

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PROCESO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

EXPEDIENTE 23-002835-0007-CO

ACCIONANTE: ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)

COADYUVANCIA DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

El suscrito EMMANUEL GONZALEZ ALVARADO -mayor, casado, Doctor en Educación, vecino de Alajuela, con cédula de identidad número 1 0359 0081-, como Presidente del CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE), representación que consta publicada en La Gaceta número 227 del 28 de noviembre de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley No. 6162 de 30 de noviembre de 1977, dentro del plazo dispuesto por la resolución dictada en esta acción a las 12:11 horas del 22 de febrero de 2023, cuyo primer aviso fuera publicado en el Boletín Judicial No. 037 del 28 de febrero de 2023, al tenor de lo establecido en el artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley N.º 7135, del 10 de octubre de 1989, apersono a mi representada para plantear coadyuvancia en la presente acción de inconstitucionalidad, establecida contra el artículo 2º, Título (registro) 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, de la Ley N° 10331 del 29 de noviembre de 2022, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2023, publicada en Alcance 267 a La Gaceta (Diario Oficial) N° 235, del 9 de diciembre de 2022, por los siguientes:

MOTIVOS

Violación del artículo 78 de nuestra Constitución Política en virtud que el artículo 2º, Título (registro) 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública de la Ley N° 10331, no aprobó la asignación presupuestaria mínima, en el orden del 8% anual

del Producto Interno Bruto (PIB), que este mandato constitucional ordena destinar a la educación estatal, que incluye la superior sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de la propia Constitución Política. Lo anterior, en concordancia con la siguiente fundamentación:

SOBRE LA LEGITIMACION DEL CONARE

El CONARE fue creado el 4 de diciembre de 1974 por convenio entre las universidades públicas en ejercicio de su potestad constitucional de autoorganización, autoadministración y autogobierno, como instancia colegiada de gobierno con el propósito de ejercer en su seno de manera articulada competencias constitucionales que poseen en áreas sustantivas de su quehacer, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, 84, 85 y 87 de la Constitución Política. Su convenio constitutivo fue ratificado por la Ley N° 6162 del 30 de noviembre de 1977. El CONARE está conformado por las cinco universidades públicas existentes en el país.

La legitimación que invocamos para la interposición de la presente coadyuvancia se fundamenta en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el tanto en el presente asunto no se puede verificar una lesión individual y directa, al tiempo que responde a la tutela de los intereses difusos que atañen a la colectividad, lo que imposibilita alegar un supuesto de hecho juzgable de manera individualizada.

Los intereses difusos invocados se asocian al derecho fundamental a la educación estatal en general -incluida la superior-, al derecho objetivo a la defensa de las disposiciones de la Constitución Política en la formulación y aprobación de las leyes presupuestarias de la República y, finalmente, a la indebida atribución de facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la República para incumplir el texto de la Carta Magna.

HECHOS

PRIMERO: En la tramitación del expediente legislativo 23.318 se advirtió a los señores diputados mediante el informe AL-DAPR-INF-026-2022, denominado “Informe técnico sobre el presupuesto del Ministerio de Educación Pública para el ejercicio económico del 2023” que “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 ¢47.463.452,9 millones, al Ministerio de Educación Pública le correspondería una asignación por \$3.797.076,2 millones, por lo que el monto presupuestado es menor en \$1.273.083,2 millones al mínimo constitucional indicado” (párrafo segundo del punto 3.2 visible a folio 3 del informe aportado al expediente por la accionante).

SEGUNDO: La Contraloría General de la República en su informe DFOE-CAP-MTR-00003-2022, denominado “Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley del Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023” (aportado al expediente por la accionante), reconoce la reducción del presupuesto en Educación Estatal en un monto equivalente al 2,7% del PIB, alcanzando apenas un 5,3% del 8% del PIB preceptuado constitucionalmente, así como la autoría de dicha reducción por parte del Poder Ejecutivo. Indica en lo que aquí interesa:

“En los últimos 10 años el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública (MEP) ha representado en promedio el 26% del presupuesto inicial de la República y se caracteriza por ser el segundo en importancia. Para el 2023 ese porcentaje representa el 20.6%. Respecto al PIB, el presupuesto del MEP muestra una tendencia a la baja, a partir del 2018, ubicándose en el 2023, en un estimado del 5,3%, el más bajo del último decenio.” (Recuadro folio 1)

“El presupuesto 2023 asignado al MEP asciende a ¢2.523.993 millones, con una reducción del 1,6% respecto al 2022. (...) Cabe indicar, que según la exposición

de motivos del Proyecto de Ley, esta disminución de recursos responde al cumplimiento de la regla fiscal, ante el incremento de los intereses de la deuda.”
(Recuadro folio 2)

TERCERO: La Asamblea Legislativa dio aprobación al expediente legislativo 23.318, dictando la Ley N° 10331 del 29 de noviembre de 2022, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2023, la cual fue sancionada por el Poder Ejecutivo y promulgada en Alcance 267 a La Gaceta (Diario Oficial) N° 235, del 9 de diciembre de 2022. En el artículo 2°, Título (registro) 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, quedó asignado al presupuesto destinado para la educación estatal un monto menor al constitucionalmente ordenado por el artículo 78 de la Constitución Política, tal y como fue consignado por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto de la República remitido a la Asamblea Legislativa.

FUNDAMENTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE INVOCA

Aparte y además de la fundamentación invocada por la APSE como parte accionante en el presente proceso ya existen antecedentes dictados por la propia Sala Constitucional relativos a la observancia que debe ser dada a la asignación presupuestaria señalada por el artículo 78 de la Constitución Política:

Como criterios ya establecidos por la Sala Constitucional sobre el tema objeto de la presente acción de inconstitucionalidad pueden invocarse las siguientes reseñas y citas, por orden de fecha a partir del año 2000:

A.- Sentencia 2000-011098 de las 9:30 horas del 15 de diciembre de 2000

En esta sentencia la Sala señala que con la reforma constitucional al artículo 78 el legislador investido de poder reformador restableció el 6% del PIB como inversión en Educación Pública que nuestro país dedicaba al final de la década de los años 70 del siglo anterior como un mínimo, para evitar la tendencia histórica de dedicar

a la enseñanza porcentajes cada vez menores respecto del PIB. Es importante señalar que la propia Sala invoca al menos ocho instrumentos internacionales de Derechos Humanos que profusamente regulan el contenido del artículo 78 y que resultarían igualmente violados en el presente caso. Dice la sentencia:

“Es claro que la intención del constituyente derivado fue la de dotar a la educación pública de los recursos necesarios para llevar a la práctica el mandato contenido en varios de los artículos que componen el Título VII de la Constitución Política, incluido el mismo numeral 78, profusamente regulado en diversos instrumentos de Derecho Internacional, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 28); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 28); Declaración de los Derechos del Niño (artículo 7); Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 49); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XII); etc. 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. De hecho, en la misma exposición de motivos de la propuesta original se consignaron datos históricos a partir de fines de la década de setenta, cuando el importe destinado a la educación pública llegaba aproximadamente al 6% del PIB, mientras que durante los años ochenta disminuyó aceleradamente dicho porcentaje, hasta cerca del 4%, el cual hasta los últimos años ha ido paulatinamente aumentado, pero sin llegar a recuperarse hasta los niveles originales. Por ello, la meta del constituyente derivado fue la de regresar al índice

histórico del 6%, que consideró suficiente a fin de garantizar los fondos necesarios para la educación pública.”

B.- Sentencia 2001-003825 de las 10:22 horas del 11 de mayo del 2001

En esta sentencia la Sala se refiere a la obligación del Estado de honrar las prestaciones a que se encuentra comprometido constitucionalmente, en especial cuando ellas se refieren a hacer efectivos derechos fundamentales de índole prestacional. Indicó:

“...al omitir ordenar el giro de ciertas partidas contenidas en el Presupuesto de la República, las autoridades de Hacienda podrían estar dejando sin contenido económico determinados programas destinados a la prestación de servicios públicos cuyo disfrute contribuye a satisfacer derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución.”

C.- Sentencia 2002-011515 de las 08:52 horas de 6 de diciembre de 2002

La Sala Constitucional estableció que el derecho a la Educación no puede estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestaria dada su naturaleza como derecho fundamental y humano:

“(...) IV.- LÍMITES O RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS Y DERECHO A LA EDUCACIÓN. El Derecho a la Educación, en sus tres vertientes –derecho a educar, derecho a elegir los educadores y derecho a aprender, no puede, al igual que cualquier otro derecho fundamental o humano, estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestario. Los Derechos Fundamentales y Humanos son el fundamento y la base del entero ordenamiento jurídico y poseen una eficacia directa e inmediata y, ante todo, vinculan muy fuertemente a todos los poderes públicos, los que están obligados a crear las condiciones para su ejercicio efectivo y pleno respeto (...).”

D.- Sentencia 2003-002794 de las 14:52 horas del 8 de abril de 2003

En esta sentencia la Sala destacó el papel fundamental del legislador para desarrollar los Derechos Fundamentales velando por su progresiva intensificación, extensión de su eficacia y su plena efectividad, evitando toda regulación regresiva y restrictiva:

“Los Derechos Fundamentales vinculan negativa y positivamente al legislador. En un sentido negativo, debe respetarlos para lograr su plena efectividad, esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los derechos fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa por lo que debe desarrollarlos y configurarlos pero con respeto de su contenido esencial, esto es, del núcleo mínimo e indisponible –límite de límites- de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. (...) Este Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales procurando que cobren realidad y efectividad a través de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándole preferencia a las interpretaciones de éstos que procuren su eficacia más fuerte. Esta Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los Derechos Fundamentales, puesto que, sin tutela judicial o garantías procesales no hay derechos fundamentales. 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. (...).”

E.- Sentencia 2004-011165 de las 9:56 horas del 8 de octubre del 2004

En esta sentencia la Sala claramente establece que no respetar el destino específico del fondo atado constitucionalmente en el artículo 78 Constitucional viola el derecho a la educación y el principio de progresividad. La omisión de presupuestar y girar la integridad de los recursos destinados a la Educación Estatal como fin específico, no sólo apareja una infracción de la norma constitucional que ordena la transferencia sino que incide en el efectivo disfrute del Derecho a la Educación y en la debida observancia del principio de progresividad que le es consustancial.

F.- Sentencia 2010-011043 de las 15:00 horas del 23 de junio del 2010

Establece la fundamentación de la progresividad de los Derechos Fundamentales en cuatro instrumentos fundamentales de Derecho Internacional de los Derechos Humanos vigentes en Costa Rica (considerando VIII) para concluir que la reforma al artículo 78 constitucional viene a garantizar el desarrollo progresivo del Derecho a la Educación (considerando X):

“VIII.- DESARROLLO PROGRESIVO DE LOS DERECHOS PRESTACIONALES. Debe de tomarse en consideración que la garantía de la progresiva efectividad de los derechos prestacionales se encuentra contemplada en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables a Costa Rica. En ese sentido, el numeral 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, titulado como “Desarrollo Progresivo”, señala, de modo expreso, lo siguiente:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada

por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -“Protocolo de San Salvador”-, dispone, respectivamente, en los numerales 1° y 2°, lo siguiente:

“Artículo 1. Obligación de Adoptar Medidas. Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”

“Artículo 2. Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos. (...)”

Sobre esta materia en particular, también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2°, enuncia lo siguiente:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos

los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.”

Finalmente, el numeral 28 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, señala, en lo conducente, lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.”

“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:

“(…) La población costarricense históricamente ha reconocido el papel trascendente que la educación ha jugado en el desarrollo integral de nuestra

sociedad, al ser instrumento de movilidad social, promotor de oportunidades, sustento de la paz y de la democracia que ha vivido Costa Rica, gracias a las visionarias decisiones de nuestros antepasados que apostaron por la inversión en educación, la más rentable de todas. En los últimos años, y pese a la fuerte caída en los índices educativos sufrida en la década de los 80, se ha logrado recuperar la cobertura de la Educación Media; se ha ampliado la Educación Preescolar, en el año 2000, a un año más de educación formal en beneficio de nuestros niños y nuestras niñas, una de las razones por la que se ha llegado a una de las coberturas más altas del hemisferio en este nivel Preescolar; se ha realizado una fuerte inversión para construir y recuperar una infraestructura escolar que había sido abandonada y -fundamentalmente- se ha hecho un enorme esfuerzo -progresivo- por alcanzar una educación de excelencia con equidad, poniendo acento especial en la exigencia y la disciplina interior como factores fundamentales del éxito escolar. (...) Sin embargo, en la actualidad, persiste la percepción, en la población costarricense, de que, en materia educativa, todavía quedan áreas del sistema por mejorar. Obviamente, no se trata de buscar culpables de las deficiencias y déficits de nuestro sistema educativo, sino de que nos entreguemos todos a la tarea de construir, patrióticamente, soluciones y llevarlas a la práctica, con una visión integral y de avanzada, pues no cabe duda de que para que Costa Rica enfrente con éxito los retos y aproveche las oportunidades que presenta el mundo en la actualidad, tiene que impulsar una gran reforma educativa, con prioridades consensuadas, la cual es requisito fundamental, indispensable e inmediato. 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. (...) Para aprovechar las oportunidades y hacer frente con éxito a los retos del nuevo siglo, el fortalecimiento del Sistema Educativo Costarricense se constituye en una exigencia ineludible, en una misión que trasciende el cuatrienio de una Administración y que, por ello, exige un inaplazable acuerdo nacional que se constituya en política pública de Estado, coherente, duradera y respetada. 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. (...)”.

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.”

G.- Sentencia 2011-015968 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2011:

En esta sentencia la Sala señala que en el Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Protocolo de San Salvador, se condiciona el financiamiento de los programas sociales a la disponibilidad de recursos, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de lo cual queda exceptuado entonces el supuesto del Derecho a la Educación cuya progresividad está garantizada por un fondo constitucionalmente “atado” a ese fin:

“IX.- Dicho lo anterior, mantiene la Sala, por mayoría, que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional. En cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de Derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de Derecho. Nótese que tanto en Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Protocolo de San Salvador, que adiciona los derechos económicos, sociales y culturales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se condicionan estos derechos a la disponibilidad de los recursos, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, su plena efectividad (artículos 2 y 1, respectivamente). En vista de la situación fiscal actual es materialmente imposible presupuestar todo lo que le correspondería al Patronato Nacional de la Infancia, así como incluir las transferencias a la Caja Costarricense de Seguro Social a causa de los programas de salud que se transfirieron del Ministerio de Salud a la entidad aseguradora. En consecuencia, por mayoría, considera la Sala que las omisiones apuntadas por los consultantes no infringen la Constitución.”

H.- Sentencia 2012-006416 de las 9:00 horas del 18 de mayo de 2012

En esta sentencia se establece el criterio de que la asignación del monto mínimo de gasto público en Educación Estatal previsto en el artículo 78 de la Constitución Política es un medio efectivo para garantizar un derecho fundamental de naturaleza prestacional como el Derecho a la Educación:

“IV.- Sobre el fondo. Disiente la Sala de la afirmación del representante del Ministerio de Hacienda, en el sentido que el problema planteado por la Contraloría consiste en un mero diferendo técnico entre esas dos instancias y no reviste visos

de constitucionalidad. Por el contrario, establecer si en la Ley de Presupuesto ordinario de la República para el ejercicio fiscal del año 2007 se respetó el monto indicado en el artículo 78 de la Constitución Política es un claro problema de interpretación de ese cuerpo normativo y de la plena eficacia de sus preceptos (...)

XI.- Sobre el derecho fundamental a la educación como derecho prestacional. Además de las razones que se han dado hasta aquí para descartar que pueda interpretarse que el artículo 78 de la Constitución Política incluye el gasto público relacionado con el Instituto Nacional de Aprendizaje, deben medirse las consecuencias de inclinarse por una de las dos formas propuestas de entender la norma constitucional. Es claro que si se sigue la interpretación que cubre al Instituto Nacional de Aprendizaje dentro del concepto de educación estatal los egresos que destinará la administración central a ese rubro serán menores que bajo la otra alternativa. 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 (...).”

I.- Sentencia 2016-012803 de las 11:21 horas del 7 de setiembre de 2016

En esta sentencia la Sala reitera los criterios de que el porcentaje establecido en el artículo 78 constitucional constituye un fondo atado, no respetar su destino viola el Derecho a la Educación y el principio de progresividad. Esta disposición contiene un mandato claro para el Estado para asegurar el Derecho a la Educación:

“IV.- Sobre los antecedentes jurisprudenciales respecto del porcentaje establecido en el artículo 78 Constitucional.- Conforme la última reforma que hizo el Poder constituyente derivado, al artículo 78 Constitucional, a través de la Ley n.º 8954 del 9 de junio de 2011, dicha norma establece:

“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.” (Así reformado por el artículo único de la ley N° 8954 del 9 de junio de 2011. Resaltado no corresponde al original).

“Transitorios de la ley N° 8954 del 9 de junio de 2011:

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.”

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.”

J.- Sentencia 2019-009724 de las 12:23 horas del 29 de Mayo del 2019:

La sentencia reitera el criterio sobre la observancia que debe darse al porcentaje mínimo establecido en el artículo 78 constitucional destinado al financiamiento de la Educación Estatal (incluida la Educación Superior) y el ineludible deber de ajustar el presupuesto nacional al parámetro allí establecido:

“V.- Sobre el precedente jurisprudencial respecto del derecho a la educación y el porcentaje previsto en el artículo 78 de la Constitución Política . La Sala ha tenido ya oportunidad de pronunciarse respecto de la observancia que debe brindarse al mínimo porcentaje establecido en el artículo 78 de la Constitución, que debe asignarse para el financiamiento de la educación pública, señalando el ineludible respeto que debe brindarse a dicha previsión constitucional, y a la necesidad de ajustar el presupuesto nacional al parámetro allí establecido. Se ha señalado, incluso, que se trata de uno de los denominados « fondos atados por designio constitucional» -sentencia número 2016-12803-, y respecto del cual la Sala ha mantenido el criterio de su estricta observancia en atención al destino señalado por el constituyente – ver inciso b) del considerando V, e inciso b) del considerando VI, ambos de la sentencia de esta Sala número 2018-19511-.”

K.- Sentencia 2018-019511 de las 21:45 horas de 23 de noviembre de 2018

En esta resolución dictada en el trámite de consulta del proyecto de ley 20.580 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (hoy Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018) la Sala, ante los “fondos atados por designio constitucional” mantuvo el criterio de su estricta observancia en atención al destino señalado por el constituyente frente al régimen de la regla fiscal. En esta sentencia la Sala indicó:

“b) En cuanto a la aplicación de la regla fiscal. (...) Como primer punto del análisis, la Sala observa que el proyecto no limita ni restringe la transferencia de fondos

asignados a favor del Poder Judicial por norma constitucional. Efectivamente, en cuanto a tales montos, el proyecto cuestionado estatuye:

“ARTÍCULO 25- Gestión administrativa de los destinos específicos.

En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esta ley.” (El subrayado es agregado).

De la norma transcrita se desprende que los destinos específicos de orden constitucional constituyen una excepción a la regla de la transferencia y, con ello, que la independencia presupuestaria del Poder Judicial se mantiene garantizada por el numeral 177 constitucional: (...) Así las cosas, se descarta que el porcentaje presupuestario asignado constitucionalmente al Poder Judicial sufra menoscabo en el proyecto de ley n.º 20.580.”

Esta sentencia, que hemos dejado de último y fuera del orden cronológico precedente, resulta muy importante pues tiene relación con la justificación que el Poder Ejecutivo invocó para incorporar en el presupuesto de la República un monto destinado al financiamiento de la Educación Estatal apenas equivalente a un 5,3% respecto al PIB, ubicándose en el más bajo del último decenio.

La Contraloría General de la República en su informe DFOE-CAP-MTR-00003-2022, advierte que en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto para el año 2023 el Poder Ejecutivo alega que *“esta disminución de recursos responde al cumplimiento de la regla fiscal, ante el incremento de los intereses de la deuda.”*

De conformidad con el criterio vertido en sentencia 2018-019511 de las 21:45 horas de 23 de noviembre de 2018, ante la justificación de la Regla Fiscal

invocada por el Poder Ejecutivo para no cumplir le artículo 78 constitucional, la Sala aclaró que tratándose de transferencias presupuestarias “*el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo*”, regla que no aplica para los destinos específicos que están expresamente dispuestos en la Constitución Política, los cuales constituyen entonces una excepción a la Regla Fiscal que posee apenas rango legal, no constitucional.

PETITORIA

Con base en lo expuesto, se realiza solicitud a la Sala Constitución de admitir la presente coadyuvancia a la acción de constitucionalidad de marras, incorporar los argumentos aquí expuestos y declarar la inconstitucionalidad invocada 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, porque omitió asignar a la educación pública los recursos económicos que le garantiza el artículo 78 de nuestra Constitución Política.

Tal y como se solicita en la presente acción, se solicita declararla con lugar porque la norma presupuestaria impugnada violentó además 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.

De igual manera se solicita ordenar al Poder Ejecutivo presentar un proyecto de ley y a la Asamblea Legislativa aprobarlo, por medio del que sea restituido a la Educación Estatal la diferencia entre el monto constitucionalmente previsto 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.

Se advertirá al legislador que en los sucesivos ejercicios económicos, deberá aprobar la asignación presupuestaria mínima constitucional que debe destinarse a la Educación Estatal, bajo las advertencias de ley.

NOTIFICACIONES

Las notificaciones de la presente coadyuvancia serán recibidas mediante el correo electrónico gbaudrit@conare.ac.cr, línea autorizada al efecto y asociada al celular 8388-5148

San José, 17 de marzo de 2023

Emmanuel González Alvarado

Presidente

Consejo Nacional de Rectores