

**DAJ-C-10-3-2019**

**17 de marzo, 2019.**

**Señor**

**Luis Felipe Dobles Junqueira**

**Director**

**Despacho del Ministro**

**Asunto:** Atención a oficio DMS-4218-12-2018, Proyecto de Ley Expediente No. 21.097.

**Estimado señor:**

Reciba un cordial saludo. Se procede a atender el oficio de cita.

### **1. OBJETO DE LA CONSULTA**

El gestionante solicita conocer el Proyecto de Ley Expediente No. 21.097, Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales y emitir criterio jurídico al respecto.

### **2. MOTIVO DEL PROYECTO**

El proyecto de marras parte de la necesidad de contar con una herramienta que permita dar mayor seguridad jurídica a la ciudadanía y asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales. Por ello es necesario determinar de manera "...fehaciente, clara e inequívoca, cuáles son esos servicios esenciales para poder proteger la prestación de los mismos a la sociedad, sin desconocer el derecho a la huelga de quienes pudieran sentirse afectados en un momento determinado. ..."

### **3. ANÁLISIS**

De seguido se exponen algunas consideraciones sobre las disposiciones más relevantes del proyecto desde la óptica de esta Cartera Ministerial.

### **3.1 Designación de Servicios Públicos Esenciales. Artículo 2.**

El artículo 2 señala que: Para cualquier efecto legal, serán considerados como servicios públicos esenciales aquellos brindados en “... i) la atención de menores de edad en la red de cuidado y en comedores escolares; ... o) la educación pública; ...”

Esta propuesta normativa se estima totalmente acertada en atención al interés superior del menor y a su indiscutible derecho a la educación.

#### **3.1.1 Educación en Costa Rica**

La educación es un derecho humano fundamental, consagrado en diversos tratados internacionales de derechos humanos: artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 13 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, todos ratificados en nuestro país, además tiene rango constitucional y legal así reconocido en la Ley Fundamental de Educación, Código de la Niñez y Adolescencia en su Capítulo V, entre otros.

Desde el año 1869, se declaró la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, para todos los costarricenses. Actualmente en la Carta Magna, este derecho se encuentra desarrollado de forma especial en su Título VII y se ha ido fortaleciendo a través del tiempo. La constituyente de 1949, amplió este criterio, al declarar gratuita la enseñanza media. Posteriormente, por medio de la reforma al artículo 78, se decretó la obligatoriedad de la enseñanza hasta tercer ciclo inclusive<sup>1</sup>. Además, la Constitución de 1949, incorpora principios de gran trascendencia social. Se declara la obligatoriedad, gratuidad y equidad de la educación pública estatal. De forma categórica establece que la

---

<sup>1</sup> Aguilar, O. (1984) Evolución Político Constitucional de Costa Rica, Litografía e Imprenta Lehmann S.A. San José, Costa Rica.

educación debe entenderse como un proceso integral, correlacionado en los distintos ciclos que lo componen, por lo que no puede verse satisfecho solo con una parte del mismo, sino que debe culminarse todo el proceso en los tiempos establecidos, cumpliendo con los estándares de calidad dispuestos por las Autoridades en la materia. Así también, del texto constitucional se desprende una preocupación sobre la calidad de la educación, la cual se manifiesta, entre otros aspectos, en la obligación que tiene el Estado de destinar un porcentaje significativo del gasto público para este rubro; además, del deber de supervisarla e incentivarla en el ámbito privado. En este mismo orden de ideas, sobresale el especial cuidado respecto al magisterio, a quienes el Estado evalúa periódicamente y capacita de forma permanente para el logro de los fines educativos.

Tal preponderancia, no solamente otorgada por el constituyente, si no reconocida a nivel mundial, se debe a la finalidad primaria de la educación: Propiciar el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social, política y cultural. Lo que la convierte un elemento indispensable para lograr el desarrollo económico y humano.

De manera que históricamente, se ha reconocido el papel fundamental que la educación ha tenido en nuestra sociedad, siendo medular en las transformaciones sociales del Estado, contribuyendo a un importante crecimiento económico al propiciar y elevar la competitividad y productividad del país y fungir como motor de desarrollo, impulsando mercados laborales más calificados sobre bases éticas de sentido humanista.

Desde una perspectiva sociológica, se le considera como el instrumento de movilidad social más efectivo para romper el ciclo de la pobreza, promotor de oportunidades, sustento de la paz y consolidación de la democracia que ha vivido Costa Rica<sup>2</sup>. En este sentido, es eficaz en el cierre de la brecha entre clases sociales, pues al pretender un desarrollo armónico e integral de cada persona, promueve las capacidades humanas necesarias para vivir e integrarnos en una sociedad global, con base en el ingenio, el conocimiento y las destrezas básicas, elevando los niveles de bienestar.

Lo anterior se ha logrado principalmente luego de que en el año 1948, se aboliera el ejército, visión plasmada por la Constituyente de 1949. Consecuencia de esta decisión,

---

<sup>2</sup> Procuraduría General de la República (2005) Opinión Jurídica OJ-189-2005.

Costa Rica redirige la inversión estatal a sectores estratégicos como la salud y la educación, constituyéndose esta última, la fuerza de política de Estado y de formadora de ciudadanía, base de la libertad y del entendimiento<sup>3</sup>.

Por ende, constituye una obligación constitucional del Estado, establecer mecanismos que aseguren el acceso y permanencia de todos los ciudadanos a una educación de calidad y formativa, que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad. Así pues, el Estado, debe garantizar la continuidad, regularidad, igualdad y universalidad de la educación, en tanto Derecho Fundamental, y la eficacia y la eficiencia del servicio público, para ello, debe eliminar los factores que provocan una diferenciación y discriminación en su disfrute, brindando toda la ayuda necesaria para alcanzar esos fines de manera continuada en todo el proceso educativo, según lo sostiene la Sala Constitucional, Resolución N° 02104 de las 14:59 horas de 23 de febrero de 2011. Para esto se requiere contar con recursos suficientes para dar acceso adecuado a una educación equitativa en los ciclos educativos que la Constitución y las leyes establecen, esfuerzos que se han visto materializados en la reforma constitucional referente al aumento en el gasto público para fines educativos, al pasar de un 6% al actual 8% del Producto Interno Bruto. Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendiente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2794-2003 de las 14:52 horas de 8 de abril de 2003)

Ahora bien, la educación posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución por

---

<sup>3</sup> Artavia, S. (2018) Transformaciones históricas en Costa Rica 70 años después de la abolición del ejército *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/5-transformaciones-historicas-de-costa-rica-70/P5DOADXQ5BAVBPDYOVHCAOLJIM/story/>

sí mismo (propio) o por terceros (impropio), bajo fiscalización estatal<sup>4</sup>; no abarca solamente un servicio educativo-académico, implica servicios de promoción de habilidades socioemocionales indispensables de forma individual y para la convivencia; protección, alimentación, recreación, salud entre otros, que se articulan y que se acceden en los 5000 centros educativos de todo el país. En esos espacios se promueven un conjunto de acciones, estrategias y procesos, en medio de vivencias y relaciones entre la comunidad educativa, encaminados a promover el arraigo, permanencia, participación, formación integral e inclusiva, el respeto de los derechos humanos, la convivencia y prácticas de vida saludable.

Es fundamental recalcar que el 96% de los centros educativos en Costa Rica son públicos y en ellos permanece el conjunto de nuestra niñez y adolescencia, un promedio de 7 horas diarias durante 10 meses al año, representan áreas bajo la supervisión de profesionales responsables, en ambientes controlados y seguros para el pleno desarrollo, donde incluso el desarrollo del arte, cultura, la actividad física y alimentación se rigen bajo parámetros expertos en aras de mejorar la calidad de vida de la población estudiantil.<sup>5</sup>

Precisamente por esta naturaleza y alcance de los servicios educativos, una interrupción de los mismos pone en peligro la seguridad y la salud de toda nuestra niñez y adolescencia, que se encuentra durante muchas horas, días y meses en los centros educativos, especialmente en áreas estratégicas como las siguientes:

- La seguridad dado el aumento de niños y adolescentes sin supervisión adecuada:

La falta del servicio educativo provoca una reorganización familiar para atender el cuidado de los menores, durante el período que debieron estar en el centro educativo. La insuficiencia de recursos y tiempo en la mayoría de las familias, para cubrir todos los servicios que se interrumpen (becas escolares, cuidado, pago de transporte). Se hace absolutamente necesario

---

<sup>4</sup> Sala Constitucional (2005) Resolución N° 6585-2005.

<sup>5</sup> DDC-DAEED-0126-03-2019 Y DVE-DPE-224-2019 Informe del Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado y el Departamento de Participación Estudiantil, folio 2.

trasladar y colocar a los menores en las casas propias o de allegados, en ocasiones comprometiendo su seguridad por no contar con la supervisión adecuada, y en ocasiones, expuestos en calles de comunidades con alto riesgo social.

Los estudiantes que no reciben el servicio educativo pueden tener acercamientos a conductas de riesgo en los contextos familiares y comunales por desocupación, vulnerabilizados ante consumo de drogas, reproducción de conductas por modelajes de conductas delictivas, relaciones familiares internas tensas y conflictivas por percepción de desocupación de los menores, trabajo infantil dentro del contexto del hogar y fuera en labores poco adecuadas, así como exposición excesiva y uso inadecuado tecnologías.<sup>6</sup>

De acuerdo a información proporcionada por el Hospital Nacional de Niños, según se extrae del periódico La Prensa Libre del 13 julio del 2018, en artículo escrito por Sergio Jiménez, en época de vacaciones aumenta el riesgo de accidentes, en esta época se registra un incremento hasta de un 20% de accidentes en los niños, y la mayoría de accidentes son casos por caídas, accidentes con vehículos de ruedas, ya sean o no motorizados, por mordeduras de perro, intoxicaciones y de quemaduras. Estas consultas tienen un elemento común, es que el menor no está siendo adecuadamente supervisado por un adulto. Incluso, la directora del Hospital de cita considera que es algo paradójico, pero cree que, los niños están más seguros en la escuela que en la casa.

➤ Salud mental y nutricional:

En las últimas décadas el Banco Mundial junto con otros aliados como el Programa Mundial de Alimentos, han venido analizando evidencia de cómo las intervenciones esenciales en salud, nutrición y educación,

---

<sup>6</sup> DDC-DAEED-0126-03-2019 Y DVE-DPE-224-2019 Informe del Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado y el Departamento de Participación Estudiantil, folio 3.

incluyendo los programas de alimentación escolar, en el grupo de niños, niñas y adolescentes, son esenciales para promover el capital humano.

La nutrición que reciben los niños en los comedores escolares de nuestro país es un elemento clave en esta etapa, ya que se contribuye al mantenimiento del estado nutricional de la población estudiantil mediante el aporte de un complemento diario, de acuerdo a los principios de equidad e inocuidad, y se promueve el desarrollo de hábitos adecuados y permanentes, así como de prácticas, saberes, actitudes y habilidades sobre alimentación sana, inocua, nutritiva y variada, que mejore la calidad de vida de la población estudiantil y favorezca la adopción de un estilo de vida saludable

Dado lo anterior, garantizar la alimentación que se brinda en el sistema educativo se convierte en un elemento fundamental para consolidar y garantizar el desarrollo de nuestros niños, en especial aquellos con mayor vulnerabilidad social, donde el servicio de alimentación escolar resulta en la única opción que tienen para garantizar los nutrientes diarios.

De esta manera, el papel de los programas de alimentación escolar que se brinda dentro de los centros educativos se convierte en una gran oportunidad y se reconocen como intervenciones costo-efectivas, necesarias y esenciales. El impacto de estos programas no sólo está relacionado con la mejora de indicadores como nutrición, asistencia y permanencia en el sistema educativo, sino también con efectos en el aprendizaje, especialmente aquellos vinculados con la atención y la memoria de corto plazo.

Su impacto en países como Costa Rica en los que la doble carga de la malnutrición está presente, es decir la convivencia de las deficiencias nutricionales con el sobrepeso y la obesidad son fundamentales. Todos estos aspectos hacen que los programas de alimentación escolar tengan una real contribución a las políticas de protección social, salud, nutrición, educación y económicas.

Esta iniciativa garantiza que los estudiantes cuente con una alimentación saludable durante su horario estudiantil, se favorezca un estado nutricional adecuado y la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

Por otro lado, el comedor estudiantil es un espacio para la promoción de la educación nutricional, ya que instala y modela hábitos de alimentación y estilos de vida saludables en la comunidad educativa, la cual integra la alimentación saludable, la actividad física y ambientes saludables. Paralelamente, se promueve el desarrollo de proyectos de huertas estudiantiles no sólo como un aporte de alimentos nutritivos al comedor, sino como una herramienta pedagógica que favorezca la educación nutricional.

Con estas premisas, el comedor estudiantil favorece la seguridad alimentaria y nutricional de la población estudiantil por medio del acceso de alimentos de calidad sanos y contribuye en la prevención de la obesidad infantil, documentada por el último Censo Escolar Peso y Talla (MEP/MS, 2016) y otras investigaciones nacionales, y que se constituye en el principal factor desencadenante de las enfermedades crónicas que representan la primera causa de consulta médica y de mortalidad en el país.

Actualmente el programa de alimentación escolar asigna el monto del subsidio en función del nivel de vulnerabilidad social donde se ubican los centros educativos. La cobertura del programa llega a 4.567 centros educativos con una población estudiantil de 807 108 beneficiarios. Alrededor de 1.370 centros educativos donde se brinda el servicio se ubican en zonas de alta vulnerabilidad social.

Con la interrupción del servicio educativo, cientos de estudiantes dejan de percibir alimentación, que en muchos casos representaba la única ingesta de alimentos al día, o bien, es la que mayor cantidad de nutrientes le aporta para mantener un estado saludable.



La suspensión del servicio educativo provoca además diferentes emociones y prácticas en la población estudiantil que afectan la salud emocional, entre ellas la autopercepción de desmotivación, preocupación, incertidumbre, aburrimiento y pérdida de interés por la actividad escolar, la desocupación propicia un ambiente vulnerable para prácticas nocivas como el consumo de drogas, alcohol, afectaciones derivadas de un periodo muy largo sin asistir a clases.

➤ Estudiantes con capacidades diferentes:

El acceso a un apoyo apropiado, como la intervención de docentes especializados en educación para esta población, apoyo económico, de transporte e implementos, son factores determinantes para alcanzar los derechos de las personas menores de edad con discapacidad, promoviendo infancias estimulantes, que los prepara para una participación plena y significativa en la adultez.

La Organización Mundial de la Salud, en su Informe Mundial sobre la discapacidad, Ginebra, 2011, sostiene que si bien la discapacidad puede ocurrir en cualquier familia, tiene un fuerte vínculo con la pobreza, pues aumenta el riesgo de discapacidad, desde los primeros momentos de vida al someterse las embarazadas a condiciones de salud reprobables, una dieta restringida y exposición a toxinas y contaminantes ambientales, todo lo cual tiene un efecto directo en el desarrollo fetal. Señala el informe mencionado que en la etapa de la niñez, los menores que viven en la pobreza, tienen más probabilidades de padecer retraso del desarrollo que los niños de niveles socioeconómicos más altos, porque están desproporcionadamente expuestos a una amplia gama de riesgos: nutrición inadecuada, falta de saneamiento e higiene, exposición a infecciones y enfermedades, falta de acceso a la atención de la salud, vivienda inapropiada o falta de vivienda, atención inadecuada de los niños, exposición a la violencia, el abuso y el abandono, mayor tensión y

depresión maternas, institucionalización y falta de estímulo. Además, ciertas pruebas sugieren que los niños con discapacidad y sus familias tienen más probabilidades de estar en desventaja económica y social que los niños sin discapacidad, ya que los padres disponen de menos tiempo para actividades generadoras de ingresos, sacan a sus hijos de la escuela para que cuiden de su hermano o hermana con discapacidad, y las familias deben enfrentar los costos adicionales asociados con la discapacidad, por ejemplo los de atención de la salud y transporte, por lo que la mayor parte de esta población se encuentra inmersa en la educación pública.

Cabe mencionar que la Educación Especial se oficializa en Costa Rica el 15 de marzo de 1944, mediante la Ley Constitutiva N° 61, la cual declara de interés público la atención de estudiantes con retardo mental, trastornos auditivos, de vista, del sistema vocal e impedimentos físicos. Luego, con la promulgación de la Ley Fundamental de Educación en 1957, se definió el deber ser de la Educación Especial en nuestro país, indicando que su objetivo es favorecer el desarrollo de las capacidades de esta población y su incorporación a la sociedad como elementos útiles. En los años 90, emerge una forma diferente de concebir la discapacidad en las Normas Uniformes de Naciones Unidas de 1993, las cuales impulsan nuevas leyes en varios países. En nuestro caso, la publicación de la Ley 7600. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Diario Oficial La Gaceta N° 102, del 29 de mayo de 1996), genera un cambio no solo en el lenguaje, sino también en la concepción de la Educación Especial al plantearla como: el conjunto de apoyos y servicios a disposición de los alumnos con necesidades educativas especiales, ya sea que lo requieran temporal o permanentemente (así reformado por el Artículo 23 de la Ley 7600). Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, promueve el paso de la Educación Especial de ser un subsistema y un lugar para “atender” un grupo específico al estudiantado que presenta discapacidad hacia

convertirse en un sistema de apoyos para los estudiantes con discapacidad que lo requieran. Esto a su vez, implica pasar de un modelo individual y jerárquico, en el que el especialista da la solución a los problemas, a un modelo colaborativo y centrado en los apoyos, en el que toda la comunidad educativa busca conjuntamente una respuesta educativa de calidad a todo el estudiantado, ofreciendo aportes desde perspectivas diferentes y complementarias, lo anterior fundamentado en el modelo social de la discapacidad y de derechos humanos. Tales apoyos educativos son vitales desde el punto de vista social y están conformados por las actividades, estrategias y recursos que se gestionan, organizan y disponen en las distintas áreas del funcionamiento humano y su contexto, los cuales pueden variar en temporalidad e intensidad, según lo requiera cada persona (Verdugo, A. y Shalock R., 2010). En el ámbito educativo costarricense, se clasifican en: personales, materiales o tecnológicos, organizativos y curriculares (MEP, 2013). De ahí la labor fundamental que se efectúa desde el ámbito educativo con estudiantes con capacidades diferentes, quienes en muchos casos reciben becas, transporte, alimentación especial según su condición, implementos para su uso cotidiano y atención personalizada por personal altamente calificado, servicios complementarios que se ven suspendidos durante periodos donde se interrumpen las lecciones, dejando a los beneficiarios sin percibir estas asistencias básicas para su desarrollo integral, poniendo en riesgo incluso, en muchos casos su salud, por no contar con personal idóneo para su cuidado fuera del centro educativo.

Al estudiantado con discapacidad que requieren apoyos conductuales y en particular a los estudiantes con el Trastorno del Espectro autista (TEA), se interrumpe de manera abrupta las rutinas y hábitos que dan estabilidad social y emocional a esta población estudiantil. La inestabilidad provocada con esta interrupción, genera mayor cantidad de crisis conductuales e

incluso, el incremento de medicación con los efectos secundarios que esto conlleva.

El impacto académico derivado de la interrupción de lecciones durante el tercer periodo lectivo del año 2018 se tradujo en 702 aprendizajes sin cubrir, correspondientes a todas las asignaturas, de las cuales 285 se consideran esenciales, incluidos los menores con capacidades diferentes.<sup>7</sup>

### **3.1.2 Servicios públicos esenciales en las sociedades democráticas**

Los servicios públicos pueden ser calificados de esenciales en el sentido estricto del término, según precisiones emitidas en 1983, por la Comisión de Expertos de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) al definirlos como "los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población"; adoptada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT; sin embargo, el término y sus alcances, dependen en gran medida de las condiciones propias de cada país.

Al analizar de forma específica el servicio de comedor estudiantil y el servicio de limpieza en instalaciones educativas a nivel internacional, han sido reconocidos como servicios esenciales por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, como se desprende del Caso núm. 2037 (Argentina), párrafo 102: "A este respecto, el Comité considera que las actividades que realiza el personal obrero de maestranza y servicios dependiente de la administración pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que han sido descritas de manera similar por las organizaciones querellantes y el Gobierno, se encuadran dentro de los servicios esenciales."

En cuanto a la educación, en los Estados Sociales y Democráticos de Derecho, constituye un factor determinante, y en particular la pública, pues busca brindar un escenario donde exista igualdad de oportunidades para todos los habitantes sin distinción alguno; asimismo, favorece la cohesión social y es la base del progreso económico que

---

<sup>7</sup> DDC-DAEED-0126-03-2019 Y DVE-DPE-224-2019 Informe del Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado y el Departamento de Participación Estudiantil, folio 5.

da lugar al Estado de bienestar. De ahí que, de forma especial, para este tipo de gobiernos, este derecho fundamental también es un servicio esencial.

La formación educativa a temprana edad, permite el desarrollo del individuo como persona y lo prepara para la vida en sociedad, para convertirse en un ciudadano, brindándole herramientas básicas para enfrentar el entorno de forma positiva y ser una persona que contribuye con el bien general, lo que fundamenta su condición de derecho humano esencial, ya que el futuro de esta población vulnerable es el que se encuentra en peligro, principalmente de aquellos con condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de la notoria desigualdad entre estudiantes que concurren a establecimientos públicos respecto a aquellos que asisten a establecimientos educativos privados, cuando los primeros ven interrumpido su proceso de aprendizaje, al no recibir contenidos completos por interferencias ajenas, convirtiéndolos en víctimas de un sistema que no tiene en cuenta su formación y sus posibilidades de futuro.

En este sentido tiene un papel preponderante la figura de los Directores de Centros Educativos y Supervisores de Centros Educativos, como representantes patronales en los centros de trabajo, quienes de acuerdo a las funciones propias de sus puestos son los encargados de la dirección, administración y en general la buena marcha de los servicios que se brindan en los centros educativos públicos, en virtud del artículo 5 del Código de Trabajo.

De importancia recalcar “que el Principio del Interés Superior del Menor constituye una pauta hermenéutica para que tanto el funcionario administrativo en general como propiamente el judicial, a la hora de emitir actos o resoluciones, opte por aquellos que resulten de mayor beneficio para el menor. Lo anterior se debe desarrollar desde una perspectiva infanticéntrica, según la cual lo que prima es la situación más favorable para la persona menor de edad, sin que para ello sean relevantes los enfoques estatocéntricos (interés del Estado) ni el adultocéntrico (interés de los adultos). (Ver resolución 2013-007081 en concordancia con la resolución 2011-012458, ambas de la Sala Constitucional).

### **3.1.3 Antecedente en Costa Rica: Efectos de la huelga sindical del 2018**

Ante la labor que tiene el Estado respecto a la educación, es necesario efectuar una lectura de los Informes Mensuales de Coyuntura Económica emitidos por el Banco Central manifiestan que “Coyunturalmente, la actividad económica de setiembre, mostró los efectos de las protestas de algunas organizaciones sindicales en oposición al proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El conjunto de los eventos señalados, generó que seis actividades económicas registraran tasas de variación negativas en la serie original del IMAE. Estas actividades son: agricultura, silvicultura y pesca (-4,9%), minas y canteras (-0,7%), manufactura (-2,8%), comercio (-1,4%), administración pública (-1,5%), enseñanza y salud (-5,9%). Estas actividades representan el 51,2% del total de la producción en la economía costarricense.” En igual sentido, para el mes de diciembre, el Informe sostiene que “De las quince actividades registradas en el IMAE, once mostraron una desaceleración en el crecimiento respecto a hace un año. Destacaron los servicios de enseñanza y salud, así como los servicios de administración pública, con una contracción de 3,4% y 1,1% respectivamente, caídas asociadas al impacto negativo del movimiento social en oposición al proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que inició en setiembre y paralizó parcialmente las actividades brindadas por el Gobierno en los centros educativos y en los servicios de salud.

Las actividades de servicios presentaron una variación de 1,4%, inferior en 2,9 p.p. respecto al crecimiento observado en octubre de 2017. Según el aporte a la tasa de variación interanual del IMAE, resaltaron los siguientes servicios: Los servicios de enseñanza y salud y los de administración pública presentaron contracciones de 2,5% y 0,3%, respectivamente, debido a la prolongación de la huelga que inició en setiembre en algunas entidades públicas

En particular, los servicios públicos de educación y salud presentaron una reducción de 7,4%.”

Según se extrae de los fragmentos transcritos, los movimientos de huelga sindical docente afectan de forma negativa la educación, no solo porque se ve menoscabado el derecho en todas las aristas que lo componen, si no también, desde el punto de vista de servicio público, pues se paraliza la prestación del mismo de forma indefinida. En el caso del año anterior, la afectación tuvo consecuencias nefastas por la prolongación del mismo

a lo largo de gran parte del ciclo lectivo, interfiriendo con todo el servicio educativo, el cual fue suspendido en la mayor parte del país, afectando la aplicación de las pruebas de bachillerato en colegios académicos y técnicos y al servicio de comedores escolares, en donde 773.002 estudiantes de todo el país vieron afectada su alimentación diaria, siendo fundamental informar con respecto a este punto que muchos de ellos reciben únicamente la alimentación brindada por el MEP para su subsistencia.

En general, los estudiantes sufren un atraso, no siempre recuperable en la recepción del conocimiento porque hay una ruptura en el avance del aprendizaje acumulativo, con la consecuente inequidad educativa, sumado a la interrupción de procesos que desarrollan su potencial artístico, creativo, deportivo, entre otros. Se produce una exclusión por irrupción de la dinámica escolar o sentido de pertenencia, ruptura en procesos de adaptación e integración estudiantil, aspecto que especialmente afecta en particular a la población que requieren apoyos específicos (educativos y psico-emocionales), pues la continuidad de los servicios es determinante para la adquisición de conocimientos y habilidades que se generan y fortalecen con la constancia del servicio educativo.

Por su parte, en el año 2018 durante los meses de setiembre a diciembre el servicio de alimentación de los estudiantes no tuvo continuidad y estabilidad si el funcionamiento de los centros educativos se interrumpe, ya que es dentro del centro educativo donde se desarrolla el servicio de comedores escolares. Durante el periodo de huelga (2018) solo un 30% de los centros educativos indicaron tener abierto el servicio de comedores (no garantiza que acudieran estudiantes, solo que estaban abiertos). Lo cual dejó por fuera del beneficio a más de medio millón de estudiantes en todas las zonas del país incluyendo aquellas de mayor vulnerabilidad social

Cabe subrayar, tal y como se extrae de la Sentencia de Segunda Instancia número 39 del TRIBUNAL DE APELACIÓN DE TRABAJO II CIRCUITO JUDICIAL SAN JOSÉ. SECCIÓN TERCERA, de las diez horas del diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, que resolvió sobre la solicitud de declaratoria de ilegalidad de la huelga del año 2018, es decisión del legislador categorizar un servicio como esencial:

**“En el presente caso, el servicio de educación, el cual es evidentemente, también, un derecho fundamental, no está contemplado como un servicio esencial -según se aprecia en el cuadro sinóptico incorporado en el considerando anterior-, pues sencillamente el legislador, aún a la fecha, no lo ha considerado como tal. Si bien podría ser que el derecho fundamental de huelga entre en colisión o conflicto con otros bienes jurídicos de similar relevancia -como la educación misma-, es lo cierto que, en los términos del numeral 61 constitucional, sólo el legislador puede definir y precisar en qué supuestos, tal y como establece la Sala Constitucional en el precedente aludido, debe decaer el primero en defecto de los segundos.”**

De igual forma, según lo menciona la sentencia de cita, sobre la duración de la huelga, es el legislador quien puede establecer límites a la duración de huelgas políticas.

### **3.2 Cobertura del inciso o) del artículo 2.**

El inciso o) del artículo N°2 del Proyecto de Ley indica “La educación pública”, sin embargo se estima que lo correcto sería “Servicios de educación”. De esta forma resultaría congruente con el Artículo 3 de este mismo proyecto, siendo que por derivación constitucional la norma fundamental en su artículo 79 tutela el servicio de educación admitiendo la iniciativa privada bajo la supervisión del Estado.

Los fundamentos normativos que han sido reseñados hasta aquí tienen por objeto permitir determinar que, sin lugar a dudas, el Derecho a la Educación, no solo es un derecho humano sino que además, por implicar el desarrollo de los individuos y de las sociedades, es un derecho de carácter esencial, que como tal, comprende su obligatoriedad y la indelegable obligación de los Estados para su prestación. En el contexto costarricense, el servicio educativo que se presta implica una serie de servicios conexos que determinan aspectos de salud y seguridad a los estudiantes, principalmente aquellos que son menores de edad.

Asimismo, supone que los estudiantes que reciben educación gratuita deben recibir sus clases todos los días, en los horarios establecidos, cumpliendo con el programa



educativo y el calendario escolar, sin sufrir interrupciones en su proceso educativo, aspecto que se garantiza al reconocer su esencialidad dentro de la sociedad costarricense, como se plantea en el presente proyecto de ley.

Por lo expuesto, una ley que defienda el derecho a educarse sin interferencias ajenas al ámbito educativo, es un mecanismo idóneo para garantizar los compromisos del Estado, en cumplimiento, de asegurar la protección especial a los estudiantes, específicamente la que les asiste a las personas menores de edad.

La educación pública como servicio esencial, visualiza a este derecho humano como un servicio público fundamental, que entraña derechos de carácter personal y social, que deben estar garantizados por el Estado.

Los profesionales en educación, son los responsables directos de garantizar el disfrute efectivo de este derecho, son los encargados de transmitir a los estudiantes conocimientos acordes a las directrices establecidas por las autoridades en la materia, por lo que constituyen pieza fundamental en la operatividad del ministerio del ramo, sin la labor estratégica en cuanto a conocimiento e implementación de las políticas educativas, es imposible asegurar el servicio de este derecho humano. De ahí la importancia que el docente se encuentre ejerciendo su función de conformidad con las normas que establece el MEP durante todo el ciclo lectivo.

#### **4. CONCLUSIONES**

- La educación es valorada como un derecho humano fundamental a nivel internacional y es consagrado en nuestro país de forma especial en la Carta Magna como un proceso integral.
- El Estado tiene el deber de garantizar el disfrute efectivo y pleno del derecho a la educación tomando las medidas pertinentes.
- De una lectura integral del contexto país de Costa Rica, se destaca el hecho que la educación y los servicios conexos que se brindan en este ámbito revisten de gran

impacto en la seguridad de las personas menores de edad, pues involucra aspectos fundamentales para la vida como la salud, nutrición y apoyos básicos de subsistencia para estudiantes con capacidades reducidas. Sin la continuidad del servicio de educación muchos niños no solo no podrán alimentarse adecuadamente, sino que además se verá afectado su proceso de formación, aprendizaje y desarrollo como ciudadanos. El concepto de servicio educativo supera la simple función de impartir lecciones, integrándose además de un conjunto de elementos indispensables para el desarrollo integral de sus destinatarios. Es por ello que la educación además de derecho constitucional es también un servicio público esencial. Y por lo tanto, su suspensión por motivo de huelga, aun en virtud de legítimos reclamos de los gremios sindicales, pone en peligro el desarrollo integral de los niños.

- Debe aclararse que para garantizar los servicios dichos, por la naturaleza de sus funciones, es necesario incluir dentro de nuestra legislación expresamente, a los Directores Institucionales y Supervisores de Educación como representantes patronales.

Atentamente.

**Mario Alberto López Benavides**

**Director**

Revisado por: María Gabriela Vega, Jefa Depto. Consulta y Asesoría Jurídica

Realizado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora de Consultas