

“Encendamos juntos la luz”

San José, miércoles 22 de febrero de 2023
DAJ-C-0021-02-2023

Señora
Ana Celia Domian Asenjo
Directora
Dirección Regional de Educación Guápiles
Presente

Asunto: Atención a oficio DREG-DIR-013-02-2023

Estimada señora:

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° 6474, expediente interno N° DAJ-DCAJ-EXP-2039-2022, me permito manifestar lo siguiente:

1. Objeto de consulta

En la gestión se solicita se emita un pronunciamiento técnico legal sobre la siguiente interrogante:

“¿El Consejo Asesor Regional y el Consejo de Supervisores, son considerados órganos colegiados y deben cumplir con lo que establece el artículo 56 de la Ley General de Administración Pública?”

2. Análisis de admisibilidad

La potestad consultiva ante esta Dirección, como órgano superior consultivo técnico-jurídico, se desprende del Decreto N° 38170-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.”*

“Encendamos juntos la luz”

En virtud de los alcances de los pronunciamientos emitidos por esta Dependencia, la Administración consideró pertinente detallar los requisitos para solicitar su emisión; así, el Despacho Ministerial, mediante la Directriz N° DM-774-06-2018, *“Parámetros para solicitud de criterio jurídico ante la DAJ”* y la Circular N° DAJ-0012-12-2021, los establece; de manera que toda gestión, debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los mismos para su consideración por el fondo.

La presente gestión fue ingresada inicialmente el 19 de diciembre del 2022; sin embargo, al efectuar el análisis de admisibilidad correspondiente, se detectó incumplimiento de requisitos de presentación, por lo que se procedió a la devolución del mismo mediante oficio DAJ-0099-01-2023. Posteriormente, el 3 de febrero del año en curso, se presenta nuevamente el trámite con lo requerido, por lo que se procede con la emisión del criterio pertinente.

3. 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° 6227, contempla 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 órganos en cuestión, resultado del principio de colegialidad dicho-¹ que se basa en que quienes integran el órgano les asisten

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

“Encendamos juntos la luz”

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

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.³ No obstante, en ejercicio de las facultades que se les atribuyen, las personas jerarcas institucionales pueden crear órganos colegiados para tratar ciertos asuntos que ellos determinen, posición sostenida por la Procuraduría General de la República en su pronunciamiento C-314-2020 del 10 de agosto del 2020 al externar:

*“Empero, debe reconocerse, sin embargo, que la Ley le atribuye a los jerarcas superiores la potestad de crear comisiones auxiliares o de trabajo transitorias o permanentes. Estas comisiones **son órganos colegiados, pero con un mandato definido y limitado** a los asuntos que le delegue el jerarca que las haya creado. En este sentido, es oportuno advertir que la potestad de crear comisiones auxiliares es inherente a la potestad jerárquica tal y como lo prevé el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, la cual habilita al jerarca, de un lado, para dar órdenes e instrucciones sobre el modo en que los funcionarios inferiores deben ejercer las competencias, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia, y del otro, para delegar sus funciones todo dentro de los límites y condiciones señalados por la ley, En todo caso, cabe denotar que la posibilidad de*

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

³ “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.”

“Encendamos juntos la luz”

crear estas comisiones está expresamente contemplada para el caso del Presidente de la República, artículo 26.g de la Ley General, y para el Consejo de Gobierno, artículo 46.g también de la Ley General.

*Luego es claro que como **parte del poder de organizar la forma en que se deben ejecutar las competencias de la respectiva institución, sea un reparto ministerial o un ente menor, el Jerarca puede crear comisiones auxiliares a las cuales delegarle funciones que le coadyuven en la consecución de los fines públicos que la Ley le ha encargado.***

Es oportuno, por consiguiente, precisar que las comisiones auxiliares o de trabajo son siempre, entonces, órganos subalternos al respectivo jerarca superior creados por éste, con la finalidad de que le asistan en los asuntos que el mismo jerarca le delegue. La conformación de estas comisiones auxiliares o de trabajo es, entonces, una potestad discrecional del Jerarca Superior, quien además determina los asuntos que debe discutir la respectiva comisión auxiliar y si dicha comisión va actuar de forma transitoria o si va a funcionar de modo permanente, sin que dichas comisiones auxiliares o de trabajo puedan, de ningún modo, invadir competencias que la Ley o el reglamento le atribuya a otros órganos de la administración, ni puede sustituirlos en el ejercicio de tales atribuciones.

*Ahora bien, debe indicarse que **en el tanto las comisiones auxiliares o de trabajo son órganos colegiados, aunque con un mandato limitado al objeto que se les haya delegado, deben cumplir con las reglas y principios jurídicos que rigen el funcionamiento de los órganos colegiados en general, (...)***

De manera que los órganos creados por la autoridad máxima de la Cartera Ministerial, que se caractericen por la colegialidad, apliquen el procedimiento colegial y poseen competencias indelegables claramente definidas, se consideran órganos colegiados y por ende, deben acatar las normas aplicables a los mismos.

Entre las disposiciones que les atañe, la LGAP señala en el ordinal 49 que los órganos colegiados poseen un Presidente que es nombrado según la normativa correspondiente y en su ausencia puede ser sustituido por un Presidente “ad-hoc” (artículo 51), locución latina

“Encendamos juntos la luz”

que es utilizada para designar a una persona que cumple un determinado fin.⁴ Igualmente deben nombrar en su seno un secretario o secretaria, que puede ser reemplazado por un suplente. (Numeral 50). Sobre la frecuencia de reunión es aquella que se establezca en la norma que los rige.

b. Los Consejos Asesores Regionales y los Consejos de Supervisión de Centros Educativos

El Decreto Ejecutivo N° 35513-MEP denominado *“Establece Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del Ministerio de Educación Pública (MEP)”* crea y regla los Consejos Asesores Regionales y los Consejos de Supervisión de Centros Educativos en sus numerales 43 al 52, los cuales constituyen dos instancias complementarias a la Dirección Regional de Educación (DRE) en los procesos de planificación y coordinación.

i. Consejo Asesor Regional (CAR)

Es el órgano encargado de *“mantener la visión de conjunto y de largo plazo de la Dirección Regional de Educación... coordinar y articular el funcionamiento de la Dirección Regional de Educación y promover el trabajo en equipo.”* (Ordinal 43) Lo integran **la persona Directora Regional de Educación quien preside**, la jefatura del Departamento de Asesoría Pedagógica, la jefatura del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros y un representante de los Supervisores de Centros Educativos elegido en el seno del Consejo de Supervisión de Centros Educativos. Además, podrá participar la Asesoría legal de la DRE cuando sea requerido por su superior jerárquico a efectos de asesorar en temas jurídicos. (Artículo 44). **Se reúnen, de manera ordinaria, una vez por mes (numeral 45) y sus funciones se detallan en el ordinal 46:**

⁴ Real Academia Española (2022) *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/ad%20hoc>

“Encendamos juntos la luz”

- a) Mantener un diagnóstico actualizado sobre el estado de la educación de la región, en todos los ciclos, niveles y modalidades.*
- b) Colaborar en la formulación y actualización de planes y estrategias regionales, tanto anuales como plurianuales, para enfrentar los problemas identificados, brindando especial atención al mejoramiento de la calidad de la educación y la reducción de la deserción estudiantil.*
- c) Colaborar con la formulación del Plan Anual Operativo (PAO) y el presupuesto anual correspondiente.*
- d) Garantizar la formulación oportuna del Programa Regional de Supervisión y del Programa Regional de Asesoría Pedagógica, de acuerdo con lo establecido en el presente decreto, así como su consistencia con el Plan Anual Operativo (PAO).*
- e) Promover la atención integral de los centros educativos con el fin de mejorar su capacidad de gestión académica y administrativa, mediante la programación de visitas colegiadas.*
- f) Dar seguimiento y evaluar el quehacer de la Dirección Regional de Educación y sus dependencias.”*

Según lo anterior, este Consejo es creado por el Poder Ejecutivo vía decreto, disponiendo en el mismo colegialidad, designando un presidente, la periodicidad de las reuniones y las funciones que le competen.

ii. Consejo de Supervisión de Centros Educativos (CSCE)

El CSCE lo conforman todos los supervisores de la Dirección Regional de Educación y **es presidido por la persona Directora Regional**, (artículo 50), quienes **se reúnen una vez al mes de forma ordinaria** (numeral 51). **Tiene a cargo la vigilancia del proceso de supervisión en todos los Circuitos Educativos de la Dirección Regional de Educación correspondiente, a fin de que se cumpla con las disposiciones del Manual de Supervisión de Centros Educativos**, según se extrae del artículo 49 del Decreto de cita. Igualmente le compete:

“Encendamos juntos la luz”

- “a) Promover la supervisión como un instrumento para el mejoramiento continuo del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la capacidad de gestión de los centros educativos.
- b) Apoyar la formulación del Plan Anual Operativo (PAO) y del presupuesto anual correspondiente, así como proporcionar los insumos requeridos.
- c) Formular, al inicio de cada curso lectivo, el Programa Regional de Supervisión, para todos los ciclos, niveles y modalidades; incorporando la programación de las visitas colegiadas acordadas por el Consejo Asesor Regional.
- d) Programar foros, encuentros y actividades regionales para compartir experiencias profesionales relacionadas con el ejercicio de la supervisión en los distintos Circuitos Educativos.
- e) Dar seguimiento y evaluar el Programa Regional de Supervisión.”

Del articulado se observa que el órgano se contempla con carácter colegial, dispone de una figura que preside, se establece la regularidad de las reuniones y se le asignan funciones específicas.

c. Artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública

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, mediante el artículo 2 reformó lo dispuesto en el numeral 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 de su publicación -el 11 de noviembre de 2022- quedando el ordinal afectado de la siguiente manera:

“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

“Encendamos juntos la luz”

colegiado verificar que se realice la grabación de la sesión y constituirá falta grave el no hacerlo. (...)”

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 del mismo con la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte, a la luz de elementos que 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 artículo analizado no posee excepciones.

Cabe señalar que por su parte, la Procuraduría General de la República se pronunció sobre la reforma dicha, manifestando:

*“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.”⁵*

d. Principio de legalidad

⁵ Procuraduría General de la República, (2022) Dictamen N° PGR-C-207-2022

“Encendamos juntos la luz”

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° 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 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.”*⁶⁶ 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.

4. Conclusiones

En virtud de las consideraciones precedentes se concluye:

- Los Consejos de Asesores Regionales y los Consejos de Supervisión de Centros Educativos constituyen órganos creados por el Poder Ejecutivo vía Decreto Ejecutivo N° 35513-MEP, norma que detalla la constitución colegial, determina la figura que preside, regula la frecuencia de las reuniones y les asigna funciones definidas.
- El artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública no posee excepciones para su aplicación.
- Los Consejos de Asesores Regionales y los Consejos de Supervisores deben atender toda la normativa desarrollada para los órganos colegiados de conformidad con el principio de legalidad que permea toda la actividad de la Administración

⁶⁶ Sala Constitucional (2012) Sentencia N° 0962-12

“Encendamos juntos la luz”

Pública, por lo que en su seno deben nombrar una persona que funja en calidad de secretaria y en caso de ausencia de este o de quien preside se debe nombrar “*ad-hoc*” o suplente según se requiera.

Cordialmente,

Daniel Alejandro Jurado Laurentín
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Copia: Archivo/consecutivo.

Realizado por: Dayana Cascante Núñez, Asesora de Unidad de Consultas.
Revisado por: Fernando Sanabria Porras, Jefe Unidad de Consultas
Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Jefe Depto. Consulta y Asesoría Jurídica.
Visto bueno por: Mario López Benavides, Subdirector DAJ.