



SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE INTERPONE ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE) CONTRA LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA EJERCICIO ECONOMICO 2023, N° 10331

SEÑORES/AS MAGISTRADOS/AS SALA CONSTITUCIONAL:

Quien suscribe, **ANA DORIS GONZALEZ GONZALEZ**, mayor, divorciada, educadora, con cédula de identidad N° 2-408-135, vecina de Ciudad Quesada, en mi carácter de Presidenta de la **ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)**, organización gremial, de carácter sindical, inscrita en el Registro del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al tomo 16, folio 171, asiento 4777, lo cual demuestro con la certificación de personería adjunta, con fundamento en el inciso f) de artículo 73, párrafo segundo del artículo 75 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional, comparezco a interponer esta acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N°10331, por quebranto del artículo 78 de nuestra Constitución Política, en menoscabo del Derecho Fundamental de Educación.

I.- OBJETO DE LA ACCION

En esta acción se impugna el **artículo 2°, Título (registro) 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N° 10331, de 29 de noviembre de 2022**, publicada en el Alcance 267 del Diario Oficial la Gaceta, N°235, de 09 de diciembre del mismo año.

Se impugna esta norma porque se quebrantó el artículo 78 de nuestra Constitución Política, en virtud que dicha ley no aprobó la asignación presupuestaria mínima, en el orden del 8%



anual del Producto Interno Bruto (PIB), que este mandato constitucional ordena que tiene que destinarse a la educación pública.

El correspondiente proyecto se tramitó en el Expediente N° 23318.

II.- LEGITIMACION

Con esta acción se pretende que ese Tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 2°, Título 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, de dicha Ley de Presupuesto de la República, que se aprobó a contrapelo del artículo 78 de nuestra Constitución, en detrimento, por una parte, del Derecho Fundamental de Educación, y por otra parte, en menoscabo de la supremacía y eficacia normativa de la Constitución Política.

La Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) se constituyó en 1955.

APSE se transformó en un sindicato de carácter industrial (artículo 342.c) del Código de Trabajo), uno de los sindicatos mayoritarios de las personas trabajadoras que prestan sus labores en el sector educativo, principalmente en el MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA Y OTRAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

La APSE tiene una base asociativa mayoritaria de docentes, profesores, maestros, técnicos, profesionales y administrativos, en general, que laboran en Ministerio de Educación Pública, comprendidos en el Título I y II del Estatuto de Servicio Civil y otras instituciones públicas educativas. ¹

¹.- De conformidad con su Estatuto orgánico pueden afiliarse las siguientes personas trabajadoras:

"ARTICULO 6.- Podrán afiliarse a APSE:

- a) *Quienes ejerzan la docencia, funciones técnicas, profesionales o administrativas en instituciones oficiales, instituciones subvencionadas por el Estado o particulares, en la enseñanza preescolar, del Primero, Segundo, Tercer Ciclo, Educación Diversificada y Enseñanza Superior.*
- b) *Las personas que laboren en las distintas sedes de las oficinas centrales y Direcciones Regionales de Enseñanza del Ministerio de Educación Pública.*
- c) *Las personas que laboren en el Instituto Nacional de Aprendizaje.*
- d) *Las personas jubiladas y pensionadas que laboraron en las instituciones mencionadas en los incisos anteriores. (...)"*

Números de Fax:



La APSE se constituyó originalmente en asociación, pero después se transformó en sindicato, al amparo del artículo 60 de la Constitución Política y artículo 332 y siguientes del Código de Trabajo.

El primero de estos artículos, el 60 de la Constitución, reconoce la relevancia constitucional de los sindicatos, que les compete realizar los fines constitucionalmente asignados, a saber: la promoción de los intereses económicos, sociales, y en general, profesionales de las y los trabajadores, y además, la defensa de sus derechos colectivos e individuales.

El Código de Trabajo, asumiendo esa relevancia constitucional que se reconoce a los sindicatos, establece lo siguiente:

“Artículo 332.- *Declarase de interés público la constitucional legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y la democracia costarricense.”*

Se declara de interés público la constitución de los sindicatos, porque se les comete, además, de la promoción y defensa de los intereses profesionales de los trabajadores, también el sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y la democracia.

Al amparo de esta norma constitucional, artículo 332 y siguientes del Código de Trabajo, se transformó la APSE en sindicato, cuyos fines primordiales están definidos en el artículo 5 del Estatuto:

“ARTICULO 5.- *Son fines de la APSE:*

- a) Fortalecer la condición profesional y laboral de sus miembros, para que su función se ajuste a las normas científicas, jurídicas y sociales que su ejercicio exige.*
- b) Defender los derechos laborales de sus miembros, sus intereses sociales y económicos como medio y fundamento de su dignificación.*
- c) Fomentar el desarrollo de una conciencia solidaria entre sus miembros, que se*



proyecte a todas las personas trabajadoras del país y del mundo.

- d) **Contribuir con el mejoramiento del sistema educativo costarricense, velar por el fiel cumplimiento de sus fines y la adecuación de sus objetivos al proceso de transformación socioeconómica del país.**
- e) **Estudiar y manifestarse sobre los problemas nacionales e internacionales, y tener siempre presente la defensa de los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos en la búsqueda de la justicia social.**
- f) **Trabajar por la superación cultural y educativa de la comunidad costarricense.**
- g) *Impulsar activamente la recuperación y defensa del medio ambiente, la consecución de una convivencia pacífica, basada en la justicia y la humanización de las relaciones entre hombres y mujeres para la eliminación de la violencia y de toda forma de discriminación.*
- h) *Participar en la determinación y la negociación colectiva de las condiciones de empleo y trabajo, de sus miembros.*
- i) *Convocar a las acciones y medidas de tutela colectiva que correspondan, en resguardo de los intereses legítimos y derechos de sus miembros." (Se adjunta ejemplar de Estatuto Orgánico de APSE, registrado con el N° 2).*

Le corresponde a esta organización sindical, en términos generales, fortalecer la formación profesional, asumir la defensa de los derechos laborales y la reivindicación de los intereses económicos y sociales de este amplio colectivo de la educación.

Pero, además, de la defensa de los intereses económicos y sociales de las personas que laboran en la educación pública, también le corresponde a APSE **contribuir con el mejoramiento del sistema educativo costarricense y con la superación cultural y educativa de la comunidad nacional.**

Estos fines son congruentes con el artículo 332 del Código de Trabajo, que declara de interés público los sindicatos, por el rol que se le asigna a los sindicatos en la promoción y desarrollo de la cultura popular y la democracia de nuestro país.

Desde luego que la cultura popular y la democracia son impensables sin un sistema



educativo público robusto, de calidad, universal, gratuito y obligatorio, lo cual no se puede alcanzar sino se garantiza a la educación los recursos presupuestarios que se requieren para cumplir este cometido.

Partiendo de lo anterior, considerando la misión que el Estatuto le atribuye a APSE, en orden a promover y velar por el mejoramiento del sistema educativo y la elevación del nivel cultural y educativo de la población, la legitimación que invocamos en este proceso la sustentamos en el párrafo segundo, del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional:

"Artículo 75. Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado.

No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto (...)"

Con fundamento en esta norma, amparamos la legitimación que invocamos en este proceso, concerniente a la aprobación de la Ley de Presupuesto del período en curso, en demérito del art. 78 constitucional, que la naturaleza de esta norma, no existe lesión individual y directa, sino que concurre la existencia de un interés difuso o colectivo que atañe a la colectividad nacional, la educación pública, que procuramos tutelar con esta acción.

Acerca de esta especie de intereses difusos o que conciernen a la colectividad en su conjunto, la jurisprudencia de ese Tribunal ha establecido:

"(...) Ese concepto de "intereses difusos" tiene por objeto desarrollar una forma de legitimación, que en los últimos tiempos ha constituido uno de los principios tradicionales de la legitimación y que se ha venido abriendo paso, especialmente en el ámbito del derecho administrativo, como último ensanchamiento, novedoso pero necesario, para que esa



fiscalización sea cada vez más efectiva y eficaz. Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra Ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos o que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata, entonces, de intereses individuales, pero, a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter." (Sala Constitucional, Voto No. 3705-93)

Asimismo, ese Tribunal acota que el interés difuso es "(...) el que es de todos y de cada uno, siendo que, procesalmente, es de todos y de ninguno, en el entendido de que nadie puede arrogarse el monopolio para su defensa efectiva o acaso aplicar la tesisura en la defensa de bienes que por su naturaleza son de categoría universal" (Voto 4808-99).

En este proceso, en primer lugar, se pretende tutelar el Derecho Humano de Educación, reconocido en el Título VII de nuestra Constitución y en otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que configura un típico interés difuso, que concierne a la comunidad nacional, en su conjunto.

No podríamos dejar de destacar que en una acción de inconstitucionalidad que interpuso esta misma organización sindical, contra la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2015, también por la infracción del artículo 78 de la Constitución Política, ese Tribunal estableció lo siguiente:

Números de Fax:



"II.- La legitimación de la accionante en este caso.- El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. **En este caso se fundamenta la legitimación en la defensa de "intereses difusos"**. Estos son definidos como aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo del gasto público, y el derecho a la salud, entre otros. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. **A partir de lo anterior, es claro que la actora ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior porque acuden en defensa de un interés difuso, como lo es la defensa del derecho a la educación.** Precisamente por estar en juego la educación de la población nacional, esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que la accionante se encuentra perfectamente legitimada para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Además, se



trata de una norma legal, materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Finalmente la actora cumplió con los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto." (Voto **Nº 2016-012803**).

El Derecho a la Educación constituye un interés difuso, porque comporta la concurrencia de intereses individuales, pero que están diluidos en un amplio e indeterminado conjunto de personas que comparten dicho interés.

En el presente asunto, a consecuencia de la infracción del art. 78 constitucional, se ha causado una sustancial afectación de este Derecho Fundamental.

La norma impugnada lesiona un principio o valor primario, constitutivo de nuestro sistema democrático, la Educación y la Cultura, que la Constitución proclama en el Título VII.

Además, importa subrayar que particularmente en materia presupuestaria, con mayor razón si se pretende proteger un Derecho Fundamental, *"la jurisprudencia de la Sala ha sido reiterada en favor de la admisión de las acciones, de manera que las aquí acumuladas, resultan admisibles y por ello, innecesario ahondar más en el tema para concluir que los accionantes están legitimados para acudir por esta vía ante la Sala y por ello el tema ser debe ser conocido y resuelto por el fondo"*.

En este mismo sentido estableció la Sala Constitucional:

"II.- La legitimación de los accionantes en este caso. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que la acción interpuesta por los señores (...), debe admitirse en el tanto se les reconoce la posibilidad de acudir a defender intereses que atañen a la colectividad nacional, de marcado interés general, como lo es el control sobre el manejo de los fondos públicos. No cabe duda de que el Presupuesto de la República como documento normativo-contable, encierra un principio de representación democrática en su aprobación y de garantía de control en su discusión y ejecución. **Lo anterior hace que cualquier violación a las**



normas y principios constitucionales del Presupuesto implique una afectación a los intereses de todo el país, razón por la cual es admisible la demanda interpuesta por los promotores de esta acción, en el tanto se convierte en un medio de tutela de ese tipo de intereses. (N° 2002-00480. Asimismo, N° 550-91).

Esta acción resulta pertinente porque se refiere a la grave violación de una norma constitucional, por una ley de carácter presupuestario, que involucra un interés de la colectividad en su conjunto, cuya norma impugnada no es susceptible de causar una lesión individual y directa que legitime a una persona determinada a solicitar el control de constitucionalidad.

Además, complementaria, la legitimación, en procura de la tutela del derecho a la educación, en tanto que interés que concierne a la colectividad en su conjunto, la justificamos particularmente en el inciso g) del artículo 5 del Estatuto Orgánico de APSE.

En virtud de lo anterior, se reitera que por la naturaleza de este proceso, en el que no existe una lesión individual y directa, cuya titularidad del interés que se pretende tutelar en este proceso, no recae en un sujeto específico, sino en la comunidad nacional en su conjunto, esta acción resulta admisible, conforme el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

Solicitamos, en consecuencia, admitir y dar curso a esta acción de inconstitucionalidad.

III.- EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EDUCACION

En la construcción y definición de la institucionalidad y la democracia de nuestro país, la educación ha jugado un papel histórico, privilegiado y determinante.

Esta extraordinaria importancia se refleja en la constante voluntad del legislador



constitucional, de promover y regular de manera progresiva este derecho fundamental.

Sin lugar a duda, la Educación ha sellado su impronta en nuestro Estado Social de Derecho.

La educación promueve la realización de la personalidad y la dignidad de la persona, valor supremo de nuestro ordenamiento.

El acceso a la educación facilita mejores condiciones de empleo, ingresos, y en general, una mejor calidad de vida.

La educación es herramienta de movilidad social, que contribuye a reducir la desigualdad social y económica de la población.

La educación es un factor de desarrollo humano y un componente esencial del Estado Social Democrático.

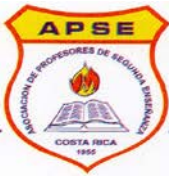
Dada la importancia que tiene la educación en el desarrollo de la Nación, el Estado debe garantizar la inversión pública necesaria, para que la población pueda tener acceso efectivo a la educación, en todos niveles y ciclos del proceso educativo.

La asignación de recursos presupuestarios suficientes, con la finalidad de garantizar la universalidad de la cobertura y la mejor calidad del sistema educativo, juega un papel redistributivo de la riqueza nacional, conforme lo estipula el artículo 50 de la Constitución.

El simple reconocimiento de que la Educación constituye un Derecho Fundamental, no pasaría de ser una declaración lírica, si este reconocimiento no se complementa necesariamente con la asignación de los recursos suficientes, para garantizar que la población tenga efectivamente acceso a esta prestación social.

En nuestro ordenamiento jurídico, este Derecho Fundamental está consagrado en el Título VII de la Constitución Política, denominado "**De la educación y la cultura**".

El Derecho a la Educación comprende un haz de libertades, recogidas en diferentes disposiciones de este capítulo constitucional, empezando por el artículo 77 que disciplina la



educación pública como un proceso integral, que comprende los diferentes niveles y ciclos, desde preescolar, hasta la formación universitaria:

"(...) De conformidad con lo anterior, el proceso educativo ha de entenderse como un proceso que debe ser continuo y evolutivo, lo cual implica que si un estudiante ingresa y concluye en forma satisfactoria uno de sus ciclos, éste puede ingresar al ciclo inmediato siguiente, lo cual implica, de manera correlativa, que el Estado debe procurar respetar y garantizar ese proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria". (Sala Constitucional, Voto 277- 04).

El artículo 78 -el cual se comenta ampliamente en el siguiente acápite- ha tenido un progresivo desarrollo normativo, que culminó con la declaratoria de obligatoriedad de la educación preescolar, educación general básica y diversificada, gratuita y costada por el Estado, y en definitiva, con la asignación de una partida presupuestaria mínima a la educación pública.

El artículo 79 reconoce la libertad de enseñanza y el 87 la libertad de cátedra universitaria.

El artículo 84 y 85 consagran la autonomía de las universidades públicas y asegura rentas propias para cumplir su cometido.

Además de estas normas constitucionales, existe un conjunto de instrumentos del Derecho Internacional de Derechos Humanos que reconocen este derecho.

De esos instrumentos internacionales podemos citar los siguientes:

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho a la educación de la siguiente manera:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene



asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente".

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Protocolo de San Salvador, indica también en el artículo 13:

"Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo



ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

- a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente."

Asimismo, el artículo XII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, promulga lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los



principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

La Convención sobre los Derechos del Niño estatuye:

"Artículo 28.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. 2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención. 3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."



De igual manera, la Declaración de los Derechos del Niño dispone:

"Artículo 7.-

El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho." (Citados en el Voto de Sala Constitucional N° 2010-011043).

De lo anterior se colige que el Derecho a la Educación ha sido reconocido como un Derecho Fundamental, ampliamente protegido en el ámbito internacional de los derechos humanos, pero que lamentablemente, en Costa Rica, este derecho fundamental ha sido sistemáticamente menoscabado por actuaciones de las autoridades políticas, cuyas conductas no se concilian con esa jerarquía privilegiada que tiene este Derecho en nuestro ordenamiento jurídico.

IV.- REFORMA PROGRESIVA DEL ARTICULO 78 CONSTITUCIONAL

La extraordinaria importancia reconocida a la Educación, en orden a la promoción de la cultura, la dignidad y el desarrollo integral de las personas, se refleja en la evolución, de carácter progresivo, que ha tenido el artículo 78 de nuestra Constitución Política.

Empecemos por el texto original de esta norma (1949), que estipuló:

"Artículo 78.- La enseñanza primaria es obligatoria; esta, la preescolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación.

El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezca de

Números de Fax:



recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley."

La norma original dispuso que la educación preescolar, primaria y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación, lo cual representó un sustancial avance, no obstante que solo estableció la obligatoriedad de la primaria.

Casi cinco lustros después, por Ley N° 5202 de 30 de mayo de 1973, se introdujo la primera reforma del artículo 78, cuyo texto modificó el primer párrafo:

"Artículo 78.- La Educación General Básica es obligatoria, ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación. (...)"

Esta reforma estableció los nuevos niveles del sistema educativo y extendió la obligatoriedad de la educación al nivel general básico, que comprende los primeros tres ciclos.

Además, estableció que la preescolar, la general básica y la diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación.

Luego, también casi cinco lustros después, por Ley N° 7676 de 23 de junio de 1997, se reformó de nuevo el primer párrafo e introdujo un nuevo párrafo, cuyo texto quedó así:

"Artículo 78.- La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.



Transitorio.- Mientras no sea promulgada la ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto."

Esta reforma constitucional contiene dos aspectos que amerita destacar. En primer lugar, la reforma amplió la obligatoriedad de la educación a la preescolar. En segundo lugar, la reforma estableció la obligación del Estado de destinar, por lo menos, un 6% anual del PIB, para costear la educación pública, que incluye la superior.

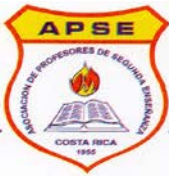
Hay que subrayar que esta reforma constitucional, por primera vez, determinó una asignación presupuestaria mínima a la educación pública, en el orden de un 6% anual del PIB.

La reforma constitucional se justificó en la necesidad de garantizar a la educación pública una asignación presupuestaria mínima, en razón de que durante la década del 80, las sumas que se destinaron en el Presupuesto de la República, registraron una considerable disminución presupuestaria.

Se fijó el parámetro del 6% anual de PIB, porque se pretendió recuperar el nivel de inversión pública que en términos generales se destinó a la educación en la década del 60 y 70, que luego a raíz de la crisis económica de la década siguiente, la asignación presupuestaria sufrió una seria caída.

Finalmente, por Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, se realizó la última reforma a esa norma constitucional (publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 156, de 16 de agosto 2011).

El objetivo de esta reforma constitucional fue incrementar la inversión pública, con la finalidad de fortalecer el sistema de educación pública, de cara a las exigencias que demanda el futuro y realizar una reforma educativa *"que tenga como centro del proceso a la persona humana, porque invertir en educación es invertir en desarrollo humano"* (exposición



de motivos del proyecto de reforma parcial del artículo 78 constitucional).

Esta enmienda constitucional estipuló lo siguiente:

"ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

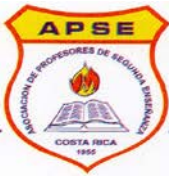
En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

TRANSITORIO I.- El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.

TRANSITORIO II.- La ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional. Mientras esa ley no se encuentre en vigencia, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica."

Esta última reforma contiene dos aspectos sustanciales. Por una parte, la obligatoriedad de la educación comprendió el único ciclo que hacía falta que se le diera este carácter: la educación diversificada. Ahora, de suerte con esta reforma, todos los ciclos, desde



preescolar, hasta la educación diversificada, tienen las siguientes características: obligatorios, gratuitos y costeados por el Estado.

Por otra parte, la otra modificación, no menos importante, consistió en que la asignación presupuestaria mínima, destinada a la educación estatal, se incrementó de un 6% a un 8% anual del PIB.

La Sala Constitucional atendió de la siguiente manera la consulta que en su momento se le hizo acerca del correspondiente proyecto de reforma constitucional:

"X.- DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DE LA REFORMA PARCIAL AL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN. De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de ley sometido a consulta, se desprende que el objetivo primordial de la reforma parcial al numeral 78 constitucional consiste en elevar la inversión pública que se realiza en la educación, como un medio para fortalecerla, reducir las desigualdades sociales y alcanzar una mejor calidad de vida. En tal sentido, la citada exposición de motivos, señala, de modo expreso, lo siguiente (...)

Conscientes, entonces, de la necesidad ineludible de mejorar y fortalecer la educación pública a través de una mayor inversión pública, es que se propone el proyecto de reforma parcial al artículo 78 de la Constitución. En consecuencia, nótese cómo el Estado -a través del Poder Legislativo, mediante la puesta en marcha de la reforma bajo estudio - concretamente, al disponer que el gasto público en el campo de la educación estatal no será inferior al ocho por ciento anual del producto interno bruto-, está, precisamente, garantizando, de manera progresiva, el goce pleno y efectivo del derecho a la educación, en los términos señalados en los considerandos precedentes. Esto, habida cuenta que el constituyente originario no señaló porcentaje alguno a invertir en la educación, siendo que a partir de 1997 -mediante la reforma parcial Ley No. 7676 de 23 de julio de ese mismo año-, se dispuso que dicha inversión no sería inferior al seis por ciento anual del producto interno bruto y que, ahora, trece años después, se pretende aumentar dicho monto, como se dijo,



progresivamente, a no menos de un ocho por ciento anual. Sin duda alguna, a través de esta reforma parcial a la Constitución Política, el legislador está velando por la intensificación y extensión de la eficacia y efectividad del derecho fundamental a la educación, evitando cualquier regulación regresiva y restrictiva y actuando la cláusula social del Estado de Derecho. En otros términos, mediante la reforma en cuestión, el Estado costarricense se encuentra asumiendo, indiscutiblemente, una actitud proactiva, pues al aumentar los recursos disponibles, las personas podrán gozar de una mejor y mayor cantidad de servicios educativos -entre éstos, como propone el proyecto, de tipo tecnológico-, así como de infraestructura, que le garanticen su formación integral y, por consiguiente, la superación de desigualdades y brechas de todo tipo que mejorarán su calidad de vida y que, a su vez, impulsarán el desarrollo del país en general. Por ende, resulta incuestionable que el contenido del proyecto de ley bajo estudio se encuentra, plenamente, conforme con las tesis y lineamientos seguidos por esta Sala Constitucional desde su creación -algunos de éstos expuestos líneas atrás-, en lo tocante a la potencialización y desarrollo de los derechos fundamentales de carácter prestacional, como lo es, en particular, el derecho a la educación. Siendo así, este Tribunal Constitucional no encuentra vicio o roce alguno del proyecto de reforma parcial bajo estudio con la Constitución Política." (Voto N°2010-11043 de las 15:00 horas de 23 de junio del 2010).

La Sala Constitucional estableció que este incremento en el porcentaje destinado a la educación pública, implica un mandato directo para el Estado, que tiene la obligación de asignar el 8% de PIB a la educación pública, con la finalidad de garantizar el goce pleno y efectivo del derecho a la educación.

Esta evolución que ha tenido el artículo 78 constitucional, a lo largo de más de seis décadas, refleja el interés progresivo del legislador constitucional de fortalecer y desarrollar el sistema educativo costarricense, extendiendo, por un lado, de manera progresiva, la obligatoriedad de los diferentes ciclos educativos, desde preescolar, hasta la diversificada, que siempre han sido gratuitos y costeados por la Nación, y por otro lado, asignándole a la educación pública

Números de Fax:



un piso presupuestario mínimo, que comprende la educación superior, para garantizar que la población tenga acceso efectivo a la educación.

Desafortunadamente ese mandato constitucional ha sido enervado, año tras año, por el legislador presupuestario, porque no se ha destinado efectivamente a la educación pública, las asignaciones presupuestarias que estableció y garantizó la Norma Fundamental.

V.- NORMAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VIOLENTADOS POR TÍTULO PRESUPUESTARIO 1.1.1.1.210.000-MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, DEL ARTÍCULO 2° DE LA LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2023, N° 10331, DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2022: INFRACCION DEL ART. 78 CP, EN DETRIMENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE EDUCACION, PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD, MENOSCABO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y AFECTACION DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRATICO

La Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, como se dijo, reformó el artículo 78 constitucional:

"ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.



TRANSITORIO I.- El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.

TRANSITORIO II.-(...)"

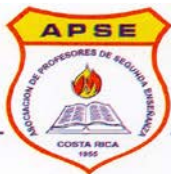
Al tenor de esta reforma constitucional (2011), se incrementó en dos puntos porcentuales el gasto destinado a la educación pública, el cual se fijó en un piso mínimo del 8% anual del PIB.

De acuerdo con el primer transitorio de la reforma, a partir del ejercicio económico 2014, debió presupuestarse, por lo menos, ese porcentaje (8% PIB), que no se cumplió en dicho período, y tampoco en ninguno de los ejercicios posteriores, y mucho menos, en la última ley de presupuesto de la República, correspondiente al actual ejercicio económico (2023).

En todos estos ejercicios económicos, sin exceptuar el actual, el legislador presupuestario quebrantó manifiestamente esa norma, no obstante que ha sido advertido por ese Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento judicial ha sido olímpicamente ignorado, no solo por el Poder Legislativo, sino también por el Ejecutivo.

Ahora bien, en este asunto que nos ocupa, la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N° 10331, de 29 de noviembre de 2022, particularmente el artículo 2°, Título Presupuestario 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, mucho menos cumplió con ese mandato constitucional, porque únicamente se destinó a la educación pública un 5.31% del PIB²; por cierto, el más bajo desde que se modificó el artículo 78, incluso desde la reforma constitucional de 1997. (Se adjunta Informe producto interno bruto, gastos de consumo final, formación bruta de capital, exportaciones e importaciones, BCCR, registrado con N° 3).

² El informe de Banco Central de Costa Rica estimó el PIB de 2023, en la cantidad de 47.581.890,50 millones de colones. Ver bCCR.fi.cr/indicadores-economicos. Informe Producto interno bruto, gastos de consumo final, formación bruta de capital, exportaciones e importaciones, que se adjunta.



Es más, si conforme el artículo 29 del Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 -por cierto, constitucionalmente muy cuestionable-, incluimos el Presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que representa un 0,27% de PIB,³ el Presupuesto del Programa Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI), que representa un 0,14% de PIB⁴ y el Presupuesto del Programa de Recursos de Cuido, que representa un 0,05% de PIB⁵, todos del ejercicio económico 2023, la suma total destinada a la educación pública alcanzó un porcentaje de 5.80% de PIB.

(Se adjunta oficio DFOE-CAP-3824, de 13 de diciembre de 2022, de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Area de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de Contraloría General de la República, Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario N° 10331, Título 211, Ministerio de Salud, Programa Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI) y Presupuesto del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) 2023, Programa de Recursos de Cuido, registrados, respectivamente con los números 4,5 y 6).

Es necesario señalar que desde que se modificó el artículo 78 de la Constitución, a merced de cuyas reformas se asignó una partida presupuestaria mínima a la educación pública, primero, en el orden del 6% de PIB, y luego, en el orden de 8% PIB, la vocación del legislador presupuestario ha sido manifiesta y constante: violentar, período tras período, la norma constitucional, asignándole siempre a la educación pública una partida presupuestaria que está cada vez más por abajo del mínimo constitucional.

Los informes técnicos de la Contraloría General de la República, acerca de los proyectos de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, que le corresponde remitir anualmente a la Asamblea Legislativa, han advertido que las asignaciones destinadas a la educación pública, están por abajo del mínimo fijado constitucionalmente.

³El Presupuesto inicial de INA de 2023, aprobado por Contraloría General de la República, es por un monto de 129.875,6 millones de colones. (Ver oficio DFOE-CAP-3824, de 13 de diciembre de 2022, de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de Contraloría General de la República, que se adjunta).

⁴ La Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario N° 10331, le destinó al Programa Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI), del Título 211, Ministerio de Salud, un presupuesto de 68.500 millones de colones, Tomo III, página 810, 863, 867 (Se adjunta).

⁵ El presupuesto del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de 2023, le asignó al Programa de Recursos de Cuido, un presupuesto de 26.040.41 millones de colones (Se adjunta).



Desde que se tiene que destinar a la educación pública una partida presupuestaria mínima del 8% anual del PIB -de acuerdo con la reforma constitucional de 2011-, mucho menos se ha cumplido con el mandato constitucional.

Por ejemplo, las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, de los períodos de 2014 a 2022, asignaron partidas muy inferiores a ese mínimo. **Pero no podríamos dejar pasar inadvertido que la situación presupuestaria ha empeorado en los últimos tres ejercicios: la partida presupuestaria del año 2021, fue en el orden del 6.95% PIB y la del año 2022, fue de 6.34% de PIB** (Ver Informe Técnico de la Contraloría General de la República, titulado "*Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023*", que consta en el DFOE-CAP-MTR-00003-2002, el cual se adjunta, registrado con N° 7. Ver gráfico de Ministerio de Educación Pública, titulado Relación Inversión en Educación PIB 2011-2023, que contabiliza el presupuesto MEP, INA, CEN-CINAI Y RED DE CUIDO, registrado con N° 8).

La asignación presupuestaria del ejercicio económico en curso, está también significativamente por abajo, la más recortada de este siglo, que ya se dijo en el orden de un 5.80% de PIB, considerando, además, los presupuestos de INA, CEN-CINAI Y RED DE CUIDO. (Ver gráfico de Ministerio de Educación Pública, titulado Relación Inversión en Educación PIB 2011-2023).

Así las cosas, tenemos que el **PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO 2023⁶**, correspondiente al expediente N° 23318, le asignó a la educación pública la cantidad de 2.523.999.0 millones de colones.

Esta asignación "*representa un decrecimiento del 1.6% con respecto a la Ley actualizada del Presupuesto del 2022.*" Esta disminución significa casi 40.000 millones de colones menos destinados a la educación pública. (Ver mismo informe de la Contraloría General de la

⁶ Publicado en el Diario Oficial, La Gaceta, N°171, Alcance N° 188, de 08 setiembre de 2022



República).

La partida que en el proyecto de ley se destinó a la educación pública, estuvo muy lejos del mínimo presupuestario constitucionalmente establecido.

El Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública del ejercicio económico 2023, realizado por el Departamento de Análisis Presupuestario, de la Asamblea Legislativa, señaló lo siguiente:

*"(...) Al Ministerio de Educación Pública se le asigna un presupuesto total de 2.523.993,0 millones, que equivale al 20.6% del proyecto de Presupuesto de la República **y al 5,32% del PIB estimado para 2023.** El monto asignado disminuye en 39.891,5 millones (-1,56%) respecto al total autorizado el mes de agosto del 2022, según ley 10103, que es de 2.563.884,5 millones.*

*En este título se incluye los recursos para la educación estatal, incluyendo la superior, los cuales de acuerdo con la Constitución Política, no deben ser inferiores al 8% del PIB. **Con base en el PIB proyectado para el 2023, de 47.463.452 millones de colones, al Ministerio de Educación Pública le correspondería una asignación por 3.797.076,2 millones de colones, por lo que el monto presupuestado es menor en 1.273.083 millones al mínimo constitucionalmente indicado.**"* (Ver oficio AL-DAPR-INF-026-2022, fechado el 17 de setiembre de 2022, el cual se adjunta, registrado con N° 9).

Por su parte, el mencionado citado Informe Técnico de la Contraloría General de la República, "Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023", destacó:

"(...) Respecto al PIB, el presupuesto del MEP muestra una tendencia a la baja, a partir de 2018, ubicándose en 2023, en un estimado de 5,3%."

El mismo informe destaca que los programas más afectados serán los siguientes: Implementación de la Política Educativa, Aplicación de la Tecnología a la Educación, Gestión



y Evaluación de la Calidad y Servicios de Apoyo a la Gestión.

El Informe subraya que se trata del presupuesto "más bajo del último decenio." (ídem).

Ambos informes técnicos repararon y advirtieron a los legisladores que pese a que la Constitución ordena que a la educación pública debe destinarse, por lo menos, el 8% del PIB, el respectivo proyecto de ley de presupuesto no cumplía este requerimiento constitucional, porque solo se presupuestó un 5.3% de PIB, casi tres puntos porcentuales menos del mínimo.

LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, el 19 de octubre de 2022, rindió **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORIA** del "Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2023".

En este dictamen se asignó a la educación pública la cantidad de $\text{¢}2.528.217.413.232$ de colones.

No obstante, que en relación con el proyecto de ley de presupuesto se incrementó la partida en la cantidad de 4.224 millones de colones, aun así, este monto tampoco movió la aguja, y siempre quedó muy abajo del 8% del PIB.

En definitiva, la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2023, N° 10331, en el artículo 2°, Título 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, aprobó únicamente la cantidad de 2.528.217.413.232,00 de colones.⁷ (Se adjunta, registrado con N° 10).

Este monto equivale a un 5.31% del PIB, burlándose, de nuevo, el mandato constitucional.

⁷ Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio 2023, Tomo II, página 684 y siguientes (se adjunta).



Ahora bien, si se considera lo que dispone el artículo 29 del Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas, N° 9635, aunque de muy dudosa constitucionalidad, el escenario es el siguiente:

PORCENTAJE PIB POR INSTITUCION

EJERCICIO 2023	MONTO*	PORCENTAJE PIB
PRESUPUESTO MEP	₡2.528.217,41	5,33%
PRESUPUESTO INA	₡129.875,60	0,27%
PRESUPUESTO CEN-CINAI	₡68.500,00	0,14%
PRESUPUESTO RED DE CUIDO	₡26.040,41	0,05%
TOTAL	₡2.752.633,42	5,80%

*En millones de colones

Si se computan, además, los presupuestos de INA, CEN-CINAI Y RED DE CUIDO, el monto consolidado es de un total de 2.752.633,42 millones de colones, equivalente a un 5.80% de PIB; un porcentaje que, aun así, es decir, contabilizando los anteriores presupuestos, sigue estando demasiado lejos del umbral constitucional.

De acuerdo con lo anterior, ahora, tenemos que definir cuál fue el monto que se dejó de presupuestar a la educación pública, contraviniéndose el artículo 78 de la Constitución:

RELACIÓN PIB/FALTANTE PRESUPUESTO EDUCACIÓN PÚBLICA*

PIB 2023	₡47.463.452,00	
----------	----------------	--



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
"Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

PRESUPUESTO ARTÍCULO 78 CO. POL.	₡3.797.076,16	8%
FALTANTE SOLO MEP	₡1.268.858,75	2,67%
FALTANTE CON INA	₡1.138.983,15	2,40%
FALTANTE CON TODAS INSTITUCIONES LEY 9635	₡1.044.442,74	2,20%

*En millones de colones

El monto de PIB para el 2023, estimado por el Banco Central de Costa Rica, asciende a la cantidad de ₡47.463.452,00 millones de colones. El 8% de este monto, que es el que se debió asignar a la educación pública, responde a la cantidad de ₡3.797.076,16 millones de colones.

Así los números, considerando el artículo 29 del Título IV, de la Ley N° 9635, tenemos que a la educación pública se le escamoteó la cantidad de 1.044.442,74 millones de colones; es decir, más de un billón de colones, cuyo déficit tendrá un grave impacto en la sociedad y la democracia costarricense.

No existe ninguna razón que justifique esta exorbitante infracción de la norma constitucional, con consecuencias tan catastróficas en el sistema educativo.

No es ocioso resaltar que no es la primera vez que ese mismo Tribunal Constitucional ha declarado la vulneración de la misma:

"(...) Luego, conforme lo ha establecido esta Sala en anterior jurisprudencia, de lo establecido en el art.78 Constitucional se pueden derivar varias consecuencias: el porcentaje allí establecido constituye un fondo atado por designio constitucional, no respetar tal destino específico viola además el derecho a la educación y el principio de progresividad, dicho porcentaje es una garantía para hacer efectivo el derecho a la educación como un derecho fundamental prestacional, y contiene un mandato claro para el Estado para asegurar el derecho a la educación.



-Fondo atado por designio constitucional: Ese párrafo segundo es un ejemplo de fondo "atado" por designio constitucional, que obliga al legislador presupuestario a la hora de la asignación de los recursos mínimos para el desarrollo progresivo del derecho a la educación. (...)

-No respetar el destino específico de un fondo atado constitucionalmente viola el art.78 Constitucional y además el derecho a la educación y el principio de progresividad: La omisión de presupuestar y girar la integridad de los recursos destinados a fines específicos, no sólo apareja una infracción de la norma que ordena la transferencia – en este caso, constitucional – sino que además incide en el efectivo disfrute de los derechos fundamentales en juego – como lo sería en la especie, el derecho a la educación – y en la debida observancia del principio de progresividad al que son consustanciales. Tal como lo estableció esta Sala mediante la resolución n.º2004-11165 de las 9:56 horas del 8 de octubre del 2004.

-Garantizar el monto mínimo de gasto público en educación estatal previsto en el artículo 78 de la Constitución Política es un medio para hacer efectivo un derecho fundamental de naturaleza prestacional: Conforme lo estableció esta Sala mediante la resolución constitucional n.º006416-2012 de las 9:00 horas del 18 de mayo de 2012:

" (...) En este punto lleva también razón la accionante al vincular esta secuela práctica con la satisfacción de los derechos fundamentales de índole prestacional, dentro de los cuales, justamente está incluido el derecho a la educación, cuya eficacia se procura con la norma constitucional citada, según lo indicó ya la Sala en su pronunciamiento #2000-11098 de las 9:30 horas del 15 de diciembre de 2000. (...) Al asignar al sector "Educación" una dotación presupuestaria establecida constitucionalmente como un porcentaje del Producto Interno Bruto, el legislador investido de poder reformador buscó evitar que el Estado costarricense continuara dedicando a la enseñanza un porcentaje cada vez menor respecto de la producción interna, en detrimento del desarrollo nacional y del respeto al derecho de todo ser



humano a recibir del Estado educación gratuita y de calidad. (Res. N° 2016-012803).

Nos interesa destacar que la parte dispositiva de esta sentencia resolvió lo siguiente:

*"Por tanto: Se declara CON lugar la acción, en consecuencia se declara la inconstitucionalidad por omisión del Título 210-Ministerio de Educación Pública del artículo 2° de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2015 (n.° 9289 de 1 de diciembre de 2014), por no cubrir el monto mínimo del 8% de gasto público en educación estatal, previsto en el artículo 78 de la Constitución Política. **Se previene al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa no volver a incurrir en la omisión que dio mérito para acoger esta acción.** Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo y Ejecutivo." (Res. N° 2016-012803).*

El voto declaró con lugar la acción, por cierto, interpuesta por esta misma organización sindical que represento, fundamentada en un motivo idéntico al que se invoca en esta otra acción. Pero, no solo se declaró con lugar la acción, sino que, además, se previno al Poder Ejecutivo y Asamblea Legislativa no volver a incurrir en la misma infracción.

No obstante, ese expreso y tajante apercibimiento del Tribunal Constitucional, fue soslayado por ambos poderes de la República, porque en los siguientes períodos presupuestarios, incluyendo la ley de presupuesto del ejercicio económico en curso, se destinó a la educación pública una partida presupuestaria siempre inferior del 8% del PIB, con una tendencia cada vez más regresiva.

Este decrecimiento presupuestario, a contrapelo del principio de progresividad, fue significativo en los períodos 2021 y 2022, **pero todavía más drástico el recorte del ejercicio 2023, que registra la asignación más baja, desde que se reformó, por primera vez, el artículo 78 constitucional, en el orden de 5.80% de PIB.**

Si el legislador presupuestario está sujeto a la ley ordinaria, con mayor razón, está subordinación es absoluta y plena, cuando es la propia norma constitucional la que



directamente determina una asignación presupuestaria (fondos atados por imperio de la Constitución), destinada a cubrir una determinada prestación social, como la que en este asunto se pretende tutelar, constitutiva de un Derecho Fundamental.

La observancia del mandato constitucional no puede quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo o la discrecionalidad de la Asamblea Legislativa, que tienen el deber ineludible de cumplir con lo que la Constitución Política ordena, a cuyo imperio están sometidos ambos Poderes.

Este quebranto del artículo 78 de nuestra Constitución Política, de carácter permanente y sistemático, ha tenido un sustancial impacto en el deterioro de la educación pública costarricense. Por contrario, el fortalecimiento del sistema educativo, fue el fin principal de la reforma constitucional de 2011, cuyo objetivo se plasmó en la exposición de motivos del correspondiente proyecto:

"(...)Solo invirtiendo, de manera significativa, recursos presupuestarios en el fortalecimiento de la educación nacional, estaremos construyendo una sociedad cada vez más libre, que dispone de las herramientas necesarias para construir su propio bienestar y progreso, en armonía social, libertad y solidaridad. (...) El inicio de un nuevo siglo, bajo nuevos paradigmas, con una nueva dimensión del mundo, bajo esquemas de libre comercio y modernas tecnologías, marca un momento importante para reflexionar sobre la necesidad de introducir cambios estructurales en el sistema educativo costarricense. Para entrar en el mundo del futuro y encararlo con éxito, no solo requerimos de conocimientos científicos y tecnológicos, en el entendido de que la tecnología es tan solo un instrumento de trabajo para mejorar la calidad de vida de la persona, sino también impulsar, con mayor empeño, una educación sustentada, primordialmente, en la formación en valores, como la libertad, la solidaridad, la confianza, la paz, el respeto, tolerancia, la convivencia, la responsabilidad por nuestros actos y decisiones o por nuestras omisiones. (...) Ciertamente, se requiere mayor inversión para impulsar la necesaria transformación educacional que deje en el pasado la mentalidad



cortoplacista y apueste por un proyecto de largo plazo, donde todos los actores y sectores sean parte de un acuerdo nacional, para fortalecer el desarrollo de una educación integral que tenga como centro del proceso a la persona humana, porque invertir en educación es invertir en desarrollo humano. (...)

Lamentablemente estos fines de la enmienda constitucional, tendiente al mejoramiento y fortalecimiento del sistema educativo, no se han podido alcanzar, porque el legislador presupuestario históricamente ha mantenido una contumaz conducta de rechazo de la ordenanza constitucional, la cual han convertido en letra muerta o papel mojado. Sin duda, una afrenta contra nuestro sistema democrático.

Además, la norma impugnada violenta el principio de progresividad. Se vulnera este principio porque la partida presupuestaria que se le asignó a educación pública, no solo es inferior a la del ejercicio económico anterior, sino la más baja de este Siglo XXI, respondiendo a esa tendencia regresiva, en virtud de la cual se recortan, cada vez más, los recursos asignados a la educación pública.

Ya la Sala Constitucional en el Voto N° 2016-012803, declaró que la asignación de una partida inferior a la fijada constitucional significa una lesión del principio de progresividad.

El Estado debe asumir un rol activo en la promoción y eficacia de los derechos sociales, económicos y culturales:

" (...) Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la organización administrativa prestar, según los principios de la igualdad, universalidad, continuidad,



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza "Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución." (Voto Numero 2003-2794. Ver también Votos #2004-11165 y #2005-5263).

El Estado tiene la obligación de potenciar la mayor satisfacción de los derechos fundamentales, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen el soporte del Estado Social y Democrático.

Esta obligación de promoción positiva implica, por otro lado, que el Estado debe abstenerse de imponer políticas públicas y leyes regresivas que signifiquen un retroceso en la cobertura y satisfacción de esos derechos.

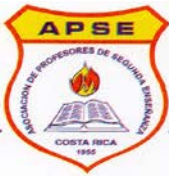
La norma impugnada violenta el principio de progresividad, consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque redujo sustancialmente los recursos presupuestarios destinados a la educación pública, que repercutirá gravemente en la cantidad, calidad y prestación oportuna de los servicios educativos.

Este quebranto afecta la fuerza normativa y plena eficacia de nuestra Constitución Política, porque el legislador presupuestario enervó el mandato constitucionalidad, cuya infracción se pretende corregir con esta acción.

Desafortunadamente, a la educación pública la mantienen en una situación de crisis, porque le han sustraído los recursos que ordena directamente la Norma Política Fundamental.

En este ejercicio económico, le privaron más de un billón de colones, con los cuales se hubieran construido y mejorado la infraestructura de muchos centros educativos, que centenares tienen condiciones deplorables, fortalecido los programas de alimentación, transporte de estudiantes, reducido las brechas de acceso tecnológico y otros más.

Números de Fax:



Este desfinanciamiento de la educación pública, cada vez más regresivo, produce graves alteraciones en el sistema educativo, principalmente en perjuicio de los sectores más vulnerables de la población costarricense.

En el país se ha venido incrementando, de manera acelerada y desproporcionada, la desigualdad social y económica. Este crecimiento vertiginoso de la desigualdad, en buena medida, es reflejo de la crisis del sistema educativo.

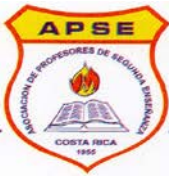
No puede seguir ocurriendo que, año tras año, se quebrante la norma constitucional y nada pase.

Ya recordamos que en el Voto N° 2016-012803 de la Sala Constitucional, se conminó, al Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, no incurrir en la misma infracción de la Constitución.

No obstante, nada pasó. La sentencia se convirtió en humo. Simplemente los dos poderes desataron ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional, resultando que ese grosero y recurrente desacato no ha tenido ninguna consecuencia.

Mientras tanto, a lo largo de todos estos años, y más drásticamente en los últimos tres ejercicios económicos, se viene desfinanciando, de manera sistemática, la educación pública, en menoscabo de un derecho fundamental, consagrado en nuestra Constitución y en el orden internacional de los Derechos Humanos.

Considerando los antecedentes expuestos, le solicitamos a la Sala Constitucional no sólo que declare la inconstitucionalidad de la omisión de la Ley de presupuesto del ejercicio económico 2023, por los motivos en que se sustenta esta acción, sino, además, que se advierta, nuevamente, al Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, pero esta vez de manera más rigurosa, que si en la próxima ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, incurren en la misma infracción, son susceptibles de las acciones correspondientes por un reiterado desacato del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.



En segundo lugar, solicitamos que se ordene al Poder Ejecutivo que presente un proyecto de ley de presupuesto, con el objetivo que se restituya a la educación pública la diferencia correspondiente entre la suma que se debió asignar a la educación pública, de conformidad con el mandato del artículo 78 de la Constitución Política y la suma que indebidamente se asignó en la norma impugnada.

Esta diferencia corresponde al 2.20% de PIB.

De lo contrario, señores y señoras Magistradas, se volvería ilusoria la declaratoria de inconstitucionalidad que procede en este asunto.

Nuestro país está urgido de una reforma educativa integral, democrática e inclusiva. Este anhelo no lo podremos alcanzar si no se garantiza efectivamente que, de una vez por todas, se deje de burlar el mandato constitucional y prevalezca el imperio del Estado Social y Democrático.

VI.- PRUEBA DOCUMENTAL QUE SE APORTA

- 1.- Certificación de personería jurídica de APSE.
- 2.- Estatuto Orgánico de APSE.
- 3.- Estudio económico de Banco Central de Costa Rica, denominado Producto Interno bruto, gastos de consumo final, formación bruta de capital, exportaciones e importaciones, 2023, publicado en bccr.fi.cr/indicadores-economicos.
- 4.- Oficio DFOE-CAP-3824, de 13 de diciembre de 2022, de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Area de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de Contraloría General de la República.
- 5.- Ley N°10331, Tomo III, Título presupuestario Ministerio de Salud-211, pág. 810, 863, 867
- 6.- Presupuesto IMAS, 2023, página 34.
- 7.- DFOE-CAP-MTR-00003-2002, titulado *"Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023"*.



8.- Gráficos de MEP.

9.- Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública del ejercicio económico 2023, realizado por el Departamento de Análisis Presupuestario, de la Asamblea Legislativa

10.- Ley N° 10331, Tomo II, Título presupuestario Ministerio de Educación-210, pág. 684.

VII.- PRETENSION

Con fundamento en los motivos expuestos, en mi carácter de Presidenta de la ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE), comparezco a impugnar el artículo 2°, Título 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N° 10331, porque omitió asignar a la educación pública los recursos económicos que le garantiza el artículo 78 de nuestra Constitución Política.

Solicito se declare con lugar esta acción, porque la norma presupuestaria impugnada violentó este precepto constitucional, el principio de progresividad, el principio de supremacía de la Constitución Política y los principios del sistema democrático, en menoscabo del Derecho Fundamental de Educación.

Con el propósito que se no vuelva ilusoria esta declaratoria de inconstitucionalidad, solicito, en consecuencia, que, por un lado, se ordene al Poder Ejecutivo presentar un proyecto de ley, y por otro lado, a la Asamblea Legislativa aprobarlo, que restituya a la educación pública, y particularmente al Ministerio de Educación Pública, la cantidad presupuestaria que le fue privada, correspondiente a la diferencia entre el monto que en apego a la Constitución se debió aprobar, en el orden mínimo de 8% de PIB estimado para 2023, y la cantidad que indebidamente se aprobó en la norma impugnada, cuya diferencia corresponde a un 2.20% de PIB.

Asimismo, solicito se advierta, de manera rigurosa, al legislador que en los sucesivos ejercicios económicos, debe aprobar la asignación presupuestaria mínima que tiene que



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
"Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

destinarse a la educación pública, bajo las advertencias de ley.

NOTIFICACIONES:

Las recibiré en la siguiente dirección de correo electrónico:
fiatluz56@hotmail.com

San José, 07 de febrero de 2023

ANA DORIS GONZALEZ GONZALEZ

AUTENTICA

LIC. MANUEL HERNANDEZ VENEGAS

CARNE 2660

Números de Fax:



PODER ESPECIAL JUDICIAL

Quien suscribe, **ANA DORIS GONZALEZ GONZALEZ**, mayor, divorciada, educadora, con cédula de identidad N° 2-408-135, vecina de Ciudad Quesada, en mi carácter de Presidenta de la **ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)**, organización gremial, de carácter sindical, inscrita en el Registro del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al tomo 16, folio 171, asiento 4777, otorgo poder especial judicial al **LIC. MANUEL HERNANDEZ VENEGAS**, mayor, vecino de Heredia, con cédula de identidad N° 1-474-472, para que me represente en este proceso de acción de inconstitucionalidad que interpuse contra el artículo 2°, Título 1.1.1.1.210.000- Ministerio de Educación Pública, de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N° 10331, de 29 de noviembre de 2022, quien podrá realizar todas las intervenciones que considere pertinentes y podrá sustituir este poder y revocar las sustituciones, sin dejar de ser apoderado. Extiendo este poder el 07 de febrero de 2023.

ANA DORIS GONZALEZ GONZALEZ

AUTENTICA



Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
"Por el desarrollo de una conciencia solidaria"

Central Tel.: 2547-7800
Apdo 5131-1000 San José, C.R.
E-mail: info@apse.or.cr • web: www.apse.or.cr

Números de Fax:

Secretaría Ejecutiva: 2233-3616, Afiliación: 2255-0475, Dpto. Laboral: 2233-3758
Dpto. Legal: 2221-6195, Dpto. Pensiones: 255-0554, Prensa: 2221-6762,
Tesorería: 2255-0525, Presidencia y Secretaría General: 2221-7011