

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN COSTA RICA

LIC. CELÍN EDO. ARCE GÓMEZ

ÍNDICE

	Pág.
I. Introducción	116
II. Evolución histórica de la libertad de enseñanza	116
III. Contenido y alcances de la libertad de enseñanza.	117
IV. El control sobre los centros docentes privados.	119
V. La libertad de enseñanza, ¿Una libertad subvencionada?	123
VI. Los límites de la libertad de creación de centros	126

I. INTRODUCCIÓN.

La educación privada se conecta con el ejercicio de un derecho para establecer centros docentes privados de enseñanza, el cual deriva, a su vez, de la llamada libertad de enseñanza.

La educación privada por ello, sólo, se puede concebir en un régimen sociopolítico de carácter pluralista-democrático centrado en la idea de la persona en su desarrollo y su desenvolvimiento.

Por otro lado, hablar de educación privada es referirse a la libertad de enseñanza. Al caracterizarse y concretarse la educación privada, en igual medida se especifica la idea de libertad de enseñanza. El uno es consecuencia del otro; conforme se niegue o restrinja la libertad de la enseñanza, así también se limita lo que llamaremos educación privada.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

Una de las virtudes cívicas del pueblo costarricense radica en haber dado reconocimiento constitucional a la libertad de enseñanza desde temprano, a diferencia de otros países como Francia que no logra dar este paso tan importante sino hasta fecha tan reciente como lo fue el 23 de noviembre de 1977, cuando el Consejo Constitucional la elevó al plano constitucional al considerarla como uno de los principios reconocidos por las leyes de la República; España también da este paso hasta la Constitución de 1978.

En efecto, fue la Constitución Política de 1869 la que, por vez primera, incorpora en nuestro ordenamiento jurídico esa libertad pública al indicar en su artículo 7 que: "Todo costarricense o extranjero es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos".

Esta Carta Política —la misma que declaró la enseñanza primaria obligatoria, gratuita y costea-

da por la Nación— al dar este paso de extraordinaria importancia mucho antes que lo hicieran otros países, como se indicó, favoreció, a no dudarlo, que tal libertad se consolidara desde muy temprano en nuestra cultura jurídica y se mantuviera hasta la fecha, puesto que si bien es cierto que dicha Constitución estuvo formalmente vigente sólo un año, tal disposición, se repitió en todas las Constituciones sucesivas. Ha sido, en fin, uno de los principios más constantes en el Derecho Constitucional patrio.

Esta Constitución en el fondo no es más que una copia de la anterior —1859— con ligeras modificaciones de simple detalle. Las únicas innovaciones importantes que introdujo fueron las disposiciones ya indicadas: la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la libertad de enseñanza.

Obsérvese, por ahora que desde ese año la libertad de enseñanza en Costa Rica encierra dos ideas fundamentales: el derecho a abrir establecimientos educativos privados, y la libre elección de centro de enseñanza o clase de educación.

Este artículo 7 en comentario, lo repitió literalmente la siguiente Constitución —1871— en su artículo 53. Lo mismo hizo la Carta Política del año 1917 en su artículo 9, in fine, salvo con una ligera modificación de redacción.¹ Posteriormente cuando se estableció la Constitución de 1871 la disposición quedó vigente según la redacción original.

Tenemos entonces, que este numeral estuvo vigente desde el año 1869 al año 1949, cuando se promulgó la actual Constitución Política. Es un largo período de 83 años durante el cual esta libertad se logra incorporar a la cultura e idiosincrasia costarricenses.

Este Derecho Constitucional fue desarrollado en el Reglamento para la instrucción primaria del 10 de noviembre de 1869 el que en sus artículos 21, 22 y 23 estableció el procedimiento y requisitos para la creación de escuelas privadas.²

También hizo lo propio la Ley General de Educación común del 26 de febrero de 1886 la

1. "Todo costarricense o extranjero, en los establecimientos no costeados con fondos públicos, es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga".

2. Artículo 21: Las personas que por asociación o particularmente pretenden establecer una o más escuelas en la provincia, dirigirán la solicitud a la Municipalidad, acompañando a ella los siguientes documentos:

1o. El título profesional, o copia certificada de éste si lo tiene, de la persona encargada de la enseñanza.

2o. Un certificado de buena conducta.

3o. El programa de los estudios y ejercicios de la escuela y,

4o. Copia del Reglamento Interior de la escuela que se trata de establecer. Deberá designarse en la petición, el edificio que debe servir para la escuela.

Artículo 22: Con estos documentos y comprobada la circunstancia de que el local reúna las condiciones del objeto a que está destinado, la Municipalidad procederá inmediatamente a autorizar la creación de la escuela. Si ésta hubiere de tener colegio con alumnos internos, el edificio deberá reunir las condiciones higiénicas necesarias.

Artículo 23: En el caso de trasladarse la escuela o colegio de un punto a otro de la misma provincia, se concederá la autorización, después de reconocido el nuevo local, y de saberse que reúne las condiciones exigidas.

que en sus artículos 59 a 64 regula lo pertinente a las escuelas y colegios privados. Recoge con ligeras variantes los tres artículos anteriores y consigna expresamente por primera vez, y de una manera bastante clara, la "inspección oficial" o estatal sobre la enseñanza privada.

En efecto, dice su artículo 62 que "las escuelas privadas están sujetas a la inspección oficial en lo referente a asistencia de los niños, disciplina interior, a la moralidad, higiene, instituciones fundamentales del Estado y orden público".

A su vez el numeral 63 expresa: "los maestros privados están obligados a dar a las autoridades escolares los informes que les pidan sobre los puntos sujetos a la vigilancia oficial, y a llevar los libros escolares exigidos en esta ley".

También es de especial importancia indicar que ya desde esa fecha se contempla la posibilidad de la subvención estatal a la educación privada, puesto que su artículo 64 manifiesta: "Los textos, plan de estudios, programas y personal de escuelas privadas *subvencionadas* por fondos nacionales o municipales, quedan sujetos a la aprobación del Poder Ejecutivo".

Quede consignado también, por lo que más adelante se dirá, que desde el siglo pasado la libertad de enseñanza en Costa Rica se ha desarrollado paralelamente a cierto control, e intervencionismo estatal, evolución que hasta la fecha se mantiene incólume. Asimismo, téngase presente que desde esa misma época la libertad de enseñanza es una libertad subvencionada en nuestro medio.

Finalmente, a mediados de este siglo aparece el Código de Educación (Ley número 181 de 18 de agosto de 1944) el que, en sus artículos 247 a 258, recoge otra serie de disposiciones referentes a las instituciones escolares privadas. Fiel a esta tradición secular democrática garantiza la libertad de enseñanza, la subvención estatal y la inspección oficial.

Como se observa fácilmente, el desarrollo político ideológico de la educación privada en Costa Rica ha sido el mismo desde el año 1869, que es el año que podemos puntualizar como la fecha de inicio de este gran proceso del que todavía somos partícipes.

Ha sido una evolución extraordinariamente uniforme y constante en el desarrollo del país. En fin, la educación privada en nuestro medio está edificada todavía, como siempre lo ha estado, sobre los cimientos que visionariamente dejaron sentados nuestros abuelos. Por ello, la libertad de enseñanza se debe conceptuar como uno de los pilares de la democracia costarricense. Ha sido un punto cardinal que ha acompañado desde siempre el desarrollo de esta democracia políti-

ca. Compañera fiel e infatigable que ha ido de la mano de nuestras instituciones republicanas.

III. CONTENIDO Y ALCANCES DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

Todo este proceso histórico-constitucional remata modernamente con la Constitución Política de 1949, la que no sólo mantiene esta tradición sino que la fortalece. Su artículo 79 preceptúa que "se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado".

También su artículo 80 manda que "la iniciativa privada en materia educacional merecerá el estímulo de Estado, en la forma que indique la ley".

A nivel legal se promulgó en el año 1957 la llamada Ley Fundamental de Educación, la que en sus artículos 33 a 37 contiene otras disposiciones complementarias referentes a los establecimientos privados de educación.

Durante la vigencia de esta Constitución Política y hasta la fecha, se han promulgado varios "reglamentos de establecimientos privados". Específicamente un total de cinco reglamentos a saber: Decreto Ejecutivo número 9 de 17 de marzo de 1953; Decreto Ejecutivo número 2 de 18 de enero de 1957; Decreto Ejecutivo número 2 del 15 de febrero de 1958; el Decreto Ejecutivo número 1 del 14 de junio de 1960 y, finalmente, el Decreto Ejecutivo número 6687-E del 12 de enero de 1977, que es el que se encuentra vigente.

En estos cuerpos normativos se ha reglamentado propiamente hablando el derecho de libertad de enseñanza.

Se establecen normas referentes a control e inspección estatales, procedimientos y requisitos para la autorización, clasificación, etc. En fin, este reglamento es el que más específicamente contempla el régimen jurídico de la educación privada en Costa Rica.

No podemos aprender adecuadamente el régimen jurídico de la educación privada, si antes no hemos precisado la idea de la libertad de enseñanza a la luz de nuestra Constitución Política, máxime que en nuestro medio no existe una definición legal de esta libertad.

No hay duda que la libertad de enseñanza es una libertad polémica y paradójica. No existe, aún consenso jurídico o doctrinario acerca de la misma. En el Derecho Comparado el panorama es igualmente oscuro. Pero, a pesar de todo esto debemos indefectiblemente comentar sus alcances y contornos a la luz de nuestro ordenamiento jurídi-

co, cosa que hasta la fecha no se ha hecho, al menos con la profundidad de que es menester.

La libertad de enseñanza puede verse en un sentido muy amplio y elástico. Es aquel criterio que encierra la idea —entre otras— de que los profesores, padres y alumnos tienen el derecho de participar en la gestión de los centros. O también, en una forma muy rígida y estrecha, que es el criterio que puntualiza que la libertad de enseñanza se resume en la idea única del derecho de fundar centros docentes.

No creemos que en Costa Rica se pueda aplicar ninguno de estos criterios. Por el contrario debemos seguir un criterio más bien intermedio o ecléctico.

Específicamente, la libertad de la enseñanza en Costa Rica involucra las siguientes cinco ideas modulares:

- a. El derecho o la libertad de creación de escuelas o centros docentes privados en todos los niveles incluido el universitario;
- b. el derecho, a opción del ciudadano de que tales centros sean reconocidos como de carácter oficial o como prestadores de un servicio de interés social, siempre que se reúnan las condiciones objetivas fijadas por el Ordenamiento Jurídico;
- c. el derecho de los ciudadanos de escoger el modelo o tipo de educación y el centro educativo que prefieran;
- d. el derecho o la posibilidad de aportar a la institución o a la enseñanza que en ella se imparta, una dirección, ideológica concreta, o de disponer de un ideario educativo, siempre dentro del marco global del Ordenamiento Jurídico, y
- e. que esta libertad sea virtualmente subvencionada por el Estado.

Estas ideas resumen, según nuestro criterio, el contenido de esta libertad. Cada una de ellas encuentra justificación tanto en la evolución histórica de este derecho en Costa Rica que ha sido, como se dijo, rectilínea; como en el vigente Orden Jurídico.

Nos justificamos. Para que se pueda hablar de la existencia de la libertad de enseñanza se requiere, como mínimo, que se garantice la posibilidad de fundar centros docentes privados. Es la libertad de enseñanza en su mínima expresión, si no existe este derecho no puede darse la libertad de enseñanza, porque libertad de enseñanza es, estrictamente, posibilidad del ciudadano de transmitir los conocimientos que posee en una forma relativamente sistemática, y eso sólo lo puede lograr mediante la apertura de centros docentes. Cualquier otra forma de transmitir conocimientos cualitativamente infe-

rior tiende a confundirse con la libertad de expresión (verbigracia los periódicos, la radio, charlas, conferencias, etc.).

Al indicar nuestro artículo 79 constitucional en lo que interesa, que "no obstante todo centro docente privado está bajo la inspección del Estado", está concretando la posibilidad de su existencia jurídica; y esto es así desde el año 1869 puesto que el artículo 7 de la Constitución de ese año garantizaba la libertad de dar instrucción en establecimientos no costeados con fondos públicos.

Pero es también cierto que la libertad de enseñanza no se puede enmarcar en el estrecho círculo de la fundación de centros privados. Esta libertad encierra una potencialidad más amplia y frondosa. Implica también la posibilidad, que queda a opción del ciudadano, de que tales centros a pesar de ser privados, ostenten carácter oficial.

En el pasado, tanto el reglamento para la instrucción primaria de 10 de noviembre de 1869, como la Ley General de Educación común de 1886, contemplaban los requisitos o condiciones objetivas que debían satisfacerse para adquirir tal status jurídico, así como el procedimiento respectivo.

Modernamente, es la Ley Fundamental de Educación vigente la que establece lo propio junto con el reglamento de establecimientos privados de enseñanza.

Específicamente, es el artículo 34 de dicha ley el que dice que para que adquiera "validez oficial" la educación que impartan los establecimientos privados se requiere entre otras condiciones, que el Consejo Superior de Educación apruebe sus "proyectos, planes de estudio y programas".

Puede haber en Costa Rica, y de hecho existe, educación privada con categoría o rango oficial. Instituciones privadas que formen parte integral del sistema educativo.

Es el derecho de los particulares de participar en la empresa de la enseñanza fundando escuelas en igualdad de condiciones que el Estado.

Esta subcategoría tiende a garantizar la participación de las personas privadas en la consecución de este fin superior público, que es la educación.

Pero además, la libertad de enseñanza significa la libertad de los ciudadanos, y más concretamente de los padres de familia y de los usuarios, de escoger el tipo de educación y de centro educativo que más les convenga según sus intereses, valores, principios, etc. Fue también el artículo 7 de la Constitución de 1869 la que estableció por primera vez ese derecho de recibir educación en cualquier centro de enseñanza.

Si hoy día la educación privada es susceptible de adquirir oficialidad, sea la misma validez jurídica que la que se imparte en establecimientos estatales, con muchísima más razón el padre de fami-

lia tiene plena libertad para optar por una u otra, ya que jurídicamente tienen la misma categoría, es decir, el mismo respaldo jurídico, y reconocimiento legal.

Con esta idea se excluye la posibilidad de cualquier monopolio docente del Estado y se impide el nacimiento de una ciencia oficial; aunque sí es de reconocer que toda educación oficial está ideológicamente condicionada.

La posibilidad de contar cada institución educativa con su propio ideario político, es también consustancial a la libertad de enseñanza. Una vez más, desde el siglo pasado uno de los requisitos para autorizar una institución privada oficial es que el Estado apruebe sus programas y planes de estudios.

Nunca ha existido norma alguna que indique que indefectiblemente tales planes y programas tengan que ser iguales a los oficiales. Por el contrario, si esos planes y programas deben ser aprobados se debe, precisamente, a que pueden diferir de los oficiales, que son el resultado de una particular configuración pedagógica.

El reglamento vigente contempla la categoría de institución privada clase B que son las que ofrecen tipos de enseñanza, planes de estudio y programas diferentes de los oficiales pero reconocidos por el Estado. Tal opinión y libertad es la que da base para que los interesados ideen su propio ideario educativo o le impriman su "indirizzi" ideológico, como lo califican los italianos.

Finalmente, la libertad de enseñanza en Costa Rica encierra la idea del derecho a la subvención estatal, es decir, es una libertad potencialmente subvencionada.

Esta situación existe, tal y como fue indicado, desde la promulgación de la Ley General de Educación común y hoy día la recoge el artículo 80 de la Constitución Política cuyos alcances serán analizados posteriormente.

Este es el contenido jurídico de la libertad de enseñanza en Costa Rica. Insistimos sobre su extraordinaria uniformidad y permanencia en el tiempo. Es una libertad que no ha tenido ninguna vida azarosa.

Siempre ha existido en nuestro Derecho Constitucional conservando los mismos contornos; no ha sufrido altibajos, períodos de ensayo ni ha tenido que ser redefinida. Pareciera a veces como que surgió espontáneamente del alma costarricense.

IV. EL CONTROL SOBRE LOS CENTROS DOCENTES PRIVADOS.

El hecho que nos encontremos ante una libertad pública no implica que se nieguen poderes contralores a la Administración. Las potestades contraloras de ésta, con cierta dosis de informacionismo estatal no son incompatibles con el desarrollo de las libertades públicas. Por el contrario, muchas veces esa actitud vigilante y contralora de la Administración puede ser garantía para el desarrollo de estas libertades y para su correcta ordenación.

Además, jurídicamente ninguna libertad pública es absoluta e instricta. Lo normal ha de ser que toda libertad pública está sujeta a control administrativo.

Existen diversas formas posibles de control: prohibición, autorización previa, declaración y ejercicio de la libertad con posibilidades de sanción represiva posterior, etc. El Derecho germano conoce otros controles, tales como el permiso general con reserva de prohibición, la prohibición general con reserva de permiso, o la obligación general de comunicación con reserva de interdicción.³

Estas diferentes clases de control difieren básicamente en el grado de intervencionismo estatal; así el mínimo grado de intervencionismo lo brinda el de libertad y el más intenso lo constituye el de la prohibición.

La Administración puede entonces, controlar esta actividad con base en cualquiera de estos sistemas. En Costa Rica el sistema, que hemos practicado, casi en forma exclusiva ha sido el de autorización previa. Sin embargo esporádicamente se ha practicado el de prohibición. Así, el reglamento de establecimientos privados de enseñanza del año 1953 en su artículo 3 indicaba que: "No se autorizará la apertura de ningún establecimiento particular de enseñanza sin la aprobación del Consejo Superior de Educación. . .". Esta disposición la reiteró literalmente el Reglamento de 1957 en su artículo 3, desapareciendo finalmente a partir del año 1958. Durante esta época, entonces, sólo se admitía un tipo de establecimientos docentes privados: los expresamente autorizados por el Consejo Superior de Educación. Esto es, los que ostentan carácter oficial que son completamente homologados a los estatales. No se admitían por ello, los centros privados libres. Obviamente esta disposición reglamentaria era inconstitucional.⁴ El

3. EMBID IRUJO, Antonio. *La libertad en la enseñanza*, Madrid, Editorial Tecnos, 1983, p. 132.

4. Es importante indicar que actualmente la Procuraduría General de la República sostiene ese criterio, el que por supuesto no compartimos.

Reglamento de Establecimientos Privados de 1961 contempla un caso de declaración previa con el centro privado clase C, que eran los que se inscribían para funcionar sin reconocimiento oficial de sus estudios ni de los títulos que expidan.

El sistema de control de la autorización previa se practica desde el año 1869 a raíz de la promulgación del citado reglamento para las instituciones primarias. Esta técnica sin embargo, existe sólo para determinado tipo de centro docente privado, no opera para cualquier actividad docente del ciudadano. Concretamente vincula a los centros docentes privados que aspiren impartir enseñanza oficial o con reconocimiento legal, por lo cual quedan excluidos los centros docentes libres. Conviene por todo esto, que nos detengamos brevemente a elaborar una tipología de estos centros. Ciertamente, los centros docentes privados se pueden clasificar en dos grandes grupos, a saber: centros privados libres y centros privados oficiales o con categoría oficial, los que se subdividen a su vez, en clases A y B.

Los centros docentes libres son aquellas instituciones que están vinculadas directamente a la libertad de enseñanza y que desarrollan su actividad al margen del sistema educativo. No están sometidos siquiera al principio de autorización; sino que funcionan libremente pero con posibilidad de sanción represiva posterior, ya que están sujetos a inspección estatal.

Estos centros pueden ser configurados de cualquier manera tanto pedagógicamente como en relación con los fines educativos a alcanzar. Pueden impartir enseñanza de cualquier tipo. No gozan de ninguna pretensión de que los estudios en ellas impartidos lleven a la obtención de una titulación estatal. No pueden expedir títulos.⁵ Durante la vigencia de los reglamentos de 1953 y 1957 estuvo prohibida su existencia tal y como se indicó.

Las instituciones educativas "privadas oficiales" o con carácter o rango oficial, forman parte integral del sistema educativo, están bajo la dirección del Consejo Superior de Educación, puesto que imparten enseñanza oficial; están sujetos al principio de previa autorización; los estudios en ellas cursados y los títulos expedidos traen la misma validez que los estatales. Este es su rasgo fundamental, los estudios en ellas cursados son hábiles para obtener los títulos respectivos para lo cual no deben hacer ningún examen externo, los educandos pueden abandonar la institución privada y

continuar sus estudios sin examen especial en cualquier centro estatal o privado con rango oficial.

Este grupo se subdivide en dos clases de centros educativos: clase A y clase B.

Los primeros son "los que ofrecen por lo menos los mismos planes y programas de enseñanza y expidan título, diploma o certificado iguales a los de las instituciones oficiales" (artículo 16 R.E.P.).

Estos centros se caracterizan porque no pueden estar a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y su organización, así como en la formación de su personal, ya que como mínimo, deben ofrecer los mismos planes y programas de las instituciones estatales. Empero, la obligación de no estar a nivel inferior es una exigencia de similitud y no de equivalencia, ya que sus planes y programas pueden ir más allá de ese mínimo, aunque siempre dentro del marco filosófico y jurídico de los programas oficiales. En fin, pueden cumplir más del mínimo que es el que se brinda en los centros públicos estatales.

Estas instituciones tienden a poseer una exacta correspondencia con las del sistema escolar público. Así toda resolución referente a promociones y aplazamientos debe ajustarse estrictamente a las normas establecidas para las instituciones públicas (artículo 18 R.E.P.), su calendario escolar debe ajustarse al calendario oficial escolar (artículo 19 R.E.P.). Su organización debe ser la propia de los colegios estatales salvo lo que resulta propio de estos.

Finalmente, las instituciones clase B son las "que ofrecen tipos de enseñanza, planes de estudio y programas diferentes a los oficiales pero reconocidos por el Estado, conforme a la legislación vigente y el presente reglamento.

El Consejo Superior de Educación dispondrá el tipo de título, diploma o certificado que corresponda expedir a estos establecimientos" (artículo 16 R.E.P.).

Estas instituciones no encuentran correspondientes en el sistema escolar público ya que traen una configuración pedagógica e ideológica propia. Pueden impartir enseñanza de cualquier tipo ajena a los planes de estudio estatales, aunque aprobada por el Consejo Superior de Educación y ostentan un carácter u orientación propios.

La existencia de esta segunda categoría es de especial importancia porque es la que más claramente materializa la libertad de enseñanza. Esta

5. La Ley número 142 de 8 de agosto de 1944 en su artículo 1o. dice: "Las escuelas y colegios particulares de cualquier índole sólo podrán expedir títulos cuando su funcionamiento está autorizado legalmente, y siempre que se ajusten a las leyes y reglamentos que las rigen".

clase es la que posibilita, la existencia de un ideario educativo o "indirizzi" ideológico en las instituciones privadas.

Es por esto, que afirmamos *ut supra*, que en Costa Rica el ideario educativo forma parte de la libertad de enseñanza.

Por ideario educativo entendemos un sistema coherente de ideas o principios generales destinados a engendrar y dirigir un proyecto de enseñanza, o como el conjunto de principios básicos y fundamentales que sintetizan la orientación última que define un centro educativo ante los padres, los alumnos, los profesores y ante la sociedad en general. Marca los fines últimos, las ideas —fuerza, es esquemático estable para todo centro—. El ideario va a ser el instrumento, por tanto, que singularice la particular orientación que el titular de un centro docente pretende dar a su enseñanza.⁶

La existencia de las instituciones clase B, junto con el ideario educativo que les es concomitante, es la muestra más clara del ejercicio de la libertad de enseñanza. Es lo que permite distinguir, adicionalmente, la simple libertad de creación de un centro o de operar una institución educativa como una empresa, en fin, la simple libertad de creación; de la libertad de enseñanza propiamente dicha, que va más allá de ese simple acto; es la posibilidad de configuración ideológica del centro docente.

La inexistencia de esta libertad de estructurar un ideario educativo o "indirizzi" ideológico, restringiría gravemente la libertad de enseñanza, puesto que ésta se confundiría o se reduciría a la simple libertad de fundación de centros docentes.

"Para que exista realmente libertad de enseñanza hace falta que se dé siempre esta posibilidad de dar a las instituciones un contenido distinto, personal, original, alejado de cualquier pretensión de monopolitismo. Por ello es posible que coexista la libertad de fundación de escuelas con el monopolio ideológico como sucedía con el fascismo, lo que indica, en última instancia, lo inapropiado de utilizar la expresión libertad de enseñanza para designar el mero hecho de la creación de escuelas. La creación de escuelas sería una libertad instrumental de la libertad de enseñanza".⁷

En lo que al nivel de educación superior se refiere debemos indicar que se divide en dos ciclos: educación parauniversitaria y educación universitaria, *strictu sensu*.

La educación superior parauniversitaria tiene como objetivo principal ofrecer carreras cortas completas de dos a tres años de duración a personas egresadas de la educación diversificada. Estas instituciones están sujetas también a la autorización previa que compete otorgar al Consejo Superior de Educación, cuya forma de control se estableció por primera vez en el reglamento de 1977 el que regulaba su procedimiento del artículo 31 a 40 correspondiente al Capítulo IV, el que fue derogado posteriormente en su totalidad por la ley número 6541 de 19 de diciembre de 1980 —ley que regula lo referente a la creación y funcionamiento de estas instituciones—, y su reglamento.

En cuanto a la educación superior universitaria no fue sino hasta que se emitió la ley número 6693 del 27 de noviembre de 1981, y su reglamento, que se estableció el control de autorización previa. Esta ley y su reglamento regulan todo lo referente a estas instituciones, y creó un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Educación para que ejerza ese control. Órgano de dudosa constitucionalidad en vista de que el artículo 81 de la Constitución Política le asigna la dirección general de la enseñanza en su totalidad (no hace distinciones), al Consejo Superior de Educación.

Con anterioridad a esa fecha, las universidades privadas podían funcionar sin ningún tipo de control previo a lo sumo estaban bajo la inspección del Estado. En suma, se daba la libertad de funcionamiento con sanción a posteriori. Durante toda esa época anterior, sólo se creó una universidad, la Universidad Autónoma de Centro América (UACA), creación que precipitó la necesidad de imponer también el sistema de autorización previa para las instituciones de este nivel, sea, se continuó la tradición del derecho costarricense de someter a todas las instituciones educativas privadas oficiales al principio de previa autorización. La última laguna legislativa que se daba se superó. Insistimos una vez más que el sistema de autorización previa es únicamente referible a las instituciones educativas que impartan educación con carácter oficial, por ese lado, y por el otro, que sean enseñanzas que se enmarquen dentro de los niveles formales del sistema educativo (educación primaria, educación general básica, educación diversificada, educación superior y educación de adultos).

La finalidad básica de la existencia del procedimiento de previa autorización —que dicho sea

6. EMBID IRUJO, *op cit.* p. 323.

7. *Ibidem*, p. 152.

de paso se practica también en Francia y Alemania— es la comprobación de que el nuevo centro solicitado se adecua al Ordenamiento Jurídico y a las directrices y políticas emanadas del Consejo Superior de Educación.

La concesión de la autorización está subordinada a estos conceptos de carácter nuevo, y al cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones objetivas, básicamente de carácter formal.

Esta intervención administrativa se encuentra modalizada en función de los distintos niveles educativos del sistema. En nuestro medio pueden operar centros privados en cualquier nivel educativo incluido el universitario —y en cualquier modalidad— educación de adultos, educación especial, etc. La autorización y el funcionamiento de los establecimientos de educación preescolar hasta los de educación diversificada se regulan en el reglamento de establecimientos privados de enseñanza de 1977, y su autorización compete al Consejo Superior de Educación.

Las instituciones universitarias son autorizadas por el citado órgano colegiado, CONESUP.

El procedimiento de autorización previa involucra varias cuestiones de fondo que se debaten en torno de ella. Coincidimos con Gómez Ferrer Morant en que el problema de índole general más interesante que plantea esta autorización, es el de determinar si se trata de un acto reglado o discrecional. Este autor estudiando la legislación española concluye que "A mi entender la redacción de la ley no deja lugar a dudas al respecto. La autorización se concederá siempre que los centros reúnan las condiciones mínimas que se establezca con carácter general y se "revocará" cuando los centros dejen de reunir estas condiciones". Parece claro pues, que la administración sólo efectúa una actividad de mera comprobación y que, por tanto, sus facultades son regladas y no discrecionales pues los requisitos mínimos no se establecen para cada caso, sino con carácter general".⁸

En nuestro derecho positivo no existe una norma jurídica tan transparente como la que recoge la Ley General de Educación Española.⁹ Empero a nuestro entender, la conclusión a que llega este autor es bastante válida y aplicable en

nuestro derecho ya que en Costa Rica la posibilidad de crear centros docentes privados deriva, igual que allá, de la libertad de enseñanza; amén de que el sistema de la autorización previa es una institución universal de Derecho Administrativo que se regula por principios comunes. Entonces, el "acto de autorización" que ejerce el Consejo Superior de Educación y el Conesup, en sus respectivos ámbitos de competencia, es reglado. Su actividad es de constatación de que la solicitud reúna las condiciones mínimas generales que exigen los reglamentos para que puedan operar estos centros de enseñanza. Una vez constatado que se cumplen estas condiciones, la concesión de la autorización deviene en obligada para estos órganos colegiados; se trata de un acto de remoción de un límite para el ejercicio de un derecho subjetivo de rango constitucional. El derecho surge directamente de la Constitución Política y no del acto de la autorización. Por ello cuando nuestros cuerpos normativos correspondientes hacen uso del vocablo "autorización" debemos entender que lo hacen en un sentido técnico jurídico.

Suponen el establecimiento de una aprobación previa, presuponen un derecho preexistente del particular (la libertad de enseñanza) por lo que el acto de autorización no amplía la esfera de facultades del mismo (como sí lo hace la concesión), no suponen un aumento de los derechos del ciudadano, tan sólo facilitan su ejercicio.¹⁰

Esta conclusión nos precipita en otro tema estrechamente vinculado a lo anterior, y versa sobre si el "silencio positivo" es aplicable al caso de las autorizaciones que otorga el Consejo Superior de Educación y el Conesup. Nuestra opinión es decididamente que sí porque, de conformidad con el artículo 330 de la Ley General de la Administración Pública: "El silencio de la Administración se entenderá positivo, cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorización o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones". Como resultado, el plazo para que surja el silencio positivo será de un mes para el

8. GÓMEZ FERRER MORANT, Rafael. *El Régimen General de los Centros Privados de Enseñanza*. En *Revista de Administración Pública, España*, núm. 70, en abril, 1973, p. 18.

9. El artículo 94 aparte 3 de la Ley General de Educación de España, dice, ad literam: "La apertura y funcionamiento de los centros docentes no estatales se someterán al principio de previa autorización, que se concederá siempre que éstos reúnan las condiciones mínimas que se establezcan con carácter general. . . La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estas condiciones".

10. MEILAN GIL, José Luis. Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión, En *Revista de Administración Pública, España*, núm. 71, p. 81.

Consejo Superior de Educación (artículo 1331 Ley General de Administración Pública) y de cuatro meses para el Conesup (artículo 7 Ley número 6693 de 27 de noviembre de 1981); a partir de que el órgano reciba la solicitud de autorización con los requisitos legales.

Acaecido el silencio positivo no podrá la Administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma prevista en la Ley (artículo 331. 1.2 Ley General de Administración Pública).

V. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA, ¿UNA LIBERTAD SUBVENCIONADA?

Pasamos seguidamente a estudiar un tema hartamente espinoso y polémico en la doctrina, así como dejado en el olvido por parte de nuestros estudiosos del Derecho.

El artículo 80 de nuestra Constitución Política dice literalmente: "La iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado en la forma que indique la Ley". Como se observará este numeral preceptúa de manera imperativa que la iniciativa privada reciba estímulo estatal —este es el mandato— pero lo sujetó a la forma en que lo indique la ley. Estamos frente a un caso típico de reserva de ley. Esto es, que sólo una ley formal puede venir a desarrollar este mandato constitucional y, específicamente, indicar los casos, formas y tipos de estímulos.

Desafortunadamente desde que se promulgó la Carta Magna (1949) a la fecha, esta ley no se ha emitido.

Esta grave omisión ha traído como consecuencia que se practique una particular concepción sobre la libertad de enseñanza y de los centros privados docentes, contraria a principios constitucionales.

Este mandato constitucional es de insospechadas consecuencias en Costa Rica y casi no tiene paralelo en el panorama del derecho comparado. No la conocen otras culturas jurídicas antiguísimas como la francesa y la alemana. España no logra dar este paso sino con la Constitución de 1978, la que en su artículo 27, párrafo q), preceptúa: "Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca".

A pesar de que esta ley no se ha promulgado aún —ni siquiera existe un proyecto específico—

debemos definir los alcances de este artículo constitucional.

Se trata de dilucidar, específicamente, si la Constitución impone la obligación de subvencionar a la enseñanza privada, sea si esa ayuda puede ser exigida a la Administración y, lo que es más importante aún, cuál es el origen formal de la subvención. ¿Lo será el derecho a la educación o la libertad de creación de centros docentes privados?

Según la respuesta que se dé a estas interrogantes así serán las consecuencias que se deriven. Si se concluyera que estamos frente a una libertad subvencionada; la libertad de enseñanza se orienta a tenerse que considerar como un derecho de naturaleza económico-social.

Además, la preeminencia del sector público en la enseñanza o la consolidación de un sector privado mayoritario dependen, sin duda, de la ayuda financiera estatal.

Así, verbigracia, en Francia, Alemania e Italia la enseñanza privada alcanza niveles que, en conjunto, en escasa medida llegan a un 10 por 100 del total de la población escolar —que es el porcentaje que se da en Costa Rica—; en tanto que en España en algunos niveles se sobrepasa el 50 por 100 de alumnos en la enseñanza privada,¹¹ país este último en el que como se dijo, se practica la subvención en forma amplia. También el reparto territorial es muy dispar. Es un hecho evidente y hartamente conocido que en nuestro país en las zonas rurales son los colegios estatales, los practicantes existentes y que los colegios privados están concentrados en el área metropolitana y en menor escala en las suburbanas de ciertas provincias.

La educación en Costa Rica es, en su mayoría estatal, predominan grandemente los centros educativos estatales en todos los niveles. Por otro lado, por todo esto es que arrastramos una educación excesivamente uniforme e igual. Las posibilidades de innovación educativa son escasas por cuanto la oferta educativa mayoritaria es la estatal.

Pero esta configuración socio-política que ha adquirido nuestro sistema educativo se debe, fundamentalmente, al olvido en que se tiene, desde siempre, el artículo 80 de nuestra Carta Política.

Nuestras autoridades rectoras de la educación no han tomado en cuenta o han querido percatarse de que este mandato es un principio político rector de nuestro sistema educativo de rango constitucional. No se ha querido aceptar, que fue voluntad del constituyente que en Costa Rica la libertad de enseñanza sea una libertad sub-

11. EMBID IRUJO, *op cit.* p. 343.

vencionada y que la orientación filosófico-política del sistema que tuvo en mente es distinta de la que a la postre resultó y que se practica.

Debemos asumir entonces posición ante el hecho subvencional.

Estamos obligados a indicar cuál es el origen y la intención de esa subvención, el espíritu de esta norma, si es que queremos aprender el régimen jurídico de la educación privada a cabalidad.

En nuestra opinión ese precepto se refiere tanto a la "subvención-compensación" como a la "subvención de fomento".

La primera busca compensar a los centros no estatales que deben impartir educación gratuita en los niveles en que ésta es obligatoria o gratuita (educación general básica y educación diversificada).

Este tipo de subvención es el que recoge el artículo 94, aparte 4 de la Ley General de Educación de España, cuando indica que "...la educación general básica, así como la formación profesional de primer grado, serán gratuitas en todos los centros estatales y no estatales. Estos últimos serán subvencionados por el Estado en la misma cuantía que represente el costo de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los centros estatales, más la cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas".

Esta subvención-compensación tiende a garantizar en Italia el derecho a la educación. El artículo 30 de la Constitución Política italiana tutela los derechos educativos de los padres, los que se sustentan, básicamente en la opción por la clase de religión, y, la que es más importante, en la libertad de elección de escuelas; elección que comprende obviamente, entre públicas y privadas, porque de lo contrario no se daría esa opción. De ahí que, concretamente, "los autores italianos configuran la subvención como su medio de proveer a la tutela de derechos fundamentales como el de libertad de elección de los padres, derecho al estudio y libertad de la escuela privada, pero que en su concepción está siempre presente la necesidad de una cierta equiparación entre la escuela subvencionada y la estatal en cuanto a enseñanza impartida y tratamiento de igualdad al alumno bien que respetando el propio 'indirizzo' de la escuela".¹² Pero también esta norma busca la subvención de fomento.

Aquella ayuda que puede cumplirse con préstamos a bajo interés para la construcción de centros, exención o reducción de impuestos, cesión

de uso de edificios construidos para centros estatales, subvenciones para la construcción y equipamiento de centros y pago de su personal y que opera en los niveles en que la educación no es gratuita ni obligatoria.

En fin, estamos frente a un artículo que regula tanto la subvención-compensación, como la subvención de fomento o de la simple ayuda o de estímulo, *strictu sensu*.

Si este artículo 80 lo interpretamos aisladamente —como hasta ahora se practica— podría concluirse, quizás, que recoge única y exclusivamente la subvención de fomento. Empero, existen otras normas y principios constitucionales y legales que, insoslayablemente, deben tomarse en consideración al momento de comentar y definir sus alcances. Se impone por ello una interpretación sistemática.

A continuación indicamos en qué sustentamos nuestra opinión referente a que debe darse la subvención-compensación.

La disertación la fundamentamos en tres argumentos a saber: esta subvención se justifica por el derecho y la obligatoriedad a la educación, por el derecho de elección de escuela de los padres de familia y, por el principio de Estado Social de Derecho. A) El artículo 78 de la Carta Magna puntualiza que: "La Educación General Básica es obligatoria, ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación".

De este numeral extraemos el postulado de que "toda educación obligatoria debe ser indefectiblemente gratuita; y que toda educación declarada gratuita debe serlo en todo centro docente que imparta enseñanza oficial".

En efecto, constituye una contradicción lógica establecer que la educación es obligatoria —hasta cierto nivel, y que no se garantice su gratuidad; de esta contradicción se percató el constituyente de 1949 puesto que este binomio "obligatoriedad-gratuidad" lo incorporó en este artículo.

Pero lo más interesante del asunto es que esa enseñanza obligatoria se puede cumplir atendiendo tanto centros estatales como no estatales debidamente reconocidos, ya que ambas instituciones imparten el mismo tipo de enseñanza con la misma validez. Jurídicamente es una misma educación, sólo que se imparten en centros docentes que difieren únicamente en su titularidad y administración.

Desde la Ley General de Educación Común hasta la fecha, la educación declarada obligatoria

12. EMBID IRUJO, *op cit.* p. 176.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

se ha cumplido atendiendo tanto centros públicos como privados autorizados. ¿Por qué? Porque imparten el mismo tipo de educación.

Entre una y otra, salvo la anterior diferencia no cabe hacer distinción alguna. Pero inexplicable e ilógicamente en Costa Rica sólo es gratuita la educación general básica que imparte el Estado. Si legalmente no se hacen discriminaciones entre una y otra educación —en aspectos sustantivos tales como validez de los estudios y de los títulos, y si estos producen los mismos efectos legales en su totalidad—, ¿por qué razón se distingue en lo referente a su gratuidad? A mi entender no existe fundamento jurídico para tal nefasto distingo.

El trato jurídico para ambas debe ser igual para todos los efectos y en todos los aspectos.

Entonces, todo centro docente privado que imparta educación general básica y educación diversificada debe hacerlo en forma gratuita porque así lo dispone el artículo 80 sub júdece.

Para compensarlos el Estado deberá subvencionarlos en una cuantía que represente como mínimo el costo de sostenimiento por alumno más las cuotas de amortización e intereses de las inversiones requeridas tal y como sucede en España.

Así como les impone el deber de impartir educación gratuita, se les debe conceder una "subvención-compensación" cuyo otorgamiento deviene en obligatoria para el Estado.

Desde el preciso momento en que se estableció que la enseñanza privada reconocida por el Estado es "oficial", se declaró implícitamente, que le es aplicable el mismo régimen jurídico. Así, sus estudios y diplomas tienen exactamente la misma validez que los otros, por lo que también debe ser gratuita. En la medida en que la educación general básica oficial es gratuita y obligatoria, es un servicio igualitariamente gratuito en todo tipo de centros, sea privados o no, hasta que su enseñanza sea oficial y verse sobre este nivel del sistema educativo y de la educación diversificada.

El ordenamiento español es más congruente en este sentido. Así, al igual que en Costa Rica, su Constitución Política garantiza la gratuidad de la enseñanza básica. Ante tal declaratoria, lógica y congruentemente la ley de educación tenía inexorablemente que garantizar la gratuidad también en los centros privados. Estamos por ello, frente a un principio jurídico de rango constitucional.

Podría argüirse que el acto de imponer en Costa Rica la educación gratuita a las instituciones privadas atenta contra la libertad de enseñanza. Opinamos que decididamente no es así, porque

esta libertad, como cualquier otra, tiene límites que la propia Constitución establece.

Así, son límites de esta libertad, entre otras, el que la enseñanza esté correlacionada en sus diversos ciclos (artículo 77 C.P.); que cuando sea enseñanza oficial esté bajo la dirección del Consejo Superior de Educación (artículo 81) y, por supuesto, que cuando sea educación general básica y diversificada se imparta gratuitamente.

B) El artículo 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de la ONU, París, 1948), debidamente ratificada por Costa Rica, indica que: "Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". Esta disposición que tiene autoridad superior a la ley (artículo 7 C.P.), ha venido a incorporar expresamente en nuestro Ordenamiento Jurídico, el derecho a la libertad fundamental de los padres de escoger el tipo de educación o centro docente que más les convenga. Este derecho o libertad siempre ha operado en nuestra historia. Nunca se ha practicado en nuestro país el monopolio estatal de la enseñanza. La diferencia es que ahora tal derecho está expuesto de manera expresa y en un tratado internacional.

Una libertad formal que no se garantiza materialmente es una libertad inexistente. Entonces, si se declara la libertad de elección de escuela, esta libertad debe garantizarse materialmente. De nada vale un reconocimiento puramente formal, si no se establecen los medios adecuados para hacer real y tangible la concreción práctica. En definitiva, sólo una apropiada financiación del sistema educativo puede dar margen de ejercer el derecho de libertad de escuela.

Por todo ello la educación privada debe ser necesariamente subvencionada, porque de lo contrario los padres de familia no tendrían el derecho real de escoger el centro educativo, opción que está más sujeta a su capacidad económica y, consecuentemente, se convertiría en irreal.

Ante esa libertad de elección, que debe jurídicamente garantizar el Estado, debe ineluctablemente institucionalizar, la subvención-compensación en los términos indicados.

C) Por otro lado el Estado costarricense ha evolucionado a una categoría de Estado Social de Derecho. Esta evolución implica una nueva concepción que pone el acento en el derecho a obtener unas prestaciones del Estado.

"La época contemporánea, que está presenciando la conversión o transformación de la democracia política en social, constata también que esta última reconoce los derechos del hombre, pero, a diferencia de la democracia liberal-burgue-

sa, los considera como exigencias, es decir, adquieren una dimensión imperativa".¹³

Pero el Estado Social se caracteriza aún más porque en él los derechos fundamentales transforman su función y naturaleza. Se trastocan en derecho de participación a las prestaciones estatales, en títulos jurídicos suficientes para exigir del Estado una determinada forma de prestación.

En esta nueva concepción, estas libertades se conceptúan como obligaciones jurídicas a cargo del Estado. En la concepción liberal lo que operaba era el deber de abstención del Estado; eran prerrogativas reconocidas a los gobernados. Ahora, en cambio, son derechos que se pueden exigir al Estado. Es menester que este garantice estos derechos mediante prestaciones materiales, concretas.

Basta que se dé un Estado Social para que, ipso facto, opere un cambio en la consagración de los derechos fundamentales, y eso es lo que ha operado en Costa Rica. Desde el punto de vista de esta tesis en Costa Rica es exigible al Estado el derecho a la educación así como el derecho a la libertad de elección de escuela.

Por ello está particularmente obligado a brindar una educación gratuita tanto en las instituciones estatales como no estatales. En fin, en Costa Rica la libertad de enseñanza se ha tornado en una libertad subvencionada.

El Estado costarricense en materia de enseñanza dejó de ser hace mucho tiempo uno de carácter liberal, para definirse como social. En suma, la libertad de enseñanza ha dejado de ser una libertad —autonomía— para convertirse en una obligación del Estado a favor de los particulares. Ya no es suficiente que el Estado no invada la esfera de autonomía individual.

Ahora es menester conceptuar el derecho a la educación y el de elección de escuela como obligaciones jurídicas a cargo del Estado.

El Estado Social de Derecho costarricense encierra todo un conjunto de valores y principios inderogables que forman el ordenamiento general. Es dentro de ese amplio marco que la disposición constitucional sobre la libertad de enseñanza debe ser interpretada. Este carácter social en materia de enseñanza se manifiesta en la obligatoriedad y gratuidad y subvención educativas.

VI. LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CREACIÓN DE CENTROS.

La libertad de enseñanza manifestada en la variante de la creación de centros docentes tiene

límites cualitativamente más estrechos que otras libertades, como la de libertad de expresión.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla ciertos límites a esta libertad de creación de centros docentes.

A) Existen límites organizativos que se configuran a la hora de la autorización administrativa previa.

Así, existe el límite organizativo consistente en la necesidad de acomodar su estructura y régimen de funcionamiento a las exigencias del nivel que se trate. Concretamente, la planta física, mobiliario y equipamiento debe ajustarse a los requerimientos del tipo de enseñanza que se trata (artículo 28 Reglamento Establecimientos Privados).

Entonces los espacios administrativos, educativos, recreativos, etc., deben acomodarse al correspondiente nivel, ciclo y modalidad.

Respecto a los establecimientos de educación media existe otra especial limitación organizativa respecto a las instituciones clase A, consistente en que, hasta donde sea aplicable, deben darse la misma organización prevista para las instituciones homólogas estatales. Este mandato lo recoge el llamado reglamento de establecimientos oficiales de educación media (D.E. número 2 de 3 de marzo de 1975 y sus reformas).

B) Se da también el límite de la inspección estatal, que es aplicable tanto a los centros privados con oficialidad como a los centros privados libres.

El artículo 79 constitucional otorga al Estado, sin duda, el papel preeminente sobre la instrucción tanto pública como privada.

Esto es, tal inspección se ejercita tanto en las instituciones integrantes del sistema educativo como las excluidas de él. Esta inspección estatal es, a no dudarlo, la manifestación más importante de la soberanía estatal escolar.

El contenido de esta inspección no está definido por nuestra legislación. El artículo 33 de la Ley Fundamental de Educación a lo sumo, indica que: "Los establecimientos privados de enseñanza estarán sometidos a la inspección del Estado de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política".

Por su cuenta, el artículo 1o. del R.E.P. puntualiza que tal inspección corresponde tanto al Consejo Superior de Educación como al Ministerio del ramo "con las condiciones y normas de procedimiento que establece el presente reglamento". Sin embargo, esta materia no se encuentra claramente regulada.

13. FERRANDO BADÍA, Juan. *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980, p. 85.

Obviamente esta inspección estatal difiere según el tipo de institución privada de que se trate. Esta vigilancia es más intensa respecto a los centros docentes autorizados por el Consejo Superior de Educación, que referente a los centros docentes libres.

En el primer caso se trata de un mero control de legalidad del cumplimiento por las escuelas privadas de la normativa jurídica aplicable a ellas, así como control sobre la preeminencia de las condiciones originales en virtud de las cuales se otorgó la autorización de funcionamiento. Por ello es lógico que se exija la obligación de brindar las informaciones y datos estadísticos que les sea solicitados; requerir la aprobación de todo cambio en la nómina de personal, estar al día con las normas que el Consejo Superior de Educación y el Ministerio llegaran a establecer, etc. (artículos 7, 20 y 27 R.E.P.).

Exigencia similar se contempla para las universidades privadas a las que se les podrá "requerir informes y la documentación necesaria. . . a fin de verificar el cumplimiento por parte de ellas de la ley, de este reglamento y de las condiciones básicas de las autorizaciones respectivas" (artículo 24 Reglamento General del Conesup, D.E. número 14182-E de 3 de enero de 1983).

En caso de que no se cumpliera con estas condiciones originales la autorización podrá ser revocada. La Administración no renuncia al control posterior.

Respecto a los centros docentes privados libres, el control es menos intenso ya que no se debe controlar que pervivan las condiciones originales que median en el caso de autorización (acto que no se da en estos centros).

Aquí se trata que estos centros impartan la Constitución, la moral y las leyes en sus actividades y en el contenido de la enseñanza. Cumplida esta condición mínima la enseñanza pasa a ser completamente libre. El Estado no puede ejercer control alguno sobre la calidad, objetivos, etc. de la educación. Le es indiferente la calidad del profesorado, la planta física, etc. En estos aspectos no puede darse ninguna intromisión estatal.

En estos sectores nuestra normativa se caracteriza por un alto grado de liberalismo.

Esta inspección se cumple a través de la actuación de todos los poderes estatales ya que tal control de legalidad de la normativa vigente no es sólo de carácter educativo sino que involucra condiciones sanitarias del local, cancelación de impuestos y derechos, etc. En suma, reglas de control de policía, de higiene, fiscales, etc.

C) Encontramos otro grupo de limitaciones que operan respecto al ideario educativo, o lo que es lo mismo vinculan a las instituciones de clase B.

Quiere esto decir que el derecho de dotarse de un "indirizzo" ideológico no es ilimitado sino que existe una serie de principios, básicamente constitucionales, que lo enmarcan claramente.

El primer gran límite lo constituye los derechos fundamentales que contempla la Constitución Política. Ese contenido académico no puede atentar contra el derecho a la educación o contra el derecho de elección de escuela o contra la dignidad de la persona. No proceden por ello distinciones por razones de raza, religión, posición social, credo político o cualquier otra contraria a la dignidad humana (artículo 3 R.E.P.).

Así, un ideario educativo que ponga su acento en el aspecto religioso no puede llegar al extremo de discriminar por razones de religión.

El ideario educativo debe respetar los principios educativos que contempla nuestro Ordenamiento. Por ello su educación debe ser necesariamente democrática en su esencia y orientación general, se rige por los principios y objetivos que señala y enuncia la Ley Fundamental de Educación (artículo 2 R.E.P.). Así, verbigracia, ese ideario educativo concreto no puede llevar a implantar una educación elitista por razones sociales, etc. Tal educación no puede atentar contra los valores de la solidaridad y comprensión humanas, menoscabar el desenvolvimiento pleno de la personalidad humana; o inculcar valores que atenten contra la patria, o impliquen renuncia a sus deberes y derechos (artículo 2 L.F. de E.).

Otro límite constitucional no menos importante consiste en que la educación que ahí se imparta y según sea el nivel educativo, debe estar debidamente correlacionada con los restantes niveles del sistema (artículo 77 C.P.).

También se debe ajustar a las directrices y disposiciones emanadas del Consejo Superior de Educación, puesto que a este órgano le compete dirigir la enseñanza oficial (artículo 81 C.P.).

Este es el marco general en que forzosamente se debe dar la libertad del ideario educativo el cual es objeto de control previo por parte de la Administración al momento de autorización del centro. En sentido estricto son dos autorizaciones: la apertura del centro y aprobación del ideario educativo que se suceden.

D) Para concluir, ubicamos ciertos límites de funcionamiento. El principal consiste en que en el nivel de la educación general básica la educación debe ser gratuita (artículo 78 C.P.), sin perjuicio de la respectiva subvención-compensación.

Asimismo en todas ellas, sus actividades y funcionamiento se deben ajustar a los criterios de servicio público sobre el espíritu de lucro (artículo 4 R.C.P.). Esto es aplicable también a las universidades.