

Alajuela, 04 de agosto del 2025

CLYP- JD-DJ-C-66- -2025

Presidente

Colypro

Asunto- Improcedencia del traslado de funciones asistenciales al personal docente en el sistema educativo costarricense

Estimado señor:

Sirva la presente para saludarle y a la vez desearle éxito en sus funciones. Se emite el presente criterio legal en atención al correo electrónico recibido el día 29 de julio de 2025, remitido por el Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad del Ministerio de Educación Pública, suscrito por la señora Danae Espinoza Villalobos, mediante el cual se adjunta el oficio DVM-AC-DDC-DAEED-0389-2025 y su anexo, como respuesta a la consulta elevada por este Colegio Profesional en relación con la responsabilidad del cambio de pañales en centros educativos públicos.

El presente criterio analiza el contenido del referido oficio, su fundamentación normativa, implicaciones legales y funcionales para el personal docente, así como los riesgos institucionales y laborales derivados de la interpretación propuesta por el MEP, a la luz del marco jurídico vigente.

Se informa que los criterios realizados por la Dirección Jurídica interna no son vinculantes; sin embargo, los mismos sirven de insumo y tienen carácter informativo para la toma de decisiones. Este documento es de carácter preventivo y constructivo, orientado a apoyar la gestión en apego al deber de probidad, ordenamiento jurídico y las funciones que debe de realizar el Colegio.

I. Antecedentes

El cambio de pañales a personas menores de edad en edad preescolar y/o con necesidades especiales, es una práctica que se ha identificado que, en diversos establecimientos educativos, especialmente en los niveles de materno infantiles o en ámbitos de educación especial. En las escuelas se solicita a los docentes y educadores que realicen funciones relacionadas con la muda de ropa y el cambio de pañales a estudiantes que no poseen control de esfínteres, ya sea por edad, inmadurez fisiológica o condiciones de salud.

Ante esta situación, se hace necesario emitir un criterio jurídico y técnico sobre la legalidad de esta práctica, así como sobre la responsabilidad que tienen los establecimientos educativos y el rol que corresponde a los docentes frente a esta tarea para lo cual no están habilitados.

II. Introducción

Este criterio legal tiene como objetivo analizar la improcedencia jurídica del traslado de funciones de carácter asistencial —como el cambio de pañales o la administración de medicamentos— al personal docente, en centros educativos públicos o privados, a la luz del marco normativo vigente, la especialización profesional y el principio de legalidad.

III. Fundamento Jurídico

1. Principio de Legalidad y Competencia Funcional

El artículo 11 de la Constitución Política establece el principio de legalidad en el ejercicio de la función pública. Este principio se complementa con lo dispuesto en los artículos 11, 13, 107 y 113 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N.º 6227), que exige que toda función pública esté expresamente autorizada por el ordenamiento jurídico, y que las labores se ejecuten con apego al puesto y bajo subordinación jerárquica.

2. Estatuto de Servicio Civil y Manuales de Puestos

Según el artículo 16 de la Ley N.º 1581 (Estatuto de Servicio Civil), corresponde a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) establecer las funciones de los puestos públicos mediante los Manuales Descriptivos de Puestos. Estos manuales no asignan al personal docente funciones asistenciales como el cambio de pañales o la administración de medicamentos.

En contraste, el único puesto que sí contempla expresamente estas funciones es el de Asistente de Servicios de Educación Especial, cuya descripción incluye el acompañamiento a servicios sanitarios, cambio de pañales y suministro de alimentos, siempre bajo supervisión docente y con consentimiento familiar.

3. Normativa en Materia de Salud y Enfermería

El artículo 104 de la Ley General de Salud (Ley N.º 5395) define que son los medicamentos y restringe su administración a profesionales de la salud debidamente acreditados.

El ejercicio de la enfermería está regulado por:

- Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica (Ley N.º 2343)
- Reglamento a la Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras (Decreto Ejecutivo N.º 37286-S)
- Reglamento del Estatuto de Servicios de Enfermería (Decreto Ejecutivo N.º 18190-S)

- Código de Ética y Moral Profesional del Colegio de Enfermeras

Todos estos instrumentos coinciden en que la administración de medicamentos y la atención directa a funciones biológicas o sanitarias constituyen actividades exclusivas del ejercicio profesional de la enfermería.

4. Marco de Derechos Humanos y Educación Inclusiva

El marco normativo aplicable en materia de derechos de personas menores de edad y personas con discapacidad incluye:

- Ley N.º 7600 (Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad)
- Ley N.º 7739 (Código de la Niñez y la Adolescencia)
- Ley N.º 8661 (Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad)
- Ley N.º 10420 (Reforma de la Ley N.º 9999 sobre prevención de revictimización en el sistema educativo)

Ninguna de estas leyes autoriza trasladar funciones asistenciales al personal docente. Por el contrario, garantizan el derecho de los estudiantes a una educación inclusiva sin que ello implique menoscabo de los derechos laborales del personal educativo.

5. Jurisprudencia Constitucional

La Sentencia N.º 10243-2023 de la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo por la falta de condiciones higiénico-sanitarias en una escuela pública, ordenando al MEP garantizar condiciones dignas y adecuadas, sin trasladar esa responsabilidad al personal docente. El Tribunal fue claro al señalar la obligación estatal de adoptar medidas estructurales y no delegar en terceros no capacitados la atención asistencial. Aunado al voto anterior está el voto 25-019635 de la Sala Constitucional del expediente 25-011007-0007-CO

6. Convención sobre los Derechos del niño.

Conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 2 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como al derecho a la educación inclusiva, reconocido en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), resulta jurídicamente inadmisibles que las personas menores de edad sean excluidas, segregadas o condicionadas en el acceso o permanencia en el sistema educativo por razones asociadas a su desarrollo fisiológico, en particular, su control de esfínteres.

El derecho a la educación, establecido en el artículo 28 de la CDN y reafirmado por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, debe garantizarse sin la existencia de barreras físicas, actitudinales o institucionales, incluidas aquellas derivadas de prácticas escolares que desconozcan los procesos individuales de maduración, condición de discapacidad o necesidades de apoyo. Este derecho comprende no solo el acceso, sino también la permanencia, participación y aprendizaje en condiciones de equidad y dignidad.

En virtud del principio del interés superior del niño (artículo 3 de la CDN), las autoridades educativas y los centros escolares deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que ninguna circunstancia relacionada con el control de esfínteres, ya sea por razón de edad, condición de discapacidad, situación de salud o proceso madurativo, se constituya en una causa de exclusión, sanción o discriminación directa o indirecta.

En consecuencia, corresponde a las instituciones educativas:

- Brindar los apoyos necesarios (ajustes razonables y medidas de accesibilidad) para que estos estudiantes puedan participar plenamente en la vida escolar;

- Establecer protocolos de atención que respeten su dignidad, privacidad e integridad personal;
- Capacitar al personal idóneo para una atención respetuosa e inclusiva;
- Garantizar el respeto a los derechos humanos de los estudiantes en todas las actuaciones pedagógicas y administrativas.

7. Responsabilidad del Establecimiento Educativo:

El establecimiento educativo sea este público o privado tiene la obligación de garantizar el acceso, permanencia y participación plena de los estudiantes con necesidades específicas recae en el encargado- director del centro educativo.

Esto implica que debe disponerse del personal adecuado y capacitado para realizar la atención personal básica, incluyendo la muda de ropa y el cambio de pañales, sin trasladar esa carga al cuerpo docente.

8. Funciones del Personal Docente:

En los centros educativos regidos por el Estatuto de Servicio Civil o Ley de Carrera Docente, las funciones del personal docente están definidas por ley y no incluyen tareas asistenciales de cuidado personal (como el cambio de pañales) o administración de medicamentos.

En centros privados regidos por el Código de Trabajo, las funciones laborales están determinadas por el contrato individual de trabajo, se tendría que analizar cada contrato por separado, lo que sí se puede indicar en este último caso las cláusulas no pueden ser modificadas de forma unilateral por el empleador o contrarias al ordenamiento jurídico, para incorporar labores que no fueron originalmente pactadas debe acordarlo con el trabajador.

IV . Análisis Crítico

1. Violación del principio de legalidad

La imposición de funciones de asistencia higiénica o administración de medicamentos al personal docente sin fundamento en ley o reglamento expreso viola el principio de legalidad y excede las competencias funcionales asignadas. Asimismo tal y como se indicó supra dichas funciones están enmarcadas en la Ley General de Salud, la cual es una norma de orden público.

2. Desnaturalización de la función docente

La Ley de Carrera Docente, los manuales de puestos, y el propio sentido pedagógico del rol docente excluyen funciones asistenciales. Este tipo de tareas corresponde a profesionales en salud, no a educadores.

3. Riesgos laborales y responsabilidad

El cambio de pañales y la administración de medicamentos implican riesgos laborales (exposición a fluidos, accidentes, enfermedades infecciosas) y riesgos jurídicos (denuncias por tocamientos, negligencia, falta de consentimiento). La ausencia de protocolos institucionales y formación técnica agrava esta exposición. Así mismo se estaría ante un presunto ejercicio ilegal de la profesión en enfermería.

4. Inexistencia de regulación técnica y sanitaria

Teléfono

(506) 2437-8800
(506) 2539-9700

Fax

2437-8838
2539-9722

Web

www.colypro.com

Apartado

8-4880-1000, San José, Costa Rica

Cabe indicar, que MEP y la Dirección de Asuntos Jurídicos carecen competencia técnica en materia de salud. Pese a ello, han avalado prácticas funcionales no reguladas, sin involucrar a entidades competentes como el Ministerio de Salud, CEN-CINAI o la CCSS, consultar a colegios profesionales en materia de salud, lo que podría generar inseguridad jurídica y posibles responsabilidades futuras.

5. Improcedencia en el sector privado

En centros educativos privados, regidos por el Código de Trabajo, cualquier modificación sustancial de las funciones laborales requiere consentimiento mutuo y no puede imponerse unilateralmente, conforme a lo establecido en el artículo 18 y siguientes del Código.

Análisis del Oficio del Departamento de Apoyos Educativos del MEP sobre el Cambio de Pañales en Centros Educativos ,a continuación, se da un análisis crítico y técnico del oficio DVM-AC-DDC-1723-2025 y el criterio DAJ-0476-2025, desde la perspectiva jurídica y funcional:

El oficio hace una extensa referencia a leyes generales (Código de la Niñez, Ley 7600, Ley 8661, Ley 8292), pero ninguna de ellas establece de manera específica que el personal docente tenga funciones de asistencia personal como el cambio de pañales. Estas normas promueven el acceso a la educación inclusiva y la igualdad, pero no autorizan la reasignación arbitraria de funciones fuera del perfil profesional. El hecho de citar leyes de derechos humanos de forma general no legitima la transferencia de funciones asistenciales al personal docente. Se incurre en una interpretación extensiva y errónea del principio de inclusión y no discriminación.

El criterio emitido por el Ministerio de Educación Pública (MEP) en relación con la responsabilidad del personal docente en tareas asistenciales como el cambio de pañales o la atención de necesidades biológicas del estudiantado, carece de sustento jurídico y técnico. El MEP realiza una interpretación extensiva tal como se indicó supra, ignorando el principio fundamental de **idoneidad** que rige en el Derecho Administrativo costarricense. Este principio exige que las funciones públicas sean ejecutadas exclusivamente por

personas capacitadas y con el perfil profesional correspondiente. En el caso particular, no existe disposición legal ni reglamentaria y mucho menos técnica que habilite al personal docente para asumir funciones asistenciales, las cuales pertenecen a áreas técnicas como la enfermería.

La inclusión del estudiantado con necesidades especiales no puede construirse a costa de vulnerar derechos laborales ni de trasladar funciones improcedentes a quienes no poseen la formación ni el deber funcional para realizarlas.

Aunado a lo anterior, el argumento de que cada dirección de centro educativo debe valorar la designación del personal que realizará dichas tareas, genera una enorme inseguridad jurídica y evidencia una falta de política institucional clara y coherente. La responsabilidad administrativa y eventualmente penal que podría recaer sobre funcionarios públicos por el ejercicio de tareas sin respaldo normativo ni preparación técnica adecuada es un riesgo que el MEP no ha valorado debidamente. Este tipo de prácticas contradice el deber del Estado de garantizar condiciones seguras y dignas para su personal, y desnaturaliza el rol pedagógico del docente, transformándolo en un actor asistencial improvisado. El mandato de velar por la inclusión educativa debe ejecutarse mediante mecanismos institucionales adecuados, como la contratación de personal de apoyo técnico especializado, y no mediante la improvisación de roles dentro de los centros educativos.

En esta línea, resulta fundamental recordar que el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) establece una definición amplia del servidor público, pero siempre dentro de los límites de la legalidad y el respeto a la competencia funcional. Tal como lo ha indicado la Procuraduría General de la República (Dictamen C-222-2012), la amplitud del concepto de servidor público no implica libertad para atribuir funciones al margen del perfil profesional correspondiente. Pretender que personas sin formación técnica en cuidados personales ejecuten funciones delicadas de índole sanitaria o íntima es una práctica no solo riesgosa e ineficaz, sino también jurídicamente improcedente. Resulta imperativo que el MEP rectifique su interpretación y establezca una política clara basada en el respeto al principio de idoneidad, a los derechos laborales y a la legalidad institucional.

El dictamen de idoneidad del funcionario tiene como fin la eficiencia de la función pública. Dé conformidad con el Dictamen de la Procuraduría General de la República n.º C-167-2013 del 23 de agosto del 2013)(...) El presupuesto de la idoneidad constituye uno de los pilares esenciales del régimen estatutario, dispuesto expresamente por el Constituyente en el numeral 192 de la Carta Magna ("los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada"), ello en evidente resguardo del interés público traducido en la necesidad de que los servicios que brinda el Estado sean ejecutados por aquellos servidores que garanticen la eficiencia de la Administración.// Al respecto debe agregarse que, en tesis de principio los concursos dirigidos a realizar los nombramientos de servidores municipales prescriben requisitos indispensables que deben cumplir los oferentes (como por ejemplo, poseer un título en una carrera específica, un determinado grado de escolaridad o experiencia), por cuanto el puesto así lo requiere, y obviamente a efectos de brindar un servicio de calidad. En ese contexto, es indudable que las bases mínimas que se establecen en el concurso tienen como finalidad el resguardo de esa prestación óptima del servicio público (...)"

Conclusión

El personal docente, tanto del régimen público como privado, no está legalmente habilitado para realizar funciones asistenciales como el cambio de pañales o la administración de medicamentos.

1. Las tareas mencionadas son propias de profesionales de enfermería o asistentes especializados, con formación técnica, protocolos específicos, equipos de bioseguridad y cobertura de riesgos.
2. El Ministerio de Educación Pública, como patrono, tiene el deber legal de contratar el personal idóneo para garantizar el derecho a la educación sin vulnerar los derechos del personal docente.
3. El director del centro educativo es responsable de tomar medidas organizativas para garantizar la atención adecuada del estudiantado con necesidades específicas, sin trasladar funciones que no le competen al personal docente.

4. No se debe sobrecargar al personal docente, ni asignar funciones contrarias a la ley, el estado está en la obligación de garantizar el apoyo necesario e idóneo.

La atención higiénica y sanitaria del estudiantado forma parte de los deberes del Estado para garantizar la inclusión y el bienestar en el ámbito educativo. Sin embargo, no corresponde al personal docente asumir funciones que exceden su competencia y formación profesional. Su imposición representa una violación del principio de legalidad, del principio de idoneidad y de los derechos laborales de los educadores.

Corresponde a la Administración Pública adoptar las medidas necesarias para contratar y disponer del personal especializado que permita atender de forma digna y segura a todos los estudiantes, sin comprometer los derechos ni la seguridad jurídica del personal docente costarricense.

Recomendación

Con base en lo aquí expuesto se recomienda a la Presidencia, interponer una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes para que se defiendan los derechos del personal docente así como el de los alumnos que estudian en el Ministerio de Educación Pública.

Quedamos a su disposición para cualquier consulta adicional que puedan tener.

Atentamente,

Laura Sagot Somarribas

Subdirectora Legal

Francine Barboza Topping

Directora Legal