



MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

REFERENCIA
RESPUESTA A OFICIO: DRES-DR-0191-11-2019
EXPEDIENTE / CONSECUTIVO: DAJ-DCAJ-EXP-488-2019 / 4782

DAJ-C-0164-12-2020
01 de diciembre del 2020

Señor
MSc. Manuel González Castro
Director
Dirección Regional de Educación de Sarapiquí

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Se atiende la gestión planteada por el oficio de cita.

I. Objeto de la consulta

El gestionante solicita la emisión de un criterio jurídico referente al Consejo de Profesores, específicamente, señalar el procedimiento y fundamento legal para que este pueda sesionar válidamente.

II. Opinión Jurídica de la asesoría legal de la Dirección Regional consultante

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Mediante oficio DRES-DR-188-11-2019 se cumple el requisito que establece la circular No. DM-774-06-2018 emitida por el Despacho Ministerial.

La opinión jurídica señalada, establece:

“...En virtud de lo anterior y siendo que por las circunstancias particulares de la institución que usted dirige presenta limitaciones legales que impiden la realización del Consejo de Profesores, y considerando que la Ley General de la Administración Pública que es la norma supletoria a la que se debe recurrir no contempla disposiciones que se ajusten al caso, no compete a esta dependencia instruir el procedimiento idóneo como usted solicita. No obstante a manera de recomendación se sugiere que ponga en conocimiento del jefe inmediato la situación mediante acto motivado. Además por la imposibilidad de lograr quorum podría ser que se analicen los temas en reunión general y cuando se requiera de un consenso se hace expresamente la consulta a todos los que corresponde y se oficialice mediante circular, esto mientras se realiza la consulta a la instancia competente...”

III. Análisis de la consulta

La particularidad de un órgano colegiado radica en que el titular de este, es un grupo de personas físicas actuando en igual condición con respecto de los otros, los cuales son llamados a deliberar simultáneamente con el objetivo de formar la voluntad del órgano que conforman.¹

¹ Dictamen C-348-2009 del 18 de diciembre del 2019

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Así, lo primero que debe considerarse es la debida integración del órgano, ya que es el primer supuesto necesario para que las sesiones tengan validez, así como los acuerdos que adopten. Al respecto, la Procuraduría General de la República ha señalado:

"...considera la Procuraduría General que la posibilidad de sesionar debe examinarse, en primer término, respecto de la integración del órgano. Ello en la medida en que si el órgano no se encuentra debidamente integrado, no puede funcionar en forma válida. En efecto, si el órgano no está integrado no puede ejercer su competencia y, por ende, los actos que se emitan no serán válidos. Así que sólo en el tanto en que el órgano esté constituido, puede plantearse este segundo aspecto del quórum. Problema que se refiere al funcionamiento concreto del órgano colegiado ya constituido..." *Dictamen C-175-2012 del 07 de julio del 2012.*

Además, diversos pronunciamientos de la Procuraduría General de la República han sido reiterativos en el hecho de que para que un órgano colegiado pueda sesionar y de emitir su voluntad por medio de acuerdos, es requerido que exista; refiriéndose la existencia "...a la necesidad de que la totalidad de los miembros que lo integran hayan sido designados, a efectos de que el órgano se considere como existente, y por ende, en capacidad para ejercer las funciones para las cuales ha sido creado..."²

Para el caso de la debida integración del órgano a que se refiere la presente consulta, se encuentra regulado en el artículo 300 del Código de Educación, así

² Dictamen C-034-2015 del 24 de febrero del 2015

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

como en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 2 *“Reglamento de Establecimientos Oficiales de Educación Media”* designando como integrantes al director, el orientador, los profesores, los auxiliares de orientación, el bibliotecario y el secretario.

Una vez definida su designación, es necesario analizar lo relativo al quórum³, -que sería el tema esencial de la presente consulta- definiendo la doctrina tres tipos: el estructural, referido al número mínimo de miembros del órgano para que este sesione; el funcional, concierne a la mayoría necesaria para adoptar una decisión y el integral que exige la presencia de todos sus integrantes para garantizar la validez de sus reuniones y la toma de sus acuerdos.⁴

Sobre los dos primeros, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen No. C-034-2015 del 24 de febrero del 2015, ha indicado:

“...El quórum estructural: es el número de componentes necesarios para que el colegio como tal pueda adoptar resoluciones o deliberaciones. Constituye un requisito de legitimación típico de los órgano colegiados, en cuanto sin ese quórum no puede considerarse reunido el colegio ni capacitado para ejercer su competencia en el lugar y hora indicados. Ese quórum es independiente del que se requiere para adoptar la deliberación, que puede ser mayor o menor.

³ “El quórum, en tanto se refiere a la presencia de un mínimo de miembros de un órgano colegiado, necesaria para que éste sesione regularmente, constituye un elemento de la organización del órgano estrechamente relacionado con la actividad administrativa. Es un elemento organizativo preordenado a la emisión del acto...” Dictamen C-175-2012.

⁴ Dictamen C-136-2013 del 17 de julio del 2013

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

ii. El quórum funcional: es la mayoría necesaria para adoptar una deliberación, de conformidad con el ordenamiento general o con el ordenamiento interno del colegio...”

Ahora bien, en referencia al quórum integral se ha dicho:

“...Hay casos en que se requiere la participación de todos los componentes del órgano colegial, cuando la actividad o función del órgano radica primordialmente, según su naturaleza (jurisdiccional en algunos casos, en otros función de órgano consultivo, y algunos de fiscalización) en la de emanar juicios, dictámenes o decisiones. Tales son los casos de los órganos jurisdiccionales, como Casación por ejemplo, o bien, los Tribunales Superiores Civiles y Penales conformados por tres jueces miembros. Las funciones de estos órganos requieren de un quorum integral...”

Resulta necesario precisar que la integración y el funcionamiento de un órgano colegiado, se rige en primera instancia, por lo que disponen las leyes especiales creadas para regular a cada institución; dado el caso en que esta normativa no exista una regulación para un determinado tema, se aplica de forma supletoria la normativa general que resuelva o se ajuste a regular tal cuestión, ello basado en criterios de interpretación e integración del ordenamiento jurídico, donde la ley especial no deroga implícitamente la general anterior, sino que ésta última deberá aplicarse a los casos que se encuentran fuera de la materia regulada por la ley especial. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que:

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

- a) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;
- b) la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;
- c) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En este sentido, el dictamen No. C-067-2004 del 25 de febrero del 2004, señala:

“En primer lugar, porque la normativa que se encuentra en la Ley General de Administración Pública, se aplica a todos los órganos colegiados, en ausencia de disposiciones especiales de igual rango (artículo 2.1 de la Ley General de la Administración Pública). Además, a partir de los numerales 49 y siguientes de ese cuerpo normativo, se regula ampliamente lo relativo a la celebración, quórum, dirección y mayorías en los órganos colegiados...”

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

De esta manera, respecto a la regulación aplicable para la conformación de los órganos colegiados de los centros educativos de enseñanza media, el Decreto Ejecutivo No. 2 “Reglamento de Establecimientos de Educación Media”, mediante el artículo 8 establece:

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

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

De igual manera, el Código de Educación, mediante el artículo 300, señala el requerimiento de contar con las dos terceras partes del total de sus miembros para la celebración de las sesiones.

Por su parte, tanto el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 2, como el artículo 301 del Código de Educación, indican que los acuerdos que tome el Consejo, serán por mayoría absoluta del total de los miembros del Consejo; en caso de empate, el voto del director se contará por dos.

De conformidad con lo hasta ahora expuesto, es clara la disposición normativa específica, con respecto a la realización de las sesiones de Consejo de los centros educativos de educación media, requiriéndose para la celebración de estas, las dos terceras partes de sus miembros (quórum estructural) y con respecto a la toma de sus acuerdos, se tomarán por la mayoría absoluta, teniendo doble votación el director en caso de presentarse un empate.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Como se indicó anteriormente, la normativa faculta la aplicación de normas supletorias cuando no haya regulación específica, lo cual, resulta aplicable en el caso presente, ya que la normativa especial no contiene disposición para los supuestos en que no haya quórum suficiente, de manera que lo procedente es remitirse a la Ley General de la Administración Pública, que en el artículo 53, inciso 2) dispone:

“...Si no hubiere quórum el órgano podrá sesionar válidamente en segunda convocatoria veinticuatro horas después de la señalada para la primera, salvo casos de urgencia en que podrá sesionar después de media hora y para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros...”

De este modo se faculta a los órganos colegiados a realizar sus sesiones válidamente en segunda convocatoria, veinticuatro horas después de la hora señalada para la primera con la asistencia de la tercera parte de sus miembros, salvo para los casos de urgencia, que se podrán sesionar media hora después de la hora señalada para la primera convocatoria.

Con respecto a la toma de los acuerdos, la norma específica es clara en el sentido de que se toman por la mayoría absoluta del total de sus miembros, siempre que no exista reglamentación que disponga una votación calificada diferente; en el entendido que la mayoría absoluta es la mitad más uno de la totalidad de los miembros. Para mayor claridad en tal definición, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen No. C-173-1986 del 07 de julio de 1986 indicó:

“...De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, debemos entender por:

1. Mayoría: la cifra mayor de votos emitidos;

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

2. Mayoría absoluta: cuando para tomar una decisión, la ley exige que el acuerdo obtenga la mitad más uno de los votos; ya sea de los miembros presentes o bien del número de miembros del órgano, según la ley lo disponga. Por ejemplo, el artículo 54.3 de la Ley General de la Administración Pública habla de que los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros presentes. Si como en este caso el total de los votantes es siete, la mayoría absoluta se lograría con cuatro votos.

3. Mayoría calificada: Cuando se exige un número de votos superior a los que se requieren para alcanzar la mayoría absoluta, siendo generalmente de dos tercios. Por ejemplo, la mayoría de dos tercios de siete es cinco.

Los conceptos que acabamos de expresar se refieren al número de votos necesarios para acuerdos, pero también pueden ser utilizados para determinar el quórum de un órgano colegiado, sustituyendo el número de votos por el número de miembros de órgano. Por ejemplo, si una norma jurídica exige que para la validez de la constitución del órgano el quórum es de la mayoría absoluta de sus componentes, entonces el quórum necesario será el de la mitad más uno de los miembros del órgano...”

Por último, referente a la participación del personal docente resulta de importancia referirse a los acuerdos relacionados con la carga laboral docente, tomados por la Junta Paritaria de Relaciones Laborales en sesión extraordinaria de fecha 14 de julio del 2017, mismos que fueron comunicados mediante Oficio Circular No. DRH-9335-2017-DIR del 08 de agosto del 2017, indicando textualmente:

“1. Garantizar que el cuerpo docente de centros educativos sea convocado a reuniones de personal, únicamente, en horario laboral.

2. (...)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

3. Regular el uso de correo electrónico institucional y otros medios de comunicación informáticos, tecnologías de la información (redes sociales), a efecto de que la administración del centro educativo no asigne, ni convoque a ejecutar labores fuera de la jornada laboral y/o fines de semana; durante periodos de licencia o vacaciones. Para tal efecto se aclara que el medio oficial de comunicación es el correo institucional del MEP, y su revisión será obligatoria en horario laboral.

4. Garantizar que no se emitirán convocatorias de carácter obligatorio para que el personal docente participe en actividades ajenas al quehacer del centro educativo. Aquellas convocatorias a actividades que no sean estrictamente curriculares o extracurriculares, contrarias a la formación del estudiantado, deberán hacerse en calidad de invitación imposibilitándose la aplicación de sanciones o medidas discriminatorias...”

Sobre el particular, esta dependencia emitió el criterio No. DAJ-C-90-2018 del 11 de junio del 2018, al margen de las competencias de la Junta Paritaria de Relaciones Labores, indicando precisamente la necesidad de actuar acatando tales acuerdos y en que caso de presentarse duda en referencia a este tema específicamente, debe remitirse a dicho órgano, el cual está facultado para atenderlas.

IV. Conclusión

De conformidad con lo anteriormente expuesto, con respecto a la sesiones del Consejo de los centros educativos de educación media, se concluye:

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

- Que el quórum requerido para sesionar es con los dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; en caso de no alcanzar el quórum necesario, se puede sesionar válidamente veinticuatro horas después de la hora señalada para la primera, con la tercera parte de la totalidad de sus miembros, salvo en los casos de urgencia en que se puede realizar la sesión con esta cifra indicada, media hora después de la hora fijada para la primera convocatoria.
- Para la toma de los acuerdos, estos se tomarán por la mayoría absoluta del total de sus miembros, siempre que no exista reglamentación con alguna disposición para una votación calificada diferente. Determinando además para los casos de empate, la computación doble del voto del director.
- En relación a la participación del personal docente, debe estarse a lo dispuesto en los acuerdos de la Junta Paritaria de Relaciones Laborales; en caso de existir duda al respecto será ese mismo órgano el competente para atenderlas y evacuarlas.

Mario Alberto López Benavides
Director

Aprobado por.: María Gabriela Vega Díaz, Subdirectora de Asuntos Jurídicos

VB: Maritza Fuentes Quesada, Jefa del Depto. de Consultas y Asesoría Jurídica

Revisado por: Dayana Cascante Núñez, Coordinadora de Consultas

Realizado por: Alexandra Rojas Quirós, Asesora Legal