

15 de febrero de 2013
C-020-2013

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro
Ministerio de Educación Pública

Estimado señor:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, nos referimos a su oficio DM-0411-04-11, de fecha 8 de abril de 2011 –con recibo de 13 del mismo mes y año, adicionado por oficios DAJ-1621-2011, de 5 de mayo de 2011, CONESUP-DE-0610-2011, de 18 de mayo de 2011 y CONESUP-DE-1168-2012, de 5 de diciembre de 2012 -, por el cual nos solicita emitir nuestro criterio técnico jurídico con respecto a la inquietud manifestada por el Consejo Superior de Educación, en acuerdo tomado en la sesión ordinaria N° 667-2011, celebrada el 26 de enero de 2011.

En concreto, dicho acuerdo dispone:

"SE ACUERDA EN FIRME POR UNANIMIDAD

- 1. Reconocer efectivamente las universidades privadas tienen la potestad de impartir diplomados. Sin embargo, existe duda en el CONESUP dado tanto la ley del CONESUP como la Ley de entidades parauniversitarias de cuál sería el órgano competente para la autorización de diplomados en las universidades privadas, si el CONESUP o el Consejo Superior de Educación, por lo que se acuerda solicitar la colaboración del Ministerio de Educación para preparar una consulta a la Procuraduría General de la República en este sentido".*

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 4º de nuestra Ley Orgánica – N° 6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas-, la presente consulta se acompaña de la opinión de la asesoría jurídica institucional, materializada en el oficio DAJ-051-C-2011, de fecha 5 de abril de 2011, según la cual, *"no existe precepto jurídico que excluya la posibilidad de que en las Universidades Privadas puedan reconocer Diplomados dentro de los planes de estudio de las carreras Universitarias, en tanto se cuente con el aval del CONESUP de conformidad con las disposiciones legales creadas al efecto".*

De previo a darle trámite a la consulta planteada, por oficio AFP-615-2011, de 14 de junio de 2011, le conferimos audiencia al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), a fin de que se pronunciara al respecto y nos hicieran saber su posición formal al respecto.

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro

15-02-2013
C-020-2013
2

Mediante oficio CNR-166-11, de fecha 6 de julio de 2011 –con recibo de 12 del mismo mes y año-, el Director de OPES nos remite el criterio emitido por la asesoría legal y que fuera acogido por el CONARE en la sesión N° 19-11, celebrada el 5 de julio de 2011; el cual, en lo que interesa, concluye:

- *"En el régimen universitario costarricense existen diplomados universitarios y parauniversitarios regulados por regímenes jurídicos diferentes, con objetivos y finalidades distintas.*
- *El diplomado parauniversitario se regula por normativa especial que es de conocimiento y competencia del Consejo Superior de Educación.*
- *En el ámbito de la educación superior universitaria la caracterización del grado de primer nivel de "diplomado" ha sido normado y caracterizado por las instituciones de educación superior universitaria estatal como parte del cometido estatal en educación universitaria que les ha sido atribuido por el artículo 84 de la Constitución Política.*
- *El "diplomado" universitario privado, por tratarse en nuestro régimen jurídico de un grado de primer nivel universitario, está comprendido dentro de las facultades de aprobación que corresponden al CONESUP"*

I.- Sobre lo consultado:

Comencemos por indicar que con base en lo dispuesto por el artículo 79 constitucional y según lo ha interpretado la jurisprudencia constitucional, ordinaria y la administrativa a cargo de esta Procuraduría General, no obstante la conceptualización de la enseñanza como libertad, ésta no es irrestricta, pues no se la deja al arbitrio privado; muy al contrario, en el caso de la enseñanza privada, dicha actividad es de innegable interés público, y por ende, el Estado tiene no sólo el deber de estimularla, sino también el deber de inspeccionarla y fiscalizarla, a fin de garantizar que los establecimientos privados cumplan con una serie de requisitos mínimos e indispensables que aseguren el derecho de los educandos ¹; tutela que abarca, por supuesto, para el caso específico de la presente consulta, las universidades privadas (*Ley N° 6693 de 27 de noviembre de 1981 y sus reformas, así como el decreto ejecutivo N° 29631 de 18 de junio de 2001 y sus reformas*), así como las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria –oficiales (*colegios universitarios*) o particulares- (*Ley N° 6541 de 19 de noviembre de 1980 y sus*

¹ Resoluciones N°s 2000-03876 de las 11:01 horas del 9 de mayo del 2000; 2704-2003 de las 14:31 hrs. del 2 de abril de 2003; 2004-14750 de las 15:04 hrs. Del 22 de diciembre de 2004; 2004-13541 de las 16:22 horas del 30 de noviembre del 2004 y 18514-2009 de las 14:01 hrs. del 3 de diciembre de 2009, Sala Constitucional, entre otras. Así como la resolución N° 42 de las 14:30 hrs. del 25 de marzo de 1992, Sala Primera.

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro

15-02-2013
C-020-2013
3

reformas, así como el decreto ejecutivo N° 36289 de 6 de octubre de 2010), por medio del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada -CONESUP- órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Educación Pública-, en el caso de las primeras ², y del Consejo Superior de Educación, en el caso de las segundas ³.

Las potestades tanto del CONESUP, como las del Consejo Superior de Educación, en relación con la creación y funcionamiento de las universidades privadas y de las Instituciones de Educación Parauniversitaria, respectivamente, han sido confirmadas por el Tribunal Contencioso Administrativo, en el caso de la sociedad anónima ULACIT División Parauniversitaria S.A., contra el Estado; fallo en el que se hace énfasis en la división competencial aludida, según el tipo de centro educativo y el tipo de educación que en aquel se imparta –universitaria o parauniversitaria- (*Resolución N° 26-2010-S-VIII, de las 15:55 hrs. del 26 de febrero de 2010, Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Octava*).

De ahí que, a los efectos de la presente consulta, sea importante diferenciar cada una de aquellas modalidades de enseñanza, pues la superior universitaria difiere sustancialmente de aquella propia de la educación diversificada y complementaria parauniversitaria, tanto en aspectos académicos, organizacionales, como en objetivos y finalidades en la formación que se da en cada una y ello incide en el grado académico y título que se consignan en el diploma que, como documento probatorio de un plan de estudios determinado, otorgan cada una de esas instituciones.

Según advertimos en el dictamen C-038-2011 op. cit., al tenor de lo preceptuado en la Ley N° 6541 –Ley Reguladora de las Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria (*LRIESP*) - las instituciones parauniversitarias tienen por objetivo impartir carreras completas de corta duración – de dos a tres años – a las personas egresadas y graduadas de la educación diversificada. **La misma norma en su artículo 2 se encarga de aclarar que el nivel de la educación parauniversitaria es**

² Dictámenes C-049-85, de 4 de marzo de 1985; C-167– 91, de 18 de octubre de 1991; C-002-97, de 2 de enero de 1997; C-170-97, de 3 de setiembre de 1997; C-283-2000, de 13 de noviembre del 2000; C-017-2005, de 14 de enero de 2005; C-380-2005, de 7 de noviembre de 2005 y C-487-2006, de 8 de diciembre de 2006; pronunciamientos O.J.-103-2002, de 8 de julio de 2002; O.J.-207-2003 de 24 de octubre de 2003; OJ-256-2003, de 08 de diciembre del 2003; C-017-2005, de 14 de enero de 2005 y OJ-134-2005, de 07 de setiembre del 2005.

³ Dictámenes C-084-2004, de 9 de marzo de 2004; C-103-2004, de 2 de abril de 2004; C-208-2005, de 30 de mayo de 2005; C-092-2006, de 3 de marzo de 2006 y C-038-2011, de 22 de febrero de 2011.

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro

15-02-2013
C-020-2013
4

intermedio entre la educación diversificada y la educación superior universitaria; es decir, **complementa la diversificada**.

Y de acuerdo con el artículo 9 LRIESP, las carreras cortas que se pueden cursar en una institución parauniversitaria, equivalen al nivel de diplomado, con indicación de la especialidad, **a nivel superior parauniversitario**. Dichas instituciones se encuentran autorizadas para expedir entonces dicho título a favor de sus graduandos que han cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos de la correspondiente carrera.

En definitiva, como bien lo apunta el CONARE en el acuerdo adoptado en la sesión N° 19-11, celebrada el 5 de julio de 2011, por el que rinde el informe facultativamente requerido por esta Procuraduría General en torno a la presente consulta, con base en lo dispuesto en el Convenio para crear una nomenclatura de grados y títulos de la Educación Superior Universitaria, existe una sustancial diferencia entre el "diplomado" de la educación superior universitaria estatal o privada, como pregrado de primer nivel **y el "diplomado" de la educación superior** que complementa a la educación diversificada, denominada educación parauniversitaria.

Diferencia que en el caso de los diplomados otorgados por las universidades privadas, debe igualmente admitirse, pues con base en lo dispuesto por los ordinales 3 inciso d), 12 y 13 de la Ley N° 6693 y artículo 2 inciso b) del decreto ejecutivo N° 29631, por acuerdo unánime adoptado en la sesión ordinaria N° 536-2005, celebrada el 31 de agosto de 2005, el CONESUP **homologó** aquel mismo Convenio de Nomenclatura de grados y títulos de la Educación Superior Universitaria, para el caso de las universidades privadas, con un rige a partir del 1° de setiembre de 2005; **nomenclatura que define entonces los criterios mínimos a los que deberá responder todo diseño curricular conducente a la obtención de grados y títulos universitarios**, en relación con la cantidad de créditos, estructura de plan de estudios, duración de carreras, perfiles profesionales, programas de cursos, infraestructura académico-administrativo, recursos de apoyo para llevar a la práctica los planes de estudio y demás elementos requeridos para una oferta educativa de calidad (pronunciamiento OJ-103-2001, de 8 de julio de 2002 y dictamen C-072-2004, de 1 de marzo de 2004).

Por lo hasta aquí expuesto, consideramos que **es válido admitir que las universidades privadas del país pueden otorgar diplomados relativos a programas**

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro

15-02-2013
C-020-2013
5

universitarios (**arts. 14⁴ de la Ley N°6693 y 16⁵ de su Reglamento**), como títulos de pregrado de primer nivel, que cumplan con los elementos fijados en el Convenio de Nomenclatura de grados y Títulos homologado por el CONESUP. Y que con respecto de ellos, por tratarse de actividad académica superior universitaria privada, el CONESUP es el organismo público que, por imperativo legal debe ejercer las competencias respectivas.

Y en el caso de diplomados otorgados a nivel de la educación parauniversitaria, es el Consejo Superior de Educación el órgano constitucional que debe ejercer su competencia.

No puede pretenderse entonces que el CONESUP ejerza su competencia sobre entidades que no impartan una carrera universitaria o tramo de ella conducente a un grado académico; es decir, que no sean universidades privadas, tal y como advertimos en el dictamen C-017-2005, de 14 de enero de 2005.

Conclusiones:

De lo expuesto, la Procuraduría General de la República concluye que:

- La tutela del Estado sobre la educación privada abarca, para el caso específico de la presente consulta, tanto a las universidades privadas como a las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria –oficiales (colegios universitarios) o particulares-; por medio del CONESUP (*Ley N° 6693 de 27 de noviembre de 1981 y sus reformas, así como el decreto ejecutivo N° 29631 de 18 de junio de 2001 y sus reformas*), en el caso de las primeras, y del Consejo Superior de Educación (*Ley N° 6541 de 19 de noviembre de 1980 y sus reformas, así como el decreto ejecutivo N° 36289 de 6 de octubre de 2010*), en el caso de las segundas.
- La superior universitaria y la parauniversitaria son **modalidades de enseñanza sustancialmente diferenciadas**, tanto en aspectos académicos, organizacionales, como en objetivos y finalidades en la formación que se da en cada una y ello incide en el grado académico y título que se consignan en el diploma que, como documento probatorio de un plan de estudios determinado, otorgan cada una de esas instituciones.

⁴ Artículo 14.- Las universidades privadas estarán facultadas, para expedir títulos académicos, que serán válidos para el ejercicio de la profesión, cuya competencia acreditan. Para efectos de colegiatura, estos títulos deberán ser reconocidos por los respectivos colegios profesionales.

⁵ Artículo 16.- El CONESUP sólo podrá autorizar carreras universitarias conducentes a un grado académico.

Señor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro

15-02-2013
C-020-2013
6

- Existe entonces una sustancial diferencia entre el "diplomado" que otorga la educación superior universitaria estatal o privada, como pregrado de primer nivel, y el "diplomado" de la educación superior, que complementa a la educación diversificada, denominada educación parauniversitaria.
- Con respecto a los diplomados otorgados por las universidades privadas, relativos a programas académicos universitarios, como títulos de pregrado de primer nivel, según Convenio de Nomenclatura de grados y Títulos homologado para esta modalidad de enseñanza superior, el CONESUP es el organismo público que, por imperativo legal, debe ejercer las competencias respectivas.
- Y en el caso de diplomados otorgados a nivel de la educación parauniversitaria, es el Consejo Superior de Educación el órgano constitucional que debe ejercer su competencia.

Sin otro particular,

MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera
PROCURADOR
ÁREA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

LGBH/gvv