

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Consejo Universitario

ACUERDO TOMADO EN SESION 1807-2006

CELEBRADA EL 5 DE ABRIL, 2006.

ARTICULO III, inciso 1)

Se conoce correo electrónico del 27 de marzo del 2006 suscrito por el Sr. Germán Rojas Hidalgo, Presidente de la Comisión Potestad Legislativa Plena Segunda (REF. CU-117-2006), en el que adjunta el proyecto de ley de “Inspección de Instituciones de Enseñanza Privada”, expediente legislativo No. 15.646.

Asimismo, se recibe oficio O.J.2006.103 del 5 de abril del 2006, suscrito por el M.Sc. Celín Arce, Jefe de la Oficina Jurídica (REF. CU-126-2006), en el que vierte dictamen sobre dicho el proyecto.

CONSIDERANDO:

- I. Que la Comisión con Potestad Legislativa Plena consultó ante el Consejo Universitario de la UNED el Proyecto de ley de “Inspección de Instituciones de Enseñanza Privada”, expediente legislativo N. 15646.
- II. La Oficina Jurídica de la UNED emitió el dictamen técnico sobre dicho proyecto mediante Oficio O.J.2006-103 del 5 de abril de 2006 en el que concluye lo siguiente:
 1. El proyecto de ley es inconstitucional por violentar los artículos 33, 79, 80, 81 y 84 de la Constitución Política.
 2. El proyecto de ley es inconstitucional también por ignorar y desaplicar la copiosa jurisprudencia de la Sala Constitucional que es vinculante con efectos erga omnes a favor de las potestades de inspección y de regulación de la educación privada que ostenta el Estado costarricense.
 3. El proyecto de ley desmantela las potestades tradicionales que el Estado ha contado para regular e inspeccionar la educación privada a través del Ministerio de Educación Pública y el

CONESUP, por lo que en caso de que se apruebe, la educación privada quedaría totalmente liberalizada en nuestro país.

4. En caso de que se apruebe el proyecto de ley tal y como está concebido se atentaría contra nuestro Estado Social de Derecho porque las potestades reguladoras de equilibrio y de justicia social en materia educativa quedan reducidas al mínimo con lo que se ensancharán las diferencias entre la educación universitaria estatal y la privada con los consecuentes efectos en la conformación social del país.
 5. El proyecto de ley tal y como está concebido responde en su totalidad a las políticas neo liberales, desreguladoras y privatizadoras prevalecientes en nuestro país, puesto que se eliminan las potestades tradicionales del Estado y hasta las de las universidades estatales.
- III. La preocupación del Consejo Universitario de la UNED por las consecuencias nocivas que para el régimen educativo costarricense podría provocar el proyecto de ley indicado, así como el menoscabo a los derechos de los estudiantes, en detrimento además de la calidad en su formación; misma que debe valorarse de forma integral desde los primeros años de educación hasta la enseñanza superior.
- IV. Que el proyecto desconoce la jurisprudencia más reciente de la Sala Constitucional de establecer que la educación privada es un servicio público impropio, lo cual fortalece por un lado las potestades regulatorias y de inspección del Estado y por el otro fortalece los derechos de los estudiantes, padres de familia y usuarios de dicho servicio educativo.
- V. Que la tramitación que se está dando a este proyecto de ley en la Asamblea Legislativa denota múltiples omisiones en cuanto a participación de entidades que deben emitir sus criterios técnicos así como en cuanto a las potestades delegadas en la Comisión para la elaboración de una política que podría eliminar el último bastión del Estado Social de Derecho en cuanto al direccionamiento de la educación pública costarricense.

El Consejo Universitario de la UNED acuerda:

1. Rechazar y oponerse al proyecto de ley de “Inspección de Instituciones de Enseñanza Privada”, expediente legislativo N. 15646, acogiendo en todos sus extremos lo indicado en el oficio OJ.2006-103 del 5 de abril de 2006 que a la letra dice:

“I. Sobre los fines del Proyecto de Ley:

Toda ley que aprueba la Asamblea Legislativa tiene fines expresos o implícitos con los cuales se busca enfrentar alguna problemática, gestionar alguna nueva política pública o solucionar problemas en general de interés para la sociedad, porque de lo contrario sería una ley innecesaria, contraproducente o inocua

El proyecto sometido a nuestro estudio no viene con la correspondiente justificación de motivos para poder justipreciar los propósitos que tuvieron los proponentes para impulsar el mismo y para valorar el interés público involucrado.

Debido a lo anterior para poder determinar dichos fines y propósitos debemos recurrir a la lectura integral del proyecto de ley, y lograr así entresacar la concepción ideológica expresa o tácita y, lo más importante aún, a quien favorece el proyecto.

De su lectura, es harto evidente que es un proyecto de ley que viene a disminuir a un grado mínimo y casi inexistente las potestades del Estado que históricamente ha tenido respecto a la educación privada -léase Ministerio de Educación Pública a través del CONESUP-, para ejercer la inspección y control del marco jurídico en que deben actuar los centros docentes privados.

Dicho en otras palabras se disminuyen o eliminan las potestades que hasta ahora legalmente ha tenido, por ejemplo, el CONESUP, respecto a las universidades privadas potestades que ha confirmado la propia Sala Constitucional, para dar paso a una libertad casi absoluta sin ningún control ni supervisión por parte del Estado con lo cual se daría un giro de 180 grados que generaría un caos en el ámbito de la educación universitaria privada ya que, hasta la fecha no ha podido ser controlada para garantizar la calidad mínima que mecen sus estudiantes.

Tomando en consideración que el proyecto tiene dos grandes partes, esto es, la primera referente a la educación privada infra-universitaria y la segunda sobre educación universitaria privada, procederemos a llevar a cabo un estudio del proyecto de ley de esa misma manera.

No denota el articulado del proyecto que se busca mejorar la calidad y la excelencia de la educación privada, particularmente la universitaria.

No refleja el proyecto una intención clara de proteger los derechos de los estudiantes de estos centros educativos.

No fortalece el proyecto al CONESUP, el que ha estado desprovisto de apoyo financiero y político por parte del Ministro de Educación de turno.

No se introduce ni una sola novedad que refleje una intención de que el Estado pueda ejercer mas adecuadamente sus potestades de inspección.

II. La libertad de enseñanza en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949.

La Constitución Política de 1949, consolidó la larga tradición jurídica del país a favor de la libertad de enseñanza, al incorporar en su artículo 79 que "*Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado*".

Este artículo es producto de una moción presentada por los "diputados universitarios". Empero, su propuesta original decía: "*Se garantiza la libertad de enseñanza. Toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza de ellas, bajo la inspección y vigilancia del Estado, en la forma que determine la ley*". (lo destacado es nuestro)

La polémica en torno a esta moción surgió, no respecto a dudar si se declaraba o no la libertad de la enseñanza, sino, más bien, sobre el segundo párrafo, esto es, si se establecía paralelamente la *inspección y vigilancia* del Estado.

La propuesta original, fue en un principio aprobada en su totalidad, pero luego fue presentada una revisión, oportunidad en la cual surgió la polémica dicha.

El representante Mario Alberto Jiménez Q. adujo que: "*...la frase final...anula completamente el principio de la libertad de enseñanza, que se estipula anteriormente. Por un lado se reconoce la libertad de enseñanza, y por otro lado, la obligación de toda persona dedicada a la enseñanza de someterse a la vigilancia del Estado. No existe razón alguna para que el Estado intervenga en esta esfera propia del individuo*".¹

Este diputado fue el que más activamente participó para defender la tesis del principio irrestricto, sin limitaciones de ninguna clase, de la libertad de enseñanza. Así, en otra de sus muchas intervenciones manifestó que: "*el derecho de toda persona de dar o recibir libremente la enseñanza que a bien tenga no admite limitaciones, como la que se propone. Las artes y las ciencias son libres, y libre es su enseñanza. De otra manera, caeríamos en la situación de la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini, donde las artes y las ciencias estaban al servicio del Estado quien les imponía la orientación más acorde con sus fines...La educación es un negocio privado de los individuos. Cada uno tiene la más amplia libertad de acogerse a los métodos, disciplinas o teorías que más le agraden. El artículo en debate viene a establecer el totalitarismo en la enseñanza*".²

El diputado Vargas Fernández expresó que la libertad de enseñanza a que se refiere el artículo en debate debe estar forzosamente limitada por la inspección por parte del Estado de todos aquellos centros privados dedicados a la enseñanza en Costa Rica. Sin embargo, considera que el artículo es demasiado extenso, razón por la cual propone la siguiente redacción (que fue la que en definitiva se aprobó): "*Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado*."

Citamos las palabras de los representantes siguientes que favorecían tal inspección por lo esclarecedoras que resultan.

¹ Actas Asamblea Nacional Constituyente. San José. Imprenta Nacional . Tomo III. p. 563.

² Ibídem, p. 535.

El profesor Dobles Segreda dijo: *"Es necesario que el Estado sepa qué están haciendo las escuelas particulares. La inspección no significa que el Estado le impondrá tal o cual dirección a la enseñanza en manos de particulares. La inspección y vigilancia del Estado son necesarias, máxime si se piensa que es en la escuela donde se forma el niño, moldeable a toda clase de influencias. La libertad debe existir para todos los ciudadanos pero no para el niño que no tiene ninguna defensa. Resultaría muy peligroso para la salud de la sociedad dejar en absoluta libertad a las instituciones docentes privadas que tienen bajo su cuidado a centenares de niños costarricenses. Añadió luego que siempre ha existido en nuestro país esa inspección por parte del Estado sin que se hubieran presentado conflictos de ninguna naturaleza."*¹⁶

Por su cuenta, Luis Felipe González Flores hizo una recapitulación histórica de esta inspección en los siguientes términos: *"...se pronunció de acuerdo con la moción planteada por cuanto considera necesaria la Inspección del Estado en este orden de cosas. Añadió que el principio de la libertad de enseñanza de la Carta del 71 arranca de la Constitución de 1869 que lo Incorporaba. Fue en esa disposición constitucional en la que se basó la ley del 10 de noviembre de 1869, la cual vino a imponer ciertas limitaciones a la libertad de enseñanza, estableciendo la inspección por parte del Estado de las instituciones privadas de educación. La restricción es desde todo punto de vista conveniente, para evitar que se propaguen enseñanzas contrarias al orden social existente o que atenten contra la República. Tampoco es posible aceptar que se haga proselitismo con algunas enseñanzas. Indudablemente la ley tendrá que restringir, en cierta forma el principio de la libertad absoluta de enseñanza."*⁴

La libertad de enseñanza encierra el concepto importante de que los centros privados de enseñanza puedan tener carácter oficial, es decir, reconocimiento por parte del Estado, cuyo acto le otorga validez en igualdad de condiciones con los centros públicos de los estudios que los mismos imparten.

En el pasado, tanto el Reglamento para la Instrucción Primaria del 10 de noviembre de 1869, como la Ley General de Educación Común de 1886, incluían requisitos o condiciones objetivas que debían satisfacerse para adquirir este status jurídico, así como su procedimiento. Algo similar hizo la Ley Fundamental de Educación (1957) la que reguló los requisitos y el procedimiento conjuntamente con el Reglamento de Establecimientos Privados de Enseñanza correspondiente.

Específicamente, el artículo 34 de la Ley decía que para que adquiriera "validez oficial", la educación que impartan los establecimientos privados se requiere, entre otras cosas, que el Consejo Superior de Educación apruebe sus "propósitos, planes de estudio y programas". Es derecho de los ciudadanos el participar en la empresa educativa fundando escuelas en un nivel de igualdad de condiciones con el Estado. Para ello puede solicitar a la Administración Pública que a su educación se le otorgue rango de oficial. Si bien es cierto que este artículo fue declarado inconstitucional, existe nueva reglamentación a partir del año 1995 que regula dicha materia. Nos referimos al denominado Reglamento de

³ *Ibídem*, p. 534.

⁴ *Ibídem*, p. 535

Centros Docentes Privados emitido por D.E. N. 24017 del 9 de febrero de 1995 y sus reformas.

El caso de las universidades privadas se rigen por su propia ley y reglamento, que establecen los requisitos correspondientes que deben cumplirse con el fin de que las mismas adquieran el debido reconocimiento oficial por parte del Estado. (Ley N. 6693 del 27 de noviembre de 1981).

III. La libertad de enseñanza en el Derecho Constitucional comparado

Conviene repasar como regulan las constituciones de América Latina la libertad de enseñanza, lo que nos brinda un parámetro importante a tomar en consideración

BOLIVIA

Artículo 181.- Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades que las públicas y se regirán por los planes, programas y reglamentos oficialmente aprobados.

Artículo 183.- Las escuelas sostenidas por instituciones de beneficencia recibirán la cooperación del Estado.

CHILE

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

11. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

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

COLOMBIA

Artículo 68.- El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. ...

COSTA RICA

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 educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley.

MÉXICO

Artículo 3.-... VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado otorgara y retirara el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a. Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la Fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la Fracción III, y
- b. Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;...

NICARAGUA

Artículo 123.- Los centros privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles, sujetos a los preceptos establecidos en la presente Constitución.

Artículo 124.- La educación en Nicaragua es laica. El Estado reconoce el derecho de los centros privados dedicados a la enseñanza y que sean de orientación religiosa, a impartir religión como materia extracurricular.

PANAMÁ

Artículo 90.- Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.

Artículo 94.- Las empresas particulares cuyas operaciones alteren significativamente la población escolar en un área determinada, contribuirán a atender las necesidades

educativas de conformidad con las normas oficiales y las empresas urbanizadoras tendrán esta misma responsabilidad en cuanto a los sectores que desarrollen.

URUGUAY

Artículo 69.- Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.

VENEZUELA

Artículo 106.- Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste.

Como se puede apreciar, la tendencia internacional generalizada consiste en garantizar la libertad de enseñanza, pero la educación privada que pretenda o aspire a tener reconocimiento oficial del Estado debe cumplir con los requisitos y procedimientos que establezca el ordenamiento jurídico, proceso que culmina con la emisión de un acto administrativo que concede dicho reconocimiento.

Asimismo, el criterio internacional es que todo centro docente privado está sometido a la inspección y control estatales.

IV. Sobre la educación privada infra-universitaria

1. Breve evolución histórica.

El ejercicio de la libertad de enseñanza en la modalidad de fundar, orientar y dirigir centros docentes siempre ha estado sujeto en Costa Rica a un régimen de previa autorización y control administrativo, sea, que dicha potestad debe sujetarse al cumplimiento de los requisitos previos que el Estado ha definido de manera general y objetiva.

Tal autorización administrativa, por referirse al ejercicio de un derecho fundamental, es reglada, es decir, que debe otorgarse una vez constatado el cumplimiento de los requisitos objetivos, de tal suerte que la Administración carece de discrecionalidad en el ejercicio de la misma.

El régimen jurídico de la enseñanza privada se empieza a desenvolver a partir de la ley Fundamental de Educación de 1957 en su capítulo VI, artículos 33 a 37. En este articulado se recogen varias declaraciones de principio importantes, como son las siguientes: "*A las Instituciones privadas de enseñanza tendrán acceso todos los educandos sin distinción de raza, religión, posición social o credo político*". (Artículo 36). "*La educación que se imparta en los establecimientos privados será necesariamente democrática en su esencia y en su orientación general. Se regirá por los principios y objetivos en que descansa esta ley*" (artículo 35). Asimismo en el artículo 34, se

establecen los requisitos que deben cumplirse para que la educación que impartan las instituciones privadas de enseñanza adquiera "validez oficial".

Igualmente la ley orgánica del Consejo Superior de Educación de 1951 estableció que el Consejo Superior de Educación habría de conocer "*Las resoluciones de la inspección de escuelas y colegios privados, así como del establecimiento de nuevas instituciones de este carácter.*"

Desde ese momento hasta la fecha, se han promulgado seis "reglamentos de establecimientos privados": Decreto Ejecutivo N. 9 del 17 de marzo de 1953;

Decreto Ejecutivo N. 2, del 18 de enero de 1957; Decreto Ejecutivo N. 2, del 15 de febrero de 1958; el Decreto Ejecutivo N. 1 del 14 de junio de 1960, el Decreto Ejecutivo N. 6687-E del 12 de enero de 1977, y el correspondiente al Decreto Ejecutivo N. 20108- MEP publicado el 4 de enero de 1991.

En estos se ha reglamentado el derecho de libertad de enseñanza y concretado así el régimen especial de la enseñanza privada. Allí se han consignado normas referentes a control e inspección estatales, procedimientos y requisitos para la autorización, clasificación, régimen disciplinario, etc.

Los reglamentos anteriores al vigente se caracterizaron por su variedad de criterios jurídicos a la hora de definir el control más apropiado sobre los centros docentes privados.

El reglamento de 1977, por ejemplo, que estuvo vigente muchos años, recogió varios principios cardinales que en su conjunto perfilaron el marco ideológico-jurídico de la educación privada en Costa Rica.

Así, en su artículo primero, reitera la norma constitucional de que todo centro docente estará bajo la inspección del Estado la cual, agrega, corresponde tanto al Consejo Superior de Educación como al Ministerio de Educación Pública.

En su artículo dos expresa que la educación que se imparta en los establecimientos privados será necesariamente democrática en su esencia y orientación general, así como que debe regirse por los principios y objetivos que señala y enuncia la ley Fundamental de Educación.

En su artículo tres consigna el principio de igualdad, al indicarse que "A las instituciones privadas de enseñanza tendrán acceso todos los educandos sin distinción de raza, religión, posición social, credo político o cualquier otra contraria a la dignidad humana."

Entonces, aunque si bien es cierto las personas físicas y jurídicas, en virtud del derecho subjetivo constitucional de la libertad de enseñanza pueden crear centros de enseñanza; su apertura y funcionamiento, o sea, el ejercicio de la actividad, está sometido en Costa Rica al principio o control administrativo de la "previa autorización". La autorización se concederá siempre que los centros reúnan las condiciones mínimas que establece este reglamento con carácter general.

Por otro lado, en virtud de su artículo cuatro la educación privada tiende al deber de regirse por los principios propios del servicio público, al expresar: "*El Consejo Superior de*

Educación ejercerá la vigilancia necesaria y dispondrá las medidas pertinentes a fin de que a 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 organiza o administre."

El procedimiento de autorización para el funcionamiento de centros docentes privados constituye una forma de control administrativo sobre ellos. *"El ejercicio de las libertades públicas se puede sujetar a distintos sistemas de control por parte de la Administración y en principio, no es incompatible la idea de libertad con la de control, aunque la forma de practicarse ésta o su extensión puedan hacer ilusoria la existencia de la libertad. La intervención administrativa adopta diversas modalidades en el plano práctico y su abstracción permite graduar la actividad administrativa según la intensidad de la intervención. Colliard distingue así las siguientes modalidades: prohibición, autorización previa, declaración y ejercicio de la libertad con posibilidad de sanción represiva posterior, estando el mínimo punto de intervención administrativa en el último sistema."*⁵

La libertad de enseñanza, como toda otra libertad pública, no es ilimitada y absoluta. Como se observa, no solo es compatible con controles administrativos, sino que estos devienen en insoslayables en nuestras sociedades contemporáneas.

La autorización se caracteriza fundamentalmente porque debe darse en forma "previa" al funcionamiento del centro educativo y también por reconocer un derecho preexistente, el de la libertad de enseñanza manifestado en la posibilidad de la "apertura de centros docentes". En fin, es un medio de remoción de un límite para el ejercicio de ese derecho constitucional.

Por ser un caso de "previa-autorización" estamos frente a una potestad reglada y no discrecional, esto es, la autorización debe concederse siempre que los centros reúnan las condiciones mínimas que establece el reglamento. La actividad que llevan a cabo el Ministerio de Educación Pública y el Consejo Nacional de la Educación Superior Universitaria Privada en sus respectivos ámbitos de competencia es de mera "comprobación". Es decir, que sus facultades no van más allá de comprobar si se cumple con estos requisitos y condiciones mínimas que están establecidos con carácter general, y no para cada caso. Tenga claro el estudiante entonces, que la autorización que vamos a ver tiene carácter reglado mas no discrecional.

Los centros docentes privados debían ajustarse a la Ley Fundamental de Educación y esencialmente a sus principios y objetivos, así como también a los distintos niveles, modalidades o ciclos de enseñanza, a los planes y programas de enseñanza oficiales, al calendario escolar, los libros de texto deben ser adecuados; nunca se podrán impartir más del 50% de lecciones en otro idioma, etc. En el caso de las instituciones clase B, deberá respetar los alcances de la aprobación pedagógica dada por el Consejo Superior de Educación. En general, quedaban sujetos a las siguientes normas:

- En materia de evaluación, promoción y régimen disciplinario estudiantil, deben someterse al reglamento de evaluación y promoción de la educación general básica y diversificada diurna y nocturna (así lo manda el artículo 75 de este reglamento).

⁵ Embid Irujo, Antonio. Op. Cit p. 43-44

- Los centros que imparten tercer ciclo y educación diversificada debían sujetar su organización interna a la que establece el reglamento de establecimientos oficiales de educación media, salvo en lo que sea propio de las que dependen del Ministerio de Educación (así lo exige este reglamento en una disposición previa a su artículo primero).
- A su personal docente y administrativo-docente les debía pagar por lo menos los mismos sueldos que corresponden a su grupo y categoría en el Ministerio de Educación, así como reconocerle los demás beneficios adicionales que contemplan las leyes para ese mismo personal en el Ministerio de Educación (v.gr; aumentos anuales, licencias y permisos, etc.) (artículo 44 reglamento establecimientos privados).
- Deben admitir a todos los estudiantes que reúnan los requisitos mínimos generales fijados para ingresar a ese tipo de centro, siempre que su capacidad locativa lo permita.
- Debían contar con un reglamento interno el que no puede violar el ordenamiento vigente
- Finalmente, debía ejercer la función educativa con sujeción a los principios del servicio público de: igualdad, continuidad, adaptabilidad, ya que es enseñanza oficial.

Se contemplaba un régimen sancionatorio a cargo del Consejo Superior de Educación, previa información indispensable del caso que debía substanciar el Ministerio de Educación, cuyo acuerdo requería mayoría absoluta del total de sus miembros. Dichas sanciones son las siguientes: amonestación, suspensión de la licencia hasta tanto no se corrija la infracción, suspensión de la licencia hasta por el resto del curso lectivo y revocatoria de la licencia.

2. Análisis del proyecto sobre la educación privada infra- universitaria.

El artículo I del proyecto establece cuál es su propósito real y último consistente en establecer únicamente los alcances de la inspección del Estado sobre la educación privada, lo cual es loable y necesario pero, sin embargo, adopta un criterio de inspección escuálido, mínimo y desfasado que prácticamente elimina al Estado la potestad Constitucional de inspección del artículo 79.

En efecto, el concepto de inspección que le asigna al Estado se regula en el artículo 4 y se limitaría únicamente a evitar el proselitismo político en la enseñanza privada, a evitar que se propaguen doctrinas contrarias al orden democrático, social y republicano del país, a confirmar el cumplimiento de los planes y programas de estudio propuestos, a comprobar el cumplimiento de los compromisos de desarrollo institucional y a verificar la vigencia y permanencia de las condiciones que fundamentan la oferta educativa.

Evidentemente el proyecto de ley incurre en un grave error conceptual entre lo que son las potestades de inspección del Estado sobre la educación privada, potestades de rango Constitucional que están en el artículo 79; con el concepto de educación privada con validez oficial o reconocida por el Estado, en cuyo caso éste no solo puede sino que debe establecer los requisitos y procedimientos que el Estado estime conveniente para

otorgarle dicho valor oficial a dichos estudios y evitar así que sus usuarios queden desprotegidos.

Inteligentemente se ha inducido a los señores Diputados a dicha confusión y error haciéndoles creer que la educación privada desde el punto de vista del artículo 79 Constitucional debe tener validez oficial o reconocimiento legal por parte del Estado de manera automática, lo cual no es cierto.

Toda persona física o jurídica puede enseñar y abrir centros docentes privados, pero no todo centro docente privado puede aspirar a que su educación tenga validez oficial o, lo que es lo mismo, a que sea reconocida por el Estado.

Dicha confusión conceptual evidentemente grave y grosera se confirma por lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley que dice:

“Las disposiciones de esta ley se aplicarán sobre los centros docentes privados que ofrezcan educación formal regular con validez oficial”.

Consecuentemente si se aprueba esta ley la educación privada no formal queda sin ninguna regulación ni inspección por parte del Estado y, además, no podría contar nunca con validez oficial o, lo que es lo mismo, con el reconocimiento por parte del Estado, cosa que sí sucede actualmente.

Ejemplo de esta educación no formal privada son las academias que dan cursos cortos o libres como es la enseñanza de los idiomas, computación, contabilidad, etc., siendo educación privada que también puede y debe ser estimulada por el Estado siendo el estímulo más importante el otorgarle validez oficial.

El criterio minimalista de inspección que establece este proyecto se reafirma en el artículo 5 el que indica que la inspección del Estado por parte del Ministerio de Educación se debe restringir exclusivamente a lo que indica el artículo 4, el que, como ya indicamos, cercena gravemente las potestades del Estado en esa materia y si bien es cierto hace extensiva la inspección a otros órganos como el Ministerio de Trabajo, el INS, el INVU, etc. lo es para materias totalmente ajenas a las académicas y pedagógicas, sea, a la calidad y la excelencia académicas.

En otras palabras, el proyecto privilegia los aspectos administrativos en demérito de la calidad, de ahí que en todo el proyecto no se utiliza ni una sola vez las palabras “calidad”; “excelencia académica” o “rendición de cuentas”

Veamos a continuación cuáles son los requisitos y el procedimiento que establece el proyecto para que un centro docente privado pueda contar con el reconocimiento oficial de sus estudios por parte del Estado.

Esta materia se rige hoy día por el Decreto Ejecutivo N. 24017-MEP del 9 de febrero de 1995 publicado en La Gaceta N. 41 del 27 de enero de 1995, el cual separa de manera adecuada los procedimientos y requisitos para oficializar los estudios en los centros docentes privados y los procedimientos y condiciones para ejercer la inspección.

Según el artículo 5 de este Reglamento para que se pueda autorizar un centro docente privado como un centro con reconocimiento del Estado se requiere un acto administrativo

expreso que emite el Poder Ejecutivo el que, previa constatación de los requisitos establecidos y los estudios técnicos requeridos, el Estado otorga validez oficial a dichos estudios.

Parte de los requisitos que debe cumplirse para que puedan hacerse acreedores a dicha condición jurídica es aportar los permisos de funcionamiento de la Municipalidad respectiva, el plan de estudios de la oferta educativa, los programas correspondientes a cada asignatura, el calendario escolar y la distribución horaria semanal, las normas de evaluación del aprendizaje y normas de promoción, la nómina de las autoridades docentes institucionales, la nómina del personal docente, los estudios, títulos o títulos cuya equiparación se solicita, etc.

El proyecto de ley, en cambio, en su artículo 31 no contempla muchos de los requisitos establecidos porque por ejemplo en el inciso d) establece nada más copia de los planos de la infraestructura sin que se exija demostrar condiciones de infraestructura mínimas adecuadas para que pueda funcionar el centro educativo; no establece los requisitos que deba constatar del personal docente y de las autoridades institucionales y en el inciso i) recurre a una relación imprecisa de aportar la normativa que regulará el proceso educativo y formativo de la institución y el inciso j) también una redacción imprecisa e insuficiente de simplemente aportar un plan o programa de desarrollo institucional.

Para colmo de males el artículo 33 establece además que el Ministerio de Educación al momento de hacer el estudio de la solicitud debe limitarse a lo siguiente:

“El análisis técnico estará dirigido a constatar que en los planes y programas de estudio propuestos se incluye el contenido mínimo que utiliza el Ministerio de Educación Pública en las materias y para las pruebas por suficiencia o de educación abierta, según el nivel de que se trate”. (La negrita no es del original).

Estamos frente a un error conceptual grave por cuanto no queda claro a qué pruebas por suficiencia o de educación abierta se refiere por cuanto el Ministerio de Educación Pública no cuenta con pruebas por suficiencia o de educación abierta propiamente dichas, además de que no hay forma de precisar cuál es ese contenido mínimo de estas pruebas por lo que, además, si son pruebas de educación abierta no corresponden a la educación **formal regular** que son las instituciones que regula el proyecto de ley por lo que existe una evidente contradicción y un absurdo.

Por ello pareciera que lo que se quiere decir es pruebas nacionales estandarizadas de conclusión de segundo ciclo, de la educación general básica y de bachillerato, por lo que sí esa es la intención así debe indicarse de manera expresa.

Dentro de esta misma tendencia minimalista el artículo 8 establece que:

“El establecimiento de las normas reguladoras internas del proceso educativo y formativo será atribución exclusiva del centro docente privado. En caso de omisión se aplicará la normativa del Ministerio de Educación Pública en lo que corresponda”.

Como se puede apreciar esta normativa no queda sujeta a aprobación o fiscalización del Estado con el eventual estado de indefensión en que quedarían los alumnos y los padres de familia.

En el artículo 25 se regula el Consejo para Inspección de la Educación Privada (CIEP) el que está integrado entre otros por un representante nombrado por las Juntas Directivas de las organizaciones de instituciones de educación privada que agrupen centros docentes privados. Esta disposición es inconstitucional porque quienes no sean miembros de alguna de estas asociaciones estarían siendo discriminados con violación al artículo 33 de la Constitución Política, o bien se les obligaría a ser parte de asociaciones lo cual viola la libertad de asociación del artículo 25 de la Constitución Política que garantiza la libertad de asociación.

Lo correcto jurídicamente es, entonces, que todos los centros docentes privados afiliados o no a alguna asociación puedan participar en igualdad de condiciones y no crear el monopolio o la participación restringida que se pretende de una manera abiertamente inconstitucional tal y como ya se indicó.

El inciso c) establece también un director electo por la asamblea general de directores de centros privados en asamblea que se convoque al efecto. Debe indicarse que dicha asamblea sea convocada por el Ministerio de Educación para garantizar su transparencia, por lo que debe revisarse su redacción.

El inciso d) establece que habrá dos representantes de los padres de familia escogidos de las ternas que propondrán los comités de padres de familia. No se sabe a cuáles comités se refiere ya que son comités que hoy día no existen ni están regulados y si se refiere a asociaciones de padres de familia también tienen el vicio de Constitucionalidad ya mencionado, por lo que debe revisarse su redacción.

El CIEP está desigual y arbitrariamente integrado porque por parte del Estado solo estaría el Ministro de Educación y además es arbitraria dicha integración porque si el mismo va a tener como funciones primordiales autorizar el reconocimiento oficial de centros docentes privados y ejercer la inspección serían al final de cuentas los mismos centros docentes privados los que se estarían auto ejerciendo dichas funciones.

En dicho órgano debe haber una representación del Consejo Superior de Educación porque, según el artículo 81 Constitucional, es el órgano rector de la enseñanza oficial, sea, de la educación que tiene validez legal o reconocimiento por parte del Estado, de manera tal que si el CIEP es un órgano que otorgará validez oficial a la educación privada es necesario que dicho órgano esté representado para garantizar los lineamientos que en la enseñanza oficial se establezcan.

Ligado a este punto, el artículo 13 es inconstitucional al estipular que los miembros del CIEP o del CONESUP que incurran en alguna causal de incompatibilidad o no cumplan con sus obligaciones *"... será destituido por el mismo órgano inspector, respetándose el debido proceso"*.

Por Principio General de Derecho, los funcionarios solo pueden ser removidos por el mismo órgano que los designó, por lo que además se lesionaría la autonomía universitaria porque eventualmente un rector miembro del CONESUP sería removido por el mismo

órgano siendo eso competencia de las universidades o del CONARE por lo que no podría un órgano externo imponer su voluntad en esta materia.

Igualmente absurdo resultaría que el CIEP remueva a uno de sus miembros que fue designado por una de las asociaciones de centros privados.

En suma la integración del CIEP viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Esta misma tendencia minimalista se refiere al artículo 38 que dice:

“Los estudiantes de los centros docentes privados acogidos a los beneficios de esta ley y que soliciten o requieran su ingreso a las instituciones oficiales de educación, serán incorporados al grado o nivel que corresponda, sin más requisitos que las certificaciones que así lo acrediten”.

Esta disposición es abiertamente inconstitucional y lesiva a los intereses de la educación pública regulada por el artículo 77 de la Constitución Política y además lesiva a la competencia del Consejo Superior de Educación contemplada en el artículo 81 Constitucional, por cuanto se le despoja a éste de su competencia de regular y controlar los requisitos de ingreso a la educación pública, materia que ni siquiera el legislador puede regular de manera alguna.

La disposición es tan grave que se le despoja a este Consejo de su potestad de regular y controlar la validez y legitimidad de estas certificaciones y de constatar que los alumnos que pretendan ingresar a la educación pública efectivamente aprobaron los cursos y requisitos legalmente establecidos.

El artículo 41 es también inconstitucional al decir:

“Los títulos, diplomas o certificados extendidos a favor de los estudiantes de los centros docentes privados, obtenidos en virtud de convenios entre el centro y organizaciones o asociaciones internacionales de acreditación de estudios, tendrán plena validez por sí mismos y autorizarán la continuación de los estudios. En este caso, el centro docente deberá demostrar la existencia de los respectivos convenios así como de los resultados obtenidos por sus estudiantes”.

Esta disposición lesiona la soberanía del Estado Costarricense por cuanto se le da un cheque en blanco a las organizaciones o asociaciones internacionales de acreditación de estudios que no han sido validados o aceptados por el Gobierno de Costa Rica mediante el respectivo tratado o convenio, por lo que el Estado Costarricense pierde sus potestades de control, inspección y valoración de los mismos, competencia propia de su soberanía en materia educativa se le traslada a estas asociaciones u organismos internacionales, en su mayoría privados.

Es decir, la materia de reconocimiento de estudios y títulos internacionales se rige por el Derecho Internacional y por el Principio de Reciprocidad de tal suerte que se reconoce según las reglas establecidas en los respectivos tratados y convenios internacionales o bien según las normas y parámetros que establezca el Estado Costarricense en ejercicio de su soberanía.

En el proyecto de ley se estaría delegando dicha potestad en las universidades privadas sin ningún parámetro objetivo que permita ejercer un control de legalidad.

Además de lo anterior esto es materia que le compete por el artículo 81 Constitucional al Consejo Superior de Educación quien como órgano rector de la educación pública en nuestro medio es el único que define qué títulos o diplomas se pueden extender en Costa Rica con validez oficial.

El artículo 22 contempla una barbaridad jurídica que pone al descubierto la filosofía, intención y alcances del proyecto. Dice literalmente ese artículo lo siguiente:

“Para los efectos de dotar de validez oficial a los estudios que se cursen en el centro docente privado, la inspección estará dirigida a constatar la existencia, en los planes y programas de estudio, del contenido mínimo que utiliza el Ministerio de Educación Pública en sus pruebas por suficiencia o de educación abierta”.

La anterior disposición está ligada al artículo 33 que establece que el único estudio técnico que llevará a cabo el CIEP para autorizar o no un centro docente privado consiste en *“... constatar que en los planes y programas de estudios propuestos se incluya el contenido mínimo que utiliza el Ministerio de Educación Pública en las materias y para las pruebas por suficiencia o de educación abierta, según el nivel de que se traten”*.

Como ya se ha indicado no hay forma de determinar cuáles son esas pruebas por suficiencia y/o las de educación abierta; además de ello es un absurdo jurídico y técnico que se haga una asimilación entre los planes y programas de estudios de los centros docentes privados con los contenidos mínimos de dichas pruebas por suficiencia y/o de educación abierta.

Este artículo 22 reduce en materia curricular las potestades del Estado a un mínimo que raya con lo risible siendo lo único que puede ya constatar el Ministerio de Educación.

Ese mínimo tan absurdo se confirma por el hecho de que los centros docentes privados ya no tendrían que sujetarse a las pruebas nacionales estandarizadas de conclusión del segundo ciclo y del tercer ciclo de la educación general básica y las pruebas de bachillerato puesto que el artículo 24 establece que solo podrán aplicarse pruebas del Ministerio de Educación Pública en los centros docentes privados *“... cuyos resultados, en forma directa y sin la ponderación de otros componentes, den base para certificar o acreditar la conclusión de un determinado nivel de enseñanza”*.

Como se sabe actualmente las pruebas anuales estandarizadas se ponderan con la nota de presentación por lo que estarían siendo excluidas del deber de someterse a dichas pruebas, deber que lo contempla expresamente el artículo 16 del citado Reglamento sobre Centros Docentes Privados, Decreto Ejecutivo N. 24017-MEP, del 9 de febrero de 1995 que dice literalmente:

“Para efectos de promoción y acreditación la inspección se ejerce mediante la aplicación de pruebas o de instrumentos de evaluación, cuando esos, a su vez, se utilicen con carácter nacional en las instituciones estatales, mediante las mismas formas y procedimientos”.

Al eliminarse esta medida de control de calidad que fue establecida en forma general para todo el sistema educativo tanto público como privado, se introduce una discriminación que violenta el artículo 33 de la Constitución Política por lo que el artículo 24 deviene abiertamente inconstitucional.

Además el ya mencionado artículo 22 es inconstitucional por establecer un mínimo absurdo y risible que atenta inclusive contra el artículo 13, apartado 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales que dice lo siguiente:

“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”. (Lo destacado no es del original).

Este contenido mínimo que puede y debe establecer el Estado abarca aspectos curriculares, de planta física, idoneidad del personal, normas de evaluación, protección de derechos de los estudiantes, etc. por lo que el artículo 22 ante tal contenido resulta inconstitucional por violación al Tratado dicho, vía artículo 7 de la Constitución Política.

No podemos dejar de mencionar que el artículo 39, inciso g) del mismo proyecto deja desprotegidos a los estudiantes en materia de responsabilidad civil ya que la reduce a la responsabilidad civil solidaria derivada de la comisión de delitos propiamente dichos, dejando por fuera responsabilidad de los centros educativos como por ejemplo, por mal estado de la planta física y algún estudiante sale lesionado y por incumplir con el deber genérico de vigilancia y cuidado de los estudiantes durante la permanencia en el centro educativo.

Evidentemente hay una intención de exonerar de responsabilidad civil a los centros docentes privados para reducirla a comisión de delitos que es una situación extrema.

El proyecto de ley es totalmente omiso en cuanto a contemplar un régimen disciplinario, como sí se hace respecto a las universidades privadas, lo cual constituye una grave omisión en materia tan importante, por cuanto al ser materia odiosa está sujeta a reserva de ley.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional está colmada de recursos de amparo declarados con lugar en contra de centros docentes privados por lesión a los derechos fundamentales de los estudiantes.

Dichos casos van desde negación de la matrícula de manera arbitraria de una año al otro a pesar de ser alumno regular del mismo.⁶, hasta negar el derecho de continuidad por

⁶ “No hay fundamento de hecho alguno para entender que, por su parte, la institución actúe razonablemente y válidamente al denegar la matrícula: de donde hay que conceder que lo actuado por la dirección del Colegio tiene las proporciones de una infracción de aquel derecho, y, además, configura una sanción acordada de modo completamente unilateral. No contradice esta conclusión el hecho - que la Directora señala - de tratarse en este caso de un centro privado de enseñanza.

atraso en el pago de la matrícula⁷, o bien la negativa a entregar las notas y certificaciones correspondientes para hacer efectivo el traslado del estudiante.⁸, o hasta la negativa del entregar el título de bachiller ya ganado por el estudiante.⁹

En suma, con el propósito de tutelar el derecho a la educación de los estudiantes en los centros educativos privados y de sus derechos fundamentales en general, debe contemplarse el régimen disciplinario que el Ministerio de Educación puede aplicar a dichos centros cuando incumplan con sus obligaciones, materia en la cual hoy día los alumnos y padres de familia están indefensos, siendo su única vía recurrir a la Sala Constitucional, órgano que solo estudia lesión a derechos fundamentales.

Dicho en otras palabras, desde 1995, -año de la promulgación del Reglamento Sobre Centros Docentes Privados- el Ministerio de Educación no ha aplicado ninguna sanción disciplinaria en contra de algún centro docente privado; por lo que la omisión de dicha materia lesiona el artículo 79 constitucional al no contemplar las suficientes medidas de inspección a favor del Ministerio de Educación para poder ejercer dicha cometido constitucional.

V. SOBRE EL TÍTULO III INSPECCIÓN A LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Situación igualmente alarmante debemos consignar respecto a este título que comprende del artículo 42 al artículo 75 referente al régimen jurídico de las universidades privadas.

El artículo 43 permitiría por primera vez a las universidades privadas extender títulos de pregrado que no es otra cosa más que impartir la educación parauniversitaria, posibilidad que no contempla la vigente Ley Reguladora de la Educación Privada 6693 del 27 de noviembre de 1981 y que estaría siendo derogada por el artículo 95.

La educación parauniversitaria se regula hoy día por la Ley 6541 del 19 de noviembre de 1980 y de conformidad con su artículo 2: *"El nivel de las carreras de educación superior parauniversitaria es intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria"*.

Asimismo, según esta ley las instituciones de educación superior parauniversitaria deben ser reconocidas y autorizadas por el Consejo Superior de Educación a quien compete la creación, supervisión y supresión de las carreras de este nivel.

El proyecto de ley objeto de análisis, no reforma ni deroga la ley indicada de la educación superior parauniversitaria, por lo que debemos concluir que los señores Diputados no son conscientes de la diferenciación técnica dicha, de tal suerte que si se aprueba el artículo 43 tal y como está redactado, tendríamos por un lado que las universidades privadas darían educación parauniversitaria que les autorizaría el CONESUP y todas las demás

Todo lo contrario, como ya lo ha explicado esta Sala en la sentencia de marras, la libertad de enseñanza implica que esta clase de instituciones garanticen a sus pupilos "una normal permanencia de éstos en los cursos y a lo largo de su carrera estudiantil". Por todo lo cual la Sala debe declarar con lugar el amparo". (Voto No.810-93).

⁷ Es el caso del voto 14885- 2005

⁸ Voto 2711- 2006.

⁹ Véase votos de la Sala Constitucional 1635-2005 y 941- 2006.

instituciones privadas de educación parauniversitaria serían autorizadas por el Consejo Superior de Educación, lo que no es conveniente desde ningún punto de vista y provocaría que tarde o temprano se diese algún trato desigual ya sea por el CONESUP o bien por el Consejo Superior de Educación.

Una sana administración aconseja que no puede haber dos órganos distintos que autorizan lo mismo a diferentes personas.

Por ello esta disposición es inconstitucional al violentar el Principio de Igualdad contemplado en el artículo 33 de la Constitución Política porque a las universidades privadas que impartan educación parauniversitaria se les estaría dando un trato especial o distinto al que se le daría a las demás instituciones que impartan educación parauniversitaria pero que son reconocidas o autorizadas por el Consejo Superior de Educación al amparo de la Ley N. 6541 ya dicha que permanecería vigente.

De todas formas la educación superior parauniversitaria **no es educación universitaria** por lo que las universidades privadas no tienen necesariamente que dar dicha educación la que, consecuentemente, es competencia del Consejo Superior de Educación de conformidad con el artículo 81 Constitucional. En fin, las universidades deben dedicarse a su función de tales, esto es, enseñar educación universitaria

El artículo 44 establece que los títulos que expidan las universidades privadas deberán ser reconocidos por los respectivos colegios profesionales, sin embargo, es necesario consignar expresamente que sin perjuicio del control de legalidad que los colegios pueden llevar a cabo antes de resolver la incorporación del profesional respectivo competencia que les ha reconocido expresamente la Sala Constitucional.

En efecto, ha dicho ese Tribunal lo siguiente:

“IV.- Por otra parte, en cuanto a las manifestaciones de los amparados en el sentido de que los colegios profesionales no pueden condicionar la incorporación de un profesional por provenir de una determinada universidad, o que dicho Colegio no puede venir a cambiar los requisitos de incorporación mediante acuerdos oportunistas y arbitrarios, por cuanto se violan con ellos sus derechos constitucionales, debe manifestar esta Sala que en oportunidades anteriores ya esta sede entró al análisis de la naturaleza de los colegios profesionales así como la finalidad de los mismo, en este sentido ha indicado lo siguiente; "... Todo ello conduce, a su vez, a que en el funcionamiento de los Colegios profesionales, puedan éstos representar a sus colegiados frente al poder, ejerciendo, entre otros, la facultad consultiva en todas sus modalidades, ejerciendo la legitimación ante los Tribunales en defensa de la profesión y ejercitando la condición de perito natural en la materia de su conocimiento. También, son competentes los Colegios para darse su propia organización interna (funcionamiento de los órganos superiores : asambleas generales y consejo o junta directiva), por medio de estatutos o reglamentos que aseguren la presencia y continuidad de la corporación en el ámbito nacional. Además, ejerce su competencia en las materias que suponen el control de la actividad de los miembros, que se debe reflejar en la actuación profesional seria, honrada y digna en beneficio de los

particulares que utilizan los servicios, competencia que se puede manifestar en el acceso a la profesión, en la represión del intrusismo y de los abusos profesionales, el control sobre las tarifas de honorarios, el dictado y la observancia de normas de ética profesional y la vigilancia, en general, del marco jurídico que regula la actividad. En resumen, las atribuciones de los Colegios profesionales involucran la potestad reglamentaria sobre el ejercicio de la profesión; la de gobierno y administración en cuanto al régimen interno; la de representación; la jurisdiccional, que se concreta en juzgar las infracciones del orden corporativo e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; y la de fiscalización del ejercicio profesional... Igualmente es relevante señalar que no toda colegiatura puede y debe ser obligatoria; se requiere para que ello sea posible, que la actividad de que se trate, sea en algún grado de importancia, el ejercicio de funciones públicas y de profesiones muy cualificadas por su incidencia social y en general, en los campos en que es imprescindible proteger valores sociales o cuando la colegiatura sea necesaria para la consecución de fines públicos. En otras palabras, el elemento teleológico de un Colegio profesional no es la defensa de los intereses de sus agremiados, sino la defensa de la colectividad. La repercusión que puede tener en la sociedad la actuación de los profesionales, hace que el Estado haga suyo el interés de mantener la cohesión del grupo y ejercer un poder frente a los miembros del Colegio. Sin embargo, conviene precisar que sólo en la medida en que se persigan fines públicos los Colegios profesionales utilizan y ostentan prerrogativas de poder público. En virtud de todo lo expuesto, el recurso resulte improcedente en cuanto a este punto y así debe declararse..." (Resolución número 5483-95, de las nueve horas treinta y tres minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y cinco)". (Sala Constitucional, Voto 2454-100).

El artículo 46 establece que cualquier universidad extranjera o de carácter internacional podrá desarrollar sus programas de estudios en el país y suscribir convenios de cualquier naturaleza con universidades nacionales, todo lo cual con sujeción a las disposiciones de la presente ley.

Esta es una disposición insuficiente por cuanto más bien está permitiendo a universidades extranjeras que, mediante un simple convenio con universidades nacionales puedan brindar sus servicios en el país obviando el marco jurídico establecido y el control de legalidad a que debe someterse por medio del CONESUP.

En fin, el proyecto de ley es omiso en cuanto a darle esa competencia al CONESUP de ejercer un control de legalidad sobre estos convenios que podrían sobreponerse a la misma ley y al ordenamiento jurídico costarricense, por lo que es inconstitucional al despojar al Estado Costarricense de la potestad que le es propia en el ejercicio de su soberanía controlar los servicios educativos que prestarían universidades extranjeras en el país.

El artículo 47 es inconstitucional porque pretende asimilar la autonomía de las universidades estatales a la libertad de enseñanza del artículo 79 Constitucional, siendo ello una contradicción jurídica y un absurdo el pretender asimilar instituciones universitarias estatales que se rigen por el Derecho Público y el Principio de Legalidad,

con universidades privadas que se rigen por el Derecho Privado, por el Principio de Autonomía de la Voluntad y por el marco legal específico.

El artículo 48 es igualmente inconstitucional porque una potestad que hasta ahora ha sido del Estado Costarricense se le delega o traslada a universidades privadas. Nos referimos a la potestad que se les estaría dando de poder reconocer títulos expedidos en el extranjero lo mismo que estudios inclusive a nivel parauniversitario que, repetimos, no es educación superior y más grave aún sin que el proyecto de ley contemple parámetros objetivos según los cuales debe sujetarse dicho reconocimiento.

En efecto, el Estado Costarricense en el ejercicio de su soberanía hasta ahora se ha reservado el derecho de reconocer títulos y estudios cursados en el exterior y que se pretenden hacer valer dentro del país con efectos legales, lo cual viene ejerciendo el Estado por medio de CONARE ya que es una materia de control de legalidad y de reciprocidad respecto a otros países.

Así como el Estado regula en el ejercicio de su soberanía los requisitos de ingreso al país y toda la materia migratoria, es igualmente su competencia controlar qué estudios y títulos del exterior se pueden asimilar a los nacionales para guardar la equivalencia y la reciprocidad.

En cambio con este artículo se les estaría dando dicha competencia a las universidades privadas sin ningún parámetro al cual deban sujetarse con lo que se les estaría dando un cheque en blanco sin sujeción a ningún control de legalidad lo que generaría una anarquía total en dicha materia.

Dicho en otras palabras, el reconocer títulos y estudios extendidos en el exterior no es parte de la libertad de enseñanza del artículo 79 Constitucional, sino que ello es materia de control de legalidad, de equiparación y homologación de estudios y títulos que solo el Estado Costarricense puede hacer, por lo que al darle un contenido excesivo a la libertad de enseñanza con esta disposición se está violando el artículo 79 de repetida cita.

Del mismo vicio de inconstitucionalidad adolece el artículo 49 el cual establece que para resolver una solicitud de una universidad privada el CONESUP solo puede exigir los mismos requisitos que se exigen a las universidades estatales. La inconstitucionalidad consiste en que se violenta el artículo 33 de la Constitución por cuanto solo los iguales pueden ser tratados como tales, en tanto que las universidades públicas y las privadas son totalmente distintas desde el punto de vista jurídico y además violenta la libertad de enseñanza porque se le estarían imponiendo a las universidades privadas requisitos muy propios de las estatales lo que atenta contra su especificidad jurídica y académica.

Ligado a lo anterior, es igualmente inconstitucional el artículo 51 que establece que se aplicará a las universidades privadas la nomenclatura de grados y títulos de la educación universitaria estatal, lo cual violenta también la libertad de enseñanza y se somete a una uniformidad que atenta contra la libertad de enseñanza a las universidades privadas.

En efecto, la nomenclatura de CONARE es producto de la autonomía Constitucional de las universidades estatales, la que corresponde a sus propias necesidades y realidad jurídica de tal suerte que su imposición a las privadas limita la libertad de enseñanza, el desarrollo académico de las mismas y el cumplimiento del ideario que caracteriza a éstas.

El artículo 55 si bien garantiza la definición de la estructura u organización de las universidades debe establecerse expresamente que las mismas deben contar con un Consejo Universitario para hacerlo congruente con lo dispuesto en el artículo 52 que establece que al mismo compete definir las políticas académicas y administrativas.

En el artículo 56 debe consignarse que dichos estatutos y reglamentos deben ser aprobados por el CONESUP.

El artículo 59 es inconstitucional al violentar la autonomía de las universidades estatales ya que dice:

“Los planes de estudio de las universidades privadas podrán ser similares a los de las universidades estatales de la República **y equivalentes para efecto de reconocimiento de estudios por parte de esas casas de enseñanza**”.
(Lo destacado no es del original)

Como se puede apreciar, una ley les estaría cercenando la autonomía académica a las universidades estatales por cuanto les exige tener como equivalentes los estudios de universidades privadas, lo cual es algo que únicamente pueden definir las universidades estatales.

El artículo 60 establece una nueva integración del CONESUP el cual se reduce a dos rectores de universidades privadas y dos rectores de universidades públicas más el Ministro que sigue presidiendo dicho órgano.

No se conocen las razones que justifican esta nueva integración y qué objetivos o beneficios se adquirirían con esta variación, por lo que sigue siendo preocupante que por ejemplo se elimine la representación de la Federación de Colegios Universitarios ya que todos los graduados de universidades privadas tendrán que incorporarse al respectivo colegio profesional, entidades de Derecho Público no estatales que a su vez tienen la obligación de ejercer el control de legalidad sobre la idoneidad del título y de los profesionales que están a punto de incorporarse.

Es una integración divorciada de la sociedad civil a la cual no se le da ninguna participación para que ejerza el control político y legal correspondiente.

De todas formas el inciso b) es inconstitucional porque exige que dos rectores de universidades estatales deban fungir como miembros del CONESUP, lo cual lesiona la autonomía de las universidades estatales, siendo éstas las que definen qué funciones y responsabilidades han de tener sus rectores. Mediante esta disposición se estaría invadiendo el ámbito administrativo de las mismas lo que se ve agravado además por el hecho de que dichos rectores son designados por CONARE que es un órgano de coordinación inter universitario pero que no está sobre las universidades o los consejos universitarios por lo que tampoco puede administrar el tiempo y las funciones de estos rectores.

En el inciso a) del artículo 61 debe adicionarse *“Así como el traspaso de las universidades y sus derechos a otras personas físicas o jurídicas”*.

Es de interés público regular expresamente este punto por cuanto universidades privadas han cedido sus carreras y patrimonio en general de la universidad incluido el nombre sin someterlo a la aprobación del CONESUP lo que ha dado base para burlar obligaciones legales y económicas y eventualmente incurrir en administración fraudulenta.

El último párrafo del artículo 62 es inconstitucional al decir:

“La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) deberá brindar al CONESUP y a su Dirección Ejecutiva, la colaboración necesaria para el éxito de sus tareas”.

OPES es una oficina técnica del Consejo Nacional de Rectores siendo éste además un órgano de coordinación inter universitario, por lo que se le está imponiendo a dicho Consejo y a las universidades estatales el deber de colaborar con el éxito de las tareas de CONESUP.

Los artículos 67 y 68 son inconstitucionales en cuanto permiten a las universidades disponer de la apertura de sedes regionales o de aulas desconcentradas con tan solo comunicarlo al CONESUP, mas no para su aprobación, con lo cual no se le permite ejercer el control de legalidad correspondiente, o lo que es lo mismo, se le impide ejercer la inspección constitucional que debe llevar a cabo, de manera tal que no se ejercerá control alguno sobre la planta física y sus condiciones de seguridad; si las mismas cumplen con las disposiciones legales y técnicas para impartir la docencia, etc.

El artículo 74 es inconstitucional al establecer que:

“Las variaciones en la nómina de personal académico docente deberán ser informadas al CONESUP una vez al año”.

Es inconstitucional por cuanto permite que únicamente se informe y una vez al año las variaciones en el personal académico, en tanto que lo correcto es que se someta a la aprobación del CONESUP como una forma válida y necesaria para ejercer la inspección que Constitucionalmente le corresponde.

Dicho en otras palabras viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad porque si no se le permite al CONESUP controlar y avalar los cambios que introduzcan las universidades no está ejerciendo la inspección que el artículo 79 de la Constitución exige que se lleve a cabo.

Igual vicio padece el inciso a) del artículo 75 el cual permite también que simplemente se comunique al CONESUP para que tome nota los cambios en el contenido de los cursos, en el sistema de evaluación, la bibliografía, los requisitos para ingresar a cursos e inclusive modificación en el plan de estudios. Estos son aspectos sustantivos de carácter académico y que versan sobre la calidad y rigurosidad académica respecto a los cuales el CONESUP no podría ejercer la inspección a que Constitucionalmente está obligado.

En los artículos 78 y 79 se deben definir cuáles son las *“organizaciones interesadas en el desarrollo y en la inspección de la educación privada”* por cuanto se les cercenan potestades de inspección al CONESUP e inclusive el artículo 50 manda que éste *“solo*

podrá intervenir en aquellos asuntos, en los que, en forma expresa, esta ley les exija a las universidades privadas hacerle alguna clase de solicitud”.

Es decir salvo que se definan cuáles son esas organizaciones dichos artículos tienen un contenido hueco que no producirá ningún efecto práctico, con lo que se violenta el principio de reserva de ley.

El artículo 82 indica que el Ministerio de Educación puede asumir el pago de salarios del personal de centros docentes privados no universitarios como una forma de estímulo a la iniciativa privada y mediante convenio suscrito al efecto.

La intención de este artículo es muy loable porque pretende llenar un vacío jurídico que dé sustento al pago de los salarios de los denominados centros educativos semi oficiales, que no son otros que centros docentes privados en los cuales el pago del salario del personal en forma total o parcial lo lleva a cabo el MEP.

El artículo 80 Constitucional establece que la iniciativa privada en materia educacional merecerá el estímulo del Estado, pero en la forma que lo indique la ley, es decir, que ello lo sujetó a reserva de ley lo que no se ha cumplido a la fecha a pesar de que el MEP comenzó la práctica de pagar el salario de estos centros educativos en el año 1973 de una manera abiertamente legal.

Consecuentemente en el artículo 82 debe ampliarse y definir las condiciones mediante las cuales el MEP podría asumir dicho pago porque sigue siendo omiso por lo que ante semejante vacío u omisión el artículo 82 es inconstitucional por violación al artículo 80 de la Constitución.

Recientemente la Contraloría General de la República llevó a cabo un estudio sobre la situación financiera y legal de este subsidio el cual concluyó en el informe DFOE-EC-2/2006 del 14 de marzo pasado, en el cual señaló esta grave deficiencia jurídica y la ausencia de controles que causa que “... *se estén otorgando ayudas estatales a centros de educación privados que produzcan desigualdades sin justificación objetiva y razonable*”.

Para el año 2006 dicha subvención superará los cinco mil millones de colones y ante la ausencia de una ley específica que regule la materia, la Contraloría General está ordenando en este estudio precisamente que se elabore un proyecto de ley que al menos defina los criterios o parámetros por los que se podrá otorgar dicha ayuda y de manera concreta qué compromisos debe asumir ante el Ministerio de Educación Pública los centros docentes privados que reciban dicha ayuda.

Tal vacío jurídico no lo llena el proyecto de ley que nos ocupa porque únicamente contempla un artículo que es el 82 y además es un artículo absolutamente insuficiente porque no cumple con los criterios y parámetros que de manera acertada puntualiza la Contraloría General en el informe de repetida cita.

El inciso b) del artículo 89 comprende un absurdo jurídico que viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad, siendo como tal inconstitucional porque establece como

base del salario oficinista 1 para efectos de multas el que se definió en 1993, salario evidentemente desfasado.

Si se pretende utilizar como parámetro el salario de un oficinista 1 debe ser el que esté vigente en el año correspondiente.

VI. ASPECTOS QUE NO CONTEMPLA EL PROYECTO Y QUE ESTÁN EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

Tal y como ya ha sido consignado, el proyecto de ley se caracteriza por reducir las potestades de inspección del Estado a un grado mínimo o, lo que es lo mismo, por adoptar un concepto o criterio de inspección excesivamente reducido que como tal pretende liberalizar a las universidades privadas, darles mayor libertad a pesar del interés público que encierra dicha actividad, por lo que es un proyecto que se enmarca dentro de la tendencia de reforma del Estado caracterizada por políticas neoliberales que favorecen al sector privado y que progresivamente, le quita potestades al Estado inclusive de rango Constitucional.

Desde este punto de vista conviene demostrar las anteriores afirmaciones con ejemplos concretos.

El artículo 3, inciso a) de la vigente ley Orgánica del CONESUP, N. 6693 del 27 de noviembre de 1981 le asigna a este órgano la competencia de *“autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, cuando se compruebe que se llenan los requisitos que esta ley establece”*.

El proyecto de ley, en cambio, no dice en todo su articulado que el CONESUP debe autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas sino que recurre a una nomenclatura imprecisa como la que establece el artículo 61 incisos a) y b) de pronunciarse sobre la validez oficial de los planes de estudio y sus modificaciones.

De lo anterior se puede concluir que propiamente la creación de universidades ya no estaría sujeta a la aprobación del CONESUP sino únicamente el reconocimiento de la validez oficial de los planes de estudio, lo cual es evidentemente grave porque no se puede disociar el acto de creación de una universidad con sus planes de estudios, carreras y oferta académica en general.

El inciso b) del artículo 3 de la misma ley le asigna al CONESUP la tarea de aprobar los estatutos de las universidades y sus reformas así como sus reglamentos académicos y el proyecto de ley no le indica, al menos en forma directa, que tiene esa competencia.

El inciso ch) del artículo 3 de la vigente ley le asigna al CONESUP la competencia de aprobar las tarifas de matrícula y los costos de los cursos, competencia que se elimina en el proyecto por lo que no queda más que interpretar que se deja en libertad a las universidades definir sus tarifas o, lo que es lo mismo, a las leyes del mercado y de la oferta y la demanda.

La ausencia de una regulación de las tarifas de la educación privada lesiona los derechos de los ciudadanos en su condición de consumidores, y así lo ha establecido la Sala

Constitucional, por lo que eliminar dicho control es una retroceso que lesiona los derechos de los estudiantes y padres de familia.

“Con relación a las tarifas que se cobran por los diversos bienes y servicios que el estudiante recibe, así como por los cursos que se imparten, los centros educativos se encuentran en la obligación de brindar a los usuarios información veraz y oportuna, con especificación correcta respecto de las características, calidad, precio; conforme lo dispone la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor en los artículos 29 y 31, que señalan los derechos del consumidor. El estudiante ha de conocer desde el inicio de su carrera cuál va a ser el monto que deberá pagar por los cursos, exámenes, pruebas de grado, tesis, etc. El aumento en las tarifas debe ser razonable y no ha de servir como medio para indirectamente reducir la población estudiantil o excluir a determinados sectores del acceso a la educación, en todo caso avisado oportunamente y sin variación durante el curso lectivo”.¹⁰

Dentro de los requisitos vigentes para autorizar una universidad establece el artículo 6, inciso b) que debe contar con dos escuelas universitarias o una facultad con dos escuelas por lo menos, requisito que se elimina en el proyecto por lo que podrán existir universidades que impartan solo una carrera lo cual es difícil que pueda llevar el título de universidad por lo que proliferarían las universidades de cochera.

Es decir, la calidad, el concepto y el prestigio de universidad se disminuye porque es poco serio que se pueda hablar de universidades que impartan una sola carrera.

El inciso f) de este artículo 6 que fue modificado mediante ley 8194 del 18 de diciembre del 2001 establece como requisito para autorizar una universidad:

“Contar con las instalaciones, la infraestructura y el equipo necesarios para su funcionamiento; deberá ofrecer como servicios básicos bibliotecas, laboratorios y todos los indispensables para cumplir sus objetivos. La solicitud deberá contener una descripción detallada de las instalaciones, la infraestructura y el equipamiento, de acuerdo con programas de estudio que garanticen la calidad académica de las carreras ofrecidas. Cuando se incumpla lo dispuesto en este artículo, el CONESUP no autorizará el funcionamiento de la universidad”.

En cambio el proyecto en el artículo 63 no establece dichos requisitos limitándose a pedir planes y programas de desarrollo institucional o copia de la propiedad de las instalaciones físicas, por lo que no establece ningún criterio para que CONESUP pueda ejercer este control que incide directamente en la calidad de la enseñanza que deben brindar las universidades privadas.

Aunado a lo anterior, mas bien el artículo 71 del proyecto permite que las carreras autorizadas puedan ser iniciadas dentro del año siguiente y en el caso de la universidad propiamente dicha hasta dentro de los dos años siguientes (artículo 66 del proyecto), todo

¹⁰ Sala Constitucional, voto No. 7494-97 de la Sala Constitucional

lo cual denota que la universidad no tiene condiciones financieras para iniciar sus funciones, pero aún así, el CONESUP debe autorizar su funcionamiento.

En todo el proyecto no se contempla disposición similar al artículo 16 de la ley vigente según la cual: “El respeto a las opiniones y creencias de los estudiantes, y la libertad de cátedra de los profesores, serán principios que obligadamente deberán cumplirse en la organización y actuación de las universidades privadas”.

Tal omisión es una característica de todo el proyecto, esto es, que además de disminuir y casi eliminar las potestades del Estado en la inspección y vigilancia de la educación universitaria privada, no contempla normas que respalden por igual los derechos de los estudiantes, parte más débil en la relación jurídica, por lo que todo ello quedará sujeto a una interpretación casuística.

Un medio de control de legalidad y de inspección que ha demostrado ser muy efectivo, consiste en que los títulos que extiendan las universidades privadas deban ser refrendados por el CONESUP, acto administrativo que, por definición, conlleva a que dicho órgano constate la legalidad del título y que la universidad actuó conforme a Derecho.

Tal medio de control e inspección debe ser consagrado expresamente en la ley, cosa que no hace el proyecto, con lo cual se retrocede de manera grave en materia tan sensible, a pesar de que la Sala Constitucional ha confirmado la constitucionalidad y pertinencia de dicho instrumento jurídico según se aprecia en el siguiente Voto:

“IV.- Al respecto debe indicarse que tal y como señala el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, el refrendo del título no se trata de una simple formalidad, sino que es un acto mediante el cual se avala por el Estado el título emitido por una institución de enseñanza superior privada, confiriéndole plena vigencia a partir de ese momento. Por lo anterior, es claro que es un deber ineludible del Consejo la verificación estricta de todos y cada uno de los requisitos que el ordenamiento jurídico exige para la obtención de un título universitario en aras de salvaguardar el interés público existente en el proceso de formación de profesionales. No obstante lo anterior, debe señalarse que si bien esta Sala ha reconocido dicha potestad de fiscalización del CONESUP, su actuación no puede traducirse en un ejercicio abusivo de la misma y por tal motivo, las decisiones que tome deben respetar todas las disposiciones del ordenamiento.” (Sala Constitucional, Voto 9835-01)

En una época de tantas universidades privadas y ofertas educativas y por ello de saturación del mercado de profesionales, se justifica que para cada nueva carrera que se pretenda abrir se haga un estudio de mercado que sirva al menos para medir el pulso del mercado en su momento determinado y los interesados cuenten con dicha información actualizada.

A pesar de que en un momento existió dicho requisito cuya legitimidad avaló la Sala Constitucional, en el proyecto se elimina sinrazón justificada.

“En criterio de esta Sala, forma parte de la fiscalización de la educación privada, el velar porque se tutelen los intereses de los educandos. Estos tienen derecho a conocer las posibilidades laborales en el campo profesional de la carrera que desean estudiar. El que se exija el requisito de un previo estudio de mercado no significa que el mismo sea determinante o decisivo para denegar la apertura de una carrera, sino que, se trata de un elemento más a tomar en cuenta. La libertad de educación debe interpretarse en forma armónica con los demás derechos constitucionales. El artículo 50 de la Constitución Política señala que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza; de ahí, que es lícito al órgano encargado de la fiscalización de la enseñanza privada, velar porque ésta coadyuve en la consecución de tales objetivos”.¹¹

VII. EL PROYECTO ESTÁ DIVORCIADO DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NUESTRO PAÍS.

El proyecto de ley denota una concepción ideológica neoliberal que concibe a la educación universitaria privada como una mercancía sujeta a las leyes del mercado, razón por la cual no toma en cuenta el marco jurídico- constitucional del país reflejado en la amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional.

1. La inspección constitucional a la luz de la jurisprudencia de la Sala IV.

Para demostrar que el proyecto ha acogido un concepto de inspección reducido y desfasado es necesario que repasemos la jurisprudencia de la Sala sobre el particular.

En primer lugar la Sala confirma que la educación privada es de un alto interés público y como tal sujeta a la inspección estatal.

“III.- Como sujeto de derecho privado que es -realizando una labor de alto interés público- los centros de educación privada están sometidos a la inspección del Estado, dentro de una relación en la que debe existir un equilibrio armónico entre el derecho a la enseñanza y la libertad contractual necesaria para su desarrollo, de manera que puede darse su propia organización administrativa, económica, ideológica, académica y docente, sin que tales aspectos estén sometidos a más restricciones que aquellas "...necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales”.¹²

El voto 3550-92 que fue redactado por el Magistrado Piza y que responde a una concepción ideológica específica, se estima que es la sentencia marco sobre la libertad de enseñanza en Costa Rica.

¹¹ Sala Constitucional, voto No. 7494-97

¹² Sala Constitucional. Voto 3550-92.

Muchos piensan que a partir de la misma las potestades tradicionales del Estado en esta materia se eliminaron o se redujeron al mínimo, lo cual condujo a la Sala a aclarar dicho punto de la siguiente forma:

“V.- También se hace necesaria una pequeña disquisición acerca de lo que sucede a partir de la sentencia de esta misma Sala N. 3550-92, de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre último, acerca de la libertad de enseñanza, toda vez que podrían presentarse dudas en situaciones como la que en este amparo se discuten. A raíz de la tesis sentada por la Sala en esa sentencia, debe entenderse que existe libertad para un centro privado de enseñanza de darse una regulación propia en la materia que comentamos. Pero, por una parte en el caso que nos ocupa, los hechos sucedieron antes de la fecha de la sentencia de comentario, mientras que por otra, el hecho de que el Reglamento General ya citado no pudiera aplicarse compulsivamente en estos momentos, no implica que el centro privado de enseñanza quede liberado de tener una normativa a ese respecto, toda vez que deben tipificarse las conductas sancionables y las posibles sanciones, todo también dentro de parámetros de razonabilidad y con plena posibilidad de defensa. **De modo, entonces, que la Sala no puede entender que a partir del voto N. 3550-92, los centros privados no tengan controles de ningún tipo, pues aunque el Consejo Superior de Educación no sea el órgano apropiado para ello, el Ministerio de Educación si lo podría ser dentro de límites también racionales, pero, fundamentalmente, la actividad propiamente disciplinaria siempre sería objeto de revisión en la jurisdicción constitucional, cuando adolezca del vicio de inconstitucional o ilegítima**”.¹³ (la negrita no es del original).

La inspección estatal no es solo una posibilidad sino una obligación que el Estado debe ejercitar y, por ello, es una competencia irrenunciable.

De manera que la inspección no es sólo una posibilidad que tiene el Estado, es también y sobre todo una obligación. Comprende la vigilancia del equilibrio armónico entre la libertad del educador y del educando, su cumplimiento e incluso la aplicación de sanciones a su eventual incumplimiento.”¹⁴

En términos similares ha dicho la Sala:

“La libertad de enseñanza que es la que interesa en este caso bajo examen, está limitada, es decir, no es absoluta, de manera que siempre puede estar sometida a regulaciones por parte del Estado. **Así, el derecho a fundar y administrar Centros Educativos, es un derecho sobre los cuales el Estado debe de ejercitar con mayor cuidado una estrecha regulación**”.¹⁵ (la negrita es del original).

Sea, por la naturaleza de la función, el Estado debe ejercer una estrecha vigilancia y regulación en cuanto a los centros docente privados.

¹³ Sala Constitucional, voto No. 687-93

¹⁴ Voto 7494-97 de la Sala Constitucional

¹⁵ Sala Constitucional, voto No. 1557-91.

La inspección es activa y comprende constatar la legalidad de múltiples actuaciones de las universidades, lo que comprende la posibilidad de llevar a cabo inspecciones y estudios específicos.

“Tampoco son inconstitucionales los artículos 57 y 58 del Decreto Ejecutivo N. 29631-MEP, relativos a la posibilidad de, el primero, establecer convenios con los Colegios Profesionales Universitarios y otras instituciones públicas para los mismos fines y, el segundo, de realizar los estudios e inspecciones que requieran en las instalaciones de las universidades; solicitar informes escritos; entrevistar autoridades, estudiantes y personal docente o administrativo; realizar inspecciones oculares; tener acceso a los expedientes académicos de los estudiantes, a los libros de actas de carácter académico de graduados, de títulos y cualesquiera otros similares.”¹⁶

El principal límite que le impone la Constitución a la libertad de enseñanza, es precisamente la necesaria inspección que debe ejercer el Estado.

“De ninguna manera se puede admitir la pretensión de escudarse en la libertad de enseñanza, para eximir a una universidad privada de las potestades de vigilancia y supervisión de que goza el Estado –por medio del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada- para garantizar no sólo requisitos mínimos de currículo y excelencia académica de estos centros, sino también el pleno disfrute de la libertad de aprender, que como se dijo también está protegida por el derecho consagrado en el artículo 79 constitucional”.¹⁷

Componente importante de la labor de inspección es velar por la calidad y excelencia académicas.

“Garantizar el derecho a la educación de los administrados; derecho que necesariamente implica no sólo el recibir lecciones, aprender, cursar y aprobar materias, sino además el derecho a que lo que se imparte en los centros de enseñanza sea de la mejor calidad posible y cumpla además con los requisitos indispensables para ser reconocido por el Estado, puesto que no tiene razón de ser el cursar una carrera que más tarde no tendrá el reconocimiento oficial”.¹⁸

Si por algo se caracteriza el proyecto es por ser totalmente omiso en cuanto a dar normas, principio y procedimientos para garantizar la calidad y la excelencia en las universidades privadas, a pesar de que es un derecho de todo usuario de las mismas de recibir dicho servicio y a pesar de que ello es parte integrante de la inspección que el Estado debe llevar a cabo. El proyecto, en fin, elimina todo criterio de calidad.

La inspección demanda que el Estado logre un justo y correcto equilibrio entre los derechos de los titulares de los centros educativos respecto a los derechos de los estudiantes principio que el proyecto de ley no contempla.

¹⁶ Sala Constitucional, voto No. 14750- 04

¹⁷ Sala Constitucional, voto No. 14750-04.

¹⁸ Sala Constitucional, voto No. 3390-94

“...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 currículo 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...”¹⁹

2. *EL CONESUP y sus funciones de control y de inspección son constitucionales.*

Para empezar, se debe indicar que es constitucional y válido el esquema de que la apertura y el funcionamiento de toda universidad privada debe sujetarse a la autorización previa de parte del Estado, lo que es viable una vez que se haya dado la constatación del cumplimiento de los requisitos establecidos de manera general.

“La libertad de cada quien termina donde empieza la del otro, y es allí donde el Estado debe intervenir para evitar abusos. En el caso de la educación, por tratarse de un derecho humano fundamental, el Estado debe velar por su respeto, conforme señalamos. Esto hace que deba controlar, ejerciendo una labor de vigilancia e inspección, el cumplimiento de normas y requisitos mínimos y de un adecuado equilibrio entre educador y educando. Es obvio que desde ese punto de vista el Estado se encuentra legitimado para intervenir mediante la autorización previa y aprobación. De manera que, no resulta tal norma violatoria de la Constitución Política”.²⁰

Ligado a lo anterior el Estado no solo puede sino que debe establecer de manera general los requisitos que toda universidad debe cumplir para que se pueda autorizar su apertura y funcionamiento.

“En ese mismo sentido también debe señalarse que no es inconstitucional el artículo 6 -que también se impugna-, por cuanto el mismo lo que hace es prever los requisitos que debe reunir una universidad privada para que se autorice su funcionamiento. Establece que debe estar legalmente constituida, contar con medios suficientes para el establecimiento de dos escuelas universitarias, o una facultad con dos escuelas, por lo menos, o su equivalente, contar con personal docente necesario y debidamente capacitado, presentar lista de carreras que se impartirán, el plan de estudios, duración de los cursos, estatutos y reglamentos académicos, tener posibilidad de establecer las bibliotecas, laboratorios, equipos, edificaciones y demás instalaciones necesarias para cumplir sus objetivos. Todos esos requisitos de funcionamiento, en criterio de esta Sala resultan

¹⁹ Voto 3550-92 de la Sala Constitucional

²⁰ Voto 7494-97 de la Sala Constitucional

indispensables y mínimos, por ende, razonables; el pretender poner en funcionamiento una casa de enseñanza superior es algo verdaderamente serio, pues se pretende graduar a profesionales con enormes responsabilidades sociales. No se trata simplemente de pretender abrir un centro educativo, debe demostrarse capacidad y conocimientos para ello. Las personas pagan por tener una óptima educación y por ende es eso lo que debe ofrecerse. No sólo invierten dinero, sino que también invierten años de su vida, que nunca recuperarán, y por ende, la labor de vigilancia e inspección estatal debe ser a priori y no posterior, cuando el daño ya sea irreversible”.²¹

El proyecto es ayuno en cuanto a precisar todos esos requisitos que deben cumplirse en constatarse ante de que empiece a funcionar una universidad privada, porque es la única forma de garantizar el éxito del proyecto y el respeto de los derechos de sus usuarios.

3. El proyecto de ley no toma en consideración la jurisprudencia más reciente de la Sala Constitucional.

Además de todas las inconsistencias, omisiones e inconstitucionalidades señaladas, el proyecto de ley ignora o soslaya conscientemente la jurisprudencia más reciente de la Sala Constitucional que logra un equilibrio entre el principio de la libertad de enseñanza como una libertad fundamental y el principio de regulación e inspección del Estado sobre la educación privada.

Por ejemplo, indicó la Sala Constitucional al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad interpuesta por las universidades privadas en contra del vigente reglamento general de CONESUP lo siguiente:

“Del texto de las normas transcritas no se desprende ninguna inconstitucionalidad que deba ser declarada por la Sala. Nótese que las disposiciones atacadas tienen por fin asegurar la calidad de la enseñanza privada universitaria, así como proteger los intereses de quienes son consumidores de esta modalidad educativa, al exigir a estas instituciones contar con personal docente debidamente calificado, en estricto apego a los incisos c) y ch) del artículo 6° de la Ley N. 6693. De ninguna manera se puede admitir la pretensión de escudarse en la libertad de enseñanza, para eximir a una universidad privada de las potestades de vigilancia y supervisión de que goza el Estado –por medio del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada- para garantizar no sólo requisitos mínimos de currículo y excelencia académica de estos centros, sino también el pleno disfrute de la libertad de aprender, que como se dijo también está protegida por el derecho consagrado en el artículo 79 constitucional” (voto 14750- 04).

Como se puede apreciar en fecha tan reciente como el año 2004, la Sala Constitucional ha venido a establecer que la libertad de enseñanza en nuestro país no es incompatible con una regulación estatal mínima y razonable, con lo cual viene a aclarar y en cierta medida a modificar el Voto 3550-92, voto emitido en el año 1992 y que los partidarios de la educación privada asumen como la verdad absoluta desconociendo toda la jurisprudencia reiterada y rica que ha emitido la Sala Constitucional.

²¹ Ibid.

No solo eso, otro ejemplo de la modificación o derogatoria del voto 3550-92 es la jurisprudencia reciente de la Sala de establecer que la educación privada es un servicio público impropio, lo cual fortalece por un lado las potestades regulatorias y de inspección del Estado y por el otro fortalece los derechos de los estudiantes, padres de familia y usuarios de dicho servicio educativo.

Ha dicho la Sala de manera contundente lo siguiente:

“VIII.- EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO PUBLICO. La educación no solo se puede concebir como un derecho de los ciudadanos, sino también como un servicio público, esto es, como una prestación positiva que brindan a los habitantes de la república las administraciones públicas –el Estado a través del Ministerio de Educación Pública y la Universidades Públicas- con lo cual es un servicio público propio o los particulares a través de organizaciones colectivas del derecho privado –v. gr. fundaciones, asociaciones o sociedades- en el caso de las escuelas, colegios y universidades privadas, siendo en este caso un servicio público impropio. En este último supuesto hablamos de un servicio público impropio toda vez que los particulares – personas físicas o jurídicas- lo hacen sometidos a un intenso y prolijo régimen de derecho público en cuanto a la creación, funcionamiento y fiscalización de esos centros privados”. (Voto 14972-04)

Es decir, al ser la educación privada un servicio público impropio y no simplemente una mercancía sujeta a las leyes del mercado y a las leyes de la oferta y la demanda, el Estado no solo puede sino que debe regularla y someterla a un régimen de Derecho Público para alcanzar, entre otros, los objetivos del equilibrio de los derechos de quienes la ofrecen y quienes la reciben y lo más importante aún, para garantizar que sea una educación de calidad y que no se están vulnerando los derechos de los estudiantes, control que debe ejercerse desde el principio, o sea, desde el momento en que se somete a la autorización del Estado el respectivo centro docente privado.

El criterio anterior lo ha ratificado la Sala Constitucional de manera reiterada como se aprecia en el siguiente voto.

“VI.- EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO PUBLICO. La educación no solo se puede concebir como un derecho de los ciudadanos, sino también como un servicio público, esto es, como una prestación positiva que brindan a los habitantes de la república las administraciones públicas –el Estado a través del Ministerio de Educación Pública y la Universidades Públicas- con lo cual es un servicio público propio o los particulares a través de organizaciones colectivas del derecho privado –v. gr. fundaciones, asociaciones o sociedades- en el caso de las escuelas, colegios y universidades privadas, siendo en este caso un servicio público impropio. En este último supuesto hablamos de un servicio público impropio toda vez que los particulares – personas físicas o jurídicas- lo hacen sometidos a un intenso y prolijo régimen de derecho público en cuanto a la creación, funcionamiento y fiscalización de esos centros privados. Los servicios públicos, en cuanto brindan prestaciones efectivas vitales para la vida en sociedad deben sujetarse a una serie de principios tales como los de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y universalidad, los cuales, en tratándose de los servicios públicos

impropios se ven atenuados o matizados, sobre todo en cuanto el usuario opta por utilizarlos. Consecuentemente, el servicio público de educación, propio o impropio, no puede ser interrumpido o suspendido si no obedece a razones o justificaciones objetivas y graves, como podría ser, eventualmente, tratándose de la educación, la trasgresión por el educando del régimen disciplinario del centro de enseñanza”. (Voto 7000-04 reiterado en los votos: 5679-04, voto 5657-04; 5609- 04; 2205-04; 2137-04; 1791-04: 3039-03)

Debe dejarse consignado además que el proyecto de ley se caracteriza por conocer o valorar las dos acciones de inconstitucionalidad más importantes que ha resuelto la Sala Constitucional en materia de educación universitaria privada, acciones que fueron interpuestas por las universidades privadas y que no prosperaron tal y como lo pretendieron.

La primera acción corresponde al Voto 7494-97, acción de inconstitucionalidad que impugnó la casi totalidad de la Ley del CONESUP, N. 6693 del 27 de noviembre de 1981 y su reglamento Decreto Ejecutivo N. 19650-MEP del 18 de abril de 1990.

La Sala Constitucional únicamente declaró inconstitucionales los artículos 5 y 15 de la ley que prohibían el espíritu de lucro en la educación universitaria y el artículo 41 del Reglamento equivalente en dicha materia.

Ratificó, consecuentemente, la existencia de CONESUP y de sus potestades y atribuciones y de todos los requisitos contemplados en la misma para poder autorizar el funcionamiento de universidades privadas y de sus carreras.

La segunda acción de inconstitucionalidad fue interpuesta en contra del vigente reglamento general del CONESUP, Decreto Ejecutivo N. 29631-MEP, del 18 de junio del 2000 y que fue resuelta mediante el Voto N. 14750-04 la que fue declarada sin lugar en todos sus extremos.

Parte de los artículos impugnados y que la Sala ratificó su constitucionalidad son los incisos f) y g) del artículo 2 que le asignan al CONESUP las tareas de:

“f) Realizar inspecciones periódicas de las universidades con el objeto de verificar el cumplimiento de la Ley, el presente Reglamento y los compromisos académicos adquiridos por éstas”.

g) Proponer a la autoridad competente las tarifas que corresponde pagar por concepto de autorización de funcionamiento de nuevas universidades, apertura de carreras, creación de sedes regionales o modificación de currícula previamente aprobados”.

Otro de los artículos impugnados fue el 43 que establece que parte de las valoraciones que debe hacer el CONESUP en las solicitudes que formulen las universidades privadas:

“Comprende la evaluación del cumplimiento y calidad entre otros, de los siguientes aspectos: personal académico y administrativo, currículos, normativa, infraestructura y equipamiento, administración, impacto y pertinencia de la carrera”.

En resumen, otra característica relevante del proyecto que nos ocupa consiste en ignorar toda esta jurisprudencia rica y valiosa de la Sala Constitucional que fortalece el Estado de Derecho”.

2. **En vista de que se tramita en la Comisión con Potestad Legislativa Plena y que el periodo Constitucional de la presente Asamblea Legislativa concluye el próximo 28 de abril, en caso de que se apruebe en primer debate, solicitar a los señores diputados hacer la respectiva consulta de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.**
3. **Informar a la comunidad universitaria, a los Consejos Universitarios de las Universidades Estatales, a los Colegios Profesionales y a la sociedad costarricense sobre la amenaza y alcances que esta iniciativa tiene con respecto a la conservación del Estado Social de Derecho y de la calidad en la Educación costarricenses; para que se adopten las medidas de apoyo a favor de las universidades estatales con el fin de lograr que no se apruebe dicho proyecto.**
4. **Decretar una alerta permanente institucional para dar pleno seguimiento al trámite legislativo que se está dando al proyecto indicado; para lo cual se solicita audiencia ante la Comisión Legislativa que estudia dicho proyecto a fin de que reciban a representantes del Consejo Universitario para ampliar las consecuentes jurídicas y sociales derivadas del mismo.**

Comuníquese.

ACUERDO FIRME