



San José, 21 de octubre del 2019.
DH-DNA-834-2019

Señoras y señores
Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación
Asamblea Legislativa

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley de "Reforma de la Ley N° 1362 Creación del Consejo Superior de Educación Pública de 8 de octubre de 1951, y sus reformas", expediente legislativo expediente N° 21.422, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

Para la Defensoría de los Habitantes uno de los principales cambios que presenta el texto consultado, se refiere a la conformación del Consejo Superior de Educación, en donde se amplía la representación de diferentes actores en el sistema educativo, entre otros: representación de los centros de educación superior, tanto públicas como privadas; padres y madres de familia; representante de la educación de jóvenes y adultos, así como la representación de los gobiernos estudiantiles de secundaria.

En términos generales, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad parcial con el presente proyecto de ley y sugiere algunas observaciones y precisiones al texto consultado.

2. Antecedentes del proyecto de ley

En la exposición de motivos del proyecto de ley se define como objetivo del mismo "modernizar la representación en el Consejo Superior de Educación y a su vez promover un acercamiento más democrático con los sujetos que dan vida a la labor educativa", de manera que se plantea la posibilidad de ampliar y reformar la participación de la colectividad dentro de un órgano que se ha considerado "... un círculo cerrado de una élite política y académica".

Se considera que, para alcanzar una educación de calidad en nuestro país, es necesario que existan amplios debates y que el Consejo Superior de Educación sea una instancia dinámica e integradora "...que reúna las voces de todos los actores que inciden en el currículum".

Contenidos del Proyecto de Ley

La participación "... activa y crítica de los estudiantes" es uno de los principales cambios que se proponen; se incorpora al estudiantado como protagonistas en la toma de decisiones en el órgano de máxima decisión política en el Sistema Educativo Costarricense y que es donde se definen planes y programas, se establecen las prioridades y ordena a la administración la ejecución de las políticas públicas relativas a la educación en el país.

La iniciativa brinda espacio a los educadores de todos los niveles de la enseñanza; se refiere a la remuneración a los miembros suplentes (quienes generalmente viajan de zonas alejadas del país); considera la representación de las universidades públicas y privadas; regula la participación de los gremios magisteriales

y posibilita que los exministros de educación puedan ser reelectos consecutivamente, como miembros del Consejo Superior de Educación (CSE).

Finalmente, el proyecto de ley establece un presupuesto para el CSE equivalente al 0,015% del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, además de la posibilidad de realizar contrataciones.

A continuación, se adjunta un cuadro comparativo entre el texto de la Ley 1362 y el proyecto de ley 21.422 (se destacan en negrita las modificaciones o adiciones):

Ley 1362 y sus reformas	Proyecto de Ley 21422
	ARTÍCULO 1- Refórmese los artículos 1, 2, 4, 5, 7 y 8 de la Ley N.º 1362 Creación del Consejo Superior de Educación, de 8 de octubre de 1952 y sus reformas, para que en adelante se lean de la siguiente manera:
Artículo 1.- Se crea el Consejo Superior de Educación Pública como órgano de naturaleza constitucional con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio, que tendrá a su cargo la orientación y dirección de la enseñanza oficial.	Artículo 1- El Consejo Superior de Educación es el órgano desconcentrado , de relevancia constitucional, técnico, con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio, el cual le corresponderá de forma exclusiva, la orientación y dirección general de la enseñanza oficial, sin perjuicio de las demás competencias que le otorgue la ley.
Artículo 2.- El Consejo Superior de Educación deberá participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época, para el cumplimiento de sus competencias tendrá capacidad para contratar conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y la normativa vigente.	Artículo 2- El Consejo Superior de Educación, como órgano rector de la educación costarricense, será el responsable del establecimiento de planes de desarrollo de la educación nacional, del control de su calidad, buscará su desarrollo armónico, su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época.
Artículo 4.- Formarán el Consejo Superior de Educación:	Artículo 4- El Consejo Superior de Educación estará integrado por once miembros:
a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá	a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá.
b) Dos exministros de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo.	b) Dos exministros de Educación Pública nombrados por el Poder Ejecutivo.
c) Un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica.	c) Un representante de las universidades públicas nombrado por CONARE.
d) Un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores	

de los colegios de estos ciclos (educación secundaria).	
	d) Un representante de las universidades privadas nombrado por UNIRE.
e) Un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país.	e) Un integrante de educación preescolar , I y II ciclos de la educación general básica.
	f) Un representante de la educación secundaria.
	g) Un representante de la educación de jóvenes y adultos.
f) Un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.	h) Un integrante de los gremios magisteriales de manera rotativa.
	i) Un representante de los gobiernos estudiantiles de secundaria.
	j) Un representante de los padres y madres de familia nombrado por la Defensoría de los Habitantes.
Artículo 5.- Los representantes a que se refieren los incisos d), e) y f) del artículo 4, se nombrarán con respeto de la autonomía de los grupos concernidos, dentro de los procedimientos establecidos en el reglamento de esta ley. Los anteriores, tendrán cada uno su respectivo suplente, nombrado de la misma forma que el propietario correspondiente.	Artículo 5.- Los integrantes de los incisos e), f), g), h) e i) serán nombrados mediante concurso , de acuerdo con el reglamento de la presente ley. Los anteriores, tendrán cada uno su respectivo suplente, nombrado de la misma forma que el propietario correspondiente.
Artículo 7.- Quienes integren el Consejo durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelegidos de forma consecutiva. Devengarán dietas por su participación en las sesiones del Consejo.	Artículo 7- Quienes integren el Consejo durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelectos de manera consecutiva , y devengarán dietas por su participación en las sesiones del Consejo.
En el caso de los funcionarios públicos, podrán devengar dieta siempre y cuando no exista superposición horaria entre la jornada laboral y las sesiones, según lo establece el artículo 17 de la Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de la Función Pública. Sus suplentes asistirán a las sesiones con derecho a voz y devengarán dieta cuando sustituyan a los titulares. En todo caso, las dietas	En el caso de los funcionarios públicos, podrán devengar dietas siempre y cuando no exista superposición horaria entre la jornada laboral y las sesiones, según lo establece el artículo 17 de la Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Los suplentes devengarán un 50% del monto total de la dieta que perciba por sesión el miembro propietario.

devengadas no podrán ser más de seis por mes, ni su monto podrá ser superior al de las que reciben quienes integren la Junta Directiva del Banco Central, y se regirán por las demás disposiciones generales que regulan la materia.	En todo caso, las dietas devengadas no podrán ser más de seis por mes, ni su monto podrá ser superior al de las que reciben quienes integren la Junta Directiva del Banco Central y se regirán por las demás disposiciones generales que regulan la materia.
Artículo 8.- El Consejo deberá aprobar:	Artículo 8- Son funciones del Consejo:
a) Los planes de desarrollo de la educación pública.	a) Elaborar los planes de desarrollo de la educación pública.
b) Los proyectos para la creación, modificación o supresión de modalidades educativas, tipos de escuelas y colegios, y la puesta en marcha de proyectos innovadores experimentales, ya se trate de la educación formal o la no formal.	b) Definir los proyectos para la creación, modificación o supresión de modalidades educativas, tipos de escuelas y colegios y la puesta en marcha de proyectos innovadores experimentales, ya se trate de la educación formal o la no formal.
c) Los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema.	c) Aprobar los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema.
d) Los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales.	d) Definir los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar los procesos de enseñanza y aprendizaje en sus aspectos fundamentales.
e) El sistema de promoción y graduación.	e) Definir el sistema de promoción y graduación.
f) Las solicitudes de equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y profesionales extranjeros que no sean de la competencia de las universidades.	f) Resolver las solicitudes de equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y profesionales extranjeros que no sean de la competencia de las universidades.
g) Los lineamientos generales del currículum y las políticas aplicables a la educación postsecundaria no universitaria, así como la aprobación del funcionamiento de cada institución de este tipo, todo con base en las recomendaciones técnicas. (SE ELIMINA ESTE INCISO)	
h) La política de infraestructura educativa.	g) Definir la política de infraestructura educativa.
	h) Definir los perfiles profesionales para la contratación de los educadores de los distintos niveles, asignaturas y modalidades del sistema educativo nacional. (NUEVO)
i) Los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo del personal docente.	i) Aprobar los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo personal docente.

<p>j) Cualquier otro asunto que le sometan el ministro de Educación o por lo menos tres de sus miembros, dentro de la materia de su competencia.</p>	<p>j) Cualquier otro asunto que le sometan el ministro o ministra de Educación o por lo menos cinco de sus miembros, dentro de la materia de su competencia.</p>
	<p><u>ARTÍCULO 2- Adiciónase un nuevo artículo 9 y un nuevo artículo 10 a la Ley N.º 1362 Creación del Consejo Superior de Educación, de 8 de octubre de 1952 y sus reformas y córrase la numeración como corresponda:</u></p>
<p>Artículo 9.- Los proyectos de ley que guarden relación con el ámbito de competencias del Consejo establecido por la Constitución y las leyes, le deberán ser consultados antes de su aprobación.</p>	
	<p>Artículo 9- Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo tendrá capacidad para contratar conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y contará con personal de apoyo administrativo y profesional en las áreas de competencia del Consejo.</p>
	<p>Artículo 10- El Consejo contará con un presupuesto equivalente al, 0,015% del presupuesto del Ministerio de Educación Pública. Para efectos del manejo de su presupuesto, el Consejo contará con personalidad jurídica instrumental. Los proyectos de ley que guarden relación con el ámbito de competencias del Consejo establecido por la Constitución y las leyes, le deberán ser consultados antes de su aprobación.</p>

3. Normas jurídicas vigentes. Se modifica y adiciona la Ley 1362, Ley de Creación del Consejo Superior de Educación.

4. Análisis del articulado del proyecto:

Artículo 1. Con la propuesta de modificación de la ley, se cambia de naturaleza constitucional a relevancia constitucional.

No queda claro para la Defensoría de los Habitantes la razón del cambio de naturaleza constitucional a relevancia constitucional, cuando es clara la intención del constituyente de dar a este órgano plena connotación constitucional y la salvaguarda jurídica que ello representa. Al indicarse en la norma constitucional (art. 81) que se encargará a un consejo superior la dirección general de la enseñanza oficial, se evidencia la naturaleza constitucional del órgano indicado y no una mera "relevancia constitucional" de la materia.

Por otra parte, y a manera de aclaración y por seguridad jurídica, sería importante que las y los legisladores dejen claramente establecido si la intención es darle a este órgano desconcentración máxima o mínima.

Artículo 4. Con respecto a la conformación del CSE se plantean varias modificaciones que enunciaremos y analizaremos individualmente en los siguientes párrafos:

En el **inciso b)** se establece la participación de dos exministros (as) de educación “nombrados” por el Poder Ejecutivo, en la ley vigente se establece que son “designados” por ese Poder de la República. Modificación correcta al referir a la formalidad del nombramiento y no la mera designación material.

En el **inciso c)**, se modifica la representación del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica y se amplía a una representación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), reconocido mediante Ley N° 6162 del 30 de noviembre de 1977. Esta modificación puede propiciar un mayor involucramiento por parte de las diferentes universidades públicas encargadas de la formación docente, así como de investigadores vinculados con el desarrollo de la educación en el país. Con el propósito de alcanzar ese objetivo, la Defensoría de los Habitantes sugiere a las señoras y señores Diputados, valorar la posibilidad de incluir en ese inciso, que la representación de CONARE deberá recaer sobre un miembro de alguna de las escuelas o facultades de educación de las universidades que forman parte de CONARE.

En el **inciso d)** se incorpora a las universidades privadas en la conformación del CSE, lo que amplía la participación en la definición de las políticas educativas; particularmente tomando en cuenta que, en esos centros de estudios, al igual que en las universidades estatales, se forma el personal docente que integra el sistema nacional de educación.

Con respecto a lo propuesto en los **incisos c) y d) del artículo 4** del proyecto de ley, es importante indicar que el Estado de la Educación (2019) hizo una recomendación al papel del CSE en cuanto a la formación inicial de los docentes, de manera que indicó que el CSE “... *debe tener mayor protagonismo, brindando orientaciones más claras a las universidades sobre la instrucción inicial del futuro educador. Esto debe incluir, por ejemplo y como mínimo, conocimientos en literatura costarricense, hispanoamericana e infantil, que amplíen sus horizontes y le ayuden a crear hábitos de lectura. Otro lineamiento importante es que las universidades impongan más prácticas de aula a sus estudiantes. Finalmente, los centros de educación superior deben renovar los procesos de formación continua de sus graduados, integrando las variables de la política educativa nacional para formar hábitos lectores –tiempos, rutinas y modelos de lectura, descubrimiento de intereses, etc.– para insertarlos en el trabajo diario en las escuelas. También es preciso enfatizar en la actualización permanente de los docentes y su compromiso ético con el seguimiento de las directrices del MEP, pero, sobre todo, con los niños que están formando y sus familias.*”¹

Por lo anterior, y dada la importancia de su participación en este consejo, debe procurarse que la representación de las universidades privadas goce de la mayor formalidad y legitimidad posible, de manera que no sólo se garantice la representación de todos los centros de enseñanza superior en materia educativa y docente, sino, además, la mayor estabilidad y consolidación. Téngase en cuenta que la Unión de Rectores de las Universidades Privadas (UNIRE), es una asociación cuyo correcto nombre registral es Asociación Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (cédula jurídica 3-002-244697), que se encuentra sometida a los requisitos de toda persona jurídica y que, por ende, en caso de vencimiento de la personería o de ser sancionadas o disueltas, dejarían al órgano constitucional sin capacidad de contar con quórum estructural. Razón que obligaría a adoptar a nivel normativo alguna previsión para evitar que un supuesto como este paralice al CSE.

Por otra parte, al igual que se sugirió para el caso de las universidades públicas, la Defensoría de los Habitantes recomienda precisar el inciso, de manera que la representación de las universidades privadas se le asigne a una persona que sea parte de las escuelas o facultades de educación de esas universidades privadas.

¹ Séptimo Informe del Estado de la Educación Costarricense (2019). Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Proyecto Estado de la Nación. Capítulo 3, Educación Primaria en Costa Rica. Página 113.

En el **inciso e)** se elimina el procedimiento de designación del representante de preescolar de I y II Ciclo, es decir que ya no sería "...nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país", según lo establece la Ley 1562 y sus reformas (vigente); por lo que, en concordancia con el artículo 5 propuesto en la modificación de la Ley, el procedimiento de concurso se definirá mediante reglamento, al igual que en el caso de los representantes de la educación secundaria, de la educación de jóvenes y adultos, de los gremios magisteriales y de los gobiernos estudiantiles de secundaria. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes sugiere aclarar con mayor detalle la condición de "... integrante de educación preescolar, I y II ciclos de la educación general básica", puesto que si la pretensión es que la designación recaiga en una persona profesional en alguno de esos niveles educativos y que se encuentre ejerciendo labores de docencia, se podría valorar una redacción como la siguiente:

"Una persona profesional de la educación preescolar o de I y II ciclos de la educación general básica que se encuentre ejerciendo la docencia."

El **inciso f)** incorpora un representante de la educación secundaria. Al igual que en la observación anterior, respetuosamente se sugiere valorar una redacción alternativa, que podría ser:

"Una persona profesional de la educación secundaria que se encuentre ejerciendo la docencia."

El **inciso g)** incorpora un representante de la educación de jóvenes y adultos. Al igual que en la observación anterior, respetuosamente se sugiere valorar una redacción alternativa, que podría ser:

"Una persona profesional de las modalidades de educación de jóvenes y adultos que se encuentre ejerciendo la docencia."

El **inciso h)** se refiere a la representación de los gremios y que será rotativa, ese elemento no se encontraba en la ley vigente, puesto que el inciso f) de la Ley 1562 y sus reformas, establece que la designación la realizan las "... las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas". La Defensoría de los habitantes considera importante retomar lo establecido en la ley vigente, **en relación con la inscripción de estos gremios conforme a la ley**. Ello para asegurar la legalidad de la representación gremial.

La incorporación de las y los gobiernos estudiantiles (inciso i) en la conformación del CSE, reviste de gran importancia para hacer efectivo el principio de la participación, que debe considerarse en la emisión de toda política pública, así como en la toma de decisiones que afectan o benefician a la colectividad y particularmente cuando se trata del Sistema Educativo Costarricense, en donde las y los estudiantes, que en su gran mayoría son personas menores de edad, deben considerarse como los destinatarios y protagonistas del proceso. Con respecto a este tema y particularmente la participación de las personas menores de edad, lo trataremos en un apartado específico, en virtud de la relevancia del mismo, así como las consideraciones que deben tomarse previo a la tramitación final de un proyecto de ley como el que nos ocupa.

En el **inciso j)** se incorpora la representación de los padres y madres de familia, en el que se establece la Defensoría de los Habitantes será en ente encargado del nombramiento.

Sobre este punto, si bien la Defensoría de los Habitantes agradece la consideración de tomar en cuenta a la institución para llevar a cabo este nombramiento, se debe objetar esta competencia, por las siguientes razones técnicas:

1. La Defensoría de los Habitantes es un órgano adscrito al Poder Legislativo cuya competencia es el control de legalidad de la actuación de la Administración Pública, así como la promoción y

divulgación de los derechos de los y las habitantes. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes no constituye una instancia representante ni articuladora de la sociedad civil ni sus grupos organizados, como son los padres y madres de familia del sector educativo.

2. La constitución de un órgano como el CSE, de naturaleza constitucional, requiere el aseguramiento eficiente y eficaz en relación con su conformación para garantizar la continuidad en el ejercicio de su competencia, por lo que, si bien se reconoce la relevancia que se da a la participación ciudadana, este esfuerzo debe canalizarse de una manera que sea acorde con las garantías indicadas. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes considera que el cuerpo de padres y madres de familia (que eventualmente requeriría considerar a otros representantes legales de estudiantes menores de edad), no se encuentra orgánicamente articulado como un todo ni tampoco se cuenta con un padrón o censo para determinar el universo de esta población particular.

Si bien existen asociaciones de padres de familia, sustentadas en el Decreto Ejecutivo N° 2 del 3 de marzo de 1965, están previstas como instancias susceptibles de ser conformadas a lo interno de cada centro educativo y, por ende, sujetas a la iniciativa privada y al derecho constitucional de libre asociación. No obstante, es la forma organizativa formal más cercana a la determinación de un conjunto de padres y madres de familia, que eventualmente pudieren ser representados; sin embargo, como se indicó, no se tiene certeza que esta representación se encuentre conforme a derecho constituidas en todos los centros educativos del país.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes subraya la necesidad de replantear el rol de representaciones como la de padres y madres de familia, que armonice no sólo una legítima representación sino también tome en consideración la ejecutividad del órgano a integrar. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera que este tipo de representaciones resultan más pertinentes en instancias consultivas y no así de decisión administrativa.

3. La Defensoría de los Habitantes ha sido considerada en otros cuerpos normativos a realizar los procesos de selección de representaciones de sociedad civil, como es en el Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS), según artículo 36 de la Ley N° 9234 Reguladora de Investigación Biomédica-, en el Consejo Nacional de Migración, según art. 10 inciso 10) y en la estructura de fiscalización del fideicomiso de la carretera San José-San Ramón, conforme con lo dispuesto en el art. 11 de la Ley N° 9292 de Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales, mediante fideicomiso.

Esta experiencia amerita ser tomada en cuenta a propósito de esta nueva asignación que pretende atribuir el proyecto de ley a la Defensoría de los Habitantes, considerando las lecciones aprendidas en estos procesos. Sin ánimo de agotar una evaluación al respecto, cabe mencionar que la implementación de esta atribución no resulta sencilla y se aleja de la competencia propia institucional, particularmente considerando que la competencia de la Defensoría no conlleva un repositorio de organizaciones sociales ni similares, debe emitirse reglamentación particular para cada perfil de representación social, cuya elaboración tiene la dificultad de la definición de los participantes, las formas de convocatoria, la consulta a la sociedad civil sobre el modelo nombramiento que les interesa, la promoción de la participación, los tiempos para dichos nombramiento en relación con la constitución formal de los órganos que se pretende conformar, la presencia de conflictos entre organizaciones sociales, entre otros. A lo cual se suma, que dichas designaciones no aportan recursos presupuestarios adicionales para llevarlos a cabo, debiéndose asumir con recursos propios y dispuestos para las competencias y obligaciones como órgano de control y promoción de derechos.

Es así que, en el análisis del presente artículo 4 propuesto, es importante considerar que en la integración del CSE y los procedimientos de selección para los representantes de los diversos sectores que conformarán dicho órgano, existan las garantías legales y necesarias para que no se presenten afectaciones a su funcionamiento, en virtud de que exista el quorum estructural requerido y no se afecta el Sistema Educativo Costarricense, por imposibilidad material en el funcionamiento de dicho órgano.

Artículo 7. A diferencia de lo establecido en la ley vigente, se posibilita la reelección consecutiva de quienes formen parte del Consejo; sobre este tema, en la exposición de motivos se hace referencia a la limitación que existe particularmente, en la designación de los exministros/as de educación. Además, se elimina la referencia de que las personas suplentes pueden asistir *"con derecho a voz y devengarán dieta cuando sustituyan a los titulares"* y se establece que devengarán dietas por un valor del 50% de la que percibe el titular. De la redacción propuesta, sobre el pago de dietas a las personas suplentes podría interpretarse:

- (1) que la persona suplente recibirá dietas, aún y cuando se encuentre presente la persona titular en la misma sesión del Consejo Superior de educación; o
- (2) que cuando la persona suplente sustituye al titular por ausencia del último, únicamente percibirá el 50% del valor de la dieta que se le asigna al titular.

En el primer supuesto, el pago de la dieta a personas suplentes, encontrándose presente la persona titular, resultaría a todas luces improcedente, considerando que se trata de una sola representación.

En el caso del segundo supuesto, no se encuentra razonabilidad y proporcionalidad en la disminución de la dieta considerando que, para todos los efectos, actúa en sustitución del titular, lo que, en caso de considerarse que ese sea el supuesto de hecho considerado por el legislador, deberá analizarse a la luz de estos criterios el contenido de la norma.

Por seguridad jurídica y en virtud de tratarse de recursos públicos que se destinarán al pago de las dietas a las personas integrantes del CSE, la Defensoría de los Habitantes considera necesario que se aclare los alcances de esta norma legal.

Artículo 8. Este artículo modifica la naturaleza de las funciones del CSE, puesto que pasa de aprobar los proyectos que le presente el o la Ministra de Educación Pública a funciones como elaboración, definición y resolución de planes, proyectos de modalidades educativas, el sistema de promoción y graduación, equivalencia de estudios y títulos obtenidos en el extranjero y que no son competencia de universidades, la política de infraestructura educativa, planes para la preparación, perfeccionamiento y estímulo del personal docente. Sobre esta modificación, la Defensoría de los Habitantes considera necesario conocer el criterio tanto del CSE como del Ministerio de Educación Pública, para que las funciones que se pretenden trasladar, sean asumidas adecuadamente por el órgano y así prevenir una eventual afectación en el funcionamiento del sistema educativo, ante una decisión que podría requerir de una transición gradual.

En todo caso, deberá analizarse el alcance de las competencias propuestas, con el propio mandato constitucional del artículo 81, al disponer que corresponde a este Consejo la "dirección general de la enseñanza oficial", ello para efectos de evitar un eventual conflicto de constitucionalidad.

En este artículo **se suprime el actual inciso g)** del artículo 8 de la Ley 1362 y que se refiere a los lineamientos generales del currículum y las políticas aplicables a la **educación postsecundaria no universitaria**, así como la aprobación del funcionamiento de las instituciones que imparten esa modalidad

educativa. La Defensoría de los Habitantes sugiere revisar si dicha eliminación responde a una omisión involuntaria o si esta función se le pretende trasladar a otra instancia de Sistema Educativo, y la razón de dicho traslado, esto para que se garantice la calidad de esas modalidades educativas que se le brinda a las y los estudiantes en el país.

Artículo 10. A diferencia de la ley vigente, en este artículo se le asigna al CSE un monto equivalente al 0,015% del Presupuesto del MEP, lo que para el presupuesto del MEP de los años 2018 y 2019, representaría aproximadamente los siguientes montos:

	2018	2019
Presupuesto inicial aprobado MEP	2,666,047,758,669.00	2,648,412,000,000.00
0,015% que se propone asignar al CSE	399,907,163.80	397,261,800.00

Previo a la definición de este porcentaje del presupuesto del MEP al CSE, sería importante que esa Comisión Legislativa le solicite al MEP los datos correspondientes a los montos asignados y ejecutados al CSE durante los últimos años, a efectos de clarificar su razonabilidad y proporcionalidad conforme con su mandato legal.

El segundo párrafo del nuevo artículo 10 es igual a lo establecido en el artículo 9 de la Ley y que se refiere a la obligatoriedad de consultarle al CSE sobre los proyectos de ley que se refieran a sus competencias.

Sobre la participación de las personas menores de edad en los diferentes ámbitos del quehacer nacional.

Es importante considerar que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece la participación como un principio que permite **hacer efectivos una serie de derechos y libertades** como el de expresar su opinión en los asuntos que le atañen; la libertad de expresión (buscar, recibir y difundir información e ideas); la libertad de pensamiento, conciencia y de religión; la libertad de asociación y reuniones pacíficas; el respeto a la vida privada; el acceso a la información y una educación que promueva el respeto por los derechos humanos y la democracia.

Por otra parte, el Estado Mundial de la Infancia (2003) estableció como **contextos de participación** de las personas menores de edad la familia, la comunidad, la escuela/colegio, las decisiones políticas públicas y en la sociedad.

En los siguientes apartados retomaremos el tema de la participación de las personas menores a partir de las Observaciones dirigidas al Estado Costarricense por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, así como de las Observaciones Generales emitidas por ese Comité sobre la materia.

a) Informes del Comité de los Derechos del Niño (ONU) sobre Costa Rica

A manera de resumen, compartimos algunas de las recomendaciones dirigidas a Costa Rica por parte del Comité de los Derechos del Niño y que se refieren, para lo que interesa a la participación de las personas menores de edad.

El documento correspondiente al **segundo informe país, del 24 de febrero del 2000**, reconoció algunos avances en la incorporación de disposiciones que garantizan el derecho a la participación de las personas menores de edad en los diversos niveles de la sociedad. Por lo anterior recomendó:

- a. Incrementar esfuerzos para que **se respete el derecho a la participación** de las personas menores de edad en la familia, la escuela, en otras instituciones y en la sociedad en general; y
- b. Fortalecer programas de sensibilización del público en general sobre la aplicación de estos principios y así **promover cambios** en la **“percepción tradicional del niño/a como objeto y no como sujeto de derecho.**

En el documento correspondiente al **tercer informe país, del 21 de setiembre de 2005**, el Comité expresó la preocupación de que aspectos culturales limiten los derechos de las personas menores de edad a expresar su opinión y participar en los procesos de toma de decisiones en el ámbito familiar. Por lo que recomendó:

1. Promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) para expresar libremente sus opiniones en el ámbito de la familia, hogares de acogimiento y otras instituciones para el niño/a; y
2. Tener en cuenta la opinión del niño/a en aquellas actuaciones que traten cuestiones relacionadas con ellos/as.

Para el **cuarto informe país, del 17 de junio del 2011**, el Comité expresó su preocupación por que las opiniones y las necesidades lingüísticas especiales, de las personas menores de edad no se tomaban debidamente en cuenta, en los procesos de adopción de decisiones judiciales y administrativas (municipios y Juntas de Protección Local). Por lo que, a partir de la Observación General N° 12 (2009), relativa al derecho del niño/a a ser escuchado, reiteró la necesidad de:

1. Brindar a los NNA mayores oportunidades de **expresar libremente** sus opiniones en los asuntos que los afecten, (gobiernos locales);
2. Velar por que sus **opiniones sean tenidas en cuenta** en las decisiones judiciales y administrativas que los afecten; y
3. Tener en cuenta las **necesidades especiales y las necesidades lingüísticas** de los niños/as con discapacidad, los niños/as indígenas, los niños/as migrantes y los demás niños/as en situación de vulnerabilidad.

b) Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño

La Observación General No. 2 (2002) del Comité de los Derechos del Niño se refiere al **rol que desempeñan las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos** -para el caso de Costa Rica es la Defensoría de los Habitantes- en la promoción y protección de los derechos del niño/a. De manera que se establecen las siguientes funciones:

1. Promover el respeto por las opiniones de los NNA en todos los asuntos que le afectan en toda la sociedad.
2. Asegurar que se mantenga un contacto directo con los NNA y que participen y sean consultados en la forma adecuada.
3. Concebir programas de consulta adaptados y estrategias de comunicación para garantizar el cumplimiento del artículo 12 de la Convención (libertad de expresión).

4. Establecer distintas maneras para que los NNA puedan comunicarse con la institución.

La Observación General No. 12 (2009) se refiere al **derecho de los NNA a ser escuchados** de manera que reconoce la condición jurídica y social del niño que, por un lado, carece de la plena autonomía con respecto a las personas adultas, pero por el otro, es sujeto de derechos; de manera que el reconocimiento a expresar la opinión, además de ser un derecho, permite interpretar y hacer respetar todos los demás derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Uno de los objetivos principales de la Observación No. 12 consiste en apoyar a los Estados en la aplicación del artículo 12 de la CDN por lo que pretendió "**Proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los asuntos que los afecten**".

Igualmente establece que los procesos en que participe uno o varios niños/as deben ser: a) Transparentes e informativos; b) voluntarios; c) respetuosos; d) pertinentes; e) adaptados a los niños/as; f) incluyentes; g) apoyados en la formación (los adultos necesitamos preparación, conocimientos prácticos -los propios niños/as pueden participar como instructores); h) seguros y atentos al riesgo: reducir los riesgos de que los niños/as sufran violencia, explotación u otra consecuencia negativa de su participación (imp. de trabajar con las familias y las comunidades); i) responsables: es importante que exista un compromiso con el seguimiento y la evaluación, la forma en que la participación ha influido en un resultado final, por lo que es necesario que la supervisión y evaluación de la participación de los niños/as, cuando sea posible, se hagan con ellos mismos.

La Observación General No. 20 (2016) se refiere a la **efectividad de los derechos durante la adolescencia** y en lo que respecta al derecho a ser escuchados/as y a la participación, establece lo siguiente:

1. Que los Estados deben adoptar medidas para **garantizar el derecho de los/as adolescentes a expresar sus opiniones** sobre todas las cuestiones que los afecten, por ejemplo, en decisiones relativas a la educación, salud, sexualidad, vida familiar y a los procedimientos judiciales y administrativos. De manera que participen en la elaboración, aplicación y supervisión de todas las leyes, políticas, servicios y programas pertinentes que afecten su vida, **en la escuela** y en los ámbitos comunitario, local, nacional e internacional. Adicionalmente se refiere a las oportunidades que brindan los medios en línea que permiten intensificar y ampliar la participación de las/os adolescentes.
2. Que la participación de las personas adolescentes es importante como instrumento de compromiso político y civil mediante el cual los adolescentes **puedan negociar y promover que se hagan efectivos sus derechos**, y hacer que los Estados rindan cuentas, de manera que aumenten las oportunidades de participación política, se considera fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. *"Los adolescentes pueden establecer contactos con sus pares, participar en procesos políticos y aumentar su sentido de capacidad de acción para tomar decisiones y opciones bien fundadas y, por tanto, deben recibir apoyo para formar organizaciones mediante las que puedan participar en diversos medios, como los medios de comunicación digitales"*².
3. El Comité de los Derechos del Niño alienta a los Estados para que cuenten con iniciativas de **formación y sensibilización dirigida a la población adulta** para que comprendan y tomen

² Comité de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. Observación General núm. 20 (2016): sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. Página 8.

conciencia sobre la importancia de garantizar el derecho a la participación de los los/as adolescentes, en particular dirigidas a los padres, madres y otros cuidadores, los profesionales que trabajan con y para los adolescentes, los encargados de formular políticas y los responsables de tomar decisiones; de manera que las personas adultas seamos mentores y facilitadores para que los/as adolescentes asuman mayores responsabilidades sobre sus vidas y en la convivencia con los demás.

c) Participación de las personas menores de edad en un órgano como el Consejo Superior de Educación

Para la Defensoría de los Habitantes, la iniciativa de incluir a estudiantes (representantes de gobiernos estudiantiles de secundaria) en la conformación del Consejo Superior de Educación, reviste de gran importancia como una fase más en el cambio del paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral y del enfoque de derechos, en donde las personas menores de edad son sujetos sociales de derechos, de manera que, considerarlos como tales dentro del proceso de toma de decisiones y en la definición de diversos aspectos de la política educativa, significa un gran avance en la consolidación y garantía de sus derechos.

Ahora bien, es importante analizar con detalle las condiciones en las que las personas menores de edad participarán en el Consejo Superior de Educación, como instancia definida en la Constitución Política y cuya creación y funcionamiento tiene sustento en la Ley No. 1562 de octubre de 1951.

De manera que se debe analizar y valorar cuáles son las formas y medios de participación en que podrán involucrarse las personas jóvenes, particularmente las/los adolescentes. Hoy en día, los avances tecnológicos permiten hacer uso de herramientas, que no necesariamente requieren de la presencia física de las personas integrantes de un órgano colegiado, para que se puedan escuchar opiniones y tomar decisiones, pero particularmente para que puedan participar con el mayor y mejor conocimiento en los procesos de toma de decisiones.

En la propuesta de ley, se considera la incorporación de un/a representante de los gobiernos estudiantiles; en este sentido y siendo la Defensoría de los Habitantes de la República la instancia encargada de promover el respeto por las opiniones de las personas menores de edad en aquellos aspectos que les incumbe, así como que se mantenga contacto directo con la población estudiantil, para que participen y que sean consultados de forma adecuada; respetuosamente se le sugiere a las señoras y señores Diputados realizar una consulta directa con las/los representantes de los gobiernos estudiantiles, para conocer desde sus propias experiencias, ¿cuál es el mecanismo de participación con el que ellos y ellas desean participar en el Consejo Superior de Educación?

Por lo que nos permitimos sugerir que, previo a la consulta dirigida a la población estudiantil, se **analice con detalle** si en este primer esfuerzo de participación plena en el Consejo Superior de Educación, el interés mayor se refiere a la **participación de las y los estudiantes a nivel consultivo o decisorio**; es decir, es necesario valorar si en una primera fase la representación de la diversidad estudiantil, representada en los Gobiernos Estudiantiles, será posible aglutinarla en una sola persona, con su respectivo suplente, o si interesa una participación mucho más amplia que se puede articular utilizando los instrumentos y herramientas tecnológicas al alcance de las y los estudiantes y que sea de consulta periódica con la mayor cantidad posible de estudiantes, incluso se podría articular grupos específicos para análisis temáticos o por materia.

Es importante señalar que la comunidad estudiantil se encuentra ubicada en todo el territorio nacional, de manera que es necesario que en el proceso de selección de quien vaya a representar a los gobiernos estudiantiles o quienes participen en los procesos de consulta, se realice con la mayor amplitud posible, de

manera que se invite a estudiantes tanto de zonas rurales como del valle central, de las costas e indígenas, es decir, de todas las regiones educativas con que cuenta el país.

Adicionalmente es importante señalar que los gobiernos estudiantiles de secundaria cuentan con una diversidad etaria, es decir, las personas que asisten a esa modalidad pueden ser personas mayores de edad o menores de edad, en este sentido y tomando en cuenta que a partir de la propuesta de modificación de la ley, se estaría asignando presupuesto público al CSE, así como la posibilidad de realizar contrataciones, es importante advertir sobre las eventuales consecuencias legales que le puede implicar a un persona menor de edad ser parte de un órgano de una naturaleza decisoria y con esos alcances. Esta observación no debe considerarse como un obstáculo para la participación de las personas menores de edad, sino más bien para que se considere oportunamente esta situación y que el espacio de participación de ellos y ellas sea seguro con respecto a eventuales responsabilidades civiles o penales, así como que cuenten con las facilidades y apoyo logísticos y de organización para que la participación de las y los estudiantes sea real.

Una vez realizada la sugerencia y necesidad de aclaración anterior, en los siguientes cuadros mostramos dos clasificaciones de niveles de participación en los términos definidos por los autores Robert Hart y por Jaume Trilla y Ana Novella:

Cuadro 1
La escalera de la participación Robert Hart³

Tipología	Contenido
Manipulación	Los niños y niñas participantes no entienden el asunto en el que participan ni lo que hacen.
Decoración	Se utiliza la participación de niños y niñas de forma decorativa. Ahí, tampoco entienden su participación.
Participación simbólica	Los niños y niñas participan, pero sus opiniones no tienen incidencia y no se toman en cuenta.
Participación asignada pero informada	La participación de los niños y niñas es planificada al margen de los/as mismos/as, pero ellos/as la comprenden y son conscientes de las acciones que se les proponen.
Participación consultada e informada.	A los niños y niñas se les solicita opinión sobre su participación en determinado proyecto. Sus ideas son tenidas en cuenta.
Participación en proyectos iniciados por adultos/as pero cuyas decisiones son compartidas por los niños/as.	Los niños y niñas participan en la toma de decisiones de proyectos iniciados por adultos/as.
Participación en proyectos iniciados y dirigidos por niños/as	Los/as adultos/participan facilitando el proceso.
Participación en proyectos iniciados por niños/as	Los niños y niñas deciden involucrar a adultos/as en el proceso.

³ Hart, Robert. *La participación de los niños: De la participación simbólica a la participación auténtica*. UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ie_participation_spa.pdf

compartiendo decisiones con adultos/as	
---	--

CUADRO 2
Jaume Trilla y Ana Novella⁴

Tipología	Contenido
Participación simple	En esta forma de participación, los niños y las niñas toman parte en un proceso o actividad como ejecutantes sin haber intervenido en la preparación en las decisiones sobre su contenido y desarrollo. Ejemplo: participar en un acto aplaudiendo o gritando.
Participación consultiva	A los niños y niñas se les pregunta su opinión sobre un asunto concreto.
Participación proyectiva	El niño o niña no sólo opina desde afuera, sino que se convierte en un/a agente que participa en la definición de un proyecto, su sentido y sus objetivos. En este tipo de participación pueden estar involucrados adultos o no.
Metaparticipación	Los niños y niñas generan nuevos espacios y mecanismos de participación. El objetivo es la exigencia de la participación en determinados ámbitos.

A partir de lo expuesto en el presente apartado, respetuosamente le sugerimos a las y los señores diputados, escuchar a las y los estudiantes de todos los gobiernos estudiantiles de secundaria, para conocer su opinión sobre esta importante iniciativa y que sea en el contexto de esta iniciativa, donde ellos y ellas puedan aportar ideas sobre la forma de participación que más les interesa y conviene. Para llevar a cabo esta tarea se podría hacer uso de herramientas digitales con aplicaciones para dispositivos móviles o encuestas en línea, por citar algunos de los medios en los que hoy participan e interactúan las personas adolescentes y jóvenes.

Si bien existen ejemplos normativos, con la mejor intención de promover y garantizar el derecho a la participación de las personas menores de edad en los asuntos que les atañe, como es el representante adolescente de la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven (Código de la Niñez y Adolescencia, art. 172, inc g), un representante de la población adolescente de la comunidad en las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, aún no se ha evaluado el grado de participación efectiva (no solo presencial) que han tenido estas representaciones y que, además, debe considerar niveles de responsabilidad en relación con los otros integrantes personas adultas, capacidad de convocatoria y consulta a sus representados, condiciones socio-económicas para participar en los espacios del órgano, asesoramiento y apoyo para la mejor participación en escenario, fundamentalmente adulto céntricos, entre otros.

En este sentido, sin perjuicio de la consulta indicada sobre los alcances de este proyecto de ley a la propia comunidad estudiantil, la Defensoría de los Habitantes observa la pertinencia de considerar, eventualmente, el rol consultivo, no decisorio, de estas representaciones estudiantiles, que podrá tener una connotación obligatoria en cuanto al proceso de la consulta de cualquier decisión que pretenda adoptar el CSE.

⁴ Trilla, Jaume y Novella, Ana. *Educación y Participación Social de la Infancia. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Revista Iberoamericana de Educación, volumen 26. 2001. <https://rieoei.org/RIE/article/view/982>*

5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las observaciones indicadas en el presente criterio, en forma particular, lo señalado para garantizar la efectiva garantía del derecho de participación de las personas menores de edad en el contexto del Consejo Superior de Educación.

No omitimos manifestar, en caso de así considerarlo pertinente en nuestra función de instancia técnica asesora de la Asamblea Legislativa, nuestra disposición de presentar estas observaciones de manera personal ante la honorable comisión legislativa.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República

cc. archivo