

, 20 de abril de 1992.

Su Excelencia
Don Marco A. Alarcón P.
Ministro de Educación
E. S. D.

Señor Ministro:

En nuestro poder su atenta Nota N°DM-232, fechada el 10 de marzo pasado, en la cual nos consulta si: "¿Tiene actualmente vigencia legal la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional?"

Custosamente procedo a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

En 1979, el Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley N°46 de 10 de noviembre, a través de la cual se derogó la Reforma Educativa y se tomaron otras medidas.

Dicho instrumento jurídico creó la Comisión Coordinadora de Educación Nacional, (LA COMISION) señalando en su artículo 2 la forma en que estaría conformada (representantes de las Asociaciones gremiales de educadores y representantes del Ministerio de Educación, bajo la presidencia del Ministro de Educación o su representante).

El 17 de diciembre de 1979, el Organo Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, dicta el Decreto Ejecutivo N°217 -por el cual se reglamenta el Artículo 2 de la Ley 46 de 1979-. Este Decreto en su parte considerativa, nos señala la finalidad del mismo y en particular de LA COMISION, así:

"CONSIDERANDO:

Que la Ley N°46 de 20 de noviembre de 1979, por medio de la cual se deroga la Reforma Educativa y se toman otras medidas dispone la integración de una Comisión Coordinadora de Educación Nacional representada por los distintos sectores de la comunidad nacional, con la finalidad de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional;

Que de conformidad con el Artículo 2º del citado instrumento legal que recoge el Literal A del punto IIIº del Acuerdo para la terminación de la Huelga de los Educadores, suscrito el día 31 de octubre de 1979, dicha comisión estará integrada por dieciseis (16) miembros, de los cuales el cincuenta por ciento (50%) serán designados por las Asociaciones gremiales de los educadores a saber: Maestros independientes Auténticos, Asociación de Profesores de la República, Asociación de Educadores de Colegios Particulares y los Comités Provinciales y el otro cincuenta por ciento (50%), designado por el Ministerio de Educación, además del Ministro o su representante quien lo presidirá.

que el parágrafo del expresado Artículo 2º ordena que la citada comisión deberá integrarse a partir del 1º de diciembre de 1979."

- o - o -

El artículo 2 del Decreto N°217 dispone: "Esta Comisión tendrá como finalidad analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional". Similar la encontramos en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 46 de 1979. Cabe señalar, que por medio de la sentencia de 21 de enero de 1987, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró como inconstitucional los incisos 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 46 de 1979. Las partes más relevantes de ese Fallo, dicen así:

"El Pleno arribará a la conclusión, según se colige del análisis comparativo de las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad con nuestra Carta Magna, de que es el Estado al que compete la organización y estructuración del sistema educativo nacional y que sólo mediante ley podrá determinarse la dependencia estatal encargada de desarrollar tales funciones.

El constituyente es categórico al expresar, reiteradamente, que es el Estado al que compete establecer la política a seguir a nivel nacional en lo que a la educación se refiere, e igualmente, el constituyente, se convierte en un guardián celoso al limitar la expedición de las leyes relativas a la educación a las

autoridades investidas de las facultades legislativas.

El artículo 92 de la Constitución Nacional establece que la Asamblea Legislativa puede expedir leyes en la cual se designe a un organismo o dependencia de carácter exclusivamente estatal para llevar a cabo la elaboración y aprobación de los programas educativos, empero que no da esta prerrogativa a ningún tipo de dependencia con características propias de una entidad privada.

La Comisión Coordinadora de la Educación Nacional, es un organismo con caracteres particulares entre los que cabe destacar la movilidad de sus miembros, la cual está sujeta al querer o voluntad de la parte que lo designe. Esto significa que el Estado no tendrá injerencia en los casos en que la designación proceda de alguna de las asociaciones que conforman la Comisión.

Los artículos 5º y 9º del Decreto 217 del 17 de diciembre de 1979, contienen razonamientos que coadyuvan a la formación del criterio precedente. Al efecto, tales preceptos establecen:

'ARTICULO 5º:- Los miembros de la Comisión podrán ser removidos a solicitud de la parte que los designe de conformidad con el procedimiento establecido en su reglamento interno.'

'ARTICULO 9º:- Los miembros de la Comisión que sean servidores públicos gozarán de licencia con sueldo mientras duren en sus funciones.'

Las disposiciones transcritas son muestra fehaciente que los miembros de la Comisión, no obstante las observaciones del Procurador de la Administración, el (50%) están sujetos a las disposiciones que les son aplicables como servidores públicos pero igualmente el resto se rigen por reglamentos de sus propias asociaciones, lo que hace de la Comisión una entidad de carácter mixta en base a lo explicado.

Con fundamento en estas disposiciones, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad contenida en el Artículo 203 de la Carta Magna, admi-

nistrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que son INCONSTITUCIONALES los Incisos 2º y 3º del Artículo 2º de la Ley N°46 del 20 de noviembre de 1979." (R.J. DE Enero de 1987, págs. 119 - 120).

- o - o -

El 21 de noviembre de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de los artículos 2 y 4 de la Ley 46 de 1979 y de parte del artículo 6 (inciso 3) del Decreto Ejecutivo N°217 de 17 de diciembre de 1979, señalando entre otras cosas, lo siguiente:

"El Pleno de la Corte efectúa las siguientes reflexiones en torno a esta Ley 46 de 1979 creadora de la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional.

El artículo 2 de la Ley consagra el mecanismo de integración de esta Comisión, la cual, por su estructura, es una entidad pública, en la que tienen participación diferentes sectores de la comunidad nacional, incluyendo un 50% de miembros del Ministerio de Educación.

Ahora bien, con respecto al artículo 4 de la Ley 46 de 1979, conviene precisar que, pese a que en fallo del 21 de enero de 1987 se declararon inconstitucionales los incisos 2º y 3º del artículo 2 de dicha Ley, el Pleno considera que la aludida disposición faculta a la Comisión Coordinadora, como organismo encargado de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo, para proponer las reformas que en materia educativa, estime necesarias.

No obstante tal atribución, ello está supeditado al hecho de que todas las disposiciones que este organismo proponga para que rijan en materia educativa, deberán encauzarse por los conductos propios del Órgano Legislativo para que se conviertan en ley de la República.

Ciertamente que el artículo 92 de la Constitución establece que la Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios. Sin embargo, la Comisión Coordinadora no es una dependencia creada para sustituir

al Ministro de Educación, en una de sus funciones de trascendencia como es la de organizar un sistema de orientación educativa.

Tampoco se puede llegar a la conclusión de que por medio del artículo 4 de la Ley 46 de 1979, la Comisión Coordinadora está asumiendo funciones que están asignadas exclusivamente al Ministerio de Educación, puesto que es un organismo conformado con miembros del referido ministerio y presidido por el Ministro del ramo, que coadyuva con la reestructuración del sistema educativo nacional.

Contribuye a sustentar el criterio que precede lo establecido en el inciso 3º del artículo 6º del Decreto Ejecutivo Nº217, del 17 de diciembre de 1979, del cual se comprende que el trabajo realizado por la Comisión Coordinadora debe, en primer lugar ser remitido al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación. Y posterior a este trámite, el cual por cierto conlleva la participación directa del Ministerio de Educación, se envía el material respectivo al Consejo Nacional de Legislación, para su consideración y aprobación.

Los planteamientos expuestos conducen al Pleno a considerar que los cuestionados preceptos no violan el artículo 92 de la Constitución, ni ningún otro de nuestra Carta Magna, por cuanto que constituyen el fundamento jurídico de un organismo como es la Comisión Coordinadora que fue creada por ley para contribuir a la definición de la política educativa a nivel nacional, mas no con la finalidad de llevar a cabo funciones legislativas.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la parte final del artículo 4 de la Ley 46 de 1979 ni el inciso 3º del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 217 de 17 de diciembre de 1979, por no violar el artículo 92 de la Constitución, ni ninguna otra disposición de este ordenamiento jurídico; y se inhibe de emitir pronunciamiento en relación al párrafo tercero del artículo 2º de la Ley 46 de 1979, en

virtud de que la Corte Suprema ya emitió su decisión al respecto."

- o - o -

De la sentencia reproducida, se destaca que en virtud de lo señalado en el artículo 4 de la Ley 46 de 1979, LA COMISION, es el "organismo encargado de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo, para proponer las reformas que en materia educativas, estime necesarias.

El artículo 4, es del siguiente tenor literal:

"Artículo 4: Las disposiciones que surjan del proceso de estudio y recomendación sobre la educación nacional adecuada a las necesidades de la sociedad contemporánea, tendrán aplicación a nivel nacional, una vez que las mismas sean convertidas en Ley."

- o - o -

El artículo 6 del Decreto 217 de 1979, nos señala las funciones de LA COMISION, así:

"Artículo 6: Para el cumplimiento de la finalidad asignada, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

1- Elaborar su Reglamento Interno.

2- Realizar un estudio integral de la Educación Nacional.

3- Remitir, al Organó Ejecutivo, por conducto del Ministro de Educación, el resultado de este trabajo para ser enviado al Consejo Nacional de Legislación para su consideración y aprobación mediante Ley.

4- Evaluar al final de cada año escolar los resultados de la aplicación a nivel nacional de aquellas recomendaciones que han sido convertidas en Ley de la República.

5- Vigilar el cumplimiento de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

6- Establecer distintas Comisiones Especiales que se estimen necesarias para su labor y asignarle a cada una sus funciones.

7- Designar el personal que integrará dichas comisiones."

No cabe la menor duda, que la finalidad por la cual fue creada la mencionada COMISION, fue única y exclusivamente la de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional. Tal como usted lo señala dicho organismo cumplió dicha atribución, por el hecho de haber culminado con la confección de un Anteproyecto de Ley - "Por el cual se modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 del 24 de septiembre de 1946." - Es más -agrega usted- que LA COMISION, por su conducto le remitió dicho Anteproyecto al Organismo Ejecutivo.

Lo expresado, nos lleva a señalar que se ha dado cumplimiento a las atribuciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 6 del Decreto 217. Es más, tengo entendido que LA COMISION, cuenta con su Reglamento Interno, ya que el numeral 1, del mencionado Decreto, le señaló como una de sus funciones la de elaborar dicho instrumento reglamentario.

Ahora bien, con relación a las atribuciones señaladas en los numerales 4 y 5 del artículo 6 en análisis, me parece que los mismos se apartan de la finalidad para la cual fue creada LA COMISION. En este aparte, comparto la opinión expresada por uno de mis antecesores en el cargo, el Lic. Carlos Pérez Castellón, cuando al referirse a este punto manifestó:

"En efecto, esa facultad atribuida a la Comisión Coordinadora por el mencionado numeral 4 le otorga una vigencia sin límite de tiempo, y tal medida no está acorde con la finalidad para la cual fue creada dicha Comisión cual fue la de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional tal como se señala en el artículo 2 de la Ley 46 de 1979.

Sobre el numeral 5 del artículo 6 del Decreto N°217 de 1979, el cual le atribuye a la Comisión Coordinadora de Educación Nacional la función de "vigilar el cumplimiento de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación", estimamos que está excedido en cuanto a su duración."

- o - o -

Ahora bien, a pesar de compartir su criterio en el sentido que LA COMISION, ya cumplió con la principal finalidad para la cual fue creada, debo advertir que mientras estén vigentes los numerales 4 y 5 del artículo 6 del Decreto 217, los cuales le otorgan funciones de carácter permanente a la misma, no se puede proceder a desintegrar dicho organismo.

Lo más recomendable es que el Ministerio a su cargo, dicte un Decreto Ejecutivo derogando el Decreto N°217, fundamentándose entre otros casos en que LA COMISION, ya cumplió con sus objetivos.

Con la esperanza de haber contestado en debida forma su interesante consulta,

Atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

VB:DBS/mdir.