

**Acción Inconstitucional**  
**Voto 8857-98**

Fecha: 15/12/1998

Hora: 4:30 PM

Redacta:

**Exp:** 98-007361-007-CO-E

**Res:** 08857-98

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las dieciséis horas treinta minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Acción de inconstitucionalidad que interpone CLAUDIO ANTONIO VARGAS FALLAS, mayor, licenciado en educación, portador de la cédula de identidad número 1-662-720, vecino de Desamparados, para que se declare que los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo Número 21989-MEP-MTSS, son contrarios a los principios de los artículos 19, 33 y 34 de la Constitución Política. Intervienen la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, representada por Farid Beirute Brenes, cédula de identidad número 1-394-673, vecino de San José, en su condición de Procurador General Adjunto y el MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, representado por el titular de la Cartera, Guillermo Vargas Salazar, cédula 1-353-954, vecino de San José.

**Resultando:**

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las catorce horas veintidós minutos del veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y ocho (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 21989-MEP-MTSS, publicado en La Gaceta número 53 de 17 de marzo de 1993. Alega que esa normativa es contraria a los principios y derechos de los niños, contenidos en los instrumentos de derechos humanos e internacionales de protección del niño, especialmente en lo que atañe al derecho a la educación. Que los artículos impugnados violan las disposiciones de los artículos 19, 33 y 34 de la Constitución Política, porque discrimina entre nacionales y extranjeros, de manera que la exclusión abstracta, general y absoluta de los niños extranjeros como posibles beneficiarios del bono para la educación básica, constituye una discriminación irrazonable y desproporcionada. Que el derecho de los niños a la educación básica, como derecho fundamental que es, no puede estar condicionado a aspectos circunstanciales como la nacionalidad y como los artículos impugnados pertenecen a un instrumento jurídico de asistencia social, que reconoce la importancia de la educación básica de los niños como un derecho fundamental del individuo, promotor y facilitador del desarrollo social, resulta abiertamente inconstitucional, por irrazonable, por desproporcionada y por estar totalmente divorciada de la esencia y espíritu de este derecho, derivado del respeto a la dignidad humana. También son inconstitucionales las normas, porque van en contra de lo que dispone el artículo 34 de la Constitución Política, puesto que el decreto se fundamenta en la Ley de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social que es de 1974 y que no contemplaba esa discriminación. Solicita que se declare la acción y se anulen por inconstitucionales los dos artículos cuestionados.

2. A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, es asunto pendiente de resolver que se invoque la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado, el recurso de amparo que bajo expediente número 98-006545-007-CO, se tramita ante esta Sala y que fue presentada en cumplimiento de la resolución interlocutoria de las diez horas veintiún minutos del

veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, según consta al folio 2 de este expediente.

3. Por resolución de las once horas quince minutos del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y ocho (visible a folio 18 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Educación Pública.

4. La Procuraduría General de la República rindió su informe visible en los folios del 20 al 40. Señala, en síntesis, los siguientes argumentos: a) sobre el principio de igualdad de nacionales y extranjeros; señala como antecedentes jurisprudenciales, las sentencias 1282-90 y 2093-93 y se refiere a esos precedentes, para señalar que las distinciones que se fundamentan solo en la nacionalidad son inconstitucionales; b) sobre la educación como derecho fundamental de las personas; se refiere a las sentencias 3550-92, 2570-97 y 3568-97, sobre el derecho de todos los seres humanos a la educación, en igualdad y sin discriminaciones, incluyendo un análisis sobre la discriminación irrazonable en perjuicio de los extranjeros; c) sobre el derecho del menor a la especial protección del Estado, cita los artículos 51, 78 y 82 de la Constitución Política, para agregar que existe a cargo del Estado, la obligación de velar por la protección de los menores y de establecer los mecanismos necesarios para asegurar el alimento y vestido de los escolares de escasos recursos y se refiere a la sentencia 3550-92; d) sobre la regularidad constitucional de las normas impugnadas, señala que si bien se impugnan normas reglamentarias, el fundamento se encuentra en el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 de 23 de diciembre de 1974, norma según la cual, solo pueden ser beneficiarios del Fondo que ahí se crea, los costarricenses de escasos recursos económicos, lo que ha sido objeto de cuestionamiento en los expedientes 6691-96 y 3314-97, acumuladas mediante resolución interlocutoria No. 443-I-97 de las 14:32 horas del 16 de setiembre de 1997, pronunciándose la Procuraduría General de la República, en favor de la inconstitucionalidad, en el primero de esos expedientes, razón por la cual reitera lo allí expresado; e) que resulta violado el artículo 50 constitucional, por cuanto no es posible hablar de reparto apropiado de la riqueza, cuando se excluye a un sector de la población; f) si bien es cierto que se pueden establecer limitaciones y excepciones al principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, unas y otras deben ser razonables, lo que no se observa en este caso. Por todo ello, estima que las normas son inconstitucionales.

5. El Ministro de Educación Pública contestó la acción en escrito visible a folio 42, manifestando:

a) que el Decreto en referencia es un convenio de cooperación entre ese Ministerio y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; que si bien el Decreto está vigente, el mismo fue discontinuado en la Administración anterior y no se está aplicando en la actualidad; en su lugar, se optó por la entrega de un paquete con un uniforme completo, un par de calcetines, zapatos escolares y un paquete de útiles; entre los años 1993 y 1994 se distribuyeron 37.000 bonos escolares, para un total aproximado de 62.000 beneficiarios y para el año de 1999, se implementará un programa de bono para la educación financiado con fondos de Asignaciones Familiares, que se formalizará mediante la promulgación de un nuevo Decreto que derogará el 21989-MEP-MTSS;

b) que el beneficio derivado del artículo 2 de la Ley 5662 de 23 de diciembre de 1974, no implica que se le estén cerrando las puertas de acceso a la educación a nadie, sino que lo que persigue es complementar el salario mínimo de los trabajadores para promover mayor escolaridad y como los recursos son limitados y no se puede favorecer a todas las personas por igual, resultó razonable, equitativo, justo y proporcional que esos recursos se orientaran a una población muy específica, sea a los costarricenses con menos oportunidades económicas;

c) pide que se haga la distinción entre el derecho de acceso a la educación y el de la ayuda económica y solicita que se declare sin lugar el recurso.

6. Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 222, 223 y 224 del Boletín Judicial, de los días 16, 17 y 18 de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (folio 41).

7. En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Sancho González, y,

### **Considerando:**

**I. Sobre la admisibilidad.** Siendo el asunto pendiente de resolver el recurso de amparo que se tramita ante esta Sala, expediente número 6545-98, acción de inconstitucionalidad que se presentó en cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en resolución de la Presidencia de las diez horas veintiún minutos del veintitrés de setiembre del año en curso, este asunto resulta admisible, por estar legitimado el accionante para interponerlo, según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

**II. Objeto de la impugnación.** Se impugnan de inconstitucionales en esta acción, los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 21989-MEP-MTSS, publicado en La Gaceta número 53 del 17 de marzo de 1993, porque exigen como requisito, para recibir los beneficios del llamado "bono para la educación básica", el ser costarricense, con lo cual se niegan, esos beneficios, a los niños extranjeros. Se expresa que se violan el artículo 19 constitucional y el principio general de la igualdad; se alega que las normas son irrazonables y desproporcionadas, porque la educación básica no puede estar condicionada a aspectos circunstanciales como la nacionalidad del niño; que se infringe el artículo 50 idem, porque se discrimina a un sector de los habitantes en el sentido de procurar el mayor bienestar para todos; y los artículos 82 y 34 de la Constitución Política.

**III. Precedentes de la Sala Constitucional.** La Procuraduría General de la República, en su informe, alude a la jurisprudencia de esta Sala, en cuanto a la igualdad entre nacionales y extranjeros y a la razonabilidad de las restricciones (sentencias 1282-90, 2093-93); al principio de la educación como derecho fundamental de las personas (sentencias 3550-92, 2570-97 y 3568-97); sobre el derecho del menor a la especial protección del Estado, como desarrollo de los contenidos de los artículos 51 y 82 constitucionales y concluye en que las normas impugnadas son inconstitucionales, señalando que en ese mismo sentido se ha pronunciado en el caso de las impugnaciones que se han presentado contra el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 de 23 de diciembre de 1974, del cual emanan esas disposiciones cuestionadas. La Sala comparte la opinión general sobre los precedentes jurisprudenciales invocados, que se refieren todos, a la elaboración del Derecho interno sobre los temas involucrados, jurisprudencia que ahora confirma, sin que ello implique que se hace pronunciamiento expreso sobre los alcances del artículo 2 antes mencionado, cuyo examen se reserva para cuando se decidan las acciones que penden de pronunciamiento ante este mismo Tribunal.

**IV. Normas del Derecho Internacional o Comunitario e instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.** El artículo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dispone que el objeto de ésta, es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su

uniforme interpretación y aplicación, así como de los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Sala estima que en desarrollo de estos principios, debe acudir, básicamente a los instrumentos internacionales de protección al niño para resolver el caso concreto. En consecuencia y por la importancia para el caso, resulta necesario transcribir el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Ley No. 7184 del 18 de julio de 1990:

"Los Estados Partes en la Presente Convención, Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, "el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing"); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.

Reconociendo que, en todos los países del mundo, hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración.

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo en la protección y el desarrollo armonioso del niño.

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo..."

Costa Rica como Estado firmante de esa Convención, quedó obligado a dar cumplimiento a todas sus disposiciones, en procura de alcanzar los fines y propósitos de proteger adecuadamente a la infancia y desde este punto de vista, resulta imprescindible, entonces, examinar el contenido del artículo 2 de la misma, al disponer textualmente :

"1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en esta Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, de las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares".

Resulta para la Sala particularmente claro que esta norma, de gran contenido proteccionista, en los términos propios de la Convención, está destinada a todos los niños que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado que la ha aprobado, sin distinción de ninguna clase, lo que quiere decir, en estricto sentido jurídico, que cualquier infante que se encuentre en territorio de la República, es sujeto activo de todos los beneficios de la Convención. Es absolutamente claro que el país puede aplicar las políticas legislativas plasmadas en las leyes de migración, para restringir el ingreso y la permanencia de extranjeros en su territorio, a reserva de que sean disposiciones razonables y proporcionadas; pero ello no desdice el hecho incuestionable que en tanto el menor esté bajo su jurisdicción, bajo cualquier status migratorio, deba protegerse en toda la intensidad que la Convención prevé.

Desde esta óptica, las normas cuestionadas resultan inconstitucionales, por violación directa del artículo 2 de la Convención del Niño

**V. Conclusión.** Desde la óptica de todo lo expresado, las normas cuestionadas resultan inconstitucionales, por violación directa del artículo 2 de la Convención del Niño, lo que implica, también, infracción de los artículos 7, 50, 51, 78 y 82 de la Constitución Política y en consecuencia, así debe declararse, en la forma como se dirá en la parte dispositiva de esta sentencia.

**Por tanto:**

Se declara con lugar la acción y en consecuencia, se anulan, por inconstitucionales, los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No.21989-MEP-MTSS, publicado en La Gaceta No. 53 del 17 de marzo de 1993. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia de las normas que anulan, salvo los derechos adquiridos de buena fe, Reséñese en la Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese y notifíquese.

Luis Paulino Mora M.  
Presidente

R. E. Piza E.                      Luis Fernando Solano C.

Eduardo Sancho G.    Carlos M. Arguedas R.

Adrián Vargas B.S.    Castro A.