

## ACTA ORDINARIA N.º 31-2021

Acta de la sesión ordinaria número treinta y uno dos mil veintiuno, celebrada por el Consejo Superior de Educación el jueves 03 de junio de 2021, a las 06:00 p.m., virtual.

Asisten:

- Giselle Cruz Maduro, ministra de Educación Pública. Presidenta.
- Leonardo Garnier Rímolo, exministro de Educación Pública, propietario
- Manuel A. Bolaños Salas, exministro de Educación Pública, propietario.
- Eldon Caldwell Marín, representante de la Universidad de Costa Rica, propietario.
- Betania Seas Molina, representante de I y II ciclos, propietaria.
- Carlos Edo. Torres Soto, representante del III ciclo y la Educación Diversificada, propietario
- Gilda Montero Sánchez, representante de las organizaciones de educadores, propietaria.
- Manuel Calderón Esquivel, representante I y II ciclos, suplente.
- Daniel Vargas Rodríguez, representante del III ciclo y la Educación Diversificada, suplente.
- Georgina Jara Le Maire, representante de las organizaciones de educadores, suplente.
- Irene Salazar Carvajal, secretaria general del Consejo Superior Educación.

**Agenda**  
**Sesión ordinaria N.º 31-2021**  
**Jueves 03 de junio de 2021, 6:00 p.m.**  
**Virtual**

1. Discusión y aprobación de la agenda del día.
2. Discusión y aprobación del acta ordinaria N. 26-2021 y acta ordinaria N. 27-2021.
3. Informe de comisiones.

4. Análisis del Proyecto de Ley 21 336 “Ley Marco de Empleo Público.
5. Informe de correspondencia.
6. Asuntos varios.

## ARTÍCULO 1

### **Aprobación de la agenda del día**

Los señores miembros revisan la agenda por desarrollar del jueves 03 de junio 2021.

**Señora ministra Giselle Cruz:** Somete a votación la agenda del día.

*El Consejo Superior de Educación acuerda por unanimidad:*

*Acuerdo 01-31-2021*

*Aprobar la agenda del día correspondiente al jueves 03 de junio 2021.*

## ARTÍCULO 2

Aprobación y análisis del acta N. 26-2021 y el acta N. 27-2021.

*El Consejo Superior de Educación acuerda por unanimidad:*

*Acuerdo 02-31-2021*

*Aprobar el acta No. 26-2021, correspondiente a la sesión realizada el lunes 10 de mayo, y el acta N°27-2021, correspondiente a la sesión realizada el 13 de mayo 2021, con las observaciones de las personas miembros del Consejo Superior de Educación.*

### ARTÍCULO 3

#### Informe de comisiones

1. Comisión de Planes y Programas.  
No se presentan dictámenes.

2. Comisión de Leyes y Reglamentos  
No se presentan dictámenes.

### ARTÍCULO 4

**Señora ministra Giselle Cruz:** explica que, en relación con el Proyecto de Ley 21 336 “Ley Marco del Empleo Público”, en el que refiere a la objeción de conciencia y el proceso de evaluación docente, se preparó un documento elaborado por la asesoría jurídica del Despacho Académico y el señor Carlos Rodríguez, abogado del Consejo Superior Educación. Se va a dar lectura para posterior someterlo a discusión del Consejo.

**Señor Carlos Rodríguez González:** indica que, el texto ya está dictaminado en comisión y que fue remitido a diferentes instituciones en consulta con un plazo muy corto. Antes de pasar a la votación del plenario, se elaboró una propuesta de respuesta.

Presentación de la propuesta de criterio sobre el texto dictaminado del *Proyecto de Ley 21 336 “Ley Marco de Empleado Público”*, posteriormente se abre espacio para comentarios.

**Señora Georgina Jara:** saluda. Considera que es potestad del Consejo los lineamientos y las políticas para la evaluación del desempeño, ya que en las funciones del Consejo Superior Educación, en el artículo 8, inciso d), indica que es competencia del Consejo Superior Educación los planes de estudio y los aspectos centrales del curriculum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales, además en el inciso i) se agrega que, los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo del personal docente. Entonces sin duda alguna, el docente es un elemento y un sujeto curricular básico por lo que le corresponde al Consejo Superior de Educación la emisión de esos lineamientos



y políticas para la evaluación del desempeño docente, explica que, la administración ejecuta y propone, pero el Consejo aprueba. Considera que el momento de iniciar acerca de la evaluación del desempeño, se sabe de qué no hay anuencia, pero si debe ser muy consensuada, compartidos con todos los sectores de educación, que la comunicación sea muy constante, para ese proceso necesario, se debe mejorar, debe nacer, evitar conflicto, como se menciona en la política educativa que sea una evaluación transformadora y para mejora.

**Señor Leonardo Garnier Rímolo:** comenta que, concuerda con lo expresado por la señora Georgina Jara. Que al dar lectura al documento del Proyecto de Ley de Empleo Público no le pareció impropio, pero al escuchar la exposición del señor Carlos Rodríguez, entrevé que la evaluación docente es un eje de la política educativa. Agrega que, si bien la implementación de la evaluación corresponde al Ministerio de Educación Pública y a la Dirección General de Servicio Civil la definición de las políticas de evaluación sí corresponde al Consejo. Además, en el párrafo queda explícito que uno de los temas que le competen al Consejo son los planes para la preparación, el perfeccionamiento, y el estímulo del personal docente.

Propone sugerir a la Asamblea Legislativa, en el caso del personal docente del título II del estatuto de Servicio Civil, 'adicionalmente se tomarán en cuenta las políticas educativas, los programas de estudio y los lineamientos y políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación'.

Expresa estar de acuerdo con el planteamiento de oponerse a la objeción de conciencia, y en particular en lo que tiene que ver con la formación y desarrollo profesional docente en las capacitaciones impulsadas por el Ministerio de Educación Pública.

Sugiere un cambio en la redacción respecto a la distinción entre ética y moral, ambos términos con varias definiciones cada uno, y a veces se usan como sinónimos; el problema es que la ética y la moral no son universales y absolutas, ambas cambian históricamente, pero usualmente hablamos de "moral" con referencia a la moral de ciertas personas o grupos particulares, mientras que la ética por otro lado se referiría a los criterios y normas morales

generalmente aceptados como válidos por el conjunto de la sociedad, usualmente traducida en normas.

Recomienda afinar la redacción para no dar la idea de que uno es particular y el otro es universal, que uno es objetivo y el otro es subjetivo.

Finalmente, refiere que la enseñanza oficial es oficial tanto para los centros públicos como para los privados; en eso el Consejo siempre ha sido muy explícito en decir que, la enseñanza oficial no es la que se da en la educación pública, es oficial porque es para todo el país, tanto para la pública y la privada.

**Señora Gilda Montero:** saluda y agradece. Expresa lo complejo de interpretar la ley. Considera que, el Consejo Superior de Educación en el artículo 8 inciso i), tiene alguna competencia para tener un criterio suficiente y opinar sobre la evaluación docente. Es necesario formar una cultura evaluativa en el sistema público, en el sistema privado existe el manual de desempeño para evaluar a sus colaboradores, pero en el sistema público apenas se dan pasos. Los actores, los mismos docentes serían sujetos de evaluación, la administración es la que dará una perspectiva diferente a los docentes. El Consejo Superior de Educación apegándose al artículo 8, inciso i, le compete esa formación y preparación continua y la evaluación es dar un apoyo, que los mismos estudiantes deberían de retroalimentar acerca de qué evaluar o en el trabajo del desempeño docente, las organizaciones sindicales tienen muchísimo que aportar y esto sería una mesa de diálogo. Agrega, consideraría que hay que hacer algunas mejoras en la redacción, para tratar de poner en perspectiva esta situación. Segundo punto, cuando cientos de niños y jóvenes están en formación, de alguna manera debe de acatar lo que es para su mejor formación, valga la redundancia y salvaguardar la integridad, está bien fundamentado el interés superior del niño no se ve anotado por ningún lado del documento, se hace mención de algunos documentos, pero en los más importantes es el interés superior del niño que todos los costarricenses ciudadanos deben velar por la formación de cada uno de los menores de edad, eso significa que se debe estar atentos ante cualquier circunstancia y los menores puedan tener algún poder de decisión, pero en acciones menores y enseñarles a discernir a través de juicios correctos que es lo mejor para su formación integral. Explica que, no se puede someter a un estudiante al hecho de que no quiere recibir educación sexual porque no quiere, eso no es posible porque aún no tiene un juicio desarrollado amplió como para poder emitir un criterio y tomar decisión sobre eso, si el joven tomara decisión sobre que quiere recibir y

que no quiere recibir muchas, de nuestras aulas probablemente se quedarían solas y eso no debería ser así, con respecto a la formación de los educadores, el docente igual que cualquier profesional, parte de su dignificación es la formación continua y no se pueden abrir portillos, eso será permitir un nivel muy mediocre de formación en muchos docentes, es lo que no se quiere, razón por la que se buscan mecanismos para mejorar el sistema educativo, para cada educador y en el buen rendimiento, si se actualiza tendrá mejores criterios, estrategias y aplicar mejor la pedagogía. Tercer punto, se puede mejorar el texto de la Asamblea Legislativa así queda por escrito la pronunciación de alguna manera, porque compete a muchos actores sociales, a todos los involucrados en educación.

**Señor Eldon Caldwell:** expresa que, desde el punto de vista de gestión y desde el punto de vista lo que debe ser un ente rector, el Consejo Superior de Educación aquí hay que hablar entonces de diferentes planos, en el ámbito del artículo 8 del inciso i indica claramente el perfeccionamiento y estímulo del personal, se pensaría que es un aspecto administrativo que se le está dando una función a un ente rector de cómo administrar pero no es cierto, porque en términos globales se está hablando de un sistema de gobernanza y en este, el ente rector da orientaciones y establece políticas, que tienen un impacto sustantivo en el largo plazo, mientras que aspectos de toma de decisión de corto y mediano plazo es la administración. Desde ese punto de vista, el artículo i establece claramente que hay orientaciones, hay planes cuyo impacto es del corto y mediano plazo, incluye al inciso d, el cual indica que, *los planes de desarrollo y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales*, recalca que, *cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales*, entendiendo aquí enseñanza como educación y formación desde ese punto de vista, se ve claramente que si hay un argumento sólido desde el punto de vista técnico de que el Consejo Superior de Educación, si emite políticas hacia la evaluación del desempeño docente, lo cual no se entiende como coadministrar, y claramente se establece que el Consejo Superior de Educación si tiene potestad para establecer políticas y orientaciones que están en su ámbito de competencia que son los aspectos de más largo plazo y estratégicos en el ámbito de la evaluación docente, entonces desde ahí parece que sería un error técnico, de lo que es un ente rector, y sería también inconsistente que no se puedan establecer orientaciones y políticas cuyos impactos están en el ámbito estratégico de largo plazo con respecto a la calidad de la educación, por otro lado no exime de políticas y orientaciones que tengan que ver con una evaluación del desempeño docente, ya no solamente desde el punto de vista de currículum, como está establecido, sino que también

pedagógico, porque la evaluación docente tiene un punto fundamental en la educación, entonces los artículos i y d juntos fortalecen efectivamente que el Consejo Superior de Educación desde su perspectiva técnica tiene total injerencia en aspectos tales como la evaluación y el desempeño docente, puesto que la educación es un proceso no solamente pedagógico si no intersubjetivo, hay aspectos socio educativos que definitivamente determinan el derecho de la educación de calidad, en este caso de los niños y las niñas, concuerda con que se ajuste a la redacción que está actualmente, sobre la objeción de conciencia. Finaliza, al analizar la última versión del proyecto de ley, en el artículo 17, en el inciso d y e, es un aspecto de forma, sería importante señalar que están repetidos.

**Señora ministra Giselle Cruz:** recalca que, con respecto a la evaluación del desempeño docente, concuerda totalmente, razón por lo cual se ha hurgado y revisado con mucho detenimiento el proyecto de ley, definitivamente tiene que citarse desde el Consejo Superior de Educación, rememora que cuando la administración presenta avances sobre la prueba de idoneidad o el marco referencial para la evaluación del desempeño docente, va de la mano con el marco de referencia que es la Política Educativa, Política Curricular o los programas de estudio que se derivan de las especificaciones ya en lo más técnico, en indicadores pedagógicos, entonces es importante que todo quede muy claro en el documento que se va a enviar a la Asamblea Legislativa, propone una redacción un poco más simple y concuerda con lo manifestado por el señor Leonardo Garnier, en la página 4, sugiere la redacción, *en el caso del personal docente a título II en el estatuto II del Servicio Civil, adicionalmente se tomara en cuenta las políticas educativas y los programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación*, algo que limite el campo de acción o lo explicita, agrega que, hay aspectos de forma que también se deben arreglar, unas comas, se repiten algunas letras, finaliza que, con la objeción de conciencia, recomienda atender las recomendaciones del señor Leonardo Garnier, ya tiene poco margen de tiempo, pero abre espacios para otras recomendaciones.

**Señora Georgina Jara:** recomienda revisar el párrafo que se encuentra después de las funciones donde se enfatiza que no son competencia del Consejo y las páginas que están antes para ampliar el criterio.

**Señor Leonardo Garnier:** insiste en corregir la recomendación, corregir el documento, la redacción en cuanto a que no es una función del Consejo, debe

indicar que, si es función del Consejo, que además se incluya la Política Educativa y los programas de estudio.

**Señora ministra Giselle Cruz:** manifiesta que, es una función del Consejo, en el documento describe un ABC donde se mencionan las funciones todo lo que define al Consejo, así como lo que decide en cuanto a la Política Pública Educativa, la curricular, se elaboró un cuadro con suficientes argumentos.

**Señor Manuel Calderón:** saluda. Agrega que, quiere crear conciencia en cuanto a la capacitación docente o para que puedan elegir las personas que hacen o que no hacen, coincide con el aporte de la señora Gilda Montero, referente a la elección de con qué cree que se puede capacitar y con que no y deja la formación desde el momento en que se egresa de la universidad, el documento no lo establece o talvez ese no es el sentido, si no hacerlo en el sentido de situaciones particulares que atentan contra la dignidad del individuo, en contra de las creencias y su postura social, religiosa, política, que también son relevante y se olvida, se pierde de vista que, cuando se hace respetar el derecho de un grupo o de una persona, en ese momento también se está perdiendo de vista que el derecho y el deber de otro grupo también. Agrega que, no exonera de la capacitación, ejemplifica, un docente de Primero y Segundo Ciclo es enviado a capacitarse en modelos de física, es parte de las labores establecidas dentro de la Malla Curricular, ya que en algún momento impartirá de primero a sexto grado, ahí se aplicaría perfectamente el artículo 107 de la Ley de Administración Pública, puntualiza acerca de la obediencia, siempre y cuando no sea fuera de lo normal que solicita la jefatura, así como otras situaciones puntuales que atentan contra un punto de vista o una creencia particular, situación frecuente en las capacitaciones acerca de la tolerancia a la comunidad LGTB, se pierde la perspectiva, aunque en algún momento pueda tener estudiantes con esas características, se le está pasando por encima el derecho de esa persona en ese tema en particular o podría ser con cualquier otro contenido, además la forma en que se aborda, hay otra manera para crear conciencia en cuanto a lo relevante de los temas de capacitación, se puede tener información que efectivamente es de interés para la formación académica y para el trabajo, se debe pensar en todo el grupo con el que se trabaja y no parcializar, definitivamente ahí es donde se van a dar problemas.

**Señora Gilda Montero:** retoma lo expresado por el señor Manuel Calderón cuando hace referencia al artículo 107 de la Ley de Administración Pública sobre el deber de obediencia, además cita el artículo 108 acerca del deber de desobediencia

cuando podría haber acciones contrarias, sin embargo, mantiene la idea de que no se puede dejar arbitrariamente ese punto, menciona que existe una legislación sobre la posibilidad de participación o de obediencia a la autoridad superior.

*El Consejo Superior de Educación acuerda en firme y por unanimidad:*

*Acuerdo 03-31-2021*

*Aprobar la propuesta de criterio sobre el texto dictaminado del Proyecto de Ley 21336 "Ley Marco del Empleo Público", que se indica a continuación:*

En atención al oficio AL-DSDI-OFI-0053-2021, en el cual remite en consulta al Consejo Superior de Educación Pública el proyecto de ley 21.336: "Ley marco de empleo público", me permito indicarle que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 1362 del 08 de octubre de 1951, denominada "Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública", le corresponde a este órgano conocer sobre los proyectos de ley que guarden relación con el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, al respecto se presenta el criterio solicitado:

El Consejo Superior de Educación es un órgano constitucional de conformidad con lo que reza el artículo 81 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, al cual se le ha encomendado dirigir la enseñanza oficial del país, la cual debe entenderse como la que debe regir en los centros educativos del país, asumiendo una responsabilidad compartida, que junto con el Ministerio de Educación ejercen en nombre del estado, el de procurar cumplir el derecho fundamental a la educación que tienen los habitantes de la República.

Las potestades conferidas al Consejo Superior de Educación le confían a este órgano la dirección general de la enseñanza oficial. Este mandato coloca al Consejo como el órgano supremo en materia de enseñanza oficial, y por tanto como rector del sistema y su primer responsable, al cual le corresponde la aprobación de los planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema; de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1362, el cual cito textualmente:

**"Artículo 8.- El Consejo deberá aprobar:**

- a) Los planes de desarrollo de la educación pública.*
- b) Los proyectos para la creación, modificación o supresión de modalidades educativas, tipos de escuelas y colegios, y la puesta en marcha de proyectos innovadores experimentales, ya se trate de la educación formal o la no formal.*
- c) Los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema.*
- d) Los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales.*
- e) El sistema de promoción y graduación.*
- f) Las solicitudes de equivalencia de estudios y títulos de estudiantes y profesionales extranjeros que no sean de la competencia de las universidades.*
- g) Los lineamientos generales del currículum y las políticas aplicables a la educación postsecundaria no universitaria, así como la aprobación del funcionamiento de cada institución de este tipo, todo con base en las recomendaciones técnicas.*
- h) La política de infraestructura educativa.*
- i) Los planes para la preparación, el perfeccionamiento y el estímulo del personal docente.*
- j) Cualquier otro asunto que le sometan el ministro de Educación o por lo menos tres de sus miembros, dentro de la materia de su competencia.”*

**1. Sobre el párrafo final del artículo 31 del Proyecto de Ley:**

Del análisis del proyecto de ley en relación con las competencias antes señaladas, es necesario puntualizar en lo que establece el artículo 31 párrafo final, el cual en la forma en que se encuentra redactado, le asigna al Consejo Superior de Educación la emisión de lineamientos y políticas para la evaluación de desempeño docente; el artículo citado se refiere a la metodología de valoración del trabajo en el Sector Público, que

establece como una competencia de MIDEPLAN; señala que “MIDEPLAN definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral, y dentro de los cuales se considerarán los siguientes: (...)” Al final de una larga enumeración de factores generales, se hace una mención particular para el personal docente (o del Título II ), que literalmente dice:

*“En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.”*

La redacción de ese párrafo debe entenderse en el contexto de todo el articulado del proyecto, que asigna a MIDEPLAN la competencia de establecer la metodología, lineamientos, políticas y en este artículo, los factores de evaluación del desempeño laboral de los funcionarios públicos en general; donde el párrafo final lo que hace es reconocer la particularidad propia de la función docente, que requiere de factores propios (pedagógicos) para su evaluación, diferentes de los que MIDEPLAN asigne para la evaluación de otras personas funcionarias (administradores, contadores, abogados, secretarias por ejemplo); por lo que la norma le impone a MIDEPLAN -al determinar los factores de evaluación del desempeño laboral docente-, la obligación de considerar adicionalmente a los lineamientos enumerados de manera general para todas las personas funcionarias públicas, la políticas y programas (pedagógicas - educativos) “que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación”.

Lo anterior está explícito en el inciso c) del artículo 23 del Proyecto, cuando se regulan los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación del nuevo sistema; se dice expresamente que: “... El Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades), con estricto apego a los lineamientos emitidos por Mideplan, será el encargado de brindar asistencia técnica, seguimiento y control de las actividades de capacitación que realicen las instituciones cubiertas por el Estatuto de Servicio Civil, con excepción del sector docente, cuyas actividades de capacitación estarán bajo responsabilidad del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) en relación con las políticas, planes y programas educativos aprobados por el Consejo Superior de Educación...” (Lo subrayado no es del original).

Se entiende que la evaluación del desempeño docente debe considerar las metas y objetivos pedagógicos de la política pública educativa y de los programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación, y ni MIDEPLAN, ni CECADES tienen la expertiz para establecer los postulados rectores ni los factores para la evaluación docente, tareas que, por especialidad y competencia, corresponden al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano y al Consejo Superior de Educación.

No obstante, la redacción final del texto no es la más apropiada, el objetivo sigue siendo válido, por lo que, con todo respeto, se sugiere a las señoras y señores diputadas y diputados, que el texto del párrafo final del artículo 31 del Proyecto debería corregirse para que diga correctamente:

*“En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta las políticas educativas, los programas de estudio y los lineamientos y políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación.”*

## **2. Sobre la objeción de conciencia:**

Además, por su relevancia y posibles implicaciones en el ámbito educativo, resulta imperativo referirse a lo dispuesto en el capítulo VI del proyecto de ley, sobre la Gestión del Desarrollo, en el cual se establecen y desarrollan los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación de las personas servidoras públicas; la capacitación de la alta dirección pública (capacitación formal diferenciada); el reconocimiento de la carrera administrativa; y los mecanismos de promoción interna. El proyecto incluyó en el inciso g) del artículo 23 como un postulado rector, que orienta los procesos de formación y capacitación, la objeción de conciencia, con la siguiente formulación:

*g) Los servidores públicos podrán informar a la administración por medio de una declaración jurada, sobre su derecho a la objeción de conciencia cuando se vulneren sus convicciones religiosas, éticas y morales, para efectos de los programas de formación y capacitación que se determine sean obligatorios para todas las personas servidoras.*

Es importante señalar, que simultáneamente a esta propuesta, se tramitan en la corriente legislativa otras tres iniciativas legislativas para establecer un régimen legal de la objeción de conciencia (Expediente 20.426, Ley de Objeción de Conciencia; Expediente 22.001 Ley para la Tutela Fundamental a la Libertad de Conciencia y Expediente 22.006, Ley para Tutelar la objeción de conciencia e ideario), y que en los tres casos la Procuraduría General de la República ha señalado que el instituto jurídico ya está regulado con rango constitucional y supra constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y que por tratarse de un derecho fundamental, éste es inherente a la condición humana y, por tanto, no es indispensable su reconocimiento en una norma legal. (Véase opiniones jurídicas números OJ-100-2018; OJ 151-2020 y Oj-091-2021).

Sobre la objeción de conciencia este Consejo Superior de Educación ha señalado en otras oportunidades de modo general, que la pregunta fundamental es: ¿Para qué es necesario incluir un postulado sobre la objeción de conciencia, si estos derechos ya están protegidos por la Constitución?

Adicionalmente se señala que la iniciativa legislativa no está considerando algo fundamental: esta libertad de conducir su vida conforme sus convicciones religiosas, éticas y morales siempre tiene un límite: el respeto a los derechos de las demás personas y a las normas de convivencia establecidas en el marco legal vigente. Cuando haya un conflicto entre esas convicciones y la libertad y los derechos de los demás, no pueden prevalecer esas convicciones.

El derecho a la objeción de conciencia lleva a recordar que las convicciones religiosas no colocan a nadie por encima del respeto a los derechos de las demás personas y a las normas de convivencia establecidas en el marco legal vigente. Hay muchos ejemplos reales de convicciones religiosas que podrían chocar con lo que la sociedad ha establecido en sus normas jurídicas de convivencia.

Ahora, respecto al personal docente, el postulado al que se ha hecho referencia es contraproducente y carece de contextualización con el derecho a la educación y, desvirtúa las consignas establecidas en las Declaraciones de Derechos Humanos, según se transcribe a continuación:

- En términos generales el proyecto de ley supone sobreponer el derecho individual por encima del interés público y el bien común y, por ende, también de la progresividad de expresión y empoderamiento de los derechos humanos de las personas menores de edad.
- El texto tiene confusiones conceptuales, filosóficas y normativas que pueden generar grandes retrocesos el proceso educativo, con un enfoque adulto céntrico que defiende la libertad de conciencia de personas adultas por encima de la persona menor de edad, ya que, por la forma en que está redactado, no se observan los mecanismos de mediación para controlar las expresiones individuales que afecten el interés público o incluso estén en conflictos de intereses con otros actores sociales. Por ejemplo, respecto a Interés Superior recordemos que se establecen roles de corresponsabilidad respecto a las personas menores de edad respecto a su crianza y desarrollo, respondiendo a sus condiciones particulares de desarrollo integral, por lo cual ocupan acompañamiento y apoyo de las figuras adultas en su entorno. Si esas figuras no ejercen su rol de forma responsable y de acuerdo con lo establecido en el Enfoque de los Derechos Humanos, el Estado debe intervenir en procura de hacer exigible sus derechos y protegerles de cualquier situación que genere violencia. En este punto se recuerda que hace unos años se validaba como derecho de los progenitores y progenitoras corregir con violencia a su prole (rezagos de posturas que identifican a las personas menores de edad como objetos de propiedad), siendo que entonces si se optara por una posición de "objeción de conciencia", tal y como lo expone el texto, se permitiría el castigo físico bajo una posición moral particular.
- Recordando acá que la objeción de conciencia es un derecho inmanente a la capacidad de exigir y hacer valer los derechos humanos de primero, segundo y tercer orden, sin embargo, lo individual nunca puede estar por encima del bien común ni del orden público, ni de los derechos humanos de terceras personas, destacando que la expresión individual puede traer a colación temas de seguridad tanto en espacios públicos como privados, por ejemplo, los aspectos de violencia sexual o incluso las manifestaciones de pedofilia en medios digitales son manifestaciones individuales que deben ser coartadas y que no pueden ser permitidas, de igual forma los rituales religiosos o ancestrales como

tales. De ahí que deban existir limitaciones a la libertad de conciencia por razones de interés público comprobado y/o cuando esta implique un acto discriminatorio.

- A fin de evitar la violación del principio básico de dignidad humana debe aclararse el fin ético que es muy diferente a la moral. La subjetividad puede estar basada e influenciada en valores (subjetivos, particulares, permeados de estereotipos y prácticas violentas vistas como aceptables) lo cual se relaciona con la esfera de lo moral, llevando a las personas a cometer actos violentos en contra de los Derechos Humanos inspirado y sustentado en su "posición moral respecto al mundo que le rodea".
- Sin embargo, las bases éticas están sustentadas en principios socialmente reconocidos como universales, como lo son hoy los Derechos Humanos. Iniciando con esta confusión conceptual y filosófica se cae en un posicionamiento de las posturas particulares de ciertos grupos que pueden conllevar a validar expresiones extremas que violentan los criterios éticos de la sociedad o los Derechos Humanos de algún grupo particular o de todo un territorio. Los Derechos Humanos, al estar sustentados en principios rectores socialmente entendidos como universales, permiten la expresión responsable de las posiciones políticas, dogmáticas, religiosas u otras que se identifican en la construcción social de los pueblos.
- Desde lo consagrado en la Constitución Política que data de 1948, evidentemente inspirada en la Declaración de Derechos Humanos, la objeción de conciencia se ha expresado sin problema siempre y cuando no limite, violente o impida el goce de derechos de terceras personas. Se evidencia en la libertad de prensa o expresión que toda persona residente en el territorio tiene posibilidad de expresar, en las reuniones comunales, participación política, religiosa, deportiva entre otras.

### **2.1. Concepto y regulación jurídica de la objeción de conciencia:**

La conciencia puede entenderse como el conjunto central de creencias morales, sean estas laicas o religiosas, que constituyen el corazón de la identidad moral de la persona. Por tanto, la objeción de conciencia es la negación al cumplimiento de un deber contenido en el ordenamiento jurídico, derivada de un conflicto entre dicho deber y una convicción moral que es central para el sujeto. Se trata de una acción basada en la conciencia y, por ende, es un derecho personalísimo, cimentado en creencias profundas, absolutas, sinceras y no fácilmente modificables. [González, Vélez Ana Cristina y otra. **¿Objeción de conciencia Institucional? Impacto en la Prestación de Servicios de Interrupción**

Voluntaria del Embarazo. Memorias Segundo Seminario Regional Latinoamericano. P. 12.  
Citado en la opinión jurídica de la PGR-# J-091-2021 de 7 de mayo del 2021)

Como reitera la Procuraduría General de la República, la objeción de conciencia, por tratarse de un derecho fundamental, es inherente a la condición humana y, por tanto, no es indispensable su reconocimiento en una norma legal. (Véase opiniones jurídicas números OJ-100-2018; OJ 151-2020 y Oj-091-2021).

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, hace derivar este derecho fundamental – al igual que la libertad de conciencia - de la libertad religiosa regulada en el artículo #75 Constitucional, que a la letra dice:

*“ARTÍCULO 75.- La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado, el cual contribuye a su mantenimiento, sin impedir el libre ejercicio en la República de otros cultos que no se opongan a la moral universal ni a las buenas costumbres.”*

Pero igualmente, el derecho fundamental a la objeción de conciencia se encuentra recogido en diversos instrumentos de la convencionalidad de los derechos humanos, con aplicación directa en materia religiosa, de salud, educación, niñez, servicio militar, etc. Todas disposiciones convencionales vigentes en el país; entre otros:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26.3.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13, inciso 3.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 18, inciso 4.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 6, apartado 3, letra b) y artículo 12 inciso 4.
- La Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 14, incisos 1,2 y3.

En el ordenamiento jurídico interno, el artículo # 210 del Código de Educación regula la objeción de conciencia para los alumnos que, por sus creencias, no deseen recibir la formación religiosa oficial:

*“Cada grado o sección de las escuelas de primera enseñanza de la República, sin excepción, recibirá semanalmente dos horas lectivas de enseñanza religiosa. La asistencia a las clases de religión se considerará obligatoria para todos los niños cuyos padres no soliciten por escrito al Director de la escuela que se les exima de recibir esa enseñanza”.*

De modo que la objeción de conciencia en su correcto sentido filosófico y jurídico, se encuentra debidamente normado en nuestro país, por lo que la normativa propuesta y sometida a consulta resulta innecesaria; además de descontextualizada en un texto legal que pretende regular *“los postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación”* del nuevo sistema de empleo público. (Artículo 23 del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente legislativo 21.336.)

Cabe señalar también, que desde el punto de vista procesal, en nuestro país existen los mecanismos procedimentales necesarios para hacer valer la objeción de conciencia: ver los artículos números 10, 48 y 49 constitucionales, así como lo dispuesto sobre el recurso de amparo en la Ley de Jurisdicción Constitucional y disposiciones correlativas en el Código Procesal Contencioso Administrativo, que garantizan ahora también el amparo de legalidad.

## **2.2. La objeción de conciencia en la Jurisprudencia constitucional e internacional de los DDHH.**

Ante la presentación de varios proyectos de ley para regular la objeción de conciencia en norma de rango legal, la Procuraduría General de la República ha desarrollado doctrina con fundamento en la jurisprudencia constitucional de Costa Rica, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entre otras resoluciones cita:

### **2.2.1. La objeción de conciencia ha sido reconocida en la jurisprudencia de la Sala Constitucional con relación a la libertad religiosa, señalando:**

*“VII.- La libertad religiosa encierra, en su concepto genérico, un haz complejo de facultades. En este sentido, en primer lugar se refiere al plano individual, es decir, la libertad de conciencia, que debe ser considerado como un derecho*

*público subjetivo individual, esgrimido frente al Estado, para exigirle abstención y protección de ataques de otras personas o entidades. Consiste en la posibilidad, jurídicamente garantizada, de acomodar el sujeto, su conducta religiosa y su forma de vida a lo que prescriba su propia convicción, sin ser obligado a hacer cosa contraria a ella. En segundo lugar, se refiere al plano social, la libertad de culto, que se traduce en el derecho a practicar externamente la creencia hecha propia. Además la integran la libertad de proselitismo o propaganda, la libertad de congregación o fundación, la libertad de enseñanza, el derecho de reunión y asociación y los derechos de las comunidades religiosas, etc.” (Sentencia N°3173-93 de las 14: 57 horas del 6 de julio de 1993, doctrina reiterada en las sentencias números 2004-08763 de las 12:15 horas del 13 de agosto del 2004 y 2014-4575 de las 14:30 horas del 2 de abril de 2014)*

**2.2.2. Asimismo, la Sala ha privilegiado la objeción de conciencia en materia educativa, indicando lo siguiente:**

*“La libertad de creencias es incompatible con cualquier intento, por parte de los profesores (en general por parte del Estado) de incidir en la formación religiosa de los niños (en general de la población); salvo que el propio interesado (o en representación de los niños sus padres) accediese o solicitare dicho tipo de instrucción. De modo que resulta incompatible con el Derecho de la Constitución la expulsión de las escuelas de aquellos alumnos que se negaren, por objeción de conciencia, a cumplir la obligación de recibir formación o enseñanza religiosa de un tipo determinado. (sentencia 2002-08557 de las 15:37 horas del 3 de setiembre de 2002)*

**2.2.3. La sentencia N° 2012-10456 de las 17:27 horas del 1 de agosto de 2012 indicó:**

***“VII.- SOBRE EL RECLAMO POR AFECTACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS PADRES EN RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS:*** *En este caso la competencia de este Tribunal, no apunta a determinar cuál debe ser el contenido específico de las guías sexuales que se impartirán en el sistema educativo nacional; este es asunto que corresponde al Consejo Superior de Educación de conformidad con el numeral 81 de la Constitución Política. Más bien la competencia de la Sala se enmarca en la protección de los derechos fundamentales de los justiciables, particularmente el referido a la normativa jurídica del más alto rango jurídico que reconoce a los padres de familia la posibilidad de que sus hijos sean educados en forma acorde con sus creencias morales o religiosas. Al respecto, es importante citar lo que los instrumentos internacionales sobre Derechos*

*Humanos señalan, comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 26, inciso 3, puntualiza que los padres tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a los hijos.”*

2.2.4. “De igual forma, entenderíamos que otra de las posibles manifestaciones de la objeción de conciencia sería en los servicios de salud sexual y reproductiva, aunque a partir del Caso Artavia Murillo y otros contra Costa Rica resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entenderíamos que ese derecho puede ser ejercido siempre y cuando se garantice un equilibrio entre éste y el deber del Estado de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud para lograr una efectiva protección de los derechos reproductivos y el derecho a la salud. (Ver párrafos 147 y 148). Así lo ha reconocido también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al indicar” (Oj-091-2021):

*“106. En la medida que el Gobierno hace referencia en su argumentación al derecho de los médicos a negarse a prestar ciertos servicios por motivos de conciencia, basado en el artículo 9 de la convención, la Corte reitera que la palabra “práctica” usada en el artículo 9.1 no abarca todos y cada uno de los actos o formas de comportamiento motivadas o inspiradas por la religión o una creencia (ver, entre muchas otras autoridades, Pichon y Sajous v. Francia (dec.), no. 49853/99, ECHR 2001-X). Para la Corte, los Estados están obligados a organizar sus sistemas de servicios de salud de tal forma que se garantice que el ejercicio efectivo de la libertad de conciencia por los profesionales sanitarios en un contexto profesional no impida a los pacientes obtener acceso a los servicios a los que tienen derecho de acuerdo con la legislación aplicable (caso P. y S. vs. Polonia (n. 57375/08), del 30 de octubre de 2012)*

3. **La política educativa costarricense fundamentada en los DDHH resulta incompatible con una objeción de conciencia que prioriza los derechos individuales sobre el interés público y los derechos de terceros.**

La política Educativa aprobada mediante acuerdo 02-64-2017 del 13 de noviembre del 2017: “**La Persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad**” y la política curricular aprobada mediante acuerdo 07-64-2016 del 17 de noviembre de 2016: “**Educación para una nueva**

ciudadanía”, puestas en vigencia por el Consejo Superior de Educación, y los programas de estudio derivados de esta política educativa y curricular, desarrollan de manera transversal la moderna doctrina de los Derechos Humanos.

Como corresponde al sistema educativo de un Estado Democrático y Social de Derecho, sujeto y parte del ordenamiento jurídico internacional las Naciones Unidas, que participa de foros y de instancias colectivas de derecho internacional, el costarricense es un sistema educativo que promueve el interés público, el bien común y la progresividad de los derechos fundamentales.

Dicha orientación humanista y filosófica de la educación costarricense está sólidamente cimentada en la tradición constitucional de nuestro país, la cual, al alcanzar su madurez democrática y política, se definió como una “**República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural**” (Artículo 1° de la CP); con un “**Gobierno ... popular, representativo, participativo, alternativo y responsable...**” (artículo 9 de la CP), que es además respetuoso del Derecho Internacional (artículo 7 de la CP); otorgando a sus ciudadanos y ciudadanas “... **el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos...**” (Artículo #48 de la CP).

La Ley 2160 del 25 de setiembre de 1957, “Ley Fundamental de Educación”, autoriza al Consejo Superior de Educación a desarrollar en la política pública educativa esos valores constitucionales y por consiguiente, éste ha propiciado programas educativos inclusivos como la educación en afectividad y sexualidad integral; las líneas de acción para la educación especial que desarrolla la doctrina de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, o los programas de lengua y cultura para la educación indígena, basados en el respeto a la espiritualidad y cosmogonía de los pueblos originarios; en general, como se indicó antes, todos los programas educativos para las diferentes áreas de conocimiento y niveles educativos, tienen como eje transversal la doctrina de los DDHH.

Desarrollar esos programas educativos, requiere de una persona docente sensible a las necesidades educativas de los docentes y para ello debe estar dispuesto a capacitarse integralmente, no solo para el dominio de las habilidades y competencias educativo - pedagógicas, sino también para el ejercicio de una educación inclusiva y pluricultural.

La objeción de conciencia - como indica la Procuraduría General de la República de manera reiterada en las opiniones jurídicas citadas -, no exime del cumplimiento de deberes ante la ley y debe ser ejercida en un correcto balance con el ejercicio de los derechos de terceros.

La forma prevista en el artículo 23, inciso g) del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público (Expediente 21.336.) para ejercer la objeción de conciencia en procesos de formación y capacitación de las personas funcionarias públicas – incluidas las profesionales de la educación -, prioriza el interés individual sobre los derechos colectivos, incluso sobre el interés superior de la persona estudiante menor de edad, al autorizar al docente adulto a eximirse de la obligación legal de capacitarse adecuadamente para el ejercicio de una educación inclusiva y basada en los derechos humanos. Tal y como se desarrolla en el proyecto de ley 21.336, no garantiza el equilibrio entre el derecho individual y el deber del Estado de regular y fiscalizar la prestación de los servicios públicos de educación. Tampoco prevé una alternativa para que el ejercicio de la objeción de conciencia no perjudique los derechos de terceros, tal y como ha dispuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como condición para autorizar la objeción de conciencia en el caso de personas profesionales de la salud. (Proceso de Artavia Murillo y otros contra Costa Rica).

#### **4. Observación de forma sobre incisos repetidos en el artículo 17 del texto dictaminado.**

Como observación adicional de forma, se recomienda revisar la redacción propuesta en los incisos d) y e) del artículo 17, los cuales se encuentran repetidos.

Por tanto

*El Consejo Superior de Educación recomienda respetuosamente, a los señores y señoras diputados y diputadas, por las razones expuestas:*

- I. Elimine del proyecto de ley el inciso g) del artículo 23.*
- II. Modifique la redacción del párrafo final del artículo 31, para que se lea correctamente: "En el caso del personal docente del título II del Estatuto de Servicio Civil, adicionalmente se tomarán en cuenta las políticas educativas, los programas de estudio y los lineamientos y políticas para la evaluación del desempeño docente que al efecto disponga el Consejo Superior de Educación."*
- III. Revisar la redacción del artículo 17, en cuanto a la repetición de incisos.*
- VI. En lo demás, el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21.336 no interfiere con las competencias propias del CSE, por lo que se omite pronunciamiento.*

## ARTÍCULO 5

Informe de correspondencia.

Invitación del Marco Nacional de Cualificaciones del equipo técnico del Marco Nacional de Cualificaciones, la actividad que se realizará el martes 15 de junio de 2021 a las 9 de la mañana, expondrán la señora Catalina Perera, jefe de la División Académica de CONARE quien es la coordinadora general de este proyecto, los señores Francisco Alarcón Alba, secretario general adjunto del Consejo Superior Universitario Centro Americano y el doctor Sjur Bergan, jefe del Departamento de Educación del Consejo de Europa

## ARTÍCULO 6

Asuntos varios.

Sin asuntos varios.

Se levanta la sesión a las diecisiete horas con veintitrés minutos.

*Acta Ordinaria N° 28-2021 celebrada por el Consejo Superior de Educación el 17 de mayo 2021, a las 05:30 p.m. y aprobada en sesión N° 32-2021 del 10 de junio 2021.*



GISELLE CRUZ MADURO  
PRESIDENTA



IRENE SALAZAR CARVAJAL  
SECRETARIA