

“Encendamos juntos la luz”

San José, miércoles 11 de octubre de 2023
DAJ-C-0104-10-2023

Señor
José Leonardo Sánchez Hernández
Viceministro
Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional
Presente

Asunto: Atención a oficio DVM-PICR-0583-09-2023

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.º4364, expediente interno N.ºDAJ-DCAJ-EXP-797-2023, me permito manifestar lo siguiente:

1. Objeto de consulta

En la gestión se solicita la emisión de criterio “ *en relación a si la utilización de los mecanismos de clasificación según la condición socioeconómica familiar, tal y como se presenta en el SINIRUBE, para determinar si la persona estudiante con discapacidad accesa o no al beneficio de ayuda técnica, puede estar violentado el derecho del estudiantado en condición de discapacidad al acceso de una Educación Inclusiva, no sólo por la condición socioeconómica, sino por el contexto en el que vive y su condición de discapacidad.*” Lo anterior responde a su conocimiento de casos en que las personas estudiantes con discapacidad no reciben los productos de apoyo, debido a que la Dirección de Programas de Equidad manifiesta que no calificaron en condición de pobreza o pobreza extrema según SINIRUBE, de conformidad con la DIRECTRIZ N.º060-MTSS-MDHIS, del 15 de octubre del 2019.

“Encendamos juntos la luz”

2. Análisis de admisibilidad

El ámbito competencial de esta dependencia se encuentra regulado en el Decreto Ejecutivo N.º38170-MEP del 30 de enero de 2014, denominado “*Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*”, en sus artículos 13 y 16, donde dispone que le corresponde asesorar y emitir criterios jurídicos, únicamente ante la solicitud de las autoridades superiores, los Directores de las Oficinas Centrales y los Directores Regionales de Educación.

Así, el ejercicio de esta potestad consultiva se encuentra enmarcado por un ámbito objetivo y otro subjetivo: Asesorar y brindar 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.** Todo ello de conformidad con lo establecido el Decreto Ejecutivo N.º38170-MEP, la Directriz N.ºDM-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

“Encendamos juntos la luz”

Dirección, de manera que, toda gestión debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los requerimientos dispuestos para ser considerada por el fondo.

Así las cosas, 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 en términos generales, conforme a la normativa aplicable y no sobre las acciones que tendrán que tomarse en un caso en concreto.

3. Criterio técnico

Considerando la materia sobre la que versa las dudas expuestas, se estimó oportuno solicitar criterio técnico a la Dirección de Desarrollo Curricular mediante oficio DAJ-0818-09-2023, requerimiento atendido en oficio DVM-AC-DDC-0968-2023, el cual remitió el criterio DVM-AC-DDC-DAEED-0519-2023, externado por el Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad que indica:

*“(...) es criterio de este departamento que **la clasificación según la condición socioeconómica familiar establecida en el SINIRUBE, para determinar si la persona estudiante con discapacidad accesa o no al beneficio de ayuda técnica o producto de apoyo, violenta el derecho de las personas estudiantes con discapacidad a tener acceso a la educación**; ya que es por medio de estos productos de apoyo, que se logra minimizar o eliminar las barreras del entorno que le impiden a esa persona en condición de discapacidad participar, permanecer, progresar y aprender en cualquiera de los niveles y modalidades del sistema educativo costarricense.*

(...)

“Encendamos juntos la luz”

para otorgar productos de apoyo financiados con la Ley 8283, se requiere demostrar la necesidad de dicho producto, así como los criterios técnicos pertinentes, siguiendo lo establecido en los manuales respectivos, elaborados por la Comisión técnica especializada de la Ley 8283 (artículo 10), por lo que se ratifica que las solicitudes y asignación de estos productos, no están sujetas a la condición o no de pobreza de las personas estudiantes.” (El resaltado no corresponde al original)

4. Estudio de fondo

a. Normativa

i. Derecho de las personas estudiantes con discapacidad a la educación inclusiva

Costa Rica se ha adherido a diferentes convenciones internacionales que abordan los derechos de la población con discapacidad, entre ellas la “*Convención Americana sobre los Derechos Humanos*”, aprobada en febrero de 1970; la “*Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad*”, aprobada en noviembre de 1999; la “*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*”, aprobada en agosto de 2008. Sumado a ello, se promulgó la “*Ley para la creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)*” en septiembre de 1973, en mayo de 1996 la Ley N.º7600 “*Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*”, quedando su Reglamento aprobado por Decreto Ejecutivo en marzo de 1998, la Ley N.º8283 denominada “*Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Equipos de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la*

“Encendamos juntos la luz”

Educación Regular y de los Servicios de III y IV ciclos de Educación Especial” en mayo del 2002, la “Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad” N.º9379, en junio de 2016 y el Decreto Ejecutivo N.º40955-MEP, “Establecimiento de la inclusión y la accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense”, en febrero del 2018.

Lo dicho permite visualizar en nuestro país, la existencia de un marco jurídico robusto que enmarca la ruta que debe seguir la política estatal y las acciones Administrativas en aras de lograr la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

Concretamente, en cuanto a la enseñanza, se establece el derecho a una educación inclusiva de calidad, entendida *“como un **conjunto de acciones que abre los contextos educativos a la plena participación de todas las personas en igualdad de condiciones (...), es un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje (...) y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. (...) El objetivo de la inclusión es brindar respuestas apropiadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje.”***¹ De ahí la trascendencia de su correcta dimensión para la población estudiantil que presente cualquier tipo de discapacidad.

Al respecto, la *“Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”* en su artículo 1 declara como de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes. El numeral 4 establece que es **obligación del Estado incluir en planes, políticas, programas y servicios de**

¹ COLYPRO, UNED (2021) Procesos de inclusión educativa en Costa Rica, UNED

“Encendamos juntos la luz”

sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que presten; así como eliminar las acciones y disposiciones que, directa o indirectamente, promueven la discriminación o impiden a las personas con discapacidad tener acceso a los programas y servicios. También se expresa en el ordinal 5 la **obligación** por parte del Estado Costarricense -en particular del **Ministerio de Educación Pública (MEP)- de suministrar los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridos** (asesoramiento, recursos, capacitación) para hacer efectivo el derecho a la educación inclusiva. Respecto a los **programas y servicios dirigidos a personas con discapacidad que cuenten con el financiamiento total o parcial de fondos públicos, se dispone la obligatoriedad de cumplir con las reglas dispuestas en la misma ley**, según se extrae del artículo 8. Se ordena en el numeral 14, que **quienes presenten discapacidad participarán en los servicios educativos que favorezcan mejor su condición y desarrollo, contando con las adaptaciones y los servicios de apoyo que necesiten** incluyendo los recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares, evaluaciones, metodología, recursos didácticos, planta física, entre otros, tal y como lo menciona el numeral 17.

Dados los compromisos esbozados que recaen sobre el Estado Costarricense, fue necesario destinar contenido presupuestario para hacer frente a los retos económicos que implican, de ahí la promulgación de la *“Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Equipos de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Regular y de los Servicios de III y IV ciclos de Educación Especial”*, Ley N.º8283. Entre sus **objetivos** se encuentra **financiar la compra de ayudas técnicas** para los estudiantes que protege. Las solicitudes de recursos son conocidas por una **Comisión Técnica Especializada** instaurada en el ordinal 10, integrada por un representante de la Sección de Desarrollo Vocacional del Departamento de Educación Especial del

“Encendamos juntos la luz”

MEP (actualmente Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad), quien la coordinará, un representante del Departamento de Educación Técnica del MEP, un representante del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, un representante de los estudiantes con discapacidad matriculados en III o IV Ciclo de la educación especial o regular y un representante de las organizaciones de personas con discapacidad, nombrado por la Asamblea de estas organizaciones. Cuando corresponde, los montos se giran a las Juntas Administrativas de los centros educativos respectivos para ser utilizados en el fin aprobado. En complemento, el Reglamento a esta ley, Decreto Ejecutivo N.º39292, desarrolla las funciones de la Comisión dicha, indicando en su artículo 5 que **le compete el análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos en el “Manual para la Presentación y Liquidación de Proyectos y Productos de Apoyo”, así como de la pertinencia de lo solicitado y aprueba o rechaza las gestiones presentadas.**

Finalmente, el Manual de cita describe la estructura de la petición, puntualiza los datos que deben indicarse del centro educativo y del estudiante (nombre de la persona estudiante, edad, fecha de nacimiento, número de cédula, servicio educativo en que está matriculado, año o nivel que cursa, situación de discapacidad, lugar de residencia, nombre de la persona encargada en caso de ser menor de edad, número de teléfono de la persona contacto), al igual que del producto de apoyo y aspectos relativos al costo del mismo. Sumado a ello, hace mención de los documentos adicionales que se deben adjuntar y que se extraen de seguido -sin detrimento de aquellos específicos para casos de audiología o visuales-:

- *“Fotocopia de cédula de la persona estudiante*
- *Fotocopia de la cédula de la persona encargada legal del estudiante, en caso de ser una persona menor de edad.*

“Encendamos juntos la luz”

- *Certificado de discapacidad emitido por CONAPDIS (en caso de tenerlo), dictamen médico, o epicrisis, emitida por un centro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.*
- *Criterio técnico o ficha técnica, suscrito por la persona especialista que respalde la solicitud. Debe ser emitida por un ente estatal (CCSS-MEP)*
- *La Comisión Técnica se reserva el derecho de solicitar, documentos adicionales, en caso de que los productos de apoyo, por marco de acción jurídico, le corresponda su dotación a la Caja Costarricense de Seguro Social.*
- *Si el producto de apoyo solicitado es una computadora o tableta, deberán presentar el criterio técnico emitido por la persona docente en Informática Educativa del centro educativo, que certifique que la persona estudiante cuenta con el conocimiento sobre el uso de los programas y el cuidado de este equipo. En caso de no contar con este recurso humano en la institución, podrá incluir el criterio de alguna persona docente que cuente con la experiencia de utilizar el equipo de informática junto a la persona estudiante.”*

Así las cosas, en los instrumentos analizados no se observa requisito alguno referente a la condición socioeconómica a efectos de otorgar el beneficio de equipos de apoyo a la población estudiantil discapacitada.

ii. DIRECTRIZ N.º060-MTSS-MDHIS, del 15 de octubre del 2019.

La Directriz denominada “*Priorización de atención de la pobreza mediante la utilización del sistema nacional de información y registro único de beneficiarios del Estado dirigida a la Administración Central y descentralizada del sector social*”

“Encendamos juntos la luz”

mencionada en la consulta como argumento para basar el otorgamiento de ayudas técnicas a personas estudiantes con discapacidad en la clasificación según la condición socioeconómica familiar del SINIRUBE, dispone su implementación en los siguientes términos:

“Artículo 3º-Usa obligatorio. Se instruye a las siguientes instituciones a utilizar la clasificación socioeconómica y priorización dada por SINIRUBE para la selección de personas u hogares beneficiarios, para los siguientes programas sociales selectivos detallados.

(...)

j) Ministerio de Educación Pública: Programas de Equidad. (...)

(Destacado propio)

Por lo tanto, en esta Cartera Ministerial la directriz es aplicable para la Dirección de Programas de Equidad y los programas o beneficios a cargo de esta.

Sobre la legalidad del documento bajo análisis, la Sala Constitucional se ha referido en varias ocasiones reiterando:

“Arguyen que el principal problema radica en que la Dirección de Programas de Equidad del MEP utiliza SINIRUBE para seleccionar a las personas beneficiarias; no obstante, cuestionan el uso de tal herramienta, pues aducen que no posee la información del total de la población estudiantil. Reclaman que, por el solo hecho de no estar en la base de datos de SINIRUBE, se le deniega el beneficio a una persona que lo requiere.

(...)

es menester indicar que excede las competencias de esta Sala determinar si la amparada cumple o no los requisitos establecidos para una beca de

“Encendamos juntos la luz”

transporte del MEP y si se le debe conceder o no ese beneficio. En este sentido, las disconformidades que tenga el recurrente respecto a la denegatoria de esa beca, así como respecto a los parámetros que sustentaron tal determinación (verbigracia, la clasificación de pobreza del SINIRUBE), corresponden ser resueltos en la vía de legalidad ordinaria, sea esta administrativa o judicial.

En consecuencia, lo procedente es desestimar el recurso en lo que atañe a este extremo.”²

De lo transcrito se extrae que no existe pronunciamiento respecto a la legalidad de la Directriz, pues la Autoridad Constitucional ha manifestado que compete a la Administración activa determinar si se cumplen los requisitos preestablecidos para el otorgamiento de un beneficio y en caso de existir desacuerdo con lo resuelto por parte del interesado, le corresponde utilizar los mecanismos impugnatorios administrativos existentes y de ser necesario puede acudir a la instancia judicial que compete.

Así las cosas, en caso de que se considere necesario, resulta factible en el marco del principio de coordinación interinstitucional, que las autoridades ministeriales planteen al ente emisor de la Directriz N.º060-MTSS-MDHIS, la necesidad de verificar la existencia de posibles conflictos entre el instrumento de cita y el marco normativo aplicable en materia del Derecho a la Educación inclusiva de las personas estudiantes con discapacidad. Finalmente, la desaplicación o en su defecto la labor de revisión, modificación o determinación de pertinencia de instrumentos normativos externos al MEP, escapa del ámbito de competencias conferido a esta Dirección mediante el Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP, escenario que ha sido

² Sala Constitucional (2023) Resolución N.º10777-2023. En igual sentido Resolución N.º026534-2021 y N.º021361-2021

“Encendamos juntos la luz”

delegado por la propia Sala Constitucional en la vía de legalidad ordinaria administrativa o judicial.

iii. Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

Otro asunto de relevancia para el presente análisis, son las reglas instauradas en el artículo 4 de la Ley N.º8220, “*Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*”, donde se decreta una necesaria habilitación normativa para todo trámite o requisito que se disponga en la Administración Pública:

“Artículo 4- Publicidad de los trámites y sujeción a la ley. Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa o de la materia de que se trate, para que pueda exigirse al administrado deberá:

a) Constar en una ley, un decreto ejecutivo, un reglamento o en disposiciones administrativas como resoluciones generales; en este último caso cuando la institución esté facultada por ley para establecer trámites, requisitos o procedimientos mediante esa vía.

b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta y en el Catálogo Nacional de Trámites.

c) Para el caso de los instructivos, manuales, formularios, anexos y demás documentos correspondientes a un trámite o requisito, deberán estar publicados en el Catálogo Nacional de Trámites, debiendo cumplir de previo con el control regulatorio ordenado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)(...) (Énfasis personal)

“Encendamos juntos la luz”

En este orden de idea, por “*trámite*” se entiende “*cualquier gestión que realice el administrado ante la administración, en razón de una norma que lo establezca a fin obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio*”, según la definición contenida en el numeral 4, inciso 27) del *Reglamento a la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*”.

Siendo así ineludible que todo requisito para la concesión de un beneficio provenga de una fuente legal, reglamentaria o, disposición general si existe habilitación legal en ese sentido y que, además, haya sido debidamente publicado.

5. Principios que rigen a la Administración Pública aplicables

Ahora bien, la ayuda acá analizada implica erogación de fondos públicos, por lo que deben respetarse los principios que rigen la materia, de forma que todo movimiento debe ser considerado a la luz del ordenamiento jurídico que regula la actividad económica y el manejo de los mismos, así como de las disposiciones emanadas por las autoridades nacionales en la materia, en este sentido, **la norma legal es la que autoriza para efectuar un gasto, constituyéndose, no solo como la fuente de dicho gasto, si no como el fundamento mismo de la obligación de efectuarlo**, premisa que constituye el **Principio de Legalidad Financiera** expresado en el artículo 107 de la Ley N.º8131, “*Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*”, que señala que “*los actos y contratos administrativos dictados en materia de administración financiera deben conformarse sustancialmente con el ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de sus fuentes.*”

“Encendamos juntos la luz”

Así mismo, interesa enfatizar que toda interpretación normativa que se efectúe y acto administrativo que se emita, deben orientarse a la consecución del fin público inmerso, tal y como lo señala la *“Ley General de la Administración Pública”*, Ley N.º6227:

“Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.” (Énfasis propio).

“Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.” (El resaltado no corresponde al original)

En esta línea de pensamiento conviene traer a colación igualmente el principio de legalidad, el cual deriva su aplicación por 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 N.º6227, *“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*

“Encendamos juntos la luz”

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.”³ 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.

6. Conclusiones

En virtud de las consideraciones precedentes se concluye que la Directriz N.º060-MTSS-MDHIS, del 15 de octubre del 2019 debe implementarse en el MEP por la Dirección de Programas de Equidad.

La desaplicación o en su defecto la labor de revisión, modificación o determinación de la pertinencia de instrumentos normativos externos al MEP, entre estos la Directriz N.º060-MTSS-MDHIS, escapa del ámbito de competencias conferido a esta Dirección mediante el Decreto Ejecutivo N.º38170-MEP. Sin embargo, se recuerda la posibilidad de coordinación por parte de las autoridades ministeriales con el ente emisor de la Directriz de cita, esto a efecto de identificar y solventar posibles conflictos entre el instrumento y el marco normativo aplicable en materia del Derecho a la Educación inclusiva de las personas estudiantes con discapacidad.

Los beneficio de ayudas técnicas gestionados y otorgados en el contexto de la “*Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Equipos de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Regular y de los Servicios de III y IV ciclos de Educación Especial*”, Ley N.º8283, su Reglamento y el Manual emitido al efecto, están supeditados a las disposiciones

³ Sala Constitucional (2012) Sentencia N° 0962-12

“Encendamos juntos la luz”

contenidas en dichos instrumentos jurídicos, de manera que corresponde a la Comisión Técnica Especializada el estudio de las solicitudes en la materia, por consiguiente, no resulta aplicable la Directriz citada para este supuesto, en aplicación de los principios que rigen el accionar de la Administración Pública desarrollados en el presente documento, así como el marco jurídico que protege los derechos de la población discapacitada, específicamente en cuanto a la educación inclusiva de calidad y que confiere deberes al Estado Costarricense en la materia, sumado al resguardo en la tramitología que se desprende de la Ley N.º8220.

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.