



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 3 de setiembre de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1174-2020

Señora
Ana Julia Araya Alfaro, Jefe de Área
Área Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio AL-CPAS-1535-2020 de 20 de agosto de 2020, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley “**REFORMA A LA LEY DEL CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR UNIVERSITARIA PRIVADA (CONESUP)**”, Expediente Legislativo 21.578.

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, sino que propone modificaciones a algunos artículos de la Ley de Creación del CONESUP, así como regular la acreditación de las carreras universitarias privadas, con el fin de mejorar la calidad de la educación costarricense y que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional (5525 de 2 de mayo de 1974).

Se debe indicar que mediante oficio DM-1691-2019 de 12 de noviembre de 2019 MIDEPLAN rindió criterio en relación con el texto original de este mismo expediente Legislativo 21.578; no obstante; se estima pertinente señalar lo siguiente:

I.- PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

1. Resumen del Proyecto:

Este proyecto plantea reformar la Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (N°6693 de 27 de noviembre de 1981) y adicionar un artículo 6 a la Ley Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) (8798 de 16 de abril de 2010), buscando fortalecer las competencias del CONESUP, como ente supervisor de la educación superior privada y del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Se establece, entre otras cosas, la obligatoriedad de la acreditación de toda la oferta académica de las universidades privadas. Este proyecto pretende:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

- Artículo Primero del Proyecto de Ley: Refórmense los artículos 1, 3, 6, 7, 11, 12, 14, 17, 18, 19, 22 y 24 de la Ley N.º6693, Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, del 27 de noviembre de 1981.
- Artículo Segundo del Proyecto de Ley: Créanse los artículos 5, 5bis 15 de la Ley N.º6693, Ley Crea Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP)
- Artículo Tercero del Proyecto de Ley: Adicionase un artículo 6 a la Ley Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) (8798 de 16 de abril de 2010), en el cual se le establece un plazo no mayor a 12 meses al SINAES para emitir el manual de acreditación de instituciones de educación superior universitaria privada y el manual para para el reconocimiento y validación de agencias de acreditación de la educación superior.

II.- Observaciones Generales

1.- En la reforma al artículo 1º se propone que para el cumplimiento de sus funciones, el Conesup contará con el personal de apoyo técnico académico y profesional necesario, nombrado por el Consejo, bajo la figura de servicios profesionales, atendiendo a la naturaleza del estudio, informe específico, carrera o programa en examen. Al respecto, se debe precisar que la contratación de personal por servicios profesionales normalmente es una medida temporal, y no algo que se deba dar de manera permanente, ya que si bien permite a la organización ahorros en temas de cargas sociales, la persona no llega a establecer un vínculo o fidelidad con la propia organización, además de que la experiencia y la capacitación dada a esta persona por parte de la institución, podría perderse en cualquier momento. De igual forma, se puede ver afectada la continuidad en los procesos, la memoria institucional, etc. Asimismo, los tribunales laborales se han decantado por indicar que si existe relación laboral, más allá de los pactado originalmente por servicios profesionales, en virtud del tiempo que se prolongan tales relaciones y dadas las condiciones de sujeción horaria y supervisión de las labores.

Asimismo, con respecto a la propuesta de que los montos de las dietas de los miembros de este Consejo serán iguales a los montos de las dietas del Consejo Superior de Educación, es importante recordar la voluntad plasmada en el artículo 3º del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018, de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto a la Administración Central como Descentralizada, con independencia del grado de autonomía o del tipo de servicio que se brinde, de modo que aunque el monto de cada dieta se calcule de la misma forma que las dietas del Consejo Superior de Educación, no se podrá remunerar un monto superior al establecido en el artículo 43 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley 2166 de 9 de octubre de 1957 que establece:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

*“Artículo 43- Remuneración de los miembros de las juntas directivas. Los miembros de las juntas directivas **no podrán superar por mes el equivalente a diez salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública.** Será improcedente el pago de viáticos conjuntamente con dietas. En el caso de la participación en sociedades o subsidiarias, únicamente se autoriza integrar un máximo de tres juntas y dos comités.” (Lo destacado es suplido).*

También se recomienda dotar al CONESUP de personería jurídica instrumental.

2.- Actualmente la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, 8256 del 02 de mayo de 2002 establece en el artículo 5, inciso b) que la acreditación de las Universidades es un proceso voluntario, sin embargo, en virtud de los ajustes propuestos en el texto sometido a consulta, la acreditación sería más bien obligatoria, bajo penas de sanción administrativa en el caso de que no cumplir con el proceso de acreditación dentro de los plazos indicados. De esta forma, las universidades privadas deberán asumir la obligación de acreditarse y cumplir con la Norma Académica Nacional de Calidad.

La Procuraduría General de la República en Opinión Jurídica OJ-161-2019 de 12 de diciembre de 2019, donde se ofrece criterio con respecto al proyecto de Ley 21.578 “Reforma a la Ley del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada” advirtió al respecto:

“ Es decir que el proyecto de Ley sometería a las universidades privadas a un trato que podría reputarse como discriminatorio en relación con las universidades públicas, pues colocaría una obligación de acreditarse exclusivamente sobre aquellas instituciones particulares, cosa que no sería exigible, por el contrario, a las instituciones estatales. Al respecto, cabe insistir en lo dicho en la opinión jurídica OJ-123-2016 de 25 de octubre de 2016 en el sentido de que tal desigualdad podría eventualmente ser considerada como irrazonable y por tanto implicaría un quebranto constitucional:

Debe insistirse, entonces, en que el proyecto de Ley transformaría la acreditación en una institución obligatoria para las universidades privadas, so pena de perder la autorización en caso de no cumplirla en un plazo máximo de 5 años desde la autorización de la carrera. Esta disposición sería aplicable para las universidades privadas ya autorizadas que, a pesar de que podría continuar funcionando al entrar en vigencia la Ley, quedarían sujetas a la obligación de acreditarse por lo previsto en el transitorio VI. A este respecto, cabe dudar de la constitucionalidad de esta disposición, prevista en el artículo 85 en relación con el transitorio VI, en el tanto supondría una desigualdad irrazonable respecto de las universidades públicas, para las cuales, la acreditación conservaría su carácter voluntario”.

La Sala Constitucional en el voto N°6840-2015 de las 11:31 horas del 13 de mayo de 2015, dispone:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

“Tal como ha quedado patente en los considerandos precedentes, el constituyente quiso otorgarle a los centros de enseñanza superior universitaria, públicos o privados, un trato simétrico y paritario sin discriminaciones de ningún tipo (artículo 79 constitucional). La norma del reglamento impugnada ofrece un trato discriminatorio, por cuanto, para que una universidad privada pueda suscribir un convenio o acuerdo con la CCSS debe superar una serie de requisitos y condiciones que no le fueron impuestos, en su momento, a la Universidad de Costa Rica. En efecto, deben aportar un estudio de costos con los estudios técnicos respectivos y acreditar que en el mercado laboral hay una necesidad de un mayor número de especialistas. Lo anterior determina que, como un todo o considerado integralmente, el reglamento impugnado sea discriminatorio, por omisión, respecto de las universidades privadas que podrían estar en condiciones de ofrecer un posgrado en medicina.”

Por otro lado, el voto de la Sala Constitucional N°14750-2004 de las 15:04 horas del 22 de diciembre de 2003, indica que el imponer la obligación de acreditarse, podría igualmente considerarse desproporcional en el tanto supondría una lesión seria y grave de la libertad de enseñanza de las universidades privadas. Sobre el contenido de la libertad académica de las universidades privadas, y dice:

“De este modo, es evidente que la educación privada, lejos de constituir un servicio público o una concesión otorgada por el Estado bajo determinados supuestos, es la manifestación de una libertad, sea la de crear y organizar instituciones de enseñanza con capacidad para decidir libremente su actividad académica y docente, administrativa y financiera, cultural y espiritual, sometidas tan sólo a la intervención necesaria de las autoridades públicas, apenas para garantizar los derechos de los educandos y los valores fundamentales del orden social. Esta libertad, sin embargo, no puede ser interpretada de modo ilimitado o irrestricto, ni puede sustentar la pretensión de exonerar a los centros de educativos privados de todo tipo de control o supervisión estatal. En este sentido, aunque el artículo 79 constitucional reconoce la libertad de enseñanza, también indica que “no obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado”. Así, por medio de la Ley N°6693 de 27 de noviembre de 1981, se atribuyó al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, órgano desconcentrado del Ministerio de Educación Pública, la potestad de: i) autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, cuando se compruebe que se llenan los requisitos que esta ley establece; ii) aprobar los estatutos de estos centros y sus reformas, así como los reglamentos académicos; iii) autorizar las escuelas, y las carreras que se impartirán, previos estudios que realice la Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior; iv) aprobar las tarifas de matrícula y de costo de los cursos, de manera que se garantice el funcionamiento adecuado de las diversas universidades privadas; v) aprobar los planes de estudio y sus modificaciones; vi) ejercer vigilancia e inspección sobre las universidades privadas, de acuerdo con el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

reglamento, que al efecto propondrá al Poder Ejecutivo, para ser aprobado por éste; vii) aplicar las sanciones que se establecen en el artículo 17 de esta ley”

Es importante indicar que a pesar de lo indicado, los artículos 8 y 9 de la Ley N°6693 protegen la libertad académica de las universidades privadas¹.

En este mismo orden de ideas, si bien el numeral 84 de la Constitución Política establece que “La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.”

Continua señalando la Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica OJ-161-2019 de 12 de diciembre de 2019, lo siguiente:

“Expuesto lo anterior resulta necesario hacer algunas precisiones. Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.”

En suma, es evidente que existen razones serias para dudar de la constitucionalidad de las disposiciones incorporadas en el proyecto de Ley 21578 y que tienen por objetivo imponer exclusivamente a las universidades privadas la obligación de acreditarse y de

¹ Artículo 8º.- Una vez autorizado su funcionamiento, la universidad privada tendrá libertad para desarrollar sus actividades académicas y docentes; y para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio. Deberá iniciar lecciones en el período lectivo del año en que se produce su autorización o en el período inmediato posterior.

Artículo 9º.- Dentro de los términos de esta ley, las universidades privadas, como instituciones de enseñanza superior, gozarán de plena libertad para la docencia, la investigación científica y la difusión de la cultura. Deberán contribuir al estudio y a la solución de los problemas nacionales, para lo cual establecerán programas de trabajo comunal o servicio social obligatorio, equivalentes, o similares, a los que existen en las universidades estatales.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

acreditar determinadas carreras. Lo anterior, sin perjuicio de advertir que es evidente que en uso de la potestad constitucional del artículo 79, es claro que el Legislador sí se encuentra habilitado para establecer obligaciones a las universidades privadas tendientes a garantizar la excelencia y calidad académicas, verbigracia, una eventual obligación de establecer sistemas internos de auto evaluación que procuren tal objetivo.” (Lo destacado es suplido)

3.- En el artículo 3 inciso c) de la Ley 6693 vigente, se solicita un dictamen de aprobación de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) como requisito previo para autorizar a las escuelas y las carreras que se impartirán, no obstante, el texto propuesto lo elimina, lo cual se considera una omisión importante, al tratarse de una autoridad de planificación del sistema superior universitario, siendo la OPES la Unidad que tiene la capacidad técnica para poder asesorar en esta materia en el país. Por lo que se recomienda mantener este requisito.

4.- En el artículo 11 propuesto se establece que la forma de nombramiento de las autoridades universitarias, catedráticos, profesores y personal administrativo, sus atribuciones y obligaciones, así como los requisitos de admisión de los estudiantes, deberán estar claramente establecidos en los respectivos estatutos y reglamentos de la institución, el reglamento general del Conesup vigente y la nomenclatura de grados y títulos de la educación superior universitaria emitida por el CONESUP, esto último debe precisarse con mayor detalle a efecto de no exponer a las y los estudiantes de universidades privadas a que se les aplique una nomenclatura diferente a la que ya existe en Costa Rica y obtener un título no equiparable con respecto a títulos emitidos por las instituciones de educación superior pública.

Al respecto, considérese que en el “Convenio para crear una nomenclatura de grados y títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal” emitido por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) el 4 de mayo del 2004 - acogido por el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) en la sesión N° 536-2005, con un rige a partir del 1° de setiembre del 2005 -, se definió, entre otros, qué debe entenderse por diploma, título y grado:

“Diploma: Es el documento probatorio de que una persona ha cumplido con los requisitos correspondientes a un plan de estudios. En este documento se consigna la institución que lo otorga, el nombre del graduado, el grado académico y el título.

Título: Es uno de los elementos que contiene el diploma y designa el objeto del conocimiento o del quehacer humano en la que el individuo ha adquirido ciertas habilidades y destrezas. El título, en su alcance más simple, designa el área de acción en que ha sido formado y capacitado.

Grado: Es el elemento del diploma que designa el valor académico de los conocimientos y habilidades del individuo, dentro de una escala creada por las instituciones de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

Educación Superior para indicar la profundidad y amplitud de esos conocimientos y habilidades en cuanto éstos puedan ser garantizados por el diploma.”

Asimismo, en ese convenio se establecieron, según su nivel, los grados otorgados por las Universidades:

“Primer nivel: Pregrado, el cual abarca el Diplomado y el Profesorado.

Segundo nivel: Grado, el cual abarca el Bachillerato Universitario y la Licenciatura.

Tercer nivel: Posgrado, el cual abarca la Especialidad Profesional, la Maestría y el Doctorado Académico.”

5.- En el artículo 14, se elimina la competencia de los respectivos colegios profesionales de reconocer los títulos para efectos de colegiatura, lo cual podría entrar en contradicción con las disposiciones y competencias actuales de los Colegios Profesionales.

6.- Con respecto al artículo 17 de la Ley 6693, se recomienda valorar la posibilidad de establecer sanciones de índole económico por el incumplimiento de lo normado, lo cual podría ser utilizado para que el Consejo fortalezca la capacidad de rectoría y fiscalización en la materia y asimismo generar recursos para brindar un respiro a las finanzas públicas.

7.- En cuanto a la reforma aplicada al artículo 18 de la Ley 6693, si bien el articulado señala el proceder, puede fortalecerse indicando los plazos concretos para garantizar la defensa y el debido proceso a la universidad investigada.

III.- Conclusión

Si bien el Legislador se encuentra habilitado para establecer obligaciones a las universidades privadas tendientes a garantizar la excelencia y la calidad académicas, en virtud de la potestad constitucional establecida en el numeral 79, se recomienda valorar la posibilidad de que el proyecto de Ley genere roces de constitucionalidad al imponer de forma exclusiva a las universidades privadas la obligación de acreditarse y de acreditar determinadas carreras, no siendo exigible para las universidades públicas ni para la totalidad de las carreras, por lo que se podría estar violentando el derecho a la igualdad también de rango constitucional.

En cuanto a la acreditación de carreras de ciencias sociales y del comportamiento, administración de empresas, ciencias de la comunicación y periodismo, ciencias naturales, economía, estadística, agricultura, silvicultura y veterinaria, trabajo social y orientación versus otras áreas de la educación que no se propone acreditar, tales como derecho, salud, arquitectura y las ingenierías, es necesario que dicha decisión corresponda a un debate más amplio, con respecto al modelo de calidad de carreras que se espera y necesita en el país y no propiamente a un tema de la calidad de estas carreras





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

en las universidades privadas. En ese sentido, se recomienda fortalecer todo esta visión en la propuesta con fundamento en estudios técnicos.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Daniel Soto Castro, Inversiones Públicas, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN
Archivo

