



8 de noviembre de 2023

DAJ-C-120-2023

Señor

José Roberto Padilla Pineda

Director

Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

ASUNTO: Atención a oficio N.º DVM-PICR-DGDR-1413-08-2023

Estimado señor

Me dirijo a usted con ocasión de saludarle. En atención a la solicitud presente en el oficio de cita, ingresado en esta Dirección en la referencia interna N.º 4137, expediente interno N.º DAJ-DCAJ-EXP-743-2023, me permito manifestar lo siguiente:

1. Objeto de la consulta

En la gestión se solicita se emita un criterio legal sobre los aspectos que expone:

“En primer lugar, se consulta sobre las reformas realizadas a los artículos 50 y 56 la Ley General de la Administración Pública a los órganos colegiados y su alcance con respecto a los Consejos de Profesores de los centros educativos de secundaria.

Particularmente, existe duda acerca de si los Consejos de Profesores son o no son órganos colegiados, pues de serlo, deberían cumplir con todas las obligaciones de los mismos, siendo las más recientes la grabación en audio y video de las sesiones y la transcripción íntegra de las actas.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 2

Así, la consulta concreta versa sobre la naturaleza de los Consejos de Profesores, y si los mismos deben considerarse órganos colegiados sujetos a las obligaciones impuestas por la Ley General de la Administración Pública y otra normativa relacionada, o no.

(...)

*La segunda consulta es sobre la legalización de los libros de actas de los Consejos de Profesores (...) es necesario legalizar un libro de actas, no obstante, el Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media, no señala **quién es el competente para legalizar los libros respectivos.**" (El resaltado no corresponde al original)*

2. Análisis de admisibilidad

La potestad consultiva ante esta Dirección, como órgano superior consultivo técnico-jurídico, se desprende del Decreto Ejecutivo N.º38170-MEP del 30 de enero de 2014, denominado "*Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*", en su artículo 13, donde se dispone que le "*corresponde asesorar a las autoridades superiores y dependencias institucionales sobre los asuntos de su competencia, así como emitir criterios técnico-jurídicos que serán de acatamiento obligatorio. También podrá asesorar al nivel regional, según los lineamientos técnicos establecidos para tales efectos.*"

Así, el ejercicio de esta potestad consultiva se encuentra enmarcado por un ámbito objetivo y otro subjetivo: Asesorar y brindar



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 3

criterios de índole legal, lo cual constituye el aspecto objetivo de dicha función; y por su parte, el ámbito subjetivo se circunscribe, únicamente a las autoridades superiores del Ministerio de Educación, los Directores de las Oficinas Centrales y los Directores Regionales de Educación, de modo que toda gestión que no encuadre dentro de las competencias indicadas, son devueltas sin el análisis pretendido, ya que tales concreciones en la admisibilidad de la consulta ante esta Dirección, obedecen a la finalidad propia de esta dependencia (órgano superior consultivo técnico-jurídico) en concordancia con el fin del ejercicio de esta función, siendo que **no se pretende sustituir a las distintas oficinas en la toma de decisiones y en su accionar competencial, sino orientar a la administración desde la perspectiva del derecho, lo cual se refleja en la imposibilidad de conocer y resolver casos concretos, pues tal situación podría derivar en transfigurar la función asesora, para asumir un rol decisor, lo cual implica trasgredir la esfera de actuación determinada por la norma, violentando el principio de legalidad.**

Lo anterior es conforme a lo establecido el Decreto Ejecutivo N.º38170-MEP y se evidencia en la Directriz número DM-774-06-2018 denominada "*Parámetros para solicitud de criterio jurídico ante la DAJ*" emitida por el Despacho Ministerial y la Circular DAJ-0022-12-2021 emanada por esta Dirección, de manera que, toda gestión debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los requerimientos dispuestos para ser considerada por el fondo.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 4

Una vez efectuado dicho estudio en la presente gestión, se determina que se cumple con lo requerido, por lo que se procede con la emisión del criterio pertinente en términos generales, conforme a la normativa aplicable y no sobre las acciones que tendrán que tomarse en el caso en concreto.

3. Criterio técnico de la dependencia consultante

En el oficio de consulta se consigna el criterio requerido para que esta Dirección valore las dudas por el fondo. En el mismo se indica:

“(...) es nuestro criterio que los Consejos de Profesores son órganos colegiados, pues consideramos que tienen las características de los mismos, a saber:

1. Tienen una norma específica que los crea y regula, a saber el Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

2. Está integrado por un grupo de funcionarios que expresamente son señalados en el artículo 8, párrafo primero, del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media Decreto 2 dicho, por lo que existe un “colegio”.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 5

3. Tiene atribuciones o funciones específicas establecidas en el artículo 8 Reglamento mencionado y las mismas no son delegables, pues la norma no habilita esta posibilidad.

4. Sus integrantes tienen derecho a voz y voto, según el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

5. Tienen un presidente, que es el Director del Colegio, quien tiene voto de calidad, véase el artículo 7, inciso 4, punto b) y el artículo 9 inciso a) y f) del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

6. Sesionan de manera periódica, en sesiones ordinarias y extraordinarias, véase el artículo 7, inciso 4, parte a) y artículo 8 del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

7. Está establecido un quorum mínimo para sesionar, que son dos terceras partes, véase el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

8. Se toman acuerdos por mayoría absoluta, véase el artículo 9 inciso a) del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 6

9. Los acuerdos deben consignarse en un acta, las cuales son firmadas por el Presidente y el asistente o secretario del Colegio, véase el artículo 7, inciso 4, punto c) y artículo 8 del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

10. Sus acuerdos pueden ser vetados por parte del Director del Colegio, véase el artículo 7, inciso 4, punto e) del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

11. Los acuerdos pueden ser recurridos mediante el recurso de revisión, véase el artículo 9 inciso d) del Decreto Ejecutivo 2 Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media.

(...)

quién es el competente para legalizar los libros respectivos. Sobre esto, opinamos que existen varias opciones que sometemos a su consideración:

a) El Director del centro educativo como Presidente del Consejo de Profesores y superior jerárquico de todo el personal destacado en la institución y responsable de todo, tal como lo establece el artículo 73 Del Decreto Ejecutivo 35513-MEP;

b) El Supervisor del circuito como superior inmediato del Director, de conformidad con el artículo 77 Del Decreto



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 7

Ejecutivo 35513-MEP, y funcionario ajeno al Consejo de Profesores (pues no lo integra).

c) La Unidad Documentación Interna y Legalización de Libros de la Auditoría Interna del MEP, que legaliza los libros de Inventario General de los centros educativos, los libros de los órganos colegiados del MEP, las comisiones institucionales del MEP y los libros de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.”

4. Estudio de fondo

a. Órganos colegiados

El Derecho Administrativo costarricense, específicamente en el Capítulo III, Título I del Libro I de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), Ley N.º 6227, contempla a los órganos colegiados dentro del aparato administrativo nacional y detalla algunos aspectos referentes a su funcionamiento.

La doctrina y la jurisprudencia administrativa sostienen que la característica distintiva de estos órganos es precisamente la **colegialidad**, la cual implica una pluralidad de integrantes que se encuentran en una **relación de igualdad entre ellos**; a éstos se les asigna el deber de concurrir a las reuniones o sesiones, que es donde se lleva a cabo el **procedimiento colegial** –otra peculiaridad de los



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 8

órganos en cuestión, resultado del principio de colegialidad dicho¹ que se basa en que quienes integran el órgano les asisten los derechos de voz y voto, de modo que **a partir de los actos de participación deliberativa y la respectiva votación, se conforma colectivamente la voluntad del órgano, de manera que la voluntad administrativa responde a la manifestación ideológica de la mayoría,**² ello en virtud de los principios que lo rigen: colegialidad, simultaneidad, participación, pluralismo. Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR) ha manifestado:

“EN CUANTO A LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

(...)

Para el ejercicio de esa función, el ordenamiento establece un régimen de funcionamiento particular, que lo diferencia del accionar de un órgano unipersonal y de un órgano compuesto. Este régimen está marcado por los principios de colegialidad, simultaneidad, participación, pluralismo, principios que informan la formación de la voluntad colegial a través de la deliberación.

El carácter pluripersonal del órgano manifiesta una forma de organización participativa y más democrática, en contraposición con formas centralista, autoritarias o en todo caso fuertemente jerarquizadas propia de la estructura unilateral. En efecto, la colegialidad permite que diversos

¹ Procuraduría General de la República (2015) Pronunciamiento C-326-2015.

² Alessi, R (1970) *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, Tomo I, p.110.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 9

sectores relacionados con un ámbito determinado participen en la adopción misma de decisiones en dicho ámbito. Pero, además, la colegialidad es un medio de incorporar a la estructura administrativa encargada de decidir, diversos elementos técnicos, económicos o sociales susceptibles de dar una opinión calificada para la toma de decisiones. Sobre este tema se ha indicado:

“La colegialidad de las instituciones llamadas a ejercer funciones representativas de interés diversos constituye un elemental requisito para permitir el cumplimiento de la finalidad para la que han sido creadas por cuanto los órganos monocráticos, al estar integrados por una sola persona, no ofrecen la pluralidad necesaria para asumir la diversidad que la representación exige en sí misma...”. Julián VALERO TORRIJOS: Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.”³ (El resaltado no corresponde al original)

“(...) la característica esencial de aquel tipo de órganos es precisamente, la colegialidad; el cual implica, que al estar el órgano conformado por una pluralidad de integrantes que se encuentran en una relación de igualdad recíproca u horizontal, la voluntad del órgano se deba formar a través de un

³ Procuraduría General de la República (2009) Dictamen C-348-2009



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 10

procedimiento colegial⁴ según el cual la mayoría domina el colegio y es considerada como voluntad del órgano (Entre otros, el dictamen C-314-2020 de 10 de agosto de 2020).

Tal como se desprende de lo anterior, el régimen de los órganos colegiados está marcado por los principios de colegialidad, simultaneidad, participación y pluralismo, principios que llevan a la formación de la voluntad del colegio a través del mecanismo de la deliberación.⁵ (Énfasis personal)

Un tercer aspecto que los distingue es que las **competencias** que posee **no son delegables**, salvo la instrucción de sus acuerdos que se le puede delegar al secretario del órgano, ello en virtud de que, en principio, su creación y la definición de sus competencias se efectúan vía legal o reglamentaria –según se trate de potestades de imperio o no– conforme a lo dispuesto en el numeral 59 de la LGAP.⁶

De manera que los órganos que se caractericen por la colegialidad, apliquen el procedimiento colegial y posean

⁴ Este implica, grosso modo, que para que un colegio administrativo adopte un acto administrativo – denominado acuerdos – debe deliberar los asuntos – previamente incorporados en el orden del día – y después votarlos.

⁵ Procuraduría General de la República (2023) Dictamen PGR-C-098-2023

⁶ “Artículo 59.–

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.

2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.

3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.”



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 11

competencias indelegables claramente definidas, se consideran órganos colegiados y por ende, deben acatar las normas aplicables a los mismos. Tales órganos además constituyen mecanismos que permiten la participación de diversos sectores relacionados con un ámbito determinado en la adopción de decisiones.

b. Consejos de Profesores (Consejos)

Los Consejos de Profesores son creados vía legal por la Ley N.º181, “Código de Educación”, la cual dispone su integración, la frecuencia de sus sesiones, el quorum estructural y el funcional, así como la obligatoriedad de asistencia a las convocatorias que se realicen indicando:

“Consejo de profesores

Artículo 300.- Cada institución de Educación Media tendrá un Consejo integrado por el Director, el Orientador, los profesores, los auxiliares de Orientación, el Bibliotecario y el Secretario, quienes sólo podrán dejar de asistir a las sesiones por justa causa. Se reunirá ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando el Director lo convoque por decisión propia o a petición de una cuarta parte del total de sus miembros. El Consejo no podrá celebrar sesión si no es con las dos terceras partes del total de sus miembros. (...)



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 12

Artículo 301. – Los acuerdos del Consejo se tomarán por la mayoría absoluta del total de sus miembros. En caso de empate, el voto del Director se contará por dos.”

En iguales términos se reitera a nivel reglamentario lo dispuesto en el numeral 300 transcrito, según se observa en el “*Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media*”, Decreto Ejecutivo N.º2, en su “*Capítulo III Del Consejo*”, primeros párrafos del ordinal 8, donde además se incluyen las atribuciones del órgano:

“Artículo 8º–Cada institución de Educación Media tendrá un Consejo integrado por el Director, el Orientador los Profesores, los Auxiliares de Orientación, el Bibliotecario y el Secretario, quienes solo podrán dejar de asistir a las sesiones por justa causa.

Se reunirán ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando el Director lo convoque por decisión propia o a petición de una cuarta parte del total de sus miembros;

El Consejo no podrá celebrar sesión sino con las dos terceras partes del total de sus miembros. (...)

Son atribuciones del Consejo:

1) Conocer de los asuntos que sometan el Director o cualquiera de los demás miembros, que no sean la expresa competencia de aquél;

2) Planificar las proyecciones sociales de la institución dentro de las líneas generales del sistema educativo;



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 13

3) Conocer de los informes de los Departamentos de la institución.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 42175 del 27 de enero del 2020)

4) Conocer de los asuntos disciplinarios que le asigna el presente reglamento;

5) Conocer y brindar resolución a las situaciones, casos o temáticas que incidan en la buena marcha de la institución y que le sean planteadas por parte del director o directora de la institución o quien asuma sus funciones.

Con el fin de propiciar la atención directa de cada caso por el Consejo y evitar el fenómeno del exceso de cargas labores docentes, la dirección del centro educativo y el propio Consejo se encuentran imposibilitados a efecto de conformar comisiones permanentes y especiales en las que se asuman funciones propias de la dirección, un departamento en particular, del personal docente, administrativo docente o técnico docente.

(Así reformado el inciso anterior mediante el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 42175 del 27 de enero del 2020)

6) Conocer de las gestiones que plantee la Directiva del Gobierno Estudiantil;

7) Dictar el Reglamento Interno del Colegio, para cuya vigencia necesita de la aprobación del Ministerio de Educación Pública. El Reglamento Interno se hará sin contrariar las normas generales del Reglamento General de Establecimientos Oficiales de Educación Media.”



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 14

Por su parte, el ordinal 9 del mismo Reglamento instaura las reglas que rigen la toma de acuerdos:

“Artículo 9°-Los acuerdos del Consejo se sujetarán a las siguientes normas:

a) Se tomarán por mayoría absoluta del total de los miembros del Consejo, cuando éste u otros reglamentos no dispusieren una votación calificada diferente;

b) Cuando hubiere empate, el voto del Presidente se computará dos veces;

c) Las votaciones serán nominales cuando así lo solicite uno o más de sus miembros y así lo decida el Consejo por simple mayoría.

Los acuerdos que se refieren a la aplicación de sanciones disciplinarias a los educandos, se tomarán mediante votación secreta, pero el resultado se consignará en acta.

En todo caso, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que su voto conste en acta y hacer de ello el uso que mejor convenga a sus intereses;

d) Los acuerdos adquirirán firmeza al concluir el día hábil siguiente a aquel en que fue tomado, salvo que en su contra se haya interpuesto veto por parte del Director o recurso de revisión por parte de tres de sus miembros este recurso implicará la reconsideración del acuerdo en la sesión siguiente;

e) Los acuerdos firmes del Consejo sólo tendrán validez y surtirán sus efectos en tanto que no se opongan a la



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 15

Constitución, las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes. Sin embargo, los miembros que concurrieren con su voto a tomar acuerdos viciados de nulidad, así como el Director que no los vetare, serán responsables disciplinariamente, sin perjuicio de otras responsabilidades, de conformidad con el Estatuto de Servicio Civil y el ordenamiento jurídico vigente;

f) El Consejo sólo podrá sesionar válidamente bajo la presidencia del Director de la Institución o de quien temporal y legalmente ejerciere sus funciones; y

g) A las sesiones del Consejo, además de sus miembros, podrán asistir con voz y sin voto, los invitados especiales del Director, para tratar asuntos de especial interés académico, técnico o pedagógico, para la institución.”

De especial mención constituye el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N.º 2, pues prohíbe a las personas miembros de los Consejos “*dar a conocer los acuerdos tomados o comentar las opiniones allí externadas, a menos de haber sido comisionados para hacerla por el Director o por el propio Consejo.*” Incluso prevé, en caso de incumplimiento de lo anterior, la aplicación de “*las sanciones disciplinarias que determina el Estatuto del Servicio Civil.*”

Ahora bien, respecto a los Consejos, compete a la figura de director institucional las siguientes tareas:

*“Artículo 7º–Son obligaciones y atribuciones del Director:
(...)”*



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 16

4) *Con respecto al Consejo de Profesores*

a) Realizar las convocatorias. Cuando estas fueren para la celebración de Consejo Extraordinario, a solicitud de no menos de la cuarta parte del total de sus miembros, deberá realizar la convocatoria dentro de los ocho días hábiles siguientes, siempre que los asuntos señalados sean de competencia del Consejo, caso contrario, rechazará la solicitud, en forma razonada, dentro de los dos días hábiles siguientes. Esta decisión es recurrible ante el Ministro de Educación dentro del término no mayor de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación del rechazo. En toda solicitud a Consejo Extraordinario deberá indicarse con claridad el o los asuntos que los petentes quieran someter al Consejo;

b) Presidir las sesiones;

c) Ejecutar los acuerdos firmes;

d) Firmar junto con el Asistente del Centro, (Secretario de Colegio), las actas de las sesiones; y

e) Interponer el veto, por razones de oportunidad, conveniencia o legalidad, a los acuerdos del Consejo.

El veto deberá interponerse dentro del día hábil siguiente a la fecha en que se tomó el acuerdo y se comunicará a los miembros del Consejo mediante circular que contendrá las razones que justifiquen el ejercicio de este derecho.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 17

La interposición del veto implicará que el Consejo deberá reconsiderar el asunto en su sesión siguiente, y si este no compartiere las razones aducidas en el veto, mediante votación no inferior a las dos terceras partes del total de sus miembros, se elevará el asunto al Ministro de Educación quien resolverá en definitiva.”

De lo expuesto se extrae que los Consejos de Profesores fueron creados vía legal y desarrollados mediante Reglamento. Del articulado se concluye que estos órganos son colegiados, ya que se caracterizan por la colegialidad, deben aplicar el procedimiento colegial para la definición de la voluntad del órgano y poseen competencias indelegables claramente definidas. Igualmente, aseguran la participación de diversos actores vinculados directamente con el servicio educativo. Por lo tanto, los Consejos deben acatar las normas aplicables a los órganos colegiados.

c. Grabación en audio y video de las sesiones y la transcripción íntegra de las actas

“La Ley para mejorar el proceso de control presupuestario, por medio de la corrección de deficiencias normativas y prácticas de la Administración Pública,” N.º 10053 del 25 de octubre de 2021, mediante el artículo 2 reformó lo dispuesto en los numerales 50 y 56 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto a la forma de consignar las sesiones de los órganos colegiados. Dicha reforma, por disposición de su transitorio único, entró a regir un año después



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 18

de su publicación –el 11 de noviembre de 2022– quedando el ordinal afectado de la siguiente manera:

“Artículo 50– Los órganos colegiados nombrarán un secretario, quien tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Grabar las sesiones del órgano y levantar las actas correspondientes, las cuales constituirán una transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas.

(...)

c) Las demás que le asignen la ley c)() los reglamentos.*

() (Nota de Sinalevi: Se transcribe el texto literal, tal y como fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta)”(El resaltado no pertenece al original)*

“Artículo 56–

1) Las sesiones de los órganos colegiados deberán grabarse en audio y video y ser respaldadas en un medio digital que garantice su integridad y archivo de conformidad con la legislación vigente. Será obligación de todos los miembros del cuerpo colegiado verificar que se realice la grabación de la sesión y constituirá falta grave el no hacerlo.

2) De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, la transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas, la



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 19

forma y el resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

3) Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.

4) Las actas serán firmadas por el presidente y por aquellos miembros que hubieran hecho constar su voto disidente.

(Así reformado por el artículo 2° de la Ley para mejorar el proceso de control presupuestario, por medio de la corrección de deficiencias normativas y prácticas de la administración pública, N° 10053 del 25 de octubre de 2021)” (Destacado propio)

A fin de tener claridad de los alcances de la norma y garantizar su correcto empleo dentro del marco de los principios que rigen el actuar administrativo, es menester recurrir de forma primigenia a dos métodos interpretativos: En primera instancia, a la lectura de la letra plasmada, siendo entonces, la regla interpretativa preferente la literalidad, aplicable cuando los términos empleados en el instrumento a analizar son claros y precisos, en cuyo caso, debe aplicarse el sentido gramatical. Sumado a ello, el método sistemático integra el análisis, pues implica que el canon debe ser valorado considerando las conexiones de este con la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte, a la luz de elementos que



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 20

le dan sentido y contenido, en el entendido de que debe existir un orden coherente.

Al aplicar ambos métodos en el presente análisis, se observa que el articulado analizado no posee excepciones, por lo que todo cuerpo colegiado debe aplicar las reglas allí dispuestas, tal y como lo señala el ente Procurador al pronunciarse sobre la reforma dicha:

“Como se observa en la reforma operada, a partir del 11 de noviembre de 2022, los órganos colegiados se encuentran obligados a respaldar todas sus sesiones en audio y video y, además, deben levantar un acta con la transcripción literal de todas las intervenciones realizadas. Debido a las nuevas obligaciones que se imponen en la reciente reforma a la legislación en cuanto al uso de soportes digitales que garanticen la integridad y archivo de las sesiones, el legislador optó por otorgar un plazo de un año en el transitorio de la ley, para que los distintos órganos colegiados pudieran adquirir las herramientas necesarias para ese fin.”⁷ (Énfasis personal)

En cuanto a la literalidad exigida en las actas, la autoridad Procuradora aclaró:

“Al respecto, debemos recordar que esta Procuraduría ha venido reconociendo en su jurisprudencia administrativa que el

⁷ Procuraduría General de la República, (2022) Dictamen N° PGR-C-207-2022



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 21

levantamiento del acta es necesario para consignar las deliberaciones y decisiones tomadas en el seno del órgano colegiado, por lo que constituye una herramienta indispensable y obligatoria para plasmar la voluntad administrativa.

Tanto en doctrina como en la jurisprudencia de esta Procuraduría se ha dejado consignada la importancia de las actas como medios para garantizar el acceso y control de los particulares a las decisiones adoptadas por el colegio en una determinada sesión, garantizándose a través de ellas los principios de transparencia y publicidad.

*El acta en consecuencia, constituye un elemento de validez del acto administrativo y además demuestra la discusión, deliberación y votación de los acuerdos que se adopten en el seno del órgano colegiado, a partir de lo cual el administrado puede garantizarse el conocimiento, control y fiscalización de las decisiones ahí adoptadas, en ejercicio de la garantía de acceso a la información que le reconoce el artículo 30 de la Constitución Política. Es por ello, que el acta busca asegurar la transparencia en el ejercicio de las competencias del órgano al poner en evidencia los criterios y opiniones de los miembros que lo conforman, motivo por el cual, una vez aprobada el acta, ésta se constituye en **un documento público**.*

La importancia del acta nos lleva a reconocer que no basta una descripción sucinta de lo acontecido, sino que ésta debe reflejar de la manera más fiel posible lo ocurrido, eliminando hasta donde sea posible la discrecionalidad del secretario a la



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 22

hora de confeccionarla. Precisamente por ello, la reforma legal operada impone la obligación de una transcripción literal.

El concepto de lo literal, sin embargo, debe ser interpretado en este caso de manera razonable, pues estimamos que una aplicación rígida del término puede llevarnos a una paralización del órgano colegiado y a un fin no querido por el legislador, especialmente cuando nos encontramos frente a largas discusiones que incluyen tartamudeos, interjecciones, repeticiones y expresiones irrelevantes de los interlocutores.

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública, obliga a interpretar la norma de la forma que mejor satisfaga el fin público y tampoco pueden olvidarse los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, que obligan a interpretar de manera lógica los conceptos, sin olvidar la utilidad práctica en la consecución del fin encomendado al órgano colegiado.

(...)

Por lo anterior, es claro que en este caso debe interpretarse la frase “transcripción literal”, sin olvidar cuál fue el objetivo de la reforma legal.”⁸ (El resaltado no corresponde al original)

No se omite manifestar que en el caso de los Consejos de Profesores se debe tener especial cuidado con el contenido de las actas y las grabaciones, pues según se desprende de las atribuciones de tales Consejos, pueden tratar tópicos que involucren personas menores de edad e información sensible, por lo que al constituirse el

⁸ Idem op. cita 7



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 23

acta en un documento público se recalca el adecuado resguardo de los datos pertinentes, según ha sostenido la misma PGR:

“En todo caso, tal como lo señalamos en el dictamen PGR-C-207-2022 que ya mencionamos, aun cuando la reforma legislativa operada en los numerales 50 y 54 no lo contempló de manera expresa, no debe olvidarse que los órganos colegiados deben velar por la tutela de los derechos fundamentales y en virtud de lo establecido en el numeral 24 de la Constitución, no pierden su obligación de resguardar la información de carácter confidencial y privada que deban discutir durante las sesiones, especialmente aquella que tiene un fuero de protección especial como los secretos de Estado, información que legalmente sea calificada como confidencial por razones de interés público, los secretos comerciales, la información tributaria, los datos sensibles, entre otros.”⁹
(Destacado propio).

Sobre la información a resguardar, el artículo 24 de la Constitución Política garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible, lo que implica que la información confidencial protegida y la determinación de esa naturaleza no es un asunto fijado discrecionalmente por la Administración, sino que debe estar expresamente ordenado en la Norma Magna o en la ley, por tratar derechos fundamentales, materia que califica como reserva de ley.

⁹ Procuraduría General de la República, (2023) Dictamen N.º PGR-C-132-2023



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 24

En virtud de ello, se promulgó la Ley N.º 8968 “*Protección de la Persona frente al tratamiento de sus Datos Personales*”, cuyo objeto es garantizar el derecho a la autodeterminación informativa en relación con la vida, actividad privada, otros derechos de la personalidad, y la defensa de la libertad e igualdad en el tratamiento automatizado o manual, de los datos correspondientes a cada persona o sus bienes (Artículo 1). Así, el numeral 3 desarrolla conceptos de interés:

“ARTÍCULO 3. – Definiciones

(...)

b) Datos personales: cualquier dato relativo a una persona física identificada o identificable.

c) Datos personales de acceso irrestricto: los contenidos en bases de datos públicas de acceso general, según dispongan leyes especiales y de conformidad con la finalidad para la cual estos datos fueron recabados.

d) Datos personales de acceso restringido: los que, aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública.

e) Datos sensibles: información relativa al fuero íntimo de la persona, como por ejemplo los que revelen origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o espirituales, condición socioeconómica, información biomédica o genética, vida y orientación sexual, entre otros.

(...)



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 25

i) Tratamiento de datos personales: cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas mediante procedimientos automatizados o manuales y aplicadas a datos personales, tales como la recolección, el registro, la organización, la conservación, la modificación, la extracción, la consulta, la utilización, la comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a estos, el cotejo o la interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción, entre otros.” (Énfasis personal)

Al respecto, el numeral 9 detalla:

“ARTÍCULO 9. – Categorías particulares de los datos

Además de las reglas generales establecidas en esta ley, para el tratamiento de los datos personales, las categorías particulares de los datos que se mencionarán, se regirán por las siguientes disposiciones:

1. – Datos sensibles

Ninguna persona estará obligada a suministrar datos sensibles. Se prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros.

Esta prohibición no se aplicará cuando:



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 26

a) El tratamiento de los datos sea necesario para salvaguardar el interés vital del interesado o de otra persona, en el supuesto de que la persona interesada esté física o jurídicamente incapacitada para dar su consentimiento.

b) El tratamiento de los datos sea efectuado en el curso de sus actividades legítimas y con las debidas garantías por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refiera exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares con la fundación, la asociación o el organismo, por razón de su finalidad y con tal de que los datos no se comuniquen a terceros sin el consentimiento de las personas interesadas.

c) El tratamiento se refiera a datos que la persona interesada haya hecho públicos voluntariamente o sean necesarios para el reconocimiento, el ejercicio o la defensa de un derecho en un procedimiento judicial.

d) El tratamiento de los datos resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos, o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos sea realizado por un funcionario o funcionaria del área de la salud, sujeto al secreto profesional o propio de su función, o por otra persona sujeta, asimismo, a una obligación equivalente de secreto.



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 27

2.- Datos personales de acceso restringido

Datos personales de acceso restringido son los que, aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública. Su tratamiento será permitido únicamente para fines públicos o si se cuenta con el consentimiento expreso del titular.

3.- Datos personales de acceso irrestricto

Datos personales de acceso irrestricto son los contenidos en bases de datos públicas de acceso general, según lo dispongan las leyes especiales y de conformidad con la finalidad para la cual estos datos fueron recabados.

No se considerarán contemplados en esta categoría: la dirección exacta de la residencia, excepto si su uso es producto de un mandato, citación o notificación administrativa o judicial, o bien, de una operación bancaria o financiera, la fotografía, los números de teléfono privados y otros de igual naturaleza cuyo tratamiento pueda afectar los derechos y los intereses de la persona titular. (...)

De modo que según los datos que se trate, la ley los clasifica en grupos distintos a fin de proteger los derechos que involucran, estableciendo para esos efectos diferentes grados de acceso y restricciones en cuanto a su uso y manejo, por lo que la Administración debe tomar las medidas pertinentes para que su actuar asegure el cumplimiento de los parámetros legalmente constituidos. Finalmente,



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 28

se adjuntan al presente pronunciamiento, los criterios jurídicos de esta Dirección DAJ-C-0151-12-2021, DAJ-C-0048-2022 y DAJ-C-0095-05-2022, instrumentos que desarrollan a nivel general la temática de autodeterminación informativa en el contexto del sistema educativo costarricense.

d. Legalización del libro de actas

En lo concerniente a la legalización de las actas que levanten los Consejos de Profesores, la *“Ley General de Control Interno”*, Ley N.º8292, en su artículo 22 otorga la competencia de tal acto a las auditorías internas al disponer:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

(...)

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno. “

Sumado a ello, en su criterio PGR-C-290-2022 la PGR indicó que *“para llevar un debido control de lo que sucede en los órganos colegiados, las actas son transcritas en un libro denominado “libro de actas”, cuya finalidad es resguardar el orden, la autenticidad, integridad y legalidad de la información de los acuerdos tomados por*



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 29

los sujetos miembros del órgano. Asimismo, como elemento de control, previo a su utilización, las auditorías internas deben plasmar la razón de apertura como instrumento de control interno, competencia que se encuentra regulada en el artículo 22 de Ley N.º 8292 del 31 de julio de 2002, Ley General de Control Interno(...) Como se observa, es un mandato legal exclusivo de la auditoría interna realizar este acto de apertura y autenticidad, para estar conforme a los requerimientos legales que se necesitan y garantizar que todo el contenido plasmado posterior a esa razón, sea auténtico, veraz y sujeto a fiscalización.”

Sobre esta materia, corresponde indicar que el Decreto Ejecutivo N.º34427-MEP, “*Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública*”, en sus artículos 8 inciso e), 21 y 39 inciso B) apartado c), reitera las competencias conferidas por la Ley N.º8292 de cita, asignado a la Auditoría Interna las siguientes labores:

*“Artículo 8º-Competencias de la Auditoría Interna.
Compete a la Auditoría interna, primordialmente lo siguiente:
(...)*

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de banco y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.”



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 30

“Artículo 21.-Documentación Interna y Legalización de Libros. La Unidad de Documentación Interna y Legalización de Libros estará bajo la responsabilidad de un Jefe de Unidad, que entre sus funciones tendrá la apertura y cierre de los libros que corresponda llevar a los órganos bajo la competencia de la Auditoría Interna, (...)”

“Artículo 39.-Servicios de fiscalización. Dentro del ámbito institucional del Ministerio, la Auditoría Interna presta dos clases de servicios de fiscalización, los cuales deben darse con el debido cuidado profesional y de conformidad con la normativa y disposiciones legales que rigen la función de Auditoría Interna en el Sector Público.

Estos servicios son los siguientes:

(...)

B. Servicios preventivos: Se refiere a los servicios de asesoría, de advertencia y de autorización de libros. (...)

c) Autorización de libros: es un servicio preventivo que consiste en autorizar mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que llevan las diferentes dependencias del Ministerio, así como otros libros que a criterio del auditor interno sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno. El proceso de autorización se realiza de conformidad con las Normas Técnicas emitidas por la Contraloría General de la República específicas para ese servicio y con los



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 31

procedimientos definidos al respecto por la Auditoría Interna.”

En atención a las disposiciones antes indicadas, la Auditoría Interna de este Ministerio emitió en el año 2016 el “Manual de políticas y procedimientos para la autorización de libros de la dirección de auditoría interna del ministerio de educación pública”, instrumento que fue modificado parcialmente en el año 2017, insumos que resultan de interés para el desarrollo el proceso de legalización del libro de actas de Consejos de Profesores, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace web: <https://www.mep.go.cr/auditoria-interna>

e. Principio de legalidad

Como corolario, se hace referencia al principio de legalidad, cuya aplicación deriva de caracterizarse en ser la base del derecho administrativo y el límite de actuación del Estado. Postula una forma especial de vinculación de la Administración al ordenamiento jurídico, consagrado en los numerales 11 de la Constitución Política y de la “*Ley General de la Administración Pública*”, Ley N.º 6227, “*significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia*



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 32

solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado."¹⁰ Desde la perspectiva positiva, otorga potestades administrativas, habilita la actuación de la administración pública, y le concede la posibilidad de actuar. Desde un punto de vista negativo, invalida todo lo que se oponga al ordenamiento jurídico.

5. Conclusiones

En virtud de las consideraciones precedentes se concluye:

- Los Consejos de Profesores constituyen órganos colegiados creados por ley y desarrollados vía reglamentaria, pues se caracterizan por la colegialidad, deben aplicar el procedimiento colegial para la definición de la voluntad del órgano y poseen competencias indelegables claramente definidas, asegurando la participación de diversos actores vinculados directamente con el servicio educativo. Por consiguiente, estos Consejos deben acatar las normas aplicables a los órganos colegiados de conformidad con el principio de legalidad que permea toda la actividad de la Administración Pública.
- Los artículos 50 y 56 de la Ley General de la Administración Pública no poseen excepciones para su aplicación, lo que implica que todo órgano colegiado debe respetar lo allí estipulado.

¹⁰ Sala Constitucional (2012) Sentencia N° 0962-12



31 de octubre de 2023

DAJ-C-116-2023

Página 33

- La legalización de libros de los Consejos de Profesores corresponde a la Auditoría Interna de conformidad con la normativa expuesta.

Atentamente,

Daniel Alejandro Jurado Laurentin
Director

Elaborado por: DCN
Revisado por: FSP
Aprobado por: MGVD
Visto bueno: MLB

Anexos: N/A

C. Srs. Despacho Ministerial
Dirección de Programas de Equidad
Archivo

