la fundamentan.

Es recomendable que el expediente tenga una carátula, que indique en forma clara y visible, quiénes son las partes, tipo de procedimiento que se tramita, la situación de hecho que se cuestiona, el número de expediente y el nombre del órgano que lo tramita.

Resolución inicial

Al abrir el proceso, el Órgano Director, dicta una resolución inicial que debe contener ciertos principios integradores del debido proceso que aseguran el derecho de defensa de la parte, como: Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, derecho de ser oído, oportunidad para presentar los argumentos y pruebas que considere pertinentes, oportunidad para preparar su alegación, acceso a la información, derecho de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos u otras personas calificadas, derecho a recurrir la decisión final.

-Recopilación de material probatorio

El Órgano Director, recopilará las pruebas que considere necesarias, tales como actas de hechos, declaraciones, informes, con el fin de llegar a la verdad real, y citará a las partes a la comparecencia oral y privada, bajo los términos establecidos en el artículo 249 de la Ley General de la Administración Pública.

-Comparecencia oral y privada

En la comparecencia, la parte tiene el derecho y la carga de ofrecer su prueba, obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante, pedir confesión a la contraparte o testimonio a la Administración, preguntar y repreguntar a testigos y peritos suyos o de la contraparte, aclarar, ampliar o reformar su petición, formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia, y de que se le resuelvan las nulidades alegadas. De toda citación a testigos, debe notificársele también a las partes, para que las mismas puedan pedir aclaraciones y adiciones o formular repreguntas.

En este tipo de procedimiento no se tiene la obligación de formular los interrogatorios, confesionales o de testigos, por escrito ni en forma asertiva. Las preguntas se harán al interesado directamente, por las partes, o por su apoderado o abogado director, o por los miembros del Órgano Director del Procedimiento en su caso. Esta audiencia debe desarrollarse bajo la dirección y control del Órgano director.

Esta posibilidad que tienen las partes de ser escuchadas por medio de una comparecencia oral y privada se sustenta en lo que establece al efecto el artículo 218 de la Ley General de la Administración Pública, *“Las partes tendrán derecho a una comparecencia oral y privada con la Administración, en que se ofrecerá y recibirá en lo posible toda la prueba, siempre que la decisión final pueda causar daños graves a alguna o a todas aquellas, de conformidad con la ley”*.

Esta comparecencia es oral y privada, razón por la cual a dicho acto sólo comparecen las partes y sus abogados o representantes, fuera de los miembros del Órgano Director del Procedimiento que forman parte de dicha comparecencia de oficio.

-Informe del Órgano Director del Procedimiento

Una vez recopiladas las pruebas, el Órgano Director emite un informe, que contempla la recomendación al Director de la Institución, sea, de archivar, eximir o estudiante investigado en el procedimiento. El acatamiento de dicha recomendación será potestativo del Director, por ende, no es vinculante, ya que el Director podrá tomarlo en cuenta o apartarse de la recomendación dada.

-Resolución Final.

Una vez recibido el informe del Órgano Director, el Director del Centro Docente deberá emitir la resolución final.

Esta resolución final no puede ser subjetiva, sino que con base en el resultado que arroja la investigación que lleva a cabo el Órgano Director del Procedimiento, el Órgano Decisor, que en este caso lo constituye el Director del Centro de Enseñanza, toma la decisión final respecto de los hechos investigados.

El procedimiento administrativo disciplinario como garantía de los derechos de las partes.

Como venimos diciendo el procedimiento administrativo sancionatorio tiene como objetivo principal verificar la verdad real de los hechos, por lo que constituye una garantía para las partes involucradas.

Partimos de que la determinación del acto final se hace con base en una investigación que se desarrolla en estricto apego a las normas del Debido Proceso, por lo que debe en tesis de principio arrojar un resultado fiable.

Por esta razón, debe establecerse un procedimiento que garantice en forma absoluta la protección a los derechos de quienes intervienen, un procedimiento apegado a la ley y que pueda cumplir con los Principios del Debido Proceso, Certeza Jurídica y Celeridad, necesarios en la determinación de las responsabilidades y la imposición de sanciones.

Sin embargo, este tipo de procedimiento no debe ser aplicado en forma antojadiza, sino que por la trascendencia del bien jurídico tutelado debe establecerse por un medio legal que establezca su aplicación en todos los Centros de Enseñanza.

La aplicación del procedimiento administrativo disciplinario no excluye la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional. La posibilidad de realizar este procedimiento no excluye que en los casos en que se esté causando una lesión a los derechos fundamentales de los educandos se acuda a la vía jurisdiccional, específicamente ante la Sala Constitucional con el fin de obtener el respaldo ágil y eficaz a los derechos de los educandos.

Partimos aquí del hecho de que el procedimiento administrativo disciplinario se establece para dilucidar aquellos casos que por su trascendencia requieren de un tratamiento más especializado y cabal. Se pretende que el procedimiento administrativo disciplinario sea la vía óptima para la tutela de los derechos fundamentales dentro de las instituciones sin necesidad de llegar a la vía jurisdiccional.

Viabilidad de la aplicación del procedimiento administrativo

Para justificar la necesidad de aplicar un procedimiento administrativo disciplinario, en contraposición con la presentación en sede jurisdiccional, podemos partir de las siguientes premisas:

-El procedimiento administrativo disciplinario constituye una garantía para las partes intervinientes.

El procedimiento administrativo disciplinario, es un mecanismo propio del procedimiento que tiende a buscar, por medio de una investigación, la verdad real de los hechos. Esta búsqueda objetiva por parte de un Órgano nombrado para el caso en particular permite que se respete de una forma óptima los derechos de las partes afectadas.

-Por el contradictorio que se aplica en el procedimiento administrativo disciplinario, las partes tienen la posibilidad de hacer

valer su Derecho de Defensa.

Por medio de la audiencia oral y pública que se realiza en este tipo de proceso el educando sus padres, y cualquier otro individuo que tenga interés legítimo en el asunto tiene la facultad de ser escuchado y de que su dicho sea tomado en consideración en la elaboración del informe final.

-El procedimiento administrativo disciplinario es un mecanismo ágil para la investigación de los hechos que produjeron la infracción.

Para el presunto infractor es muy importante que se investiguen a cabalidad los hechos que se le imputan, ya que dicha investigación es la que fundamenta el acto final.

Además el procedimiento administrativo disciplinario se desarrolla por medio de un procedimiento que permite que la investigación sea desarrollada con apego al principio de Celeridad, y en todo caso el o los interesados tienen la potestad de instar el proceso con el fin de obtener el resultado en el menor tiempo posible.

-Las partes pueden evitarse la penosa tarea de acudir ante los Tribunales para ser escuchados, pues el procedimiento administrativo disciplinario garantiza la tutela del Debido Proceso.

Como sabemos, en la actualidad la aplicación de justicia en Costa Rica constituye un trámite muy tedioso y complicado, además de ser bastante oneroso, por lo que los particulares deben agotar todos los mecanismos a su alcance para evadir la interposición de un proceso contencioso en los estrados jurisdiccionales.

-Los entes jurisdiccionales se ven beneficiados pues se presentan ante sus estrados únicamente los casos de mayor trascendencia, lo que ayuda a evitar el congestionamiento de la vía jurisdiccional.

Muchas de las demandas que se plantean ante los órganos jurisdiccionales deben ser rechazados porque carecen de los presupuestos establecidos legalmente, y muchas otras podrían haber sido dilucidadas en sede administrativa con igual o mejores resultados que los que se arrojan luego del trámite de un proceso judicial.

Es por ello que debe promoverse la presentación de contenciones ante los órganos jurisdiccionales como *ultima ratio*.

La propuesta

De nada serviría desarrollar toda una investigación, si ésta no tiene como punto final la formulación de una propuesta tendiente a solucionar los problemas que producto de la misma investigación se han determinado.

En este sentido debemos manifestar que si bien es cierto la creación de Centros de Enseñanza Privados ha traído grandes beneficios a nuestro país, también es dable mencionar que dichos Centros de Enseñanza deben ser controlados de una forma más ágil y efectiva con el fin de que los beneficiarios finales del Derecho a la Educación, sean los educandos, encuentren tutela a sus derechos y garantías fundamentales.

Debemos reconocer que la educación que ofrecen los Centros de Enseñanza Privados, en la mayoría de los casos, es equiparable e incluso superior a la educación que ofrece el Estado. Sin embargo, y como en todas las actividades, el poder que ostentan quienes dirigen estos Centros de Enseñanza ocasiona que se lesionen los derechos de los educandos, situación que no solo los afecta de forma personal, sino que atañe a la colectividad en general.

Uno de los principales problemas que se suscitan producto del desarrollo de la actividad educativa en manos de particulares es que el poder de dirección que el Ordenamiento Jurídico otorga a los fundadores y directores de esos Centros de Enseñanza se utiliza en forma desmedida.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación realizada, permite emitir una serie de conclusiones respecto de la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros Docentes Privados, así como la formulación de una serie de propuestas que tienden a un mejor desenvolvimiento de las autoridades educativas competentes y el respaldo de los derechos y garantías fundamentales de los educandos.

Dichas conclusiones y recomendaciones son expuestas a continuación:

CONCLUSIONES

Concluimos que, la educación en Costa Rica constituye un componente fundamental en el desarrollo de la vida democrática y el respeto al Estado de Derecho en el que se desenvuelven los ciudadanos costarricenses.

La educación es un derecho humano fundamental, por lo tanto inherente a la dignidad de la persona. El derecho a la educación en sí mismo, implica una garantía constitucional para los ciudadanos. Este derecho en Costa Rica se encuentra tutelado a partir de nuestra Carta Fundamental.

El Estado y las autoridades políticas y sociales, tienen el deber de reconocer el Derecho a la Educación como derecho fundamental, a favor de todo individuo que habite la Nación.

Los ciudadanos costarricenses tienen el derecho constitucional a que se les brinden las facilidades para su desarrollo intelectual. Esta garantía se desarrolla por medio de la implementación de principios básicos como los de la educación gratuita y obligatoria contenidos en el artículo 78 de Nuestra Carta Fundamental, y el de la libertad de enseñanza que se consagra en los artículos 79 y 80 la Carta Fundamental.

La tutela de este derecho o garantía individual se convierte en un asunto de interés social, la educación atañe a la colectividad. En este sentido, el Estado, por ser el ente encargado de velar por el desarrollo de la sociedad en general es el encargado directo de tutelar el derecho a la educación.

La educación en Costa Rica se encuentra organizada como un proceso, constituido por diversos ciclos correlacionados entre sí. El Estado es el encargado de determinar la política educativa costarricense, para esta determinación el Gobierno cuenta con un órgano constitucional, el Consejo Superior de Educación, que se encarga de dirigir la enseñanza privada costarricense.

La actividad educativa constituye una función administrativa del Estado, que debe ser supervisada, desarrollada y motivada por el Poder Ejecutivo, el cual para cumplir con esta tarea establece a su vez un ente especializado que se encarga de todo el proceso educativo costarricense y los diversos vínculos de éste en el ámbito internacional.

El Ministerio de Educación Pública es el ente rector de la enseñanza en Costa Rica, es el representante directo del Gobierno en el desarrollo de la educación en nuestro país.

El artículo 81 de nuestra Carta Fundamental impone al Ministerio de Educación la responsabilidad de velar por toda la actividad educativa costarricense, lo que implica que dicho Ministerio tiene el deber de vigilar que se dé el desarrollo efectivo tanto de la educación que se imparte en los centros educativos públicos como en Centros de Enseñanza Privados.

El Consejo Superior de Educación tiene a su cargo la dirección de la enseñanza oficial, con el fin de darle método, orientación y consistencia al esfuerzo educativo costarricense. El Consejo Superior de Educación tiene además a su cargo la determinación de la enseñanza oficial costarricense. El Ministerio de Educación Pública y el Consejo Superior de Educación se conjugan con

el fin de establecer el rumbo de la educación costarricense.

El precepto 79 de nuestra Norma Suprema, establece el Principio de la libertad de enseñanza que permite la iniciativa privada en el campo educativo. Este Principio de la Libertad de Enseñanza implica la posibilidad para los particulares de fundar centros de enseñanza pero además impone al Estado la obligación de ejercer un control efectivo sobre la educación que imparten los particulares, y la correspondiente regulación a que debe someterse todo aquel que busque ofrecer servicios educativos.

El Estado Costarricense conserva el monopolio de la educación en Costa Rica al reservarse la potestad de decidir cuál es la educación oficial dentro de nuestras fronteras. Es el Estado quien determina la política educativa que deben seguir tanto las instituciones públicas como las dirigidas por particulares.

La educación que imparten los Centros Docentes Privados también forma parte de la educación oficial de nuestro país, pues educación oficial es aquella que tiene validez legal dentro de nuestras fronteras, y siendo que para la creación de centros de enseñanza de carácter privado es necesaria la aprobación de las autoridades gubernamentales, la enseñanza privada tiene validez legal y por ende se entiende parte de la educación oficial costarricense.

La necesidad de tramitar un permiso para el funcionamiento de los centros docentes privados, el necesario acatamiento de las políticas oficiales dictadas por el gobierno y la vigilancia a la que deben someterse los particulares en el desarrollo de su actividad educativa, hacen que la enseñanza privada forme parte de la enseñanza oficial costarricense.

La libertad de enseñanza, no solo implica la potestad que la Constitución otorga a los particulares para que desarrollen la actividad educativa, sino que, por la relación de alteridad que le da contenido, se bifurca en dos derechos fundamentales:

a) El derecho de aprender, que se consagra a los niños a través de sus padres o encargados al permitir libremente la elección de los maestros.

b) Y por otro lado el derecho de enseñar, que se consagra a los particulares por medio del reconocimiento de la libertad que tienen de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes, que el propio Estado está obligado a estimular.

La enseñanza es una actividad de interés público, y es precisamente por ello que se encuentra sometida al control estatal por mandato incluso constitucional. Esto no hace de la actividad educativa privada una actividad o un servicio público que se ejerce como concesión. La libertad de enseñanza, como su nombre lo indica implica un derecho y no una concesión.

Para que un particular pueda poner a funcionar un centro de enseñanza debe someterse a los lineamientos impuestos por las autoridades gubernamentales competentes y mantenerse bajo la inspección del Estado.

El régimen de intervención estatal en los Centros Educativos Privados, tuvo una importante variación por medio del voto 3550-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, pues se establece que la enseñanza privada es un derecho que la Constitución reconoce a los particulares y que como derecho fundamental el Estado no puede intervenir severamente, sino que solo puede hacerlo para mantener incólumes los principios propios de nuestro Estado de Derecho y otorga la posibilidad de intervenir en la actividad educativa privada en aquellos casos en que surjan controversias de tal envergadura que lesionen los derechos fundamentales de los educandos.

Adscrito al Despacho del Viceministro de Educación funciona el Departamento de Centros Docentes Privados, que es el ente encargado de examinar las solicitudes para la apertura de centros de enseñanza privados, además tiene la legitimación para realizar las inspecciones legales que considere necesarias. Este departamento tiene como objetivo llevar a cabo el control estatal que la Constitución prevé.

El Departamento de centros docentes privados carece de los recursos necesarios para desarrollar un control efectivo en todas las instituciones de nuestro país, dicho departamento cuenta con seis asesores y en nuestro país funcionan cerca de

ochocientos Centros Educativos Privados, por lo que resulta casi imposible un control efectivo en cada una de esas instituciones.

El Ordenamiento Jurídico Costarricense establece normas relativas al desarrollo de la educación, sin embargo en materia de educación privada, nuestro Ordenamiento Jurídico es omiso. La normativa especializada en la materia es el decreto N°24017, "Reglamento sobre Centros Docentes Privados". Dicho reglamento establece las normas básicas para la apertura, funcionamiento e inspección de los centros de enseñanza dirigidos por particulares.

El desarrollo de la actividad educativa no solo se verifica en el cumplimiento de las actividades de tipo académicas, sino que implica también el respeto a una serie de normas disciplinarias de carácter vinculante para todas las partes que intervienen en el desarrollo de la actividad educativa.

Estas normas de disciplina deben estar previamente establecidas, por lo que se introducen dentro de los Reglamentos Internos de los Centros Docentes. Por respeto al Principio de Seguridad Jurídica y al del Debido Proceso, en los Reglamentos Internos de los Centros de Enseñanza, que constituyen el parámetro a seguir en las relaciones que producto de la enseñanza se dan, deben tipificarse de manera clara, concreta y precisa las conductas que se consideran contrarias a los lineamientos de la institución y su correspondiente sanción.

En la actualidad, las instituciones de enseñanza privada en el ejercicio de la libertad de enseñanza, tienen la facultad para dictar su propia normativa interna en relación con la enseñanza y el aprendizaje que se imparte en la institución. El Ministerio de Educación Pública en el ejercicio de su deber de inspección tiene la obligación de velar esa normativa interna con el fin de que se respete el ordenamiento jurídico costarricense.

No existe una normativa específica que deba aplicarse a la hora de formular los Reglamentos Internos de los Centros Docentes Privados. Es decir que las normas que regulan las relaciones derivadas de la actividad educativa en los centros de enseñanza son formuladas de acuerdo con los parámetros propios subjetivos de los particulares.

El incumplimiento de las normas disciplinarias preestablecidas activa el sistema sancionatorio, dicho sistema de sanciones también es establecido por la dirección del centro educativo y es la misma institución la encargada de ponerlo en práctica cuando lo considere necesario.

La creación de Centros de Enseñanza en nuestro país constituye una importante fuente de desarrollo, no solo porque con la iniciativa privada en esta materia se generan una serie de ingresos económicos sino porque permite que la educación en Costa Rica se desarrolle de una forma más dinámica. Por esa razón es necesario que el Gobierno promueva el desarrollo de la actividad educativa privada.

El Derecho Educativo un medio por el cual la educación puede llevarse a cabo en una forma más ordenada y adecuada. El derecho educativo costarricense está conformado por una serie de leyes, reglamentos y decretos que regulan el desarrollo de la actividad educativa en nuestro país. Dicha normativa, regula las relaciones que surgen a partir de la interacción entre los sujetos que conforman la actividad educativa, sea las relaciones entre docentes, padres de familia y estudiantes.

En el caso de los Centros de Enseñanza Privados, la relación educativa que se manifiesta surge a partir de un contrato, lo que implica que además de aplicar el contenido del Derecho Educativo, se aplican los principios propios del derecho privado.

En los Centros Docentes Privados, la relación que existe entre el padre o encargado y la institución es una relación contractual en la que las partes se obligan a cumplir con las obligaciones que se imponen mutuamente al firmar el instrumento contractual.

La contratación que llevan a cabo las partes no excluye en modo alguno el interés público que la actividad educativa reviste. El carácter contractual que provoca el surgimiento de la relación educativa entre el centro docente privado y los padres o encargados no priva sobre el Derecho a la Educación que tiene todo ciudadano costarricense por el hecho de serlo.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha vertido diversas resoluciones por medio de las cuales da un mayor contenido al Derecho Educativo y establece las pautas que deben seguirse en el desarrollo de la actividad educativa.

Con relación a la libertad de enseñanza la Sala Constitucional ha sido clara al manifestar que se trata de una libertad que el legislador otorga a los particulares, y que solo tiene como límite el deber de someterse al control estatal. La jurisprudencia constitucional además ha permitido que los centros de enseñanza privados establezcan sus propias normas internas, a las cuales quienes deseen acceder al centro educativo deben someterse.

No existe un trámite legal establecido previamente para que los actores del sistema educativo encuentren el respaldo para sus derechos, en los casos en que alguna de las partes de la relación educativa considere que sus derechos están siendo amenazados o lesionados, pueden presentarse ante el Departamento de Centros Docentes Privados y plantear la queja formal contra el Centro de Enseñanza, sin embargo, este procedimiento administrativo es realmente lento y poco efectivo, por lo que la interposición de este procedimiento ante el Departamento encargado de velar por el funcionamiento de las instituciones de enseñanza privada no serían suficientes si no se plantea simultáneamente un proceso jurisdiccional.

Es necesario que se elabore una normativa especializada que determine las pautas a las que quienes desarrollan la actividad educativa privada deben someterse con relación a la aplicación del Régimen Disciplinario y la imposición de sanciones, con el fin de resguardar de forma óptima el Derecho a la Educación de los Estudiantes.

Puntualizando, resumimos las conclusiones que arroja la presente investigación, en los siguientes enunciados:

- El Ordenamiento Jurídico Costarricense otorga a los Centros Docentes Privados una amplia potestad en la imposición del Régimen Disciplinario. La aplicación de sanciones por parte de los Centros Educativos de carácter privado se deja en manos de los administradores de las Instituciones. Al igual que tiene la potestad para determinar su Régimen Disciplinario, también tiene la posibilidad de establecer su Régimen Sancionatorio.
- El Reglamento sobre Centros Docentes Privados, DE N° 24017-MEP, es omiso en cuanto a regular la formulación de los Regímenes Disciplinarios en los Centros de Enseñanza Privados, no establece los parámetros mínimos en la formulación de los mismos, únicamente señala la obligación de presentar una copia del Reglamento Interno de la Institución al momento de solicitar el permiso para la apertura del Centro Docente.
- El Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación Pública es el encargado de velar porque la educación que se desarrolle en los Centros de Enseñanza esté apegada a nuestro Ordenamiento Jurídico y respete los lineamientos mínimos establecidos por las autoridades educativas.
- No existe un control por parte del Ministerio de Educación Pública sobre los Reglamentos Internos de las Instituciones Privadas.
- No hay ningún ente estatal encargado de controlar la correcta aplicación de los Reglamentos Internos de los Centros de Enseñanza Privados, que contiene los Regímenes Disciplinarios y Sancionatorios aplicables en el desarrollo de las relaciones docentes.
- La vía administrativa en la actualidad no constituye una vía expedita para la tutela de los derechos de los educandos, el procedimiento que establece el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes aunque ágil, no es imparcial por lo que coloca en clara desventaja a los presuntos infractores.
- La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha tenido una importante incidencia en la tutela de los derechos fundamentales concedidos a los beneficiarios del Derecho a la Educación.
- La propuesta formulada en la presente investigación es viable, y necesaria, es muy importante establecer un procedimiento objetivo e imparcial que deben seguir los Centros Docentes en la imposición de los Regímenes Disciplinarios y Sancionatorios en las Instituciones Privadas de Educación.
- El procedimiento administrativo no es excluyente de la posibilidad de acudir a la vía constitucional en casos en que se estén violentando los derechos de los educandos.

RECOMENDACIONES

-Promover el desarrollo de normas de disciplina en los Centros de Enseñanza con las cuales las partes puedan comprometerse.

Esto implica un arduo trabajo por parte del educador en la provisión de situaciones para que cada uno de los estudiantes que tiene a su cargo proponga y en un consenso todos sus alumnos, establezcan las reglas y normas a las que deberán apegar su conducta y se comprometan con ellas.

-Promover una educación que gire en torno a la disciplina. Los estudiantes deben aprender que en toda organización, y sobre todo en la vida en sociedad, existen pautas con las cuales cada uno de los individuos deben entrar en contacto, ya sea para adaptarse a ellas o para promover su transformación en beneficio de la sociedad.

-Fomentar a nivel nacional la necesidad de que quienes sufran o conozcan de un Centro Docente en que se amenazan o violentan los derechos fundamentales de los educandos lo denuncien ante la autoridad competente.

-Ejercer un control efectivo sobre los Centros de Enseñanza Privados por medio de un sistema de rendición de cuentas que permita a la autoridad educativa competente ejercer su función fiscalizadora.

-Proponer la adición al Reglamento sobre Centros Docentes Privados de un capítulo referente al Procedimiento Administrativo Disciplinario. Esta adición tiene como objetivo que se ejerza una tutela efectiva de los derechos de los educandos ante la imposición del Régimen Disciplinario.

ANEXOS

Adición al DE N° 24017, "Reglamento sobre Centros Docentes Privados, de fecha 27 de febrero de 1995.

DE N° 24017-MEP
**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y EL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y los artículos 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los principios, fines y objetivos establecidos para la educación costarricense en la Ley Fundamental de Educación, número 2160 de 5 de setiembre de 1957, las disposiciones del Código de Educación relativas a las Escuelas y Colegios Particulares y las contenidas en los artículos 1, 4 y 18 inciso b) de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, número 3481 de 13 de enero de 1965 y,

CONSIDERANDO

I- Que mediante Decreto Ejecutivo N° 24017-MEP del 9 de febrero de 1995, publicado en La Gaceta del 27 de febrero de 1995, se promulgó el Reglamento sobre Centros Docentes Privados.

II- Que dicho Decreto es omiso en cuanto a establecer un procedimiento disciplinario y sancionatorio aplicable en caso de controversias producto del desarrollo de la actividad educativa.

III—Que es imperioso que los centros educativos privados se ajusten a un procedimiento disciplinario y sancionatorio aplicable en caso de controversias, que respete el Debido Proceso y el Derecho de Defensa que beneficia a todos los ciudadanos costarricenses.

IV—Que se impone reformar el mencionado Reglamento con el propósito de que, dentro de las potestades de inspección y fiscalización que le corresponde ejercer al Ministerio de Educación sobre los Centros Docentes Privados, se contemple la obligación de éstos de respetar el Debido Proceso y el Derecho de Defensa de sus alumnos cuando les fuere requerido.

POR TANTO,

En ejercicio de la facultad que les otorga el artículo 140 inciso 18) de la Constitución Política.

DECRETAN:

Artículo 1°.- Adiciónase el apartado titulado Procedimiento Administrativo para la imposición del Régimen Disciplinario en los Centros de Enseñanza Privados al Decreto Ejecutivo N° 24017-MEP del 9 de febrero de 1995, para que se lea de la siguiente manera:

"Artículo 1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la educación, con respeto a los derechos del educando de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico Costarricense. Su objetivo es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

Artículo 2. El educando interpondrá su denuncia o queja ante la Dirección del Centro de Enseñanza.

Artículo 3. La Dirección del centro nombrará un Órgano Director del Procedimiento el cual estará conformado por un miembro del Comité de Evaluación y dos personas de la Asociación de Padres o Encargados, y en aquellos centros donde ésta no exista se nombraran dos padres de reconocida honorabilidad dentro de la comunidad en que se ubica la institución.

Artículo 4. En el Procedimiento administrativo se deberá cumplir en forma irrestricta con el Principio del Debido Proceso, por lo que en el ejercicio del Derecho de Defensa los involucrados podrán hacerse acompañar de abogado y/o expertos técnicos en la materia de que se trate.

Artículo 5. En el procedimiento administrativo se deberán verificar los hechos que sirven de motivo al acto final en la forma más fiel y completa posible, para lo cual el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias, aún si no han sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de éstas últimas.

Artículo 6. El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes. La inercia del Órgano Director del Procedimiento no excusará la del interesado, para efectos de caducidad del procedimiento.

Artículo 7. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.

Artículo 8. Las normas atinentes a la aplicación del procedimiento disciplinario deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los estudiantes, pero el informalismo no podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas.

Artículo 9. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del estudiante. Serán responsables la Institución y el estudiante y sus padres o tutores por cualquier retardo grave e injustificado.

Artículo 10. En casos de urgencia y para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades del procedimiento e incluso crearse un procedimiento sustitutivo especial. El presidente del órgano director del procedimiento podrá fiscalizar al efecto no sólo la materialidad de los hechos que motivan la urgencia sino su gravedad y proporcionalidad en relación con la dispensa o la sustitución de trámites operadas.

Artículo 11. El órgano director resolverá todas las cuestiones previas surgidas durante el curso del procedimiento. La resolución sobre cuestiones previas surtirá efecto únicamente dentro del expediente y para los fines del mismo.

Artículo 12. Recusación, abstención y excusa. Serán motivos de abstención los mismos de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los motivos de abstención se aplicarán al órgano director del procedimiento y al órgano decisor, así como sus auxiliares. Cuando los motivos concurran en un miembro de un órgano colegiado, la abstención no se hará extensiva a los demás miembros, salvo casos calificados en que éstos la consideren procedente.

El miembro del órgano director del procedimiento en quien se dé algún motivo de abstención, pondrá razón de ello y remitirá el expediente al órgano decisor, quien determinará la permanencia o restitución. Si no se acoge la abstención, el órgano decisor devolverá el expediente, para que el órgano director del procedimiento continúe conociendo del mismo. Si la abstención fuere declarada procedente, el superior señalará en el mismo acto a la persona que actúa en sustitución.

Cuando se tratare de un órgano colegiado, el miembro con motivo de abstención se separará del conocimiento del negocio, haciéndolo constar ante el propio órgano a que pertenece. En este caso, la abstención será resuelta por los miembros restantes del órgano colegiado.

Cuando hubiere motivo de abstención, podrá también recusar al funcionario la parte perjudicada con la respectiva causal. La recusación se planteará por escrito, expresando la causa en que se funde e indicando o acompañando la prueba conducente.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente si se abstiene o si considera infundada la recusación, y procederá, en todo caso, en la forma ordenada anteriormente.

La actuación de funcionarios en los que concurran motivos de abstención implicará la invalidez de los actos en que hayan intervenido y, además, dará lugar a responsabilidad.

Artículo 13. La actuación administrativa deberá tener lugar en la sede normal de la Institución Educativa y dentro de los límites territoriales de su competencia, so pena de nulidad absoluta del acto, salvo que éste, por su naturaleza deba realizarse fuera de sede.

Artículo 14. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.

Artículo 15. Las declaraciones de las partes, testigos y peritos, y las inspecciones oculares, deberán ser consignadas en un acta. El acta deberá indicar el lugar y la fecha, el nombre y calidades del declarante, la declaración rendida o diligencia realizada, y cualquier otra circunstancia relevante. El acta deberá confeccionarse, leerse y firmarse inmediatamente después del acto o actuación documentados. El acta, previa lectura, deberá ir firmada por los declarantes, por las personas encargadas de recoger las declaraciones y por las partes si quisieren hacer constar alguna manifestación. Si alguno de los declarantes no quiere firmar o no puede se dejará constancia de ello y del motivo.

Artículo 16. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma. El costo de las copias y certificaciones será de cuenta del petente.

Artículo 17. El procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, o sólo a instancia de parte. La petición deberá presentarse al órgano competente o a cualquier otro subordinado y deberá extenderse recibo, cuya fecha se tendrá como la de presentación.

Artículo 18. El órgano director ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte. Las pruebas que no fuere posible recibir por culpa de las partes se declararán inevaluables. Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos, las pruebas serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

Artículo 19. En los casos en que, a petición del interesado, deban recibirse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Institución Educativa, ésta podrá exigir el depósito anticipado de los mismos.

Artículo 20. A los fines de la recepción de la prueba, el órgano director tendrá las mismas facultades y deberes que las autoridades judiciales y los testigos, peritos o partes incurrirán en los delitos de falso testimonio y perjurio, previstos en el Código Penal, cuando se dieren las circunstancias ahí señaladas.

Artículo 21. El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante el Órgano Director del Procedimiento, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueren pertinentes.

Se convocará a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran.

Artículo 22. Sólo las partes y sus representantes y abogados podrán comparecer al acto.

Artículo 23. El Órgano que dirige el procedimiento será el encargado de dirigir la comparecencia, la cual será dirigida por el Presidente o por el miembro designado al efecto.

Artículo 24. El estudiante y sus representantes legales tendrán el derecho y la carga en la comparecencia de:

- a) Ofrecer su prueba, y obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante;
- b) Pedir confesión a la contraparte o testimonio y repreguntar a testigos y peritos, suyos o de la contraparte;
- c) Aclarar, ampliar o reformar su petición o defensa inicial;
- d) Proponer alternativas y sus pruebas; y
- e) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.

Lo anterior deberá hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad del derecho para hacerlo si se omite en la comparecencia. Los alegatos podrán presentarse por escrito después de la comparecencia únicamente cuando no hubiere sido posible hacerlo en la misma.

Artículo 25. Terminada la comparecencia el asunto quedará listo para dictar el acto final, lo cual deberá hacer el órgano competente dentro del plazo de quince días, contado a partir de la fecha de la comparecencia, salvo que quiera introducir nuevos hechos o completar la prueba. Será prohibido celebrar más de dos comparecencias.

Artículo 26. El acto final será dictado por el Órgano Decisor, haciendo referencia al informe emitido por el Órgano Director del Procedimiento. El acto final deberá ser motivado, la fundamentación de los hechos y su valoración deberá ser exhaustiva, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Artículo 27. Si el Director de la institución actuando en su condición de Órgano Decisor decide apartarse de la recomendación dada por el Órgano Director del Procedimiento, dicha decisión también deberá ser motivada, indicando en forma clara las razones por las cuales no comparte los hechos tenidos como probados en la etapa instructiva o la calificación jurídica que de ellos se ha hecho.

Publicado en La Gaceta del día
27 de febrero de 1995.

DECRETO No 24017-MEP

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Y EL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, los artículos 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los principios, fines y objetivos establecidos para la educación costarricense en la Ley Fundamental de Educación, número 2160 de 5 de setiembre de 1957, las disposiciones del Código de Educación relativas a las Escuelas y Colegios Particulares y las contenidas en los artículos 1, 4 y 18 inciso b) de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, número 3481 de 13 de enero de 1965 y,

CONSIDERANDO:

I. Que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante su voto número 3550-92 de las dieciséis horas del 24 de noviembre de 1992, declaró con lugar las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Educación Católica (ANADEO) y la Asociación de Centros Educativos Privados (ACEP) y, en consecuencia, anuló varias disposiciones reglamentarias, así como el artículo 34 y el inciso h) del artículo 4 de la Ley Fundamental de Educación, No 2160 de 5 de setiembre de 1957, dejando establecido que "mientras no se promulguen otras normas legales y reglamentarias, acordes con lo dispuesto y considerado en esta sentencia, la inspección de los establecimientos privados de enseñanza se hará por el Poder

Ejecutivo, de conformidad con los principios consagrados en los artículos 79, 80 y 28 de la Constitución Política y las normas legales aplicables." (Apartado a), in fine, de la parte resolutoria del voto referido).

II. Que al encontrarse garantizada en nuestra Constitución Política y en el Derecho Internacional vigente la libertad de enseñanza en nuestro país, como un Derecho Fundamental, la Sala Constitucional consideró: " El hecho de que la enseñanza sea, precisamente, un "derecho de libertad" implica, entre otras cosas: a) Que se trata, por su naturaleza, por su ubicación y contenido constitucionales y por su posición en el Derecho de los Derechos Humanos -tanto interno como internacional-, de un verdadero "derecho fundamental", por ende derivado de la "intrínseca dignidad del ser humano" -en la expresa definición de la Declaración Universal-, no de la voluntad del Estado ni de ninguna autoridad política o social, los cuales tienen el deber -y solamente el deber, no el derecho ni la opción- de reconocerlo como tal derecho fundamental, a favor de todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; de respetarlo ellos mismos, sin violarlo, ni manipularlo, ni escamotearlo por medios directos o indirectos, desnudos o encubiertos; y de garantizarlo frente a todo y frente a todos, poniendo a su disposición los mecanismos jurídicos y las condiciones materiales necesarios para que esté al alcance de todos y por todos pueda ser gozado efectivamente; b) Que, por ser precisamente un derecho humano fundamental, quien lo actúe lo hace a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público, el cual puede, a lo sumo y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, "inspeccionarlo", valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando- así como fiscalizar su cumplimiento; c) 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 currículum 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 lo largo de su carrera estudiantil, del respeto debido a sus derechos fundamentales, en general, y de otras condiciones igualmente necesarias para que el derecho a educarse no 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-; d) Que por ser, a su vez, una "libertad" -un "derecho de libertad"- le convienen las condiciones, atributos, efectos y garantías de la libertad en general, la cual, entendida como ausencia de coacción arbitraria, es uno de los derechos humanos fundamentales -o más fundamentales-, como que se asienta en la base misma de todo el sistema democrático constitucional-. Ella significa, desde el punto de vista jurídico, que existen actos de los particulares que el Estado no puede suprimir, alterar, restringir ni controlar, aún mediante o con fundamento en una ley. Estos actos son, en primer lugar, los aludidos por la Constitución como "acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, o que no perjudiquen a tercero."

III. Que, por otra parte, la actual Administración, en su Política Educativa hacia el Siglo XXI, entre otras declaraciones ha hecho la siguiente: "La Política Educativa, amparada al Marco Jurídico vigente, propicia la búsqueda y concreción de un costarricense del siglo XXI que, consciente de las implicaciones éticas del desarrollo, sea PERSONA con rica vida espiritual, digna, libre y justa; CIUDADANO formado para el ejercicio participativo de la democracia, con identidad nacional, integrado al mundo, capaz de discernir y competir, autorrealizado y capaz de buscar su felicidad; PRODUCTOR para sí mismo y para el país desde el punto de vista de su condición de trabajador, lo que comporta el incremento de sus habilidades, el aprendizaje de destrezas y la búsqueda del conocimiento; SOLIDARIO por experimentar como propias las necesidades de los demás y, en consecuencia, con aptitud para buscar formas de cooperación y concreticen entre sectores, velar por la calidad de

vida de todos los ciudadanos y de las futuras generaciones, a partir de un desarrollo sustentable, ecológico y socialmente y CAPAZ DE COMUNICARSE CON EL MUNDO DE MANERA INTELIGENTE de tal manera que, a partir de la valoración de lo que lo identifica como costarricense, tome las decisiones que lo relacionen con otras culturas desde un punto de vista de pensador independiente, flexible y crítico, teniendo por guía los derechos y los deberes humanos.", de tal suerte que, las acciones que desarrolle la iniciativa privada en la formación de las nuevas generaciones y de la sociedad costarricense, no deben entenderse en contraposición a la que desarrolla el sector público, sino como rutas libremente escogidas que conducen a un mismo destino, comprendiendo que, como lo dice nuestra Sala Constitucional: "...educarse y educar es un derecho fundamental de todo ser humano, y un derecho precisamente "de libertad", esto es, de autonomía o autodeterminación, que un Estado democrático debe estimular y, a lo sumo, complementar, así como, en todo caso, respetar y garantizar "en libertad", es decir, en la diversidad cuantitativa y cualitativa, de medios y de fines, que es propia de la libertad. La uniformidad, la univocidad, la eficiencia, el mismo orden y la misma paz, son más posibles o más fácilmente alcanzables en el totalitarismo y la dictadura que en la democracia y en la libertad; en éstas, no sólo reina lo contrario: la diversidad, la discusión, una cierta dosis de ineficiencia, de desorden y de conflicto, sino que todo es precisamente lo que las hace más humanas, más justas, incluso más hermosas y dignas de vivir. (Voto 3550-92).

IV. Que el Proyecto de Reglamento de Centros Docentes Privados, a lo largo de varios meses, ha sido objeto de consulta con las organizaciones representativas de las instituciones privadas de enseñanza: Asociación de Centros Educativos Privados, Asociación Nacional de Educación Católica, Asociación de Instituciones Privadas de Enseñanza Comercial, Asociación de Academias Privadas de Enseñanza Diversificada y Abierta, procedimiento en cuya virtud se alcanzó consenso sobre la naturaleza y alcances de las disposiciones reglamentarias en él contenidas.

Por tanto,

DECRETAN:

El siguiente,

REGLAMENTO SOBRE CENTROS DOCENTES PRIVADOS

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1. El presente reglamento tiene por objeto:

- a) Establecer los procedimientos en cuya virtud se oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en los centros docentes privados.
- b) Normar el ejercicio de la inspección que ordena el artículo 79 de la Constitución Política.

ARTICULO 2. Para los efectos de este reglamento se entiende por "centro docente privado" la organización que tenga por objeto ofrecer servicios educativos como actividad permanente y con propósito de acreditación de estudios, títulos y certificados.

ARTICULO 3. El presente reglamento será aplicable solo a aquellos centros docentes cuyos estudios tengan o pretendan tener correspondencia con los grados de los niveles de la Educación Preescolar, la Educación General Básica y la Educación Diversificada, en sus distintas ramas y modalidades, del sistema educativo estatal, o a la preparación de los estudiantes para la realización de pruebas de suficiencia o de acreditación establecidas por el Ministerio de Educación Pública.

ARTICULO 4. La educación que se ofrezca en los centros docentes privados será necesariamente democrática en su esencia y en su orientación general, se regirá por los principios, fines y objetivos establecidos para la Educación Costarricense en la Ley Fundamental de Educación, No 2160 de 25 de setiembre de 1957 y en el Derecho Internacional vigente en el país.

DE LA SOLICITUD

ARTICULO 5. Los propietarios de los centros docentes privados, o sus representantes legales, que tuvieren interés en acogerse a las disposiciones de este Reglamento, presentarán al Director Provincial de Educación correspondiente, solicitud formal en la que expresará:

- a) El nombre bajo el cual trabajará el centro.
- b) La ubicación exacta de las instalaciones que se utilizarán para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- c) Si contará o no con laboratorios, centros de información, material audiovisual, campos de juegos y, en general, los elementos apropiados para el proceso de enseñanza y de aprendizaje propuesto.
- d) El plan de desarrollo institucional cuando los servicios no se ofrezcan en la totalidad correspondiente a un nivel de la enseñanza.
- e) Los estudios, títulos o certificaciones cuya equiparación o acreditación pretendan.

ARTICULO 6. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

- a) Acreditación de la personería con que se actúa,
- b) Certificación de la existencia de la persona jurídica, cuando corresponda.
- c) Permisos de funcionamiento otorgados por la Municipalidad del respectivo Cantón y por las autoridades del Ministerio de Salud.
- d) Plan de estudios de la oferta educativa.
- e) Los programas correspondientes a cada una de las asignaturas para los diversos grados.
- f) El calendario escolar y la distribución horaria semanal.
- g) Las normas de evaluación del aprendizaje y normas de promoción.
- h) La nómina de las autoridades docentes institucionales.
- i) La nómina del personal docente.

ARTICULO 7. Recibida en forma completa la solicitud y la documentación antes referida, el Director Provincial de Educación procederá, personalmente o por delegación, a constatar los aspectos relativos a las instalaciones físicas, equipo y mobiliario. Rendirá su informe y, junto con éste, remitirá sin dilación la documentación respectiva al Ministro de Educación Pública.

LA APROBACIÓN Y SUS EFECTOS

ARTICULO 8. Previos los estudios técnicos, el Poder Ejecutivo dictará la resolución correspondiente. Cuando fuere favorable implicará que el Estado otorga validez a favor de cada persona y en cada caso concreto, a los estudios realizados en el respectivo centro docente.

ARTICULO 9. La resolución favorable a la solicitud crea, para las autoridades del centro docente privado, las siguientes obligaciones:

- a) Respetar las instituciones fundamentales de la República y el sistema democrático que le sirve de base.
- b) No admitir como alumnos en años superiores a quienes, provenientes de otras instituciones educativas, privadas o públicas, estuvieren reprobados, según las normas de la institución de procedencia.
- c) Presentar al Ministerio de Educación Pública, durante el primer mes del curso lectivo, la nómina completa del personal docente y de los alumnos matriculados en cada uno de los grados o secciones.
- d) Dotar la institución del personal docente y del material requerido para el adecuado desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- e) Rendir oportunamente los informes que le solicite el Ministerio de Educación para efectos estadísticos o en el ejercicio de la inspección.
- f) Permitir a los delegados del Ministerio de Educación Pública el ingreso a sus instalaciones cuando el ejercicio de la inspección así lo requiera.
- g) No admitir como alumnos en la Educación Preescolar y en la Educación General Básica a quienes no cumplan con la edad mínima establecida por el Ministerio de Educación Pública. Para fiscalizar el cumplimiento de esta obligación, el Ministerio podrá solicitar la nómina certificada de los alumnos y de los documentos probatorios correspondientes.

ARTICULO 10 El proceso de enseñanza y el de aprendizaje en los centros docentes privados deberá propender a la consecución, como mínimo y sin perjuicio de la formación integral del educando, de los objetivos formativos y cognitivos que se establecen para el sistema estatal en las disciplinas de Español, Estudios Sociales, Ciencias y Matemática.

ARTICULO 11. El Ministerio de Educación Pública aplicará a los estudiantes de estas instituciones las pruebas de acreditación o de evaluación que con carácter nacional se programen. La realización de estas pruebas se hará sin costo alguno para la institución o el estudiante.

ARTICULO 12. Es obligación del centro docente privado informar al Ministerio de Educación los cambios substanciales que se produzcan en su oferta educativa y curricular. Para todo efecto legal se tendrá como oficial la oferta que conste en los archivos del Ministerio.

ARTICULO 13. El Poder Ejecutivo podrá revocar su resolución en cualquier momento, si se llegare a comprobar el incumplimiento de las obligaciones por parte del centro docente privado o que su oferta educativa se haya alterado en tal medida, que hagan, imposible la consecución de los objetivos propuestos. Para este efecto, se aplicará el procedimiento ordinario contenido en la Ley General de la Administración Pública.

SOBRE LA INSPECCIÓN

ARTICULO 14. La inspección sobre los centros docentes privados se ejercerá, en forma previa, desde el punto de vista técnico sobre la oferta educativa propuesta y su relación con los fines de la educación nacional y los objetivos estatales para los diversos niveles y modalidades. La resolución desfavorable deberá indicar los aspectos técnicos que deben ser superados o modificados.

ARTICULO 15. Durante el desarrollo del proceso de enseñanza y de aprendizaje la inspección, recaerá, sin perjuicio de otras actividades que le son propias, sobre los siguientes aspectos fundamentales:

- a) El cumplimiento de la obligatoriedad de asistencia de los educandos.
- b) El cumplimiento de los objetivos establecidos para las disciplinas que se identifican en el artículo 10 anterior.
- c) El respeto a las instituciones fundamentales del Estado y a los principios democráticos y republicanos que le sirven de base.

ARTICULO 16. Para efectos de promoción y acreditación la inspección se ejerce mediante la aplicación de pruebas o instrumentos de evaluación, cuando éstos, a su vez, se utilicen con carácter nacional en las instituciones estatales, mediante las mismas formas y procedimientos.

ARTICULO 17. El Ministerio de Educación Pública podrá aplicar pruebas generales tendentes a evaluar el sistema. Podrá hacerlo a una institución determinada cuando hubiere motivos técnicos suficientes para presumir un desajuste severo entre la oferta educativa y la realidad institucional.

ARTICULO 18. La inspección a que se refiere el artículo 15 anterior, será ejercida por los funcionarios especializados que al efecto se nombre o por delegados del Ministro de Educación, en casos especiales.

DEPARTAMENTO DE CENTROS DOCENTES PRIVADOS

ARTICULO 19. Adscrito al Despacho del Viceministerio funcionará el Departamento de Centros Docentes Privados a cuyo cargo estarán las siguientes funciones:

- a) Velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente reglamento.
- b) Recibir y custodiar la documentación relativa a cada centro docente privado.
- c) Mantener actualizada la nómina de profesionales de la docencia y personal directivo que prestan sus servicios en los centros docentes privados y certificar la prestación de servicios cuando así se requiera, sin perjuicio de la competencia de la Dirección General de Personal, Sección de Expedientes.
- d) Mantener actualizada la nómina de estudiantes que cursan estudios en los centros docentes privados y emitir las certificaciones que al respecto se le requieran.
- e) Mantener actualizado el registro de firmas de los directores de los centros docentes privados y autenticarlas cuando así se requiera.
- f) Desarrollar investigaciones de carácter técnico pedagógico, previamente aprobadas por autoridad superior.
- g) Coordinar con los Directores Provinciales de Educación los procedimientos atinentes al acopio de información previstos en los artículos 5 y 6 de este reglamento.
- h) Servir de enlace entre el Ministro de Educación Pública y los funcionarios técnicos del Ministerio para la obtención de los estudios que se requieran con motivo de las solicitudes que formulen los centros docentes privados.
- i) Otras que expresamente se le encomienden.

ARTICULO 20. El Departamento de Centros Docentes Privados estará a cargo de un Director, el personal técnico y administrativo que se requiera.

El Director y el personal técnico serán Inspectores Nacionales de Escuelas y Colegios Privados y estarán acreditados para el ejercicio de las funciones de inspección que se establecen en el presente reglamento.

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE PADRES DE FAMILIA O ESTUDIANTES CON EL CENTRO DOCENTE PRIVADO

ARTICULO 21. Sin perjuicio de la naturaleza jurídica del centro docente privado, las relaciones entre éste y cada padre de familia, con motivo de la educación de sus hijos menores, o con éstos cuando fueren mayores de edad, será de carácter contractual. El respectivo contrato deberá contener, al menos, las cláusulas relativas a derechos de matrícula, mensualidades por los servicios educativos, formas y procedimientos para el incremento de tales extremos. Previsiones para las situaciones de mora.

ARTICULO 22. Cuando se previere, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, la suspensión de los servicios

educativos por morosidad, ésta deberá decretarse haciéndola coincidir con la conclusión de un período escolar definido, el bimestre, el trimestre o semestre, según se encuentre organizado el desarrollo del proceso educativo. En este caso, deberá preavisarse al padre de familia o al estudiante o su representante legal, según sea el caso, con una antelación no inferior a quince días y poner a su disposición las certificaciones necesarias para un eventual traslado a otro centro educativo.

ARTICULO 23. En ningún caso el centro docente podrá retener información relativa al avance escolar del estudiante o documentos de acreditación, como medio para obtener el pago de las obligaciones económicas de los padres de familia para con la institución

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 24. Los centros docentes privados deberán informar a los estudiantes y a los padres de familia, a más tardar al inicio de cada periodo escolar, las normas relativas a los procedimientos de evaluación, promoción, orden y disciplina que regirán el proceso de enseñanza y de aprendizaje. Cuando los criterios de promoción no coincidan con los que se utilizan en el sistema estatal, deberán establecer la fórmula y procedimientos de conversión correspondiente.

ARTICULO 25. Cuando la reglamentación en un centro docente privado fuere omisa o confusa, se utilizará, para la resolución de conflictos o para determinar la situación académica del estudiante, las normas y reglamentos del sistema estatal.

ARTICULO 26. Los centros docentes privados cuya actividad se constriña a la preparación de los estudiantes para la acreditación en los sistemas de Suficiencia y a Distancia que administra el Ministerio de Educación Pública, podrán acogerse a las disposiciones pertinentes del presente reglamento. Las que así lo hicieren tendrán derecho a:

- a) Recibir directamente de las autoridades del Ministerio toda la información relativa al sistema de suficiencia o de acreditación de que se trate.
- b) Representar a sus estudiantes en los procesos de inscripción.
- c) Que sus estudiantes postulantes realicen sus pruebas en la sede más cercana a la ubicación geográfica del Centro Docente.
- d) Recibir los resultados de las pruebas realizadas por sus alumnos.
- e) Interponer en nombre de sus alumnos recursos de reconsideración y apelación cuando estimaren que han sido incorrectamente evaluados o calificados.

TRANSITORIOS

1. Para todos los efectos legales se ratifican las "autorizaciones" dadas por el Poder Ejecutivo y el Consejo Superior de Educación, con anterioridad al 24 de noviembre de 1992. No obstante, los centros docentes privados deberán informar al Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación Pública, a los efectos de actualizar registros y documentación, los cambios habidos en el plan de estudios de su oferta educativa, suministrar los programas de estudio correspondientes, las normas de evaluación y por moción vigentes y la nómina de las autoridades institucionales, a más tardar el 30 de junio del presente año.

II. Aquellas instituciones que hubieren iniciado sus actividades sin "autorización" del Poder Ejecutivo o del Consejo Superior de Educación y que tuvieren interés en acogerse a los beneficios de esta reglamentación, deberán remitir directamente al Departamento de Centros Docentes Privados, los documentos referidos en el artículo 6 del presente Reglamento, a más tardar el 31 de mayo del presente año. En el mismo sentido y en lo pertinente, podrán actuar las instituciones que hubieren ampliado sus servicios teniendo a la fecha una "autorización parcial."

III. Los interesados que hubieren hecho gestiones ante el Consejo Superior de Educación o ante el Ministerio de Educación Pública sin que se les hubiere resuelto favorablemente su gestión o los que hubieren recibido como respuesta la errónea interpretación en el sentido de que el Ministerio de Educación Pública "carece de competencia para extender dichos reconocimientos hasta que no haya una ley que conceda dicha atribución..." (oficio DJ-548-93 de 3 de noviembre de 1993) deberán también sujetarse a lo dispuesto en el transitorio anterior.

IV. Mientras no estén designados los Directores Provinciales a los que se refiere el artículo 5 del Reglamento, la solicitud formal para que un nuevo centro docente privado se acoja a las disposiciones del presente reglamento, se presentará ante el Director Regional de Educación que corresponda a la ubicación física en que se asienta el Centro Educativo Privado.

ARTICULO 27. El presente Reglamento rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, a los nueve días del mes febrero de mil novecientos noventa y cinco.

JOSÉ MARÍA FIGUERES OLSEN

Presidente de la República

DR. EDUARDO DORYAN G.

Ministro de Educación

VOTO N 3550-92, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, San José, a las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Acciones de inconstitucionalidad acumuladas (expedientes #266-91 y #451-91) interpuestas por Marta Elizabeth Rojas Rodríguez, en su condición de Presidente de la Asociación Nacional de Educación Católica (ANADEC), y Luis Andrés Cordero Cordero en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Centros Educativos Privados (ACEP). Figuran, como Apoderados de la primera los Lics. Eduardo Ortiz Ortiz y Manuel Montealegre Quijano, y de la segunda el Lic. Marvin Matthews Edwards.

a) La acción # 266-91 impugna por inconstitucional la totalidad del Decreto Ejecutivo #20108-MEP, sin fecha, publicado en La Gaceta #3 del 4 de enero de 1991, que reglamenta los Establecimientos Privados de Enseñanza; y, en especial, sus artículos 4, 7, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 28, 29, 30, 38, 39 y Capítulo V, artículos 40 a 53.

b) La acción #451-91 demanda, además, la nulidad de las siguientes normas:

1. Del Decreto Ejecutivo citado, #20108-MEP, en general y prácticamente en la totalidad de su texto (a partir de su artículo 4 y con excepción de los 16, 23 a 26, 34 y 37);

2. Del Decreto Ejecutivo #6687-E de 12 de enero de 1977 y sus antecedentes -los Decretos #9 de 17 de marzo de 1953, #2 de 18 de enero de 1957, #2 de 15 de febrero de 1958 y #1 de 14 de junio de 1960-; y

3. Del Decreto Ejecutivo #11 del 20 de marzo de 1969, específicamente su artículo 1.

RESULTANDO:

I - Las demandas fueron presentadas, por su orden, el 6 y el 27 de febrero de 1991; la primera, directamente, sin proceso o procedimiento previo, invocando la religiosa Rojas Rodríguez "un interés que no es individual, sino social y sectorial"; la segunda, sobre la base, como asunto previo, del amparo #449-E-91, interpuesto por la Asociación de Centros Educativos Privados contra el Presidente de la República y el Ministro de Educación Pública, pero también invocando el señor Cordero Cordero la "defensa de intereses difusos y (sic) que atañen a la colectividad en su conjunto".

II - En cuanto al fondo, ambas demandas reclaman la inconstitucionalidad del Reglamento de Establecimientos Privados de Enseñanza y sus antecedentes, en su totalidad, así como la de prácticamente todas sus disposiciones individuales, alegando, en resumen, que, al concebir la educación privada como un "servicio público", valga decir, como una actividad propia fundamentalmente del Estado, en la que los particulares colaboran mediante una especie de "concesión", y la autorizada por el Estado como una forma de "enseñanza oficial", sometida a regulación, dirección, incluso jerarquía, y disciplina, del Ministerio de Educación Pública y del Consejo Superior de Educación, se violan gravemente: la libertad de educación garantizada por el artículo 79 de la Constitución, en relación con la reserva de ley y limitaciones impuestas por el derecho general de libertad del 28 idem; la libertad de empresa del artículo 46; y los principios generales de legalidad e igualdad de los artículos 11 y 33; así como el derecho de los padres a disponer la educación que hayan de recibir sus hijos, conforme a los artículos 26.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13.3 y .4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el 51 de la propia Constitución, en cuanto proclama "la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad". Complementariamente, se mencionan las normas constitucionales de los artículos 25 -sobre libertad de asociación- y 29 -sobre libertad de expresión-.

III - La Presidencia dio curso a la acción #266-91 por resolución de las 10:00 horas del 26 de febrero de 1991. La #451-91 se acumuló a la primera por resolución de las 10:00 horas del 18 de setiembre de 1991. Los avisos de ley se publicaron en los Boletines Judiciales #59, #60 y #61 de 26 y 27 de marzo y 1 de abril de 1991, y #143, #144 y #145 de 28, 29 y 30 de julio de 1992.

IV - Las audiencias fueron contestadas por el Procurador General de la República el 10 de abril y el 6 de noviembre de 1991,

objetando la legitimación de los actores, y rechazando la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos #11 de 20 de marzo de 1969 y #6687-E de 12 de enero de 1977, por no encontrarse vigentes ni existir asunto pendiente en que se discuta su aplicación, y globalmente la inconstitucionalidad alegada del Decreto Ejecutivo #20108-MEP, aunque allanándose a la pretensión de la de los artículos 22, 28 y 40 a 53 del mismo.

V - La audiencia oral se celebró a las 8:20 horas del 16 de enero de 1992, con asistencia de los apoderados judiciales de los accionantes, Lics. Manuel Montealegre Quijano y Marvin Matthews Edwards, por una parte, y del Procurador General de la República, Lic. Adrián Vargas Benavides, por la otra.

VI - Esta sentencia se dicta sin sujeción a plazo, dentro de la autorización otorgada por el transitorio II párrafo 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Redacta el Magistrado Piza Escalante:

CONSIDERANDO:

A - Sobre la Legitimación de los Actores:

I - La acción de inconstitucionalidad #266-91 se interpuso directamente, sin el asunto previo requerido por el artículo 75 párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; la #451-91, tiene como asunto previo el amparo #449-E-91; sin embargo, en ambas acciones acumuladas se invoca la titularidad de un interés colectivo, circunstancia que, a juicio de los actores, los sitúa dentro de los supuestos de excepción a la exigencia de un asunto previo, establecidos por el mismo artículo 75 párrafo 2. El Procurador General objetó la pretendida legitimación de los actores por considerar que no son titulares de intereses colectivos ni se trata de un caso en que no se pueda configurar el proceso previo pendiente, conforme a la regla general, y agregó que para poder invocar la lesión de un interés de la colectividad en su conjunto es necesario estar en presencia de una afectación a "toda la colectividad costarricense", no a un sector o categoría dentro de ella.

II - En criterio de la Sala, tanto la Asociación Nacional de Educación Católica como la de Centros Educativos Privados están legitimadas para accionar directamente en esta vía, prescindiendo del asunto previo, porque las asociaciones son típicas entidades corporativas, y como tales lo están para demandar la declaración de inconstitucionalidad en defensa de los intereses de los gremios o sectores por ellas representados. En la especie, nos encontramos frente a intereses que atañen a una colectividad, la de los Centros que imparten enseñanza privada, y son ellos quienes pueden -y deben- salir en defensa de aquellos intereses corporativos.

El hecho de que las actoras estén o estuvieran legitimadas también para la acción corporativa autorizada para ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por su Ley Reguladora (arts. 14 y 20.1), no empece el que lo están también para accionar directamente ante la Constitucional, conforme al artículo 75.2 de su Ley. Interpretar que el supuesto de éste se refiere a casos en que se afecte a toda la colectividad costarricense, sería admitir que ese artículo consagra una legitimación ilimitada al modo de una acción popular, tesis que ha sido descartada por esta Sala reiteradamente (ver sentencias #550-91 de 18:50 hs. de 15 de marzo y #980-91 de 13:30 hs. de 24 de mayo, ambos de 1991).

B - La Eventual Inconstitucionalidad de Normas Derogadas:

III - Ambas Asociaciones han impugnado el Decreto #20108-MEP, al igual que la Nacional de Educación Católica, por ampliación, la del Decreto #6687-E de 12 de enero de 1977 y sus antecedentes, así como la del artículo 1 del Decreto #11 de 20 de marzo de 1969. El Procurador General alegó que los Decretos impugnados en la ampliación no se encuentran vigentes ni existe asunto pendiente de resolución en que se discuta su aplicación, por lo que solicitó declarar sin lugar la acción a ese respecto.

IV - La Sala concluye que la acción debe considerarse en cuanto al fondo, en vista de que aun las normas derogadas pueden ser impugnadas y eventualmente declaradas inconstitucionales, sea por los efectos que hubieran causado durante su vigencia, o sea, incluso, por la posibilidad de que, al declararse la nulidad de la norma que las derogó, resurjan a la vida jurídica.

C - Sobre la Libertad de Enseñar y la Libertad de Aprender:

V - No cabe duda de que el Derecho de la Constitución, tanto directamente, por el texto mismo constitucional, cuanto mediante la incorporación de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (art. 48, recogido, además, por los 1, 2 inciso a) y 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), reconoce como un principio

básico de su régimen de educación y de cultura la existencia de un derecho fundamental -o garantía, en el lenguaje constitucional- a la libertad de enseñanza, incluso reforzándolo con el deber del Estado de estimular la iniciativa privada en el campo de la educación. Como rezan textualmente los artículos 79 y 80 de la Carta:

"Artículo 79

"Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado".

"Artículo 80

"La iniciativa privada en materia educativa merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley".

VI - La libertad de enseñanza se bifurca, a su vez, como ocurre con todas las libertades que suponen una relación de "alteridad" -entre quienes las ejercen, activamente, y quienes las reciben, pasivamente-, en dos sentidos o direcciones correlativos o solidarios, en cuanto que no sería posible atentar contra uno de ellos sin dañar el otro:

a) Por una parte, el derecho de aprender, eligiendo libremente a los maestros; consagrado para los niños, a través de sus padres, quienes tienen el derecho fundamental de escoger la educación de sus hijos, y para los adultos mismos;

b) Por la otra, la libertad que tienen los particulares de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes -privados- que el Estado está obligado a estimular, según el citado artículo 80 Constitucional.

VII - El derecho -y libertad- de aprender, especialmente para los menores, está, asimismo, consagrado en diversos instrumentos internacionales vigentes en nuestro país, con valor incluso superior a las leyes que les reconocen los artículos 7 y 48 de la Constitución Política; entre ellos, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 26.3 dispone:

"Artículo 26^{1/4}/₄/₄

"3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos";

o en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 13.3, agrega:

"Artículo 13^{3/4}/₄/₄

"3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

Este derecho de toda persona a educarse y educar a sus hijos en un centro de enseñanza que considere acorde con sus creencias no podría garantizarse si sólo hubiera disponible una opción educativa o, lo que equivaldría a lo mismo, si el Estado ejerciera sobre la educación privada un control tal que implicara identificarla o uniformarla, de derecho o de hecho, con las instituciones de enseñanza estatal. Con otras palabras, no sería sino con grave cercenamiento de la libertad de elegir el que sólo pudiera hacerse respecto de instituciones privadas cuya enseñanza fuera equivalente o prácticamente equivalente a la oficial o pública.

VIII - 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.

IX - La libertad de aprender se complementa, a su vez, con el derecho de enseñar, consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales, así, el artículo 13 del Pacto Internacional citado, luego de establecer el derecho de los padres y tutores a escoger escuelas diferentes a las creadas por el Estado, estipula en su párrafo 4:

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado".

El derecho de las personas a escoger la enseñanza que deseen no podría garantizarse si no hubiera libertad para crear y organizar instituciones de enseñanza con capacidad para decidir libremente su actividad académica y docente, administrativa y financiera, cultural y espiritual, sometidas tan sólo a la intervención necesaria de las autoridades públicas, apenas para garantizar los derechos de los educandos y los valores fundamentales del orden social; de otro modo, la libertad de elegir se vería seriamente lesionada, pues la única opción disponible sería la del Estado o la impuesta por él.

D - La Libertad de Enseñanza es un Derecho Fundamental:

X - El hecho de que la enseñanza sea, precisamente, un "derecho de libertad" implica, entre otras cosas:

a) Que se trata, por su naturaleza, por su ubicación y contenido constitucionales y por su posición en el Derecho de los Derechos Humanos -tanto interno como internacional-, de un verdadero "derecho fundamental", por ende derivado de la "intrínseca dignidad del ser humano" -en la expresa definición de la Declaración Universal-, no de la voluntad del Estado ni de ninguna autoridad política o social, los cuales tienen el deber -y solamente el deber, no el derecho ni la opción- de reconocerlo como tal derecho fundamental, a favor de todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; de respetarlo ellos mismos, sin violarlo, ni manipularlo, ni escamotearlo por medios directos o indirectos, desnudos o encubiertos; y de garantizarlo frente a todo y frente a todos, poniendo a su disposición los mecanismos jurídicos y las condiciones materiales necesarios para que esté al alcance de todos y por todos pueda ser gozado efectivamente;

b) Que, por ser precisamente un derecho humano fundamental, quien lo actúe lo hace a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público, el cual puede, a lo sumo, y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, "inspeccionarlo", valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como fiscalizar su cumplimiento y eventualmente sancionar su incumplimiento;

c) 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 currículum 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 lo largo de su carrera estudiantil, del respeto debido a sus derechos fundamentales, en general, y de otras condiciones igualmente necesarias para que el derecho a educarse no 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-;

d) Que por ser, a su vez, una "libertad" -un "derecho de libertad"- le convienen las condiciones, atributos, efectos y garantías de la libertad en general, la cual, entendida como ausencia de coacción arbitraria, es uno de los derechos humanos fundamentales -o más fundamentales-, como que se asienta en la base misma de todo el sistema democrático-constitucional-. Ella significa, desde el punto de vista jurídico, que existen actos de los particulares que el Estado no puede suprimir, alterar, restringir ni controlar, aun mediante o con fundamento en una ley. Estos actos son, en primer lugar, los aludidos por la Constitución como "acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, o que no perjudiquen a tercero".

E - La Libertad de Educación es una "Libertad":

XI - El artículo 28 de la Constitución Política recoge así el principio y derecho general libertad:

"Artículo 28

"Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

"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...".

XII - Es decir: de conformidad con el párrafo 1, las personas -léase "privadas"- están facultadas para hacer todo aquello "que no

infrinja la ley", expresión totalmente equivalente al llamado principio de libertad, según el cual, para el ser humano, "todo lo que no está prohibido está permitido". Por ello, nadie puede ser privado de hacer lo que la Constitución o la ley no prohíban o, por lo menos, lo que no habiliten expresa y taxativamente a prohibir.

XIII - Pero es que el mismo artículo 28, en su párrafo 2, todavía llega a más: a armonizar aquel principio general de libertad, todavía meramente formal, con una concepción materialmente democrática que lo llena de contenido, colocando en su base lo que puede llamarse el "sistema de la libertad". Según éste, ya el ser humano, no sólo puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, sino que tiene también la garantía de que ni siquiera la ley podrá invadir su esfera intangible de libertad y, por ello, de autonomía e intimidad, fuera de los supuestos previstos taxativamente por la propia Constitución, supuestos excepcionales y, por ende, de interpretación restrictiva, que pueden resumirse en el concepto de "bien común" rectamente entendido.

XIV - Por otra parte, tanto el principio como el sistema de la libertad imponen una serie de consecuencias formales y materiales directamente aplicables al caso en estudio, vinculadas todas ellas al "principio general de legalidad", que es su contrapartida necesaria, consagrado y recogido especialmente en los artículos 11 de la Constitución y de la Ley General de la Administración Pública, así:

"Artículo 11 (Constitución Política)

"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública";

"Artículo 11 (Ley Gral. de la Admón. Pública)

"1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

"2. Se considerará autorizado el acto reglado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa";

principio de legalidad condicionado, a su vez, en relación con el régimen de las libertades y derechos fundamentales, por el de "reserva de ley", derivado de aquél, según el cual, conforme a la misma Ley General:

"Artículo 19

"1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.

"2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia".

XV - Lo anterior da lugar a cuatro corolarios de la mayor importancia para la correcta consideración de la presente acción de inconstitucionalidad, a saber:

a) En primer lugar, el principio mismo de "reserva de ley", del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales -todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-;

b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"; y

c) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial:

d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley.

XVI - La libertad de enseñanza, garantizada por el artículo 79 de la Constitución, se relaciona, pues, esencialmente, con el 28 ídem, que consagra el principio y derecho general de libertad, con sus consecuencias, también generales; las cuales, por cierto, ya han sido expuestas y recaladas en otras oportunidades por esta Sala, incluso remitiéndose a antecedentes de la Corte Plena en función de tribunal constitucional (por ejemplo, según sesión extraordinaria #51 de 13:30 hs. del 26 de agosto de 1982), en términos como los siguientes:

"el artículo 28 de la Constitución Política preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense: a) el principio de libertad que, en su forma positiva implica el derecho de los particulares a hacer todo aquello que la ley no prohíba y, en la negativa, la prohibición de inquietarlos o perseguirlos por la manifestación de sus opiniones o por acto alguno que no infrinja la ley; b) el principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior; y c) el sistema de la libertad, conforme el cual las acciones privadas que no dañen la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a tercero están fuera de la acción, incluso, de la ley. Esta norma, vista como garantía implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones, de ese artículo en su párrafo 2, el cual crea, así, una verdadera "reserva constitucional" en favor del individuo, a quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero, sobre todo, frente al poder público. La inmediata consecuencia de esto es que, si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral o el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros; sin embargo, como ya lo había dicho la Corte Plena en el fallo citado, no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, excluyéndose así, expresamente, los "decretos" o "decretos reglamentarios" dictados por el Poder Ejecutivo, y los "reglamentos autónomos", dictados por el mismo Poder Ejecutivo o por las entidades descentralizadas para la autoregulación de sus funciones, o servicios, lo mismo que por cualquier otra norma de igual o menor jerarquía" (ver voto de esta Sala #1635-90 de 17:00hs. 14 de noviembre de 1990).

F - Las Limitaciones Legítimas de la Libertad:

XVII - Desde luego, los derechos y libertades fundamentales están sujetos a determinadas restricciones, las necesarias, pero nada más que las necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales. No obstante, como han dicho el Tribunal Europeo (caso *The Sunday Times*, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46), para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente que sea "útil", "razonable" u "oportuna", sino que debe implicar la "existencia de una necesidad social imperiosa" que sustente la restricción. Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente,

"deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo" (Corte Interam., OC-5/85, id.).

Estos criterios de interpretación, que han mantenido también los grandes tribunales supremos o constitucionales -por ejemplo, los europeos, el de los Estados Unidos de América, el de la Argentina-, son una aplicación moderna de la vieja regla de las Partidas, según la cual:

"Cuando en pleito sobre libertad o servidumbre discorden los jueces, siendo tantos los que sentencien por la primera como los que sentencien por la segunda, valdrá lo favorable a la libertad" (Partida III, título 32, ley 18).

XVIII - Ello implica, por una parte, que la restricción debe ser imperiosa socialmente y, por ende, excepcional, como tal de interpretación restrictiva, de manera que en caso de duda debe preferirse siempre la libertad; por la otra, que la misma interpretación del "bien común" ha de hacerse en el contexto del orden constitucional como un todo, de conformidad con su sistema de valores fundamentales -en Costa Rica, en resumen, los de la democracia, el Estado de derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de la libertad"-. No fue por mero accidente que la Ley General de la Administración Pública, cuyo sentido principista es evidente, definiera el interés público como

"la expresión de los intereses coincidentes de los administrados" (art. 113.1);

imponiendo, como criterios para su apreciación,

"los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse

la mera conveniencia" (art. 113.3),

y distinguiéndolo claramente del interés transitorio o subjetivo de la Administración, valga decir, del de los administradores públicos (art. 113.2).

XIX - En verdad, los conceptos de moral, de orden público o de la necesaria protección de los derechos de terceros, como indeterminados, autorizan una cierta flexibilidad, pero que no implica en ningún caso arbitrariedad y que está sujeta, como lo está la misma discrecionalidad, al contralor jurisdiccional; contralor que, según lo han reconocido invariablemente la jurisprudencia y la doctrina, tiene que ejercerse según criterios de racionalidad y razonabilidad (arts. 15 y 16 L.G.A.P.); flexibilidad, o discrecionalidad, pues, que en ningún caso pueden implicar arbitrariedad.

XX - El orden público, la moral y los derechos de terceros deben ser interpretados y aplicados rigurosamente, sin licencias que permitan extenderlos más allá de su sentido específico; sentido que, a su vez, debe verse en armonía con el principio pro libertate, el cual, junto con el principio pro homine, constituye el meollo de la doctrina de los derechos humanos: según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano. De acuerdo con ello, el orden público, la moral y los derechos de terceros que permiten, al menos a la ley, regular las acciones privadas tienen que interpretarse y aplicarse de tal manera que en el primer caso, se trate de amenazas graves al orden público, entendido como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado; o como

"¼el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y a su funcionamiento, y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social" (Corte Plena, sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982);

XXI - Por su parte, la moral no puede concebirse más que como 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; y los derechos de terceros necesariamente tienen que jerarquizarse, tanto en sí mismos, como en su dimensión concreta, en el sentido de que sólo se justifica regular y eventualmente limitar la libertad para proteger derechos de igual o mayor rango, frente a amenazas de igual o mayor intensidad. Así, el sistema de la libertad costarricense, deja fuera del alcance de la ley -léase, de la acción del Estado- una esfera intangible de libertad, la cual no puede ser tocada por ninguna autoridad, porque es el hombre, no la sociedad, quien tiene dignidad y consiguientes derechos y libertades fundamentales. El artículo 79 constitucional es claro al establecer la enseñanza como una libertad y no como un servicio público; en consecuencia y en virtud del artículo 28 constitucional, la ley no puede invadir la esfera de la actividad privada de enseñanza, si ésta no causa perjuicio a terceros, a la moral o al orden público, en los alcances restrictivos señalados.

G - La Enseñanza Privada es de Interés Público:

XXII - No se discute que la enseñanza privada es una actividad de interés público, y es precisamente por ello que está sujeta a regulaciones generales en beneficio de la colectividad; sin embargo, esto no la convierte en una actividad ni en un servicio públicos -que se ejerce por el Estado o por concesión del Estado-: es, como se dijo, una libertad del ciudadano, sometida únicamente a la fiscalización tutelar del Estado. Esto, al punto de que la pretensión de algunos sectores de incluir en la Constitución de 1949 el concepto de que "la educación es función esencial del Estado", provocó violentas reacciones siendo derrotada en la Asamblea Constituyente, ante el temor de que se interpretara la educación como una función pública y no como una libertad. El Licenciado Volio Sancho, objetó la moción de comentario señalando que calificar la educación como una función esencial del Estado sería darle un carácter fundamentalmente estatista, en perjuicio de la iniciativa privada, y agregó:

"Si la Asamblea declarase que la educación es una función esencial del Estado, la iniciativa privada quedaría en segundo plano. Está bien que la acción del Estado se haga sentir en materia educacional, siempre y cuando esa acción sea supletoria de la iniciativa particular" .(Actas, Imprenta Nacional 1957, tomo III #154, 155, 156, 157, 158, pags.309 y ss.).

XXIII - Lleva razón la Procuraduría General de la República al indicar que la inspección del Estado sobre el ejercicio de la libertad de enseñanza es una limitación que existe por el evidente interés general que encierra la enseñanza. Sin embargo, no cabe admitir su tesis de que corresponde al Estado garantizar que el proceso de formación de los niños y jóvenes responda a contenidos claramente predeterminados (folios 61 y 152 de la acción). Acoger ese argumento sería creer que existe sólo un sistema educativo y que la única enseñanza válida y posible es aquélla predeterminada por el Estado. Ya esta Sala, señaló:

"Tampoco es de recibo la tesis de la Procuraduría de que, conforme con el artículo 77 constitucional, la educación debe ser

organizada como un proceso integral correlacionado. Es evidente de la sola lectura del citado numeral que se refiere a la educación pública, no a la privada" (sentencia #1874-90 de las 16:15hs del 18 de diciembre de 1990).

XXIV - Argumentar que la educación debe responder a contenidos claramente predeterminados por el Estado, es afirmar que éste debe garantizar una enseñanza totalmente igualitaria, lo que tergiversa evidentemente el ideal democrático: en una democracia auténtica la igualdad ante la ley es siempre, igualdad en libertad, en consecuencia, un Estado democrático como el nuestro lo que debe garantizar son las condiciones que permitan la efectiva igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas, con el fin de que vivan en libertad, ejerciendo plenamente su personalidad y el derecho no de ser iguales sino, precisamente diferentes a los demás, una de las cualidades esenciales de que goza todo ser humano.-

H - La Fiscalización de la Enseñanza Privada.

XXV - Hasta hoy la normativa, principalmente reglamentaria, que se ha dictado y la acción administrativa que se ha llevado a cabo en lo que se refiere a la enseñanza privada demuestran que el criterio imperante entre las autoridades de educación ha sido el de considerar, por una parte, la enseñanza, en general, no como una libertad sino como un "servicio público", del cual el Estado, no cada ser humano, es titular, y en el cual, por lo tanto, los centros privados participan, no a título propio, en ejercicio de su derecho de libertad, sino vicariamente, por una especie de "concesión" del Estado; y, por la otra, al Consejo Superior de Educación como el órgano competente para fiscalizarlos, a nombre del Estado, y no sólo para fiscalizarlos, sino incluso para dirigirlos y disciplinarlos.

Todo esto se comprueba con las opiniones e interpretaciones dadas en diferentes administraciones por los propios Ministros de Educación, por los miembros del Consejo e incluso por los asesores legales de unos y otro; concretamente, según las actas sobre la discusión del proyecto del Decreto Ejecutivo #20108-MEP, el Ministro, Presidente del Consejo, Lic. Marvin Herrera:

"¹/₄se refiere al artículo 79 de la Constitución Política que declara la libertad de enseñanza con inspección del Estado. El Artículo 81, a su vez, declara, es clarísimo, habla de que la competencia del Consejo Superior de Educación es la dirección general de la enseñanza. Si la misma Constitución dice cual es la competencia del Consejo Superior de Educación, y por dirección no puede entenderse dirección y supervisión (sic), entonces estamos bien fundamentados" (expediente administrativo de la reforma al Reglamento de Establecimientos Privados de Enseñanza, que se ha tenido a la vista, acta #40-90 de 29 de mayo de 1990, art. II, folio 131);

o en palabras del Asesor Legal del Consejo, Lic. Celín Arce:

"Se trata de instituciones privadas reconocidas, quiere decir esto que son oficiales, por lo tanto están enmarcadas en el mismo marco jurídico que las públicas. Al ser instituciones oficiales están en igualdad de condiciones y tienen que irse orientando hacia el servicio público" (id., folio 132);

o de un dictamen rendido por la División Jurídica del Ministerio de Educación, el 10 de octubre de 1990:

"En fin, ese Consejo por expresa disposición constitucional, gobierna y rige la educación oficial en este país para lo que puede adoptar todas las medidas que estime a bien, independientemente de que esa enseñanza oficial, esté en manos privadas o estatales¹/₄ En suma, existe amplio y profuso fundamento constitucional y legal para que ese Consejo pueda emitir válidamente el Reglamento en cuestión, no siendo atendibles los trasnochados argumentos de reserva de ley" (ibid., folios 304 y 306)

XXVI - Como se ve, el Consejo parece fundarse en una complacida aceptación de la opinión de sus asesores, cuyo eco impregnó también las respuestas de la Procuraduría a las presentes acciones de inconstitucionalidad, en el sentido de considerar, como se dijo, que la tarea de la educación es un servicio público, propio del Estado, y los establecimientos privados apenas sus colaboradores. La libertad de enseñanza, en particular, y el Derecho de la Constitución, en general, imponen todo lo contrario: educarse, y educar, es un derecho fundamental de todo ser humano, y un derecho precisamente "de libertad", esto es, de autonomía o autodeterminación, que un Estado democrático debe estimular y, a lo sumo, complementar, así como, en todo caso, respetar y garantizar "en libertad", es decir, en la diversidad cuantitativa y cualitativa, de medios y de fines, que es propia de la libertad. La uniformidad, la univocidad, la eficiencia, el mismo orden y la misma paz, son más posibles o más fácilmente alcanzables en el totalitarismo y la dictadura que en la democracia y en la libertad; en éstas, no sólo reina lo contrario: la diversidad, la discusión, una cierta dosis de ineficiencia, de desorden y de conflicto, sino que todo esto es precisamente lo que las hace más humanas, más justas, incluso más hermosas y dignas de vivir.

I - Sobre el Organo de Inspección de la Enseñanza Privada:

XXVII - Dicho lo anterior, resulta prioritario determinar cuál es el órgano autorizado constitucionalmente para fiscalizar los centros de enseñanza privada. Por una parte, el artículo 79 de la Constitución otorga al Estado el poder de inspeccionar los centros docentes privados; por la otra, el artículo 81 ídem establece que la dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior. Una interpretación armónica de ambos artículos tiene que discurrir sobre las siguientes bases:

a) Cuando la Constitución habla del Estado se refiere al Estado considerado como persona jurídica, o bien a un concepto global que incluye a esa persona jurídica y a las demás personas públicas -entes menores-. En ambos supuestos la persona jurídica Estado es fundamental, tanto que los entes menores se definen justamente como desplazamientos del poder del Estado que éste realiza en ejercicio de su potestad soberana -en unos casos, mediante el Poder Constituyente; en otros, mediante el Poder Legislativo ordinario-;

b) Ese Estado persona jurídica sólo actúa mediante órganos, constitucionales o legales, éstos últimos en la medida en que estén autorizados a su vez por la Constitución. Los primeros, los constitucionales, son precisamente los poderes públicos y otros órganos establecidos por la Constitución, pero con la particularidad de que la competencia de éstos últimos tiene que ser a texto expreso, de manera que las potestades genéricas y residuales corresponden a los primeros y, concretamente, al Judicial, la totalidad de las jurisdiccionales, salvo texto expreso constitucional (p.ej. sent. #1148-90 de 17:00 hs. de 21 setiembre 1990); al Ejecutivo, la generalidad de las administrativas, ídem salvo texto expreso constitucional o desplazamiento autorizado por la Constitución (p.ej. instituciones autónomas, municipalidades, etc.); y al Legislativo, todas las de carácter legislativo, también salvo texto expreso constitucional (p.ej. art. 121 inc. 1, respecto del Tribunal Supremo de Elecciones); con la particularidad de que en nuestro sistema, como en los de todas las democracias occidentales, con excepción de la República de Francia, no hay reserva de reglamento frente a la ley, de manera que ésta puede regular normativamente cualquier materia.

XXVIII - El Consejo Superior de Educación es un órgano constitucional excepcional, al que corresponde

"la dirección general de la enseñanza oficial" (art. 81 Const.);

y no puede ser investido por la ley ordinaria, mucho menos por un reglamento, de potestades del Estado no autorizadas expresamente por el texto constitucional, 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, la cual no puede, empero, delegarla en un órgano diferente, porque violaría el principio de legalidad y, por ende, la propia Constitución.

Prueba de que la intención de esta última y la inteligencia inmediatamente posterior a ella fue la que se ha dicho, es que el artículo 2 de la Ley #1362 del 8 de octubre de 1951 integró el Consejo Superior de Educación exclusivamente con representantes de la enseñanza pública, en la forma en que se ha definido supra, es decir, con exclusión y sin ninguna participación de la privada; además, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, #3481 de 13 de enero de 1965, consecuente con ello, señala que:

"Corresponde al Ministro 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"

-desde luego, el verbo "coordinar" debe entenderse dentro de los límites rigurosos de la "inspección" autorizada por el texto constitucional-

XXIX - Lo anterior se confirma de las discusiones recogidas en las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente que dieron nacimiento a los referidos artículos constitucionales y que ya fueron analizados por esta Sala en su sentencia #1873-90 de 15:45 hs. de 18 de diciembre de 1990, como sigue:

"En la sesión #158 del 27 de setiembre de 1949 (pag.374 Tomo III) se presentó una moción por los Diputados 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 $\frac{1}{4}$ 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 sólo a la inspección estatal y no a su dirección?. Es evidente que no. Así pues, no es de recibo el argumento de la Procuraduría en el sentido de que el sistema educativo es uno solo, y de que la enseñanza oficial comprende la privada. Inclusive la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, #1362 del 8 de octubre de 1951 se refiere solamente a la orientación y dirección de la enseñanza oficial, es decir de la impartida por los establecimientos del Estado, tal como lo establece la Carta Fundamental".

J - Sobre las Normas Impugnadas.

XXX - A la luz de las anteriores consideraciones, es evidente que los decretos impugnados así como sus antecedentes, violan varios principios y normas constitucionales, principalmente por tres razones fundamentales:

a) Parten de una aplicación indebida del artículo 81 de la Constitución Política en cuanto extienden indebidamente el concepto de educación pública y, consiguientemente, las potestades del Consejo Superior de Educación ahí enumeradas. En efecto, los Reglamentos de Establecimientos Privados de Enseñanza derogados, así como el que se encuentra actualmente en vigencia, le otorgan al Consejo Superior de Educación la potestad, entre otras, de "inspeccionar" los centros docentes privados. Por idénticas razones, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley que rige esta Jurisdicción, deben declararse inconstitucionales, por conexión y consecuencia, las siguientes normas: el artículo 34 de la Ley Fundamental de Educación, #2160 de 5 de setiembre de 1957, adicionada por la ley #2298 de 22 de noviembre de 1958; el artículo 4 inciso h) de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, #1362 de 8 de octubre de 1951, y el artículo 4 inciso h) del Reglamento del Consejo Superior de Educación, Decreto #14 de 31 de agosto de 1953, reformado por el #3 de 23 de enero de 1967.

b) Proceden y son, o han sido, concebidos, inspirados y administrados por un órgano sin potestades constitucionales, conforme a lo expuesto ampliamente supra, que, además, se comprueba con la simple lectura de los propios Reglamentos sobre Enseñanza Privada dictados hasta la fecha. Así, por ejemplo, según el artículo 1 del decreto #1 de 14 de junio de 1960 se pretendió que

"corresponde al Consejo Superior de Educación, de acuerdo con los artículos 79 y 81 de la Constitución Política, la dirección general de la enseñanza reconocida por el Estado e impartida por instituciones privadas";

o en el Decreto #6687-E de 12 de enero de 1977, derogado por el decreto #20108-MEP, cuyo artículo 4 establece:

"El Consejo Superior de Educación ejercerá la vigilancia necesaria y dispondrá las medidas pertinentes a fin de que en las actividades de estos centros, prevalezca el criterio de servicio público sobre el espíritu de lucro, cualquiera que sea el tipo de entidad que los organice o administre".

XXXI - Como consecuencia de los errores de aplicación e interpretación señalados, los decretos en comentario atribuyen al Estado y, concretamente, al Consejo Superior de Educación una serie de potestades públicas que exceden los límites del concepto de inspección; por ejemplo: el capítulo V (artículos 40 a 53) del Decreto #20108-MEP -cuya inconstitucionalidad reconoce la propia Procuraduría General-, donde se establecen sanciones a aplicar por el Consejo a los centros privados de enseñanza que infrinjan el Reglamento o la normativa jurídica aplicable; o el Decreto Ejecutivo #11 de 20 de marzo de 1969, que modificó el Reglamento General de Establecimientos Oficiales de Educación Media y que se dictó

"con base en lo dispuesto por el Consejo Superior de Educación en forma definitiva en sesión 29-69, artículo 2",

y en cuyo artículo 1 dispone que se aplicará a los establecimientos particulares de educación media, con excepción de lo que atañe a ser instituciones oficiales dependientes del Ministerio de Educación. Cabe señalar que ese Reglamento de Establecimientos Oficiales de Educación Media regula la organización y funcionamiento de las instituciones de enseñanza pública de segunda enseñanza, reglamentando sus órganos, ámbitos de competencia, funciones y atribuciones de los servidores y funcionarios. En consecuencia y en virtud de las consideraciones anteriores sobre el derecho de libertad, en general, y, especialmente, sobre las implicaciones de la libertad de enseñanza, imponer a las instituciones privadas el esquema de organización y funcionamiento que el Estado disponga para sus propios centros de educación oficial es inconstitucional, y

así debe declararse.

XXXII - De lo expuesto, y sin necesidad de considerar el contenido de cada una de las disposiciones reglamentarias objetadas individualmente por las recurrentes, la Sala concluye que los Decretos Ejecutivos #20108-MEP, #6687-E y sus antecedentes, así como los artículos 1 del Decreto Ejecutivo #11 de 20 de marzo de 1969, 34 de la Ley Fundamental de Educación, 4 inciso h) de la Ley de creación del Consejo Superior de Educación y 4 inciso h) de su Reglamento violan los principios y normas de la Constitución Política:

- a) De los artículos 7 y 48, que consagran el principio de supremacía de los convenios internacionales sobre la legislación ordinaria, en relación con los 26.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13.3 y .4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) De los artículos 28, 79 y 80, que consagran la educación como una libertad, revestida de todas las garantías que establece, en general, el 28, ampliamente consideradas supra;
- c) Del artículo 46, que garantiza la libertad empresarial, también en relación con el 28;
- d) De los artículos 9, 11 y 121 inciso 1, que disciplinan, los dos primeros, las potestades de los poderes públicos conforme al principio de legalidad, y el tercero reserva la potestad de legislar a la Asamblea Legislativa; y
- e) Del artículo 82, en cuanto extienden indebidamente el concepto de educación pública u oficial y las potestades del Consejo Superior de Educación ahí enumeradas.

POR TANTO:

Se declaran con lugar las acciones acumuladas y en consecuencia, se anulan:

- a) El Decreto Ejecutivo #20108-MEP, sin fecha, publicado en La Gaceta #3 de 4 de enero de 1991; el artículo 1 del Decreto Ejecutivo #11 de 20 de marzo de 1969; y Decreto Ejecutivo #6687-E de 12 de enero de 1977, y sus antecedentes -Decreto #9 de 17 de marzo de 1953, Decreto #2 de 18 de enero de 1957, Decreto #2 de 15 de febrero de 1958 y Decreto #1 de 14 de junio de 1960-; de manera que, mientras no se promulguen otras normas legales y reglamentarias acordes con lo dispuesto y considerado en esta sentencia, la inspección de los establecimientos privados de enseñanza se hará por el Poder Ejecutivo, mediante la cartera de Educación Pública, de conformidad con los principios consagrados en los artículos 79, 80 y 28 de la Constitución Política y las normas legales aplicables.
- b) De conformidad con el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se declaran inconstitucionales y se anulan, por resultar evidentemente necesario por conexión y consecuencia: el artículo 34 de la Ley Fundamental de Educación, #2160 de 5 de setiembre de 1957, adicionado por la #2298 de 22 de noviembre de 1958; el artículo 4 inciso h) de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, #1362 de 8 de octubre de 1951; y el artículo 4 inciso h) del Decreto Ejecutivo #14 de 31 de agosto de 1953, reformado por el #3 de 23 de enero de 1967.
- c) Dados los términos de este fallo, la Sala omite por innecesario pronunciarse sobre cada una de las normas concretas tachadas del Decreto #20108-MEP.

De conformidad con el artículo 91 de la Ley de esta Jurisdicción, esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia de las normas anuladas, todo ello sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Debe entenderse que la nulidad declarada lo es, además, sin perjuicio de las situaciones definitivamente cumplidas al amparo de aquéllas, y que respecto de las pendientes solamente se aplicará a sus efectos futuros, a partir de la primera publicación del aviso a que alude el artículo 90 de la misma ley.

Notifíquese, comuníquese y publíquese.

Luis Paulino Mora M.Presidente/R. E. Piza E./Jorge E. Castro B./Luis Fernando Solano C./Eduardo Sancho G./Carlos Arguedas R./José Luis Molina Q.

Bibliografía

Doctrina

Alfaro R, Abraham: Construyendo la disciplina en los espacios educativos. Ministerio de Educación Pública, San José, Costa Rica, 1999.

Arce Gómez, Celín: Derecho Educativo. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1990.

Bolaños González, Jimmy: Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (Comentado, con jurisprudencia y legislación conexas). Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2001.

Carro Igelmo, Alberto José: El Despido Disciplinario. Editorial BOSCH, Barcelona, 1984.

Chéves Aguilar, Nazira y otros: Constitución Política Comentada de Costa Rica. McGraw Hill, México, 2001.

Córdoba Ortega, Jorge: Ley General de la Administración Pública (con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso-administrativa). Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 1998.

Hernández Valle, Rubén: Derecho Procesal Constitucional. Editorial Juricentro, San José, 1995.

Hernández Valle, Rubén: El Derecho de la Constitución, volumen I. Editorial Juricentro, San José, 1993.

Hess Araya, Christian y Brenes Esquivel, Ana Lorena: Ley de la Jurisdicción Constitucional (Anotada, concordada y con jurisprudencia procesal. Investigaciones Jurídicas, 1997.

Mora Meléndez, Justa Patricia. La Disciplina. San José, Costa Rica. JPMM, 1997

Murillo, Mauro: Perfiles del Amparo Costarricense. Editorial Juritexto, San José, 1997.

Zulaga, Isabel, trad. Estructuras y regímenes de la enseñanza en diversos países. Editorial Magisterio Español, Madrid, 1969.

Revistas

Nieto, Alejandro: Problemas capitales del derecho disciplinario, en Revista de Administración pública, N 63, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

Chinchilla Marín, Carmen: El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios, en Revista Española de Derecho Administrativo.

Simposio Interinstitucional sobre Legislación Educativa. San José, Costa Rica. UCR, 2000.

Legislación

Legislación costarricense consultada

Constitución Política de la República de Costa Rica

Estatuto de Servicio Civil

Ley General de la Administración Pública

Ley de la Jurisdicción Constitucional

Ley Fundamental de Educación

Reglamento al Estatuto de Servicio Civil

Reglamento sobre Centros Educativos Privados, decreto número 24017, del 27 de febrero de 1995.

Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes

Normativa Internacional

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica

Declaración Universal de Derechos Humanos

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Convención sobre los Derechos del Niño

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza

Protocolo a la convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza

Jurisprudencia

Voto 92-03550, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-01027, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-02007, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-02011, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-02227, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-01917, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-02768, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-02770, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-04000, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-07462, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 01-08731, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-02415, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-05603, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-10136, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Voto 00-11166, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

[1] Voto 29519-93, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

[2] Campos Roblero, Carlos Enrique. La educación como derecho humano fundamental....

[3] Voto N° 3550-92, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 24 de noviembre de 1992.

[4] Araya Pochet, Carlos. Constitución Política Comentada de Costa Rica. McGraw Hill, México DF, pág. 452.

[5] Araya Pochet, Carlos. Comentario introductorio al título XI El Poder Judicial, en Constitución Política Comentada de Costa Rica, McGraw Hill, México, 2001. Pág. 655

[6] Araya Pochet, Carlos. Comentario introductorio al título XI El Poder Judicial, en Constitución Política Comentada de Costa Rica, McGraw Hill, México, 2001. Pág. 655

[7] Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos, Madrid, 1973. Pág. 214.

[8] Artículo 130, Constitución Política de Costa Rica

[9] Hernández Valle, Rubén. Comentario al artículo 130 de la Constitución Política de Costa Rica, en Constitución Política Comentada de Costa Rica, McGraw Hill, México, 2001. Pág. 655.

[10] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 3550-92.

[11] Actas, Imprenta Nacional 1957, tomo III #154, 155, 156, 157, 158, Pág. 309

[12] Asamblea Nacional Constituyente: "Actas", Págs. 410-414.

[13] Asamblea Nacional Constituyente: "Actas", Págs. 405-406.

[14] Arce Gómez, Celín. Derecho Educativo. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1990, Pág. 195.

- [15] Pérez Serrano. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Civitas, 1984, Págs. 632-633.
- [16] Sala Constitucional, Voto 3550-92
- [17] Sala Constitucional, Voto 3550-92
- [18] Artículo 21, Decreto N° 24017, Reglamento sobre centros docentes privados.
- [19] Artículo 17, Decreto N° 24017. Reglamento sobre centros docentes privados.
- [20] Diccionario Enciclopédico Océano Uno. MM Océano Grupo Editorial S.A., Barcelona, 2000.
- [21] Diccionario Enciclopédico Océano Uno. MM Océano Grupo Editorial S.A., Barcelona, 2000.
- [22] Voto 2248-00, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
- [23] <http://www.goog.../45-4.pdf+educacion+como+herramienta+de+desarrollo&hl=es&ie=UTF->
- [24] Arce Gómez, Celín: **Derecho Educativo**. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1990.
- [25] Arce Gómez, Celín: **Derecho Educativo**. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1990, Pág. 15.
- [26] Brenes Córdoba, Alberto. Tratado de los Contratos. Editorial Juricentro, San José, 1999. Pág. 40.
- [27] Baudrit Carrillo, Diego. Teoría General del Contrato. Editorial Juricentro, San José, 1982. Pág. 18.
- [28] Artículo 21, Reglamento sobre centros docentes privados.