Posición de la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto *Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior* Expediente N.° 23.380

Acuerdo firme de la sesión ordinaria N.ª 6660, artículo 3, celebrada el martes 13 de diciembre de 2022

El Consejo Universitario ACUERDA:

1. Comunicar a la Comisión Especial de Educación de la Asamblea Legislativa (Expediente N.° 23.169), que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley denominado: *Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior*, Expediente N.° 23.380.

2. Solicitar a la Comisión Especial de Educación (Expediente N.° 23.169) una audiencia para la Universidad de Costa Rica a fin de profundizar sobre aspectos que se consideran fundamentales para el estudio del Proyecto de Ley denominado: *Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior*, Expediente N.° 23.380.

El rechazo categórico de este proyecto de ley se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. La Comisión Especial de Educación[1] de la Asamblea Legislativa (Expediente N.° 23.169) analiza el Proyecto de Ley: *Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior*, Expediente N.° 23.380.

2. El artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* establece que la Asamblea Legislativa deberá escuchar a las universidades públicas para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia.

3. El Proyecto de Ley N.° 23.380 procura redimensionar la autonomía administrativa de las universidades públicas y otorga potestades regulatorias al Poder Ejecutivo sobre la educación superior estatal. El proyecto crea lo que denomina un *Fondo Especial para la Educación Superior*, así como un Consejo promotor, fiscalizador y evaluador de los

1 Esta es la denominada *Comisión Especial de Educación, que tendrá como objetivo estudiar e investigar todo lo concerniente al estado actual del sistema educativo costarricense, así como ahondar en las causas, consecuencias y posibles soluciones del apagón educativo analizado en el octavo informe del estado de la educación de 2021, debatirá, propondrá y dictaminará iniciativas de ley que contribuyan a mejorar y fortalecer la educación pública costarricense*, Expediente N.° 23.169.

resultados del financiamiento, además, establece limitaciones al uso que se puede hacer de dicho Fondo, así como criterios de distribución entre las instituciones, y posibilidad de trasladar recursos excedentes a la caja única del Estado.

4. La asesoría jurídica institucional advirtió que la iniciativa de ley modifica la forma en que se negocia, distribuye y transfiere el financiamiento estatal que reciben las universidades públicas, por lo que su articulado *presenta insalvables problemas de constitucionalidad* (Dictamen OJ-1013-2022, del 21 de octubre de 2022).

5. La iniciativa de ley fue analizada por la Escuela de Ciencias Políticas, la Escuela de Geografía, la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, la Facultad de Derecho y la Oficina de Planificación Universitaria (Dictamente OJ-1013-2022, del 21 de octubre de 2022; FCS-624-2022, del 7 de noviembre de 2022; oficio ECP-1095-2022, del 4 de noviembre de 2022; comunicación personal, del 28 de octubre de 2022; FD-2462-2022, del 8 de noviembre de 2022; ECCC-1057-2022, del 7 de noviembre de 2022; y OPLAU-1025-2022, del 25 de octubre de 2022; y OPLAU-1197-2022, del 1° de diciembre de 2022; respectivamente).

6. El artículo 84 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* garantiza la independencia de funciones y la plena capacidad jurídica de las universidades públicas de cara a los vaivenes políticos e intereses mezquinos que pretendan cercenar la conciencia critica que emana de las aulas universitarias:

> *ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.*
>
> *El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.*

7. El artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* establece de forma clara las delimitaciones constitucionales que regulan el actual Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES), así como las obligaciones y facultades de los poderes de la República en torno a esos recursos, a saber:

> *ARTÍCULO 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.*

> *Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.*
>
> *El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.*
>
> *Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.*
>
> *El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.*
>
> *Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa* (Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 6580 del 18 de mayo de 1981).

8. Desde 1977, la Asamblea Legislativa reconoció el esfuerzo de coordinación interuniversitaria de las universidades públicas, así mediante la Ley N.° 6162 denominada *Ley que otorga la personalidad jurídica al Consejo Nacional de Rectores* (Conare), se creó ese ente de coordinación universitario y definió sus funciones:

a. Señalar a la Oficina de Planificación de la Educación Superior las directrices necesarias para la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Educación Superior.

b. Aprobar, preliminarmente, el Plan Nacional de Educación Superior y las reformas que se introduzcan a él, y enviarlo a los consejos directores de las instituciones de educación superior estatales con rango universitario, para su conocimiento y aprobación definitiva, con las enmiendas que a bien tengan introducirle esas instituciones.

c. Actuar como superior jerárquico de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, con atribuciones suficientes para organizar y reglamentar el funcionamiento interno de esa Oficina.

d. Establecer los mecanismos de coordinación adicionales a la Oficina de Planificación de la Educación Superior, que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la educación superior universitaria.

e. Proponer a los consejos directores de las instituciones estatales de educación superior universitaria los reglamentos de funcionamiento externo de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, en cuanto tales reglamentos determinen procedimientos en que se involucre a tales instituciones, las que en cualquier momento podrán denunciarlos.

f. Integrar, junto con los Ministros de Educación Pública, de Hacienda y de Planificación y Política Económica, la Comisión de Enlace a que se refiere el Decreto Ejecutivo número cuatro mil cuatrocientos treinta y siete del veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.

9. En 1974 fue establecida la Comisión de Enlace, mediante, el decreto ejecutivo N.° 4437-E del 24 de diciembre de 1974, desde esa fecha, es parte de la coordinación de la educación superior universitaria estatal y está integrada por la persona que dirige el Ministerio de Educación Pública, quien la preside, así como por quienes dirigen el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, al igual que las personas que conforman el Conare, y una persona representante de las federaciones de estudiantes de las universidades públicas.

10. Acerca de los límites del Poder Central frente a las instituciones autónomas con carácter constitucional, la Sala Constitucional señaló:

> *"…LIMITES DEL PODER CENTRAL FRENTE A LA AUTONOMIA. También en forma general, debemos señalar algunas limitaciones frente a la autorización constitucional para administrarse. Doctrinariamente existe coincidencia en afirmar que está prohibida toda forma de intervención preventiva y anterior a la emisión del acto por el ente autónomo, salvo las funciones de control previo, como requisito para la validez de esos actos (autorizaciones); el Poder Central no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos. Todas estas notas características de los entes descentralizados, que tienen su origen en una ley reforzada (artículo 189 inciso 3) de la Constitución Política), son igualmente aplicables, en lo pertinente, a las instituciones autónomas creadas por la propia Constitución Política…" (el resaltado no pertenece al original)*

(Sentencia 6256-94, de las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro).

11. De acuerdo con el estudio hecho a la exposición de motivos y al articulado del Proyecto de Ley N.° 23.380 es inconstitucional por cuatro motivos esenciales:

    a) Pervierte el mecanismo de financiamiento de las universidades estatales establecido por el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, en el tanto, hace que el Poder Ejecutivo adquiera potestades que son consustanciales a los órganos propios de las universidades estatales.

    b) Usurpa competencias de los órganos existentes de coordinación de la educación superior, y somete la planificación y el presupuesto universitario a control del Poder Ejecutivo.

    c) Restringe la independencia administrativa e impone fines específicos a las universidades estatales.

    d) Presenta vacíos fundamentales que obligan a desarrollar, mediante la vía un instrumento jurídico de rango inferior, la casi totalidad de las disposiciones previstas en el articulado, esto, deviene en una clara inseguridad jurídica y sometimiento al control a las autoridades de los gobiernos de turno, dada la generalidad y falta de especificidad de las normas de la iniciativa de ley.

12. La iniciativa de ley está fundamentada en algunas **falacias argumentativas**, entre ellas las siguientes:

Falacia 1: El FEES requería de una ley específica para ser establecido

En la exposición de motivos, el Proyecto del Ley afirma, erróneamente, que el *Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal* nunca fue creado constitucionalmente, por cuanto, sostiene que lo establecido en el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, es algo distinto de lo que se negocia por medio de la Comisión de Enlace del Fondo Especial para el financiamiento de la Educación Superior (en adelante Comisión de Enlace). Ese argumento es utilizado como razón para crear lo que denomina “Fondo Especial para la Educación Superior Estatal”, así como para otorgarle un propósito específico, el *promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento*, lo cual desdeña y deja fuera todos los otros fines que las universidades estatales están llamadas a alcanzar.

El Proyecto de Ley postula abiertamente el objetivo de *“regular”* el Fondo Especial para la Educación Superior Estatal, creemos que en referencia al FEES, aunque con distinta denominación. No obstante, lo relevante es que, no se trata de una propuesta de regulación integral o comprensiva de la materia, sino más bien, de algunas regulaciones

puntuales que se concentran fundamentalmente en la planificación y ejecución que hacen las universidades de los recursos del FEES y su posterior fiscalización, así como en la distribución -o pretendida redistribución- de dichos recursos entre cada una de las universidades públicas existentes. Por ejemplo, no incluye aspectos importantes como el proceso de negociación del FEES en el seno de la Comisión de Enlace, ni los parámetros y procedimientos para definir el monto global de dicho Fondo.

Sumado a ello, el proyecto adolece de la dotación de un instrumental, mediante, el cual se facilite los ajustes e inconsistencias que se presenten en las negociaciones del FEES, por ejemplo, la incorporación de un 1,5% del PIB como inversión en la educación superior y la recuperación de montos adeudados por parte del Poder Ejecutivo; y de los otros rubros de transferencias, que por leyes específicas ingresan a las universidades públicas, entre otros. El crecimiento de FEES, que cada vez ha crecido en menor proporción, y desde 2020, se otorgan montos reales menores, sino, también, producto de recortes particulares, como el aplicado en el 2019, de ₡10.000,00 millones por la Asamblea Legislativa, así como postergaciones al traslado de los fondos acordados con el Gobierno en el 2020 y el 2021.

Es preciso aclarar que dichas postergaciones, en el contexto actual político y de las finanzas nacionales, cada vez se ve más complicado el recuperarlas. A continuación se presentan dos cuadros informativos que reflejan estas circunstancias:

FEES negociado, nominal y deflactado

	FEES nom	FEES deflac	Crec. Nom (%)	Crec. Real (%)
2017	478.773,25	500.341,78	8,62%	5,90%
2018	496.266,72	508.318,38	3,65%	1,59%
2019	511.154,00	515.715,79	3,00%	1,46%
2020	512.896,11	512.896,11	0,34%	-0,55%
2021	515.909,48	499.433,62	0,59%	-2,62%
2022	522.822,67	460.533,25	1,34%	-7,79%
2023	528.050,90	443.411,42	1,00%	-3,72%

Pérdidas acumuladas de las universidades

	Negociado	Si se respetara la inflación	¿Cuánto dejamos de recibir?
FEES 2021	515.909,48	515.909,48	
FEES 2022	522.822,67	566.984,52	44.161,85
FEES 2023	528.050,90	594.766,76	66.715,86
		Totales	110.877,71

Fuente: Tomado de https://semanariouniversidad.com/universitarias/universidades-publicas-alcanzaran-%e2%82%a1110-mil-millones-en-perdidas-acumuladas-por-malas-negociaciones-del-fees/

Sumado a ello, en términos generales, más que regular aspectos sobre el FEES, el objetivo central procura incrementar la participación y la injerencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre la planificación de la educación superior pública y,

especialmente, sobre la distribución del FEES. Para alcanzar este objetivo se crea un órgano coordinador nuevo, denominado *Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal.* Este Consejo estaría integrado mayormente por Ministros o Ministras de Gobierno, a la vez que, asume una serie de competencias que ostenta actualmente el Consejo Nacional de Rectores (Conare).

Lamentablemente, la exposición de motivos no es transparente ni explícita sobre esa justificación, lo que dificulta el análisis y la comprensión del texto. De hecho, en general, el proyecto de ley adolece de un vicio de falta de motivación porque las modificaciones más significativas no se explican con claridad.

De la motivación del Proyecto de Ley, se pueden extraer algunas afirmaciones, mediante las cuales, se hace explícito el objetivo de vaciar de contenido el principio constitucional de autonomía, a la vez que se desea mayor control sobre las rentas de FEES:

a) Se argumenta que no se creó el fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal, mencionado en el artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y que en vez de ello lo que se creó fue el FEES, el cual no es de rango constitucional. Un argumento totalmente desconocedor de los procesos de Negociación FEES, del contenido constitucional vigente y de la voluntad del legislador originario.

b) Basado en ello, indican que no se ha establecido un mínimo para el FEES, equiparando esta aseveración a que se podría dar cualquier monto, incluso inferior, siempre que se dote “a las universidades de recursos necesarios y suficientes”. Continúa desconociendo de manera evidente lo establecido en la Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo 85, asumiendo que el FEES es de rango legal y no constitucional.

c) Que es menester dimensionar la autonomía de las universidades públicas para lo cual desconoce los alcances y la definición de ese principio ampliamente amparado por la Sala Constitucional.

d) Requiere que el Poder Ejecutivo fortifique sus potestades reguladoras sobre la educación superior estatal, intromisión que atenta contra la independencia de las universidad públicas.

En algunos casos se recurre a insinuaciones o argumentaciones indirectas, en otros simplemente se omite explicar los motivos de las reformas propuestas, y se sustentan en generalidades. Por ejemplo, la exposición de motivos es absolutamente omisa en explicar el fundamento legal que sustentaría la creación del mencionado “Consejo de Coordinación”, incluyendo su naturaleza jurídica, su integración y las competencias asignadas.

En otra parte del texto se habla de la necesidad de promover que el FEES *"sea fiscalizado"*, rinda cuentas y se someta al *"imperio de la ley"*, pero ni explica cuáles son los vacíos actuales en este ámbito ni cómo las propuestas que intentan asignar al Poder Ejecutivo la función de fiscalizar a las universidades públicas, pueden encajar con el diseño constitucional, a fin de evitar que el "remedio sea peor que la enfermedad".

Falacia 2: Es constitucional que el Poder Ejecutivo pueda regular el mecanismo para asignar recursos a la Educación Superior Estatal

En este ámbito, otro rasgo característico de la débil justificación del proyecto de ley es que se recurre a citas descontextualizadas de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, a criterios de la Procuraduría General de la República, del Informe del Estado de la Nación o de sentencias de la Sala Constitucional sobre la autonomía universitaria. A modo de ejemplo, se citan posturas disidentes sobre las mociones aprobadas en la Asamblea Nacional Constituyente relativas al financiamiento de la educación superior, pero no los criterios que prevalecieron por amplia mayoría. De manera incomprensible, en esa discusión se omite el profundo debate legislativo que, en 1981, antecedió a la aprobación del texto vigente del artículo 85 constitucional, probablemente, porque dicho debate dejaría en evidencia la inviabilidad jurídica de los planteamientos del proyecto de ley, como se explicará más adelante.

El texto se esfuerza por deslindar artificialmente la autonomía universitaria de su dimensión económica. Este reconoce que las universidades públicas tienen autonomía administrativa, de gobierno y para darse su propia normativa y su propia organización, pero de manera forzada, se intenta desvincular esa autonomía del financiamiento de la educación superior. Como si la autonomía constitucional de las universidades públicas no abarcara la dimensión económica, financiera y presupuestaria, como si esa autonomía no permeara todos los aspectos relacionados con el funcionamiento del FEES, incluyendo la planificación, la ejecución y la distribución de sus recursos; o como si el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica estuviera absolutamente separado y desvinculado del artículo 85.

Para evitar estas distorsiones es conveniente recordar lo que sí dijeron los constituyentes de 1949 sobre el tema en cuestión. Durante la discusión para definir la redacción del artículo 85 en la Asamblea Nacional Constituyente, la preocupación se concentró en blindar los recursos estatales que financiarían la educación superior de las influencias y presiones políticas externas, de manera tal que se garantizara la independencia y autonomía de la universidades públicas.

El constituyente Baudrit Solera sintetizó con claridad este espíritu:

> (…) ***Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros.*** *La educación primaria o secundaria no corren ningún riesgo. En cambio, la situación de la*

> *Universidad es bien distinta.* ***Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado.*** *Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo. Ya se tramaba, en este mismo recinto, y por el último Congreso en ese sentido. Hasta se barajaban los nombres de las personas que nos iban a sustituir, en la dirección de la Universidad. ¿Quién nos asegura que en el futuro no podría presentarse una situación parecida?* ***Precisamente para evitar que esto pueda llegar a presentarse, es necesario, indispensable, dotar a la Universidad de Costa Rica de una auténtica independencia administrativa, docente y económica*** *(…)*[2] (El resaltado no corresponde al original).

En la misma línea, el constituyente Fournier manifestó:

> (…) ***no es posible condenar a nuestra Universidad a acudir año con año a los políticos, en demanda de sus rentas. Si así fuera, la estaríamos condenando a una asfixia segura, ya que, al no contar con la autonomía económica indispensable, la Universidad estará a merced de los políticos, según que los satisfaga o no el ambiente universitario*** (Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 160 del 4 de octubre de 1949) (El resaltado no corresponde al original).

Falacia 3: Las universidades públicas utilizan los recursos asignados en actividades distintas a las que deberían destinarlos

Entre las falacias argumentativas que sustentan el Proyecto de Ley, esta la que sostiene que existe una relación de competencia o de “suma cero” entre ciertos rubros de egreso del FEES, específicamente entre los salarios y las becas. Es decir, el proyecto parte del supuesto de que un incremento salarial a las personas trabajadoras de las universidades públicas, implica de forma directa un decrecimiento en las becas y en los procesos de regionalización.

El texto achaca la desviación de recursos para programas de becas a una masa salarial creciente, estableciendo que *los gastos en sueldos y salarios consumen una proporción muy alta del FEES, y seguirá creciendo si no se establece un límite al crecimiento del gasto de las universidades*. Nuevamente, el texto propuesto no aporta evidencias de esa desviación de fondos del FEES para Salarios, ni menciona que, en la masa salarial del FESS no ha crecido en los últimos años en términos reales.

2 Acta de la sesión de la Asamblea Constituyente N° 160, celebrada el 4 de octubre de 1949, tomo III, p. 395.

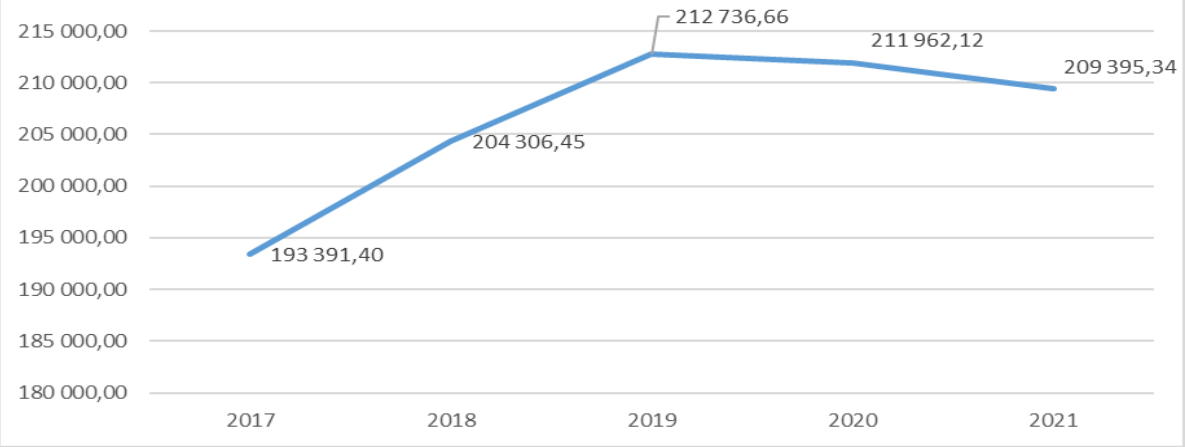
Lo anterior es refutable por cuanto la Universidad de Costa Rica ha realizado esfuerzos importantes por reducir la masa salarial, que, en conjunto con otras medidas externas, presentan un decrecimiento real en el gasto de remuneraciones. No obstante, el hecho de que un porcentaje significativo del presupuesto se utilice en salarios no es anormal ni irregular. Las universidades son centros de generación de conocimiento especializado, desarrollo cultural y artístico, por lo que su recurso humano es fundamental.

La institución aplica diversas medidas de contención del gasto, a partir de 2018, entre las cuales destacan la disminución o no creación de plazas, así como otras medidas como la disminución del pago de 5,5% a 3,75% de la anualidad en el 2018-2020 y la aplicación de la Ley 9635 de manera precautoria a partir del 2020, derivando este último punto en que la institución no contempla ajustes salariales por costo de vida, no se computa el cálculo de Escalafones, a partir de 2021, y el cálculo de anualidad pasa de 3,75% a 2,94% para puestos no profesionales y 1,94% para puestos profesionales.

Los gráficos subsiguientes muestran las variaciones interanuales en el comportamiento de la partida de Remuneraciones, en donde se puede apreciar, en primera instancia, una desaceleración paulatina en su crecimiento, hasta llegar a una variación negativa en 2021 con respecto al 2020 en términos de los montos girados.

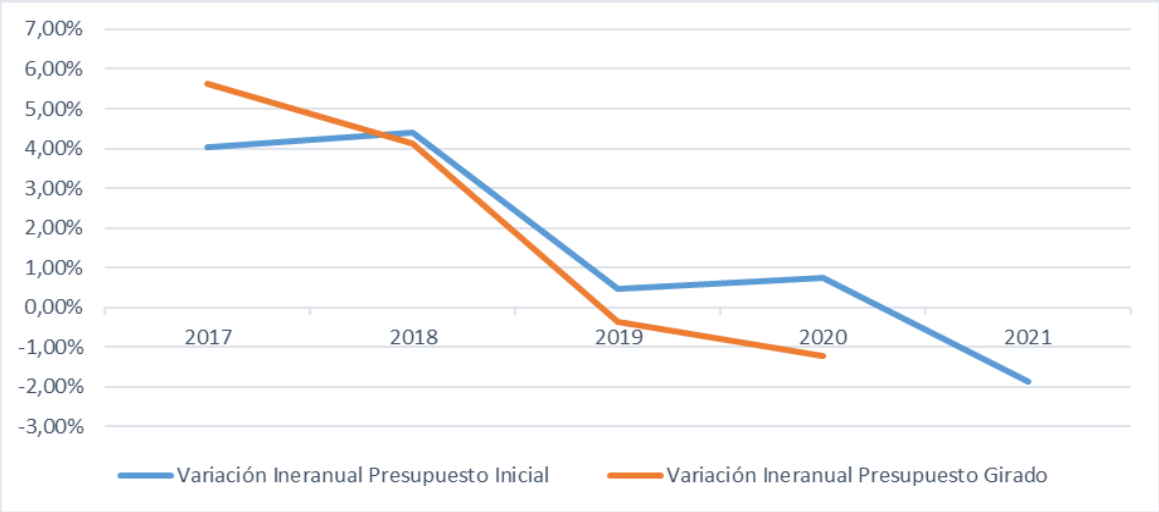
Además, con respecto a los montos iniciales presupuestados, se aprecia una variación negativa en la formulación presupuestaria de 2% entre los años 2021 y 2022 y siguiendo el comportamiento de los últimos años en ejecución, el egreso del 2022 tiende a una variación negativa.

Gráfico N.° 1
Universidad de Costa Rica
Gasto real de la partida de remunaraciones. 2017-2022 (millones colones)



Fuente: Fuente: Oficina de Planificación Universitaria.

Gráfico N.° 2
Universidad de Costa Rica
Variación interanual de la partida de Remuneraciones. Fondos Totales. 2017-2021



Fuente: Fuente: Oficina de Planificación Universitaria.

Debe tomarse en cuenta además que los salarios del personal docente y de investigación de las universidades deben reconocer la formación altamente calificada, tal y como sucede en otras instituciones especializadas, como por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social o el Poder Judicial. Es importante recordar que existen una muchas instituciones del sector público tienen una alta proporción del presupuesto ordinario en salarios, y no por eso se haya justificado aplicar recortes presupuestarios arbitrarios.

De igual modo la iniciativa de ley parece desconocer que en materia de pluses salariales, ya la Ley Marco de Empleo Público establece una prohibición, de acatamiento por parte de las universidades públicas, por lo cual, resulta innecesario imponerse, mediante una nueva ley, cuyo espíritu originario resulta ser una afrenta a la autonomía con que cuentan las universidades para coordinar y definir la distribución de su financiamiento.

Falacia 4: Las universidades públicas tienen una oferta académica distinta a las necesidades del mercado de trabajo

El proyecto parte de la prenoción de que el actual estado de situación sobre la relación de la educación superior pública con el mercado laboral es de desconexión e incoherencia, tomando como referente del mercado laboral, ciertos sectores específicos de la empresa privada. Sin ofrecer datos concretos, el proyecto establece que *a lo largo de los años se ha presentado un divorcio entre las carreras solicitadas por la empresa privada y las*

habilidades o destrezas que buscan y el perfil de los graduados (...) El desajuste proviene de las destrezas que requiere el mercado laboral de sus potenciales trabajadores: innovación, habilidades de comunicación, liderazgo e inteligencia emocional.

Al respecto, se debe ser enfático en que la jerarquización de carreras según las necesidades del mercado laboral y, en general, la mercantilización de la educación pública y su reducción a una venta de servicios va en contra del ethos de la Universidad Pública, máxime en universidades con una vocación humanista y de fomento del pensamiento crítico como la Universidad de Costa Rica.

Esa clase de pensamiento utilitarista, que jerarquiza las disciplinas por su utilidad en el mercado, puede justificar incluso el cierre de carreras consideradas menos útiles o rentables, como las de las áreas de Letras y las Artes, lo cual tiene un grave impacto en el sector cultural del país y su capacidad de innovación y pensamiento crítico. La línea de argumentación del proyecto de ley sugiere además que profesionales en Ciencias Sociales no pueden trabajar en una empresa ni puede decirse tampoco que profesionales formados en disciplinas que no sean STEM, no puedan contribuir a la solución de problemas complejos, como el cambio climático o las pandemias[3].

En este punto, solo queremos citar una de las conclusiones del último informe sobre el *Estado de la Educación*, la cual, es contraria a las afirmaciones hechas en la iniciativa de ley, y pone en evidencia que las universidades públicas están atendiendo los desafíos del desarrollo nacional, los cuales, trascienden las necesidades del mercado laboral, por ser este, solo un eslabón más dentro de un gran conjunto de ámbitos.

La conclusión es la siguiente:

> *Para finalizar, desde el Segundo Informe Estado de la Educación, se han planteado desafíos para mejorar la pertinencia de la oferta académica con las necesidades de desarrollo del país y de las nuevas características del mercado laboral. También se ha advertido la importancia de la pertinencia de la oferta para reducir brechas territoriales; de tal manera,* ***el Plan Nacional de Educación Superior (Planes) de las universidades públicas refuerza este planteamiento, señalando la necesidad de diversificar la oferta académica de las universidades públicas de acuerdo con las necesidades de cada región, incorporar carreras STEM, evitar la duplicidad entre universidades y ofrecer carreras conjuntas, así como actualizar los planes de estudio, acorde con las tendencias del desarrollo o incorporación de tecnologías***

3 Precisamente la perspectiva inter y transdisciplinaria requiere de personas especialistas en diversos ámbitos. De hecho, ya hay propuestas y proyectos en curso que combinan disciplinas de las Ciencias Sociales y las Ciencias Básicas https://www.giga-hamburg.de/en/research-and-transfer/projects/german-latin-american-centre-infection-and-epidemiology-training

> ***para aportar innovación y virtualización*** *(Planes, 2021-2025; Picado y Azofeifa, 2020)*[4] (El resaltado no corresponde al original).

Las personas egresadas de las universidades públicas tienen una serie de habilidades transferibles que pueden poner en ejercicio en diversos ámbitos laborales, como la capacidad de análisis, de levantamiento y sistematización de información, el pensamiento creativo y la capacidad de dar y recibir realimentación, por ejemplo.

Falacia 5: Las universidades públicas invierten de manera insuficiente en becas y en regionalización

En cuanto a la distribución regional del presupuesto y la diversificación de las carreras ofrecidas, las universidades han hecho esfuerzos notables en la redistribución del presupuesto y sobre todo en la inversión en infraestructura física en sedes regionales en los últimos años. Asimismo, la oferta de carreras en sede regionales se ha ido diversificando, aunque claro está que todavía se requieren mayores esfuerzos para fortalecer la regionalización en la Universidad de Costa Rica.

En cuanto a materia presupuestaria, como se observa en las siguientes tablas, la distribución porcentual del presupuesto destinado a las sedes regionales muestra un comportamiento creciente, lo cual contribuye al reforzamiento de las actividades propias de esas unidades académicas universitarias. Sin embargo, es importante reconocer que no es posible un crecimiento en mayores proporciones, debido a los recortes y posposiciones constantes de los últimos años aplicados al FEES.

4 Véase el Informe Estado de la Educación 2021, pág. 261.

Tabla N.° 1
Universidad de Costa Rica
Presupuesto asignado al programa de desarrollo regional, periodo 2007-2021

Presupuesto Institucional asignado al Programa Desarrollo Regional Fondos Totales Años 2007-2021				Presupuesto Institucional asignado al Programa Desarrollo Regional Fondos Corrientes Años 2007-2021			
Año	Presupuesto Final Sede Rodrigo Facio	Presupuesto final Sedes /1	% presupuesto Sedes Regionales Vs Sede Rodrigo Facio	Año	Presupuesto Final Sede Rodrigo Facio	Presupuesto final Sedes /1	% presupuesto Sedes Regionales Vs Sede Rodrigo Facio
2007	85.925.234.415,20	9.482.413.378,60	11,04%	2007	74.579.853.048,70	8.276.828.007,80	11,10%
2008	107.046.254.803,80	11.647.601.727,30	10,88%	2008	89.870.197.044,10	10.186.681.287,00	11,33%
2009	131.522.608.198,90	13.447.977.359,40	10,22%	2009	108.135.276.151,40	11.790.981.542,10	10,90%
2010	147.194.329.922,40	16.071.003.681,50	10,92%	2010	121.169.278.142,00	14.319.408.411,90	11,82%
2011	170.856.798.732,70	17.936.439.802,30	10,50%	2011	135.012.022.361,20	16.278.665.701,90	12,06%
2012	193.656.278.411,70	20.509.132.791,70	10,59%	2012	148.375.959.527,90	18.710.922.158,30	12,61%
2013	217.323.419.595,73	24.479.044.769,93	11,26%	2013	166.974.974.919,49	20.877.696.711,05	12,50%
2014	226.411.668.597,36	26.957.625.757,30	11,91%	2014	189.465.932.956,90	23.569.251.816,80	12,44%
2015	246.549.648.361,87	29.417.863.091,44	11,93%	2015	208.789.970.812,66	27.327.573.526,92	13,09%
2016	257.682.883.137,57	42.203.963.940,07	16,38%	2016	218.269.145.637,36	39.313.257.250,57	18,01%
2017	276.059.220.435,04	46.070.939.402,55	16,69%	2017	233.175.116.663,73	42.588.570.809,59	18,26%
2018	294.722.976.516,87	46.759.974.573,35	15,87%	2018	246.892.803.138,13	43.670.360.719,61	17,69%
2019	289.532.871.953,78	48.182.472.056,86	16,64%	2019	254.635.682.484,87	46.263.316.343,72	18,17%
2020	280.276.065.949,07	45.753.084.701,55	16,32%	2020	244.921.569.506,58	43.931.720.407,31	17,94%
2021	264.263.111.270,54	46.793.762.188,29	17,71%	2021	235.296.013.577,54	45.419.501.715,47	19,30%
1/ Este Programa incluye el presupuesto asignado a Sedes, Recintos, Cieq-Desarrollo Regional, Compromisos Sedes Regionales y Vínculo Externo, no incluye el apoyo que se asigna desde la Sede Central a las sedes regionales.				1/ Este Programa incluye el presupuesto asignado a Sedes, Recintos, Cieq-Desarrollo Regional, Compromisos Sedes Regionales y Plan de Mejoramiento Institucional, no incluye el apoyo que se asigna desde la Sede Central a las sedes regionales.			

Fuente: Oficio OPLAU-1197-2022, del 1° de diciembre de 2022

Las universidades públicas también son conscientes de las necesidades que tiene el sistema educativo nacional, de particular relevancia los niveles de primaria y secundaria. Sin embargo, desde mucho antes de que se nos planteara como una condicionante para el acceso a recursos, ya el Conare había diseñado varias propuestas, como por ejemplo, el documento *Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense: una propuesta de políticas, estrategias y acciones*[5], del año 2006, y más recientemente, el *Desafíos de la educación en Costa Rica y los aportes de las universidades públicas,* en 2019. Este último fue elaborado, después, de analizar los informes del Estado de la Educación y determinar los vacíos, carencias, prioridades y derroteros de la educación nacional.

Por otra parte, en cuanto a las becas estudiantiles, la exposición de motivos no refiere a cuáles “estudios actuales” retoma. En el caso de la Universidad de Costa Rica es posible

5 Véase el documento Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense : una propuesta de políticas, estrategias y acciones. – San José, C. R. : UNED, 2006. En: https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/2361/Hacia%20un%20modelo%20educativo%20parte%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y

demostrar que el Sistema de Becas ha sido atendido de manera pertinente, procurando su sostenibilidad y una atención integral de las personas estudiantes, siempre promoviendo el crecimiento del Sistema de Becas con enfoque en las necesidades de la comunidad estudiantil, tal como se demuestra a continuación:

Cuadro N.° 1

Universidad de Costa Rica

Distribución de becados según colegio de procedencia. 2015-2021.

Año	Colegio Público	Colegio Privado	Subvencionado	Colegio extranjero	Otros	Total
2015	18.548	1.158	1.561	59	637	21.963
2016	18.912	1.207	1.569	60	626	22.374
2017	19.575	1.262	1.567	50	616	23.070
2018	20.111	1.239	1.535	51	610	23.546
2019	20.765	1.166	1.459	61	597	24.048
2020	21.483	1.168	1.431	78	561	24.721
2021	23.313	1.093	1.416	105	584	26.511

Fuente: Oficina de Planificación Universitaria. Sistema de Información UCR (SIUCR).

Cuadro N.° 2

Universidad de Costa Rica

Distribución de los estudiantes físicos y becados. 2015-2011

Año lectivo	Estudiantes Físicos Sedes	Estidiantes con Beca Sedes	Porcentaje	Estudiantes Físicos R. Facio	Estidiantes con Beca R. Facio	Porcentaje	Estudiantes Físicos Total	Estidiantes con Beca total	Porcentaje
2015	9.621	7.570	79%	30.278	14.393	48%	39.899	21.963	55%
2016	10.196	8.068	79%	30.330	14.306	47%	40.526	22.374	55%
2017	10.640	8.493	80%	30.395	14.577	48%	41.035	23.070	56%
2018	11.202	8.821	79%	30.905	14.725	48%	42.107	23.546	56%
2019	11.618	9.074	78%	31.727	14.974	47%	43.345	24.048	55%
2020	11.771	9.241	79%	32.215	15.480	48%	43.986	24.721	56%
2021	12.900	10.097	78%	33.720	16.414	49%	46.620	26.511	57%

Fuente: Oficina de Planificación Universitaria. Sistema de Información UCR.

Como se observa en las tablas anteriores, la Universidad cuenta con un sistema de becas robusto, con un comportamiento creciente en cuanto a cobertura y sobre todo enfocado en la atención de estudiantes provenientes de colegios públicos.

13. La iniciativa de Ley modificaría subrepticiamente el texto constitucional, leyes existentes, prácticas y acuerdos relacionados con el proceso de negociación del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES), entre los aspectos principales a rescatar están los siguientes:

Para la Universidad de Costa Rica en lo que sí debe de ocuparse tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo es, en que, el proceso de negociación del FEES inicie, año con año, en tiempo y forma con el suficiente espacio para evitar acciones de manipulación con la variable tiempo, dado los plazos legales para el cumplimiento de presentación del financiamiento de la educación superior universitaria en el país, según el bloque de legalidad vigente. La negociación de 2023 sirve de ejemplo, en esta el Gobierno tuvo un inicio excesivamente tardío. Ese actuar es hondamente preocupante por las implicaciones que tiene para la Educación Superior Pública en general y para la Universidad de Costa Rica en particular, desde el punto de vista de lo económico, lo presupuestario, lo financiero, lo jurídico, lo institucional, lo académico y de gestión.

Así las cosas, jurídicamente el proyecto de ley no acata el mandato contenido en el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Derivado de este artículo se puede colegir que el Poder Ejecutivo debe incluir, en el presupuesto ordinario de egresos de la República de cada año, la partida correspondiente al FEES, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda, como mínimo. Según nuestro ordenamiento jurídico, ese es un mandato contundente y de acatamiento obligatorio, no una aspiración. Esa obligatoriedad no puede ser obviado por el proyecto de ley propuesto, dada la jerarquía constitucional.

Por otra parte, el obligar a las universidades públicas a adoptar una serie de compromisos e indicadores impuestos por el Poder Ejecutivo, supone una intromisión en esa libertad de cátedra, lo que es inadmisible para las universidades estatales. Este tipo de normas lesiona firmemente la autonomía universitaria, dado que el Gobierno podría establecer compromisos particulares de carácter académico, cuyo cumplimiento implicaría destinar recursos a carreras acreditadas, en proceso de acreditación, carreras de alta demanda laboral o carreras de las áreas denominadas STEM, sin que se considere la planificación universitaria. De igual forma, podría implicar cambios sustantivos en el proceso de admisión al tener que incrementar de manera considerable poblaciones en condición de discapacidad, pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad social o provenientes de pueblos originarios, sin un respaldo técnico y presupuestario correctamente aplicado.

El Gobierno puede imponer la presentación de un plan quinquenal, lo cual es una contradicción, dado que, al solicitar tal documento, su preocupación primera, debió ser la incorporación de un convenio de financiamiento también quinquenal. No obstante, es menester indicar que desde el Conare ya se cumple con tal iniciativa. Este órgano universitario presenta el PLANES, el cual parte desde la atención de las universidades públicas para las demandas de la sociedad y no como pretende el Poder Ejecutivo, que

sea, desde el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se construye de acuerdo con los intereses del gobierno de turno.

Asimismo, el Gobierno pretende imponer que sea el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el administrador del FEES y que las erogaciones se realicen con base a un plan de gastos, que los remanentes o excedentes de un año a otro, pasen a la caja única del Estado. Ello, nuevamente es contrario a las consideraciones y estipulaciones consagradas en la norma constitucional (artículo 85), ya que viene a desconocer el principio de plurianualidad impuesto en los planes operativos institucionales, el cual dispone la formulación y elaboración del presupuesto institucional a mediano plazo, compatible con el principio de anualidad y la normativa vigente.

Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR), en su criterio C-333-2001 del 30 de noviembre de 2001 dirigido al entonces Ministro de Hacienda, Sr. Alberto Dent Zeledón y que permite recoger la "voluntad del legislador" respecto de la creación de los artículos 43 y 66 de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* (Ley N.° 8131):

> *De este modo desde el 2001, quedó claro y resuelto que los recursos con destino específico estaban comprendidos dentro de los supuestos del artículo 43.*
>
> *No obstante, en dicho criterio se efectúo una precisión fundamental para el presente asunto, en relación con los llamados destinos constitucionales y la cual corresponde a lo siguiente:*
>
> *Es de advertir, sin embargo, que la aplicación del artículo 43 debe ser conforme con los principios y normas constitucionales. Lo anterior es importante porque el artículo 85 de la Carta Política sí prevé un mecanismo de giro para las transferencias que deben ser acortadas a la educación universitaria estatal,* ***el cual prevalece frente a lo que disponga la Ley 8131.*** (la negrita es suplida)
>
> *Lo anterior denota una primera barrera a la aplicación de los numerales 43 y 66 de la Ley 8131 sobre el giro de transferencias a las universidades estatales. Y se indica una primera, porque la segunda, se constituye en el inciso d) del artículo 1 de la ley de cita, el cual versa:*
>
> *Artículo 1°-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:*
> *(…)*
>
> *d.* ***Las universidades estatales****, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social,* ***únicamente en cuanto al cumplimiento de los***

> ***principios establecidos en el título II de esta Ley****, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios.* ***En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley*** (El resaltado no corresponde al original).

Dado el dictamen de la PGR supra citado, se deduce con claridad y transparencia que, en estricto cumplimiento del bloque de legalidad y reserva de ley, las universidades estatales quedan fuera de la aplicación de la Ley N.° 8131, por disposición así expresa, están fuera del ámbito del principio de caja única del Estado.

Ergo, la misma PGR en su dictamen C-226-2008 del 01 de julio de 2008, manifiesta: *aparte 2 Las universidades estatales están excluidas de la Autoridad Presupuestaria.* En igual sentido, la PGR comunicó al MIDEPLAN, en aquel momento llamado Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que ... *4. Dado que la autonomía de gobierno que la Constitución les reconoce no está sujeta a la Ley, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales no están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo* (oficio C-125-2003).

Recientemente, la PGR, en criterio otorgado a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el marco del proceso del Expediente 19-0011540-0007-CO por posible inconstitucionalidad a los artículos 5, 6, 11, 14, 17, 19 y 26 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N.°9635), dictaminó en su conclusión lo siguiente:

> *IV. Conclusión*
>
> *(…)*
>
> *3) Se recomienda interpretar que el artículo 17 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en cuanto regula el "superávit libre," no resulta aplicable al FEES, en tanto los recursos de dicho fondo tienen un destino específico dado por el mismo constituyente derivado.*
>
> *4) Se recomienda interpretar el artículo 19 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el sentido de que la certificación que le corresponde emitir a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria de cumplimiento de la regla fiscal en relación con las universidades estatales, constituye una mera comunicación de información a la Contraloría General de la República para que ésta resuelva lo que corresponda, sin que de ninguna forma la Autoridad Presupuestaria pueda sustituirlas en su competencia de poder elaborar o reformular el presupuesto de cada una de ellas.*

No queda duda, que este proyecto de Ley, desconoce de manera abrupta la constitucionalidad del FEES, y por ende, que cualquier propuesta de recorte o de disminución, como lo sería el traslado a la caja única, sería inconstitucional. De manera que plantear una redistribución de recursos del FEES, es una clara intromisión en el quehacer de las universidades públicas, quienes tienen la capacidad de realizar tal distribución en el seno del Conare, tal y como lo dicta la normativa constitucional vigente.

Por ende, el proyecto con esas obligaciones trastoca el principio constitucional de libertad de cátedra; amén de no otorgar un mayor financiamiento o mecanismo alternativo para alcanzar esa propuesta de mayor inclusividad y de llevar el progreso a las distintas regiones del país.

14. Los aspectos contenidos en el proyecto de ley que rozan directamente con los artículos 84 y 85 constitucionales son los siguientes:

a) Roces con el mecanismo de financiamiento de las universidades estatales establecido por el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*

Tal y como se mencionó, el proyecto pretende modificar la forma en que se negocia, distribuye y transfiere el financiamiento estatal que reciben las universidades estatales, a contrapelo de lo establecido por la *Constitución Política de la República de Costa Rica,* destinando incluso parte de esos recursos a la caja única del Estado. El mecanismo planteado ignora lo establecido a nivel constitucional acerca de la dotación y distribución del financiamiento de la educación superior universitaria estatal.

La *Constitución Política de la República de Costa Rica* dota a las universidades estatales de autonomía para darse su propia organización y gobierno, administrar sus bienes y organizar libremente los medios necesarios para alcanzar sus fines. Esta condición tiene a su vez una doble vertiente: el Estado tiene la obligación de proveer fuentes de financiamiento de la acción universitaria, mientras que, las universidades estatales asumen la capacidad para dictar normas que regulen la formulación, administración y ejecución presupuestaria de esos recursos, empero, en ambos casos asumen la transparencia y necesidad de rendir cuentas, fehacientemente, de sus actuaciones.

De igual manera, el artículo 84 del texto constitucional no solo reconoce la amplia independencia y plena capacidad jurídica que tiene la Universidad de Costa Rica para darse su propio gobierno y organización, sino que, también, obliga al Estado a dotarla de un patrimonio propio y del financiamiento que requiera para alcanzar sus fines. Por ese motivo, el artículo 85 establece a favor de la Universidad de Costa Rica y del resto de universidades estatales un patrimonio propio, y obliga al Estado a crearles rentas propias independientes de las originadas en estas instituciones, y a mantener un fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal.

Esta intención se hace evidente al analizar la evolución histórica que ha tenido esta disposición. En un primer momento, el texto original del artículo 85, contenido en la *Constitución Política de la República de Costa Rica* promulgada por la Asamblea Constituyente en 1949, plasmó la obligación del Estado de dotar de un patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica (única institución de enseñanza superior universitaria existente en ese entonces), de crearle las rentas necesarias, y de contribuir con su mantenimiento con una suma no menor al 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación Pública, la cual sería girada en cuotas mensuales:

> "***Artículo 85 (promulgado en 1949).***
>
> *El Estado dotará de* ***patrimonio propio*** *a la Universidad de Costa Rica; le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales.*"

Según el transitorio a esta norma, el 6% de estos recursos sería pagado en 1950, aumentando en un 1% en los años subsiguientes hasta alcanzar el 10%.[6]

Para entender con propiedad la intención de la Asamblea Constituyente de 1949, basta con consultar lo expuesto por los diputados constituyentes en el seno de dicho órgano, entre ellos, la cita Fernando Baudrit, previamente, citado en el apartado 1.2 de este documento.

Ahora bien, si es oportuno mencionar que en su concepción original la *Constitución* no previó la existencia del FEES, esto se debió a que solo existía la Universidad de Costa Rica en aquella época, las otras universidades públicas fueron creadas casi dos décadas después, por lo que los constituyentes acertadamente estipularon que se debía dotar de patrimonio a la Universidad. No obstante, tras la creación de otras instituciones de educación superior estatales, esa presunta carencia fue satisfecha con la suscripción del *Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica* en 1974, y la posterior promulgación de la *Ley de Reforma Tributaria* (Ley N° 5909), en 1976. Esta última complementa y desarrolla la obligación contenida en el artículo 85 vigente en ese momento, y establece con detalle la conformación del FEES y la forma en que debe ser trasladado a las universidades destinatarias:

> ***Artículo 7º.- Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior.*** *Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, créase un fondo especial destinado al financiamiento de la Educación Superior, el cual estará formado por los siguientes recursos:*

6 Transitorio II al Artículo 85: "*Al porcentaje mínimo a que se refiere este artículo se llegará así: un seis por ciento el año mil novecientos cincuenta, y un uno por ciento anual más en los siguientes de mil novecientos cincuenta y uno, mil novecientos cincuenta y dos, mil novecientos cincuenta y tres y mil novecientos cincuenta y cuatro.*"

> *a) El producto del Impuesto sobre los Traspasos de Bienes Inmuebles, creado por el artículo 3º de esta ley;*
> *b) El veinticinco por ciento (25%) de los ingresos del impuesto sobre la renta, suma que podrá llegar hasta el treinta por ciento (30%) de tales ingresos; y*
> *c) El producto del impuesto sobre sociedades con acciones al portador, creado por el artículo 2º de esta ley.*
>
> ***El Banco Central de Costa Rica hará las separaciones correspondientes para la formación del fondo, el cual será distribuido conforme a las normas y principios establecidos en el Convenio de Cooperación de la Educación Superior en Costa Rica*** (El resaltado no corresponde al original).

En concordancia con lo anterior, la reforma constitucional operada mediante Ley N° 6052, de fecha 15 de junio de 1977, modificó el texto del artículo 85 para incluir a la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y las demás instituciones públicas de educación superior, y reafirmó la obligación estatal de dotarlas de un patrimonio propio, crearles rentas y contribuir a su mantenimiento con las sumas "*que sean necesarias*":

> "***Artículo 85 (reforma de 1977).***
>
> *El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias, además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias.*".

Además, esta reforma incluyó un transitorio que, entre otras cosas, reconoció la condición de órgano coordinador de la educación superior del Conare, y la existencia de una Comisión de Enlace encargada de negociar el financiamiento de la educación superior con las autoridades del gobierno, ambas instancias originalmente establecidas por el *Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica* suscrito por las universidades estatales en 1974, y posteriormente reformado en 1982.[7]

7 Transitorio: "*Para los períodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive, se asignará a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, dentro del presupuesto general de gastos del Estado, las subvenciones que sean necesarias para complementar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley N° 5909 de fecha 10 de junio de 1976, los montos globales de operación señalados para esos mismos años de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976 con base en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica. En cuanto a los gastos de inversión, el Poder Ejecutivo gestionará de común acuerdo con el Consejo Nacional de Rectores, los préstamos internacionales que sean necesarios, y se hará cargo del financiamiento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes, por todo el plazo correspondiente, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales. La Asamblea Legislativa, a más tardar dentro de los períodos ordinarios de sesiones de 1979 a 1980, establecerá las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar la efectividad de la financiación de la educación superior previstas en el artículo 85, para los años posteriores a 1980.*"

En concordancia con ese marco normativo, la última reforma constitucional operada al artículo 85 fue aprobada por medio de la Ley N° 6580, del 18 de mayo de 1981, y además de promulgar su texto actual, adicionó una disposición transitoria que fijó los porcentajes de distribución del FEES entre las universidades que regirían el quinquenio comprendido entre 1981 y 1985.[8] Según lo ordenado por el texto vigente, el financiamiento de las universidades estatales, a cargo del Estado, se rige entonces de la siguiente manera:

> ***Artículo 85 (Texto vigente)***
>
> *El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además,* ***mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal****. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes,* ***lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal****. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.*
>
> *El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal* ***preparará un plan nacional para esta educación****, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.*
>
> *Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.*
>
> *El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.*
>
> *Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa"*.

8 Transitorio: "*Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia."*

En consecuencia, según lo establecido por esta disposición, es obligación del Estado dotar de *patrimonio propio* a las universidades estatales y crearles *rentas propias*, las cuales, además, serán *independientes de las originadas en estas instituciones*. De manera adicional, el Estado debe también mantener un fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal, el denominado FEES. El financiamiento de las universidades estatales costarricenses está entonces conformado por tres componentes:

i) Los recursos que integran el FEES.
ii) Las rentas propias que el Estado les cree
iii) Las rentas independientes que generen las propias universidades.

Todos estos recursos, junto con los bienes, derechos y valores económicos pertenecientes a la Institución, conforman lo que el artículo 84 constitucional denomina *patrimonio propio*, que una vez que nace a la vida jurídica no puede ser confiscado, restringido ni condicionado. El *Estatuto Orgánico* de nuestra Institución denomina a este patrimonio propio "Hacienda Universitaria".[9] Al tratarse de un patrimonio universitario *propio*, el constituyente dispuso una forma específica que debe ser usada para su traslado, de forma tal que se garantice que estos recursos efectivamente ingresarán a la hacienda universitaria, y que las universidades estatales podrán disponer de ellos.

Debemos reiterar que las condiciones de modo impuestas por la *Constitución* no involucran participación alguna del Poder Ejecutivo o sus dependencias (por ejemplo, la Tesorería Nacional o la Caja Única del Estado). De allí que la Ley N.° 5909 reconoce que estos recursos serán distribuidos conforme a las normas y principios establecidos en el *Convenio de Cooperación de la Educación Superior en Costa Rica*, para ser luego presupuestados y administrados según el Plan Nacional de Educación Universitaria Estatal (PLANES) que formule el Consejo Nacional de Rectores (Conare), organismo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal.

Este patrimonio propio o hacienda *universitaria* –distinta a la hacienda *pública*– conforma entonces el presupuesto *universitario* –distinto al presupuesto *de la República*– cuya administración debe ser conforme con el PLANES y compete exclusivamente a las universidades, sin que pueda interpretarse, por ello, que el manejo de estos recursos no está sujeto a controles o evaluaciones, ni que puede ser distribuido de manera arbitraria e indiscriminada.

En ejercicio de su autonomía financiera –vertiente integrante de la autonomía universitaria– corresponde al Conare y a las universidades que lo integran diseñar sus planes de desarrollo y decidir acerca de la distribución de los recursos que conforman el FEES, y es con base en esa planificación que cada institución formula, ejecuta y evalúa

9 Artículo 214, ubicado en el Capítulo II del Título IV.

su propio plan de presupuesto.[10] Contrariamente a lo que propone el Proyecto de Ley, el PLANES se elabora de manera quinquenal tomando en cuenta, –es decir, teniendo a la vista– los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo que formula el Gobierno de la República. A su vez, ambos instrumentos toman como insumo los datos y estadísticas que genera el Programa del Estado de la Nación.

No resulta admisible, entonces, que por la vía legal se pretenda regular la forma en que las universidades deben solicitar el financiamiento estatal, ni que se condicione dicha dotación a lo que el Banco Central decida transferir cada mes según la programación de gastos, ni, mucho menos, que el Poder Ejecutivo ordene a las universidades cómo distribuir este financiamiento entre ellas y evalúe dicha distribución, pues todas estas materias son objeto de regulación constitucional expresa.

Se insiste: esto no quiere decir que la distribución y ejecución de los recursos que conforman el FEES no sea objeto de una constante evaluación ni atiende criterios y parámetros objetivos. Antes bien, en ejercicio de la capacidad para darse su propia organización y gobierno, las universidades estatales acordaron depositar en el Conare la responsabilidad de elaborar el PLANES, y es ese el instrumento que orienta la distribución de recursos y la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de cada universidad.

Así, una vez que los Consejos Universitarios de cada institución otorgan su aprobación, el presupuesto respectivo debe también ser sometido a la Contraloría General de la República, instancia técnica e independiente del Poder Ejecutivo, que autoriza, de forma ulterior, la planificación y ejecución presupuestaria de las universidades estatales. De esta forma, no solo se asegura que el presupuesto sea aprobado y ejecutado según las normas técnicas usuales en el campo de la administración financiera de presupuestos públicos, sino que también se garantiza que la planificación y manejo de los recursos responda a las necesidades académicas y de desarrollo definidas como prioritarias en el PLANES.

b) Usurpación de competencias de los órganos de coordinación de la educación superior, y sometimiento del presupuesto universitario al control del Poder Ejecutivo

A partir de lo anterior, la Universidad de Costa Rica debe insistir en que, de forma flagrante, el proyecto invade competencias y funciones propias de los órganos de coordinación de la educación superior universitaria, en concreto, el Conare, y la Comisión de Enlace. Además, pretende atribuir a un órgano bajo el control del Poder Ejecutivo, la

10 En el Dictamen OJ-509-2020 se indicó: "*Esta capacidad de planificación implica que cada universidad establece su propio Plan Anual Operativo (PAO) en concordancia con el Plan de Desarrollo Institucional oportunamente definido, en el que se concretan las políticas institucionales en términos de objetivos, metas y acciones a ejecutar en un período determinado, según lo establecido por el PLANES. Es en este instrumento que se precisan los recursos necesarios para alcanzar las metas propuestas y obtener los resultados, en estricto apego a la normativa de cada universidad.*"

facultad de reducir y someter los planes de trabajo de las universidades estatales a lo que establezca el Plan Nacional de Desarrollo.

Así, los artículos 3, 4, 5 y 6 prevén la existencia de un órgano colegiado, el denominado "Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal", conformado por ¿un?[11] representante del Conare y por los jerarcas de los Ministerios de Educación Pública, Hacienda, Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el cual tendrá a la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) como su dependencia técnica, encargada de darle soporte administrativo.

El proyecto asigna a este consejo la función de elaborar cada quinquenio un Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, fiscalizar los resultados del financiamiento de la educación superior con base en los informes que las universidades deben rendirle, y ordenar la forma en que deben distribuirse los recursos que integren el llamado "Fondo Especial para la Educación Superior".

Además de invadir las competencias que disposiciones constitucionales, legales y convencionales atribuyen de forma exclusiva a los órganos de coordinación de la educación superior universitaria, estas normas pretenden dejar sin efecto la capacidad que tienen las propias universidades, a través del Conare, para dictar el PLANES y planificar la acción universitaria. En su lugar, el proyecto otorga al Poder Ejecutivo la potestad de dictar el destino de estas instituciones, en abierta oposición a la autonomía universitaria.

Como se expuso en acápites anteriores, tanto el Conare como la Comisión de Enlace fueron establecidos por el *Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica* suscrito en 1974, y es con base en dicha creación que posteriormente se dictaron normas para facilitar las actividades a cargo de ambas instancias. Así, en 1974 se dictó el Decreto Ejecutivo N° 4437-E, que concibió a la Comisión de Enlace como el órgano encargado de coordinar las relaciones de las universidades estatales con el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, respetando la integración y funciones dadas por el artículo 4 del *Convenio de Coordinación* de 1974. Con la última reforma del artículo 85 de la *Constitución* este decreto fue tácitamente derogado, pero en la fecha de su emisión sirvió para definir la importante función que cumple esta instancia.

De igual forma, en noviembre de 1977 se aprobó la *Ley N° 6162 que Otorga Personalidad Jurídica al Consejo Nacional de Rectores (Conare)*, cuyo propósito, como su nombre lo indica, fue dotar al ya existente Conare de la capacidad jurídica necesaria para alcanzar sus fines, como reconocen su artículos 1 y 3, dotarlo de los derechos y prerrogativas de

11 El artículo 3 contiene cinco incisos que enumeran los miembros que integran el Consejo, y en su inciso a) se limita a mencionar "*el Consejo Nacional de Rectores*", sin aclarar si se trata de los cinco rectores que conforman el Conare o de solo un representante.

que gozan las universidades estatales, y otorgarle la condición de superior jerárquico de OPES.[12] Según lo establecido por el *Convenio de Coordinación* –a su vez recogido por el decreto de cita– es función de la Comisión de Enlace coordinar las relaciones de las universidades con el Poder Ejecutivo, y es en el seno de dicha instancia que ambas partes negocian la dotación del financiamiento estatal previsto por la *Constitución Política de la República de Costa Rica*.[13]

De manera paralela, el *Convenio de Coordinación* y la Ley N° 6162 atribuyen al Conare la competencia exclusiva de aprobar el PLANES previa consulta a los Cuerpos Colegiados Superiores de cada institución, y fijar a OPES las directrices necesarias para su elaboración. Además, es responsable de evaluar el cumplimiento de las metas y los resultados del financiamiento de la educación superior, acordar la distribución de los recursos que integran el FEES con base en los indicadores y criterios contenidos en el Capítulo III del *Convenio de Coordinación*, y en general, establecer los órganos, instrumentos y procedimientos de coordinación necesarios para el adecuado funcionamiento de la educación superior universitaria estatal.[14]

Estas disposiciones recogen y desarrollan lo establecido por el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, y son consistentes con la independencia y autonomía financiera que el numeral 84 garantiza a favor de la Universidad de Costa Rica y el resto de las instituciones adscritas al Conare. Esta autonomía faculta a las universidades para decidir acerca de la forma en que cumplirán sus fines según el Plan Nacional de Educación Universitaria Estatal (PLANES) que formule el Conare. Al sustituir el ejercicio de estas funciones y otorgarlas a una instancia bajo el control del Poder Ejecutivo, el proyecto contraviene ambos mandatos constitucionales.

Retomando el llamado de atención del Programa del Estado de la Nación acerca de la normalización de situaciones que ponen en riesgo los ejes fundantes del contrato social de 1949[15], la Universidad debe recalcar que uno de los cometidos perseguidos al elevar a

12 Ley N° 6162, artículo 1: "*Otorgase personería jurídica, dentro de los límites establecidos en esta ley, al Consejo Nacional de Rectores, creado mediante el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica, suscrito entre la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional, el 4 de diciembre de 1974. Como ente dependiente de las instituciones estatales de educación superior universitaria, el Consejo Nacional de Rectores gozará de todo derecho, prerrogativa o privilegio de que gocen dichas instituciones.*" Por su parte, el artículo 3 enumera sus funciones, y en el inciso c) incluye "*[a]ctuar como superior jerárquico de la Oficina de Planificación de la Educación Superior*".

13 El *Convenio de Coordinación* vigente, suscrito el 20 de abril de 1982, define en su artículo 4 la integración y funciones de la Comisión de Enlace: "*Los Rectores de las Instituciones signatarias junto con los Ministros que señale la legislación vigente, actuarán como la Comisión de Enlace entre las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal y el Poder Ejecutivo, para realizar las siguientes funciones: a) Promover la creación de rentas con destino global a la Educación Superior Universitaria Estatal y gestionar créditos internos y externos para ella. b) Coordinar las relaciones de las Instituciones signatarias con el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la personería propia que para esas relaciones tienen cada una de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal. c) Darse su propio Reglamento de Trabajo. ch) Comunicar al Conare las iniciativas que considere pertinentes para que se tomen en consideración a la hora de preparar el PLANES.*"

14 Ver artículos 2 y 3 del *Convenio de Coordinación* vigente, y 1 y 3 de la Ley N° 6162.

15 Véase el Informe *Estado de la Nación, 2022*, págs. 36, 56-79.

rango constitucional la autonomía universitaria fue precisamente evitar las relaciones de subordinación o dependencia de las universidades estatales con respecto al Poder Ejecutivo, pues al condicionar o restringir este último la dotación de recursos presupuestarios, podría influir de modo determinante en el gobierno y organización universitarios.

La *Constitución Política de la República de Costa Rica* otorga a las universidades estatales de independencia y plena capacidad jurídica, es decir, de una autonomía especial, que las dota de una naturaleza jurídica particular, notablemente diferente de la naturaleza de las restantes instituciones que forman parte de la Administración pública, tanto centralizadas como autónomas o descentralizadas, pues poseen independencia de funciones y plena capacidad jurídica para gobernarse, para organizarse, para adquirir derechos y obligaciones. A diferencia de las instituciones autónomas y de las instituciones descentralizadas, las universidades estatales están dotadas de autonomía administrativa, política o de gobierno, de organización y financiera. Esta última abarca no solo la obligación que tiene el Estado de asignarles los recursos que requieran para cumplir sus cometidos, sino que también impide la interferencia del Poder Ejecutivo en la gestión de esos recursos, en la elaboración del PLANES y en la formulación, liquidación y evaluación de sus presupuestos.

Así, el PLANES se elabora de manera quinquenal tomando en cuenta los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República. A su vez, ambos instrumentos toman como insumo los datos y estadísticas que genera el Programa del Estado de la Nación. El PLANES, en particular, comprende las actividades sustantivas universitarias en un marco estratégico que contiene cinco ejes medulares (docencia, investigación, extensión y acción social, vida estudiantil y gestión), que a su vez se complementa con cinco ejes estratégicos transversales (calidad y pertinencia, cobertura y equidad, regionalización, internacionalización y sostenibilidad).[16]

Corresponde al Conare y a las universidades que lo integran diseñar sus planes de desarrollo y decidir acerca de la distribución de los recursos que conforman el FEES. En ejercicio de esta capacidad de planificación, cada institución establece su propio Plan Anual Operativo (PAO), en concordancia con el Plan Estratégico Institucional (PEI) oportunamente definido, en el cual se concretan las políticas institucionales en términos de objetivos, metas y acciones a ejecutar en un período determinado, según lo establecido en el PLANES. Este instrumento precisa entonces los recursos necesarios para alcanzar las metas propuestas, obtener los resultados deseados, y evaluar la eficacia de su ejecución.

La particular protección que la *Constitución Política de la República de Costa Rica* otorga a las universidades frente a las intromisiones del Poder Ejecutivo en esta materia, ha sido reconocida de forma consistente por la jurisprudencia constitucional, la cual sostiene que las universidades estatales:

16 *Plan Nacional de Educación Universitaria Estatal 2021-2025*, consultado en el sitio web del Conare: https://www.Conare.ac.cr/trabajo-institucional/planes-2021-2025

> *(…) están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado, que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución): pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (…)* ***Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas****. La autonomía universitaria tiene como finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores (…).*[17]

Es precisamente en razón de esa autonomía financiera que las universidades estatales tampoco están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo ni a la Caja Única del Estado, como pretende el proyecto de ley remitido. Se trata, al fin y al cabo, de mecanismos creados por la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131*, cuyo artículo 1, inciso d) expresamente exonera a las universidades de su ámbito de aplicación, al ubicarlas en una categoría aparte y diferenciada:

> ***Artículo 1°.- Ámbito de aplicación.*** *La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:*
>
> *a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.*
> *b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.*
> *c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.*
> *d. Las* ***universidades estatales****, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios.* ***En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley****.*
>
> *(…) Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Contraloría*

17 Sala Constitucional, sentencia N° 1313-1993, de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993, Considerando VI "*Significación del Concepto de Autonomía*".

> *General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.*
> *En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas* (El resaltado no corresponde al original).

Tal y como se adujo, esta particularidad es ampliamente reconocida por órganos como la Procuraduría General de la República, instancia que en el dictamen C-125-2003, de fecha 6 de mayo de 2003, concluyó que debido a que la autonomía de gobierno que la Constitución les reconoce no las sujeta a la Ley N 8131, "*(…) las universidades estatales no están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo"*, y si bien están obligadas a suministrar información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, "*no pueden ser objeto de evaluación por parte de ese órgano ministerial.*"

No podría ser de otra manera. Los recursos que administra la Tesorería Nacional a través de la Caja Única del Estado conforman un fondo único *estatal*, mientras que los recursos que según el artículo 85 constitucional (y el supracitado artículo 7 de la Ley N° 5909) componen el FEES, constituyen un fondo *propio universitario*, que en tal condición debe ser separado del fondo único y trasladado a las universidades cada mes a través del Banco Central de Costa Rica, de manera que sean las propias entidades destinatarias las responsables de su ejecución.

En otras palabras, los fondos públicos *estatales* administrados en la Caja Única no deben ser confundidos con los fondos públicos *universitarios*, y estos últimos no pueden ser mezclados ni absorbidos por los primeros. Trasladar fondos universitarios remanentes a la Caja Única, como pretende el proyecto, implica desconocer la finalidad que la *Constitución Política de la República de Costa Rica* asignó a dichos recursos.

c) Roces con la autonomía universitaria funcional, restricción e imposición de los fines que deben cumplir las universidades estatales

El artículo 84 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* define a la Universidad de Costa Rica como una institución de educación y cultura superior, y la dota de una amplia autonomía para decidir acerca de la forma en que cumplirá sus fines. En tanto institución de educación superior universitaria y cultura superior, tiene como competencia[18] la actividad académica en su sentido más amplio, noción que comprende la enseñanza, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación

18 "*Si la universidad es independiente en sus funciones no conlleva a admitir, ni por asomo, que su autonomía solo protege los servicios fuertes o esenciales, o finales, los cuales podrían ser los académicos, la investigación, la acción social, el vínculo externo o, en general, todas aquellas labores que se desprendan del concepto de cultura superior como un todo. Todas estas funciones requieren a su vez de otras funciones no menos importantes para su operatividad y sin las cuales la actividad universitaria sería imposible. La independencia comprende todas las funciones universitarias.*" Jeffry Chinchilla Madrigal (2020). *La Universidad de Costa Rica: antecedentes para su creación y autonomía universitaria*, Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, Nº 129, págs 31 - 59 ISSN 2215-2377 / Diciembre 2020, p. 52.

artística, la innovación, producción y difusión del conocimiento, y en general todo lo que constituya la función universitaria, según lo que se entiende comprendido dentro de la noción de “universidad”. Estas cualidades, sobra decirlo, se extienden al resto de las universidades estatales.

Para alcanzar estas metas, las universidades estatales desempeñan numerosas actividades ordinarias, entre ellas, ofrecer las carreras universitarias que requiera el país y las distintas regiones para potenciar su desarrollo, diseñar y ejecutar planes de estudio pertinentes en los niveles de pregrado, grado y posgrado, impartir cursos y programas de extensión docente, formación continua y capacitación, garantizar la atención integral del estudiantado, desarrollar proyectos de investigación de alto nivel, publicar y divulgar ampliamente el conocimiento y la innovación científica y tecnológica generadas, promover e impulsar proyectos de emprendimiento, desarrollar iniciativas y programas de acción social, desarrollo cultural e inserción comunitaria, fortalecer los procesos de regionalización, y en general, formular los proyectos e iniciativas de educación superior que le permitan alcanzar sus fines y propósitos.

Así, por ejemplo, los fines de la Universidad de Costa Rica están plasmados en su *Estatuto Orgánico*, cuyo artículo 3 establece que la Universidad debe contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una justicia social, de equidad, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo.

Para alcanzar la misión de cultura superior que el constituyente le atribuyó, la actividad universitaria está sujeta a ciertos principios o líneas orientadoras, pero compete a las universidades y a los órganos de coordinación de la educación superior universitaria fijarlos. Estos principios, en el caso de la Universidad de Costa Rica, incluyen la excelencia académica e igualdad de oportunidades, el compromiso con el medio ambiente, el respeto a la diversidad de etnias y culturas, el respeto a las personas y a la libre expresión, y la libertad de cátedra.

El artículo 5 del *Estatuto Orgánico* de la Universidad de Costa Rica enumera algunos de los fines y propósitos que la Institución se ha dado con miras a alcanzar su misión de educación y cultura superior, e incluye estimular la formación de una conciencia creativa y crítica, formación profesional con una cultura humanística, contribuir al progreso de las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías y aplicarlas al conocimiento de la realidad costarricense y mundial, formar personal idóneo que se dedique a la enseñanza y participe eficazmente en el desarrollo del sistema de educación costarricense, impulsar y desarrollar, con pertinencia y alto nivel, la docencia, la investigación y la acción social, estudiar los problemas comunales y participar en proyectos tendientes al pleno desarrollo de un régimen social justo, y elevar el nivel cultural de la sociedad costarricense mediante la acción universitaria.

En consecuencia, les corresponde de forma exclusiva a las universidades estatales darse estas funciones y decidir acerca de la mejor manera de llevarlas a cabo. Resulta

claramente violatorio de la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, que el proyecto de ley remitido pretenda ordenar a las universidades los ejes de acción o las actividades que deben desarrollar y condicionar la asignación de presupuesto al cumplimiento de esas órdenes,[19] y mucho menos, que restrinja la enorme diversidad de lo universitario y limiten el propósito del financiamiento estatal a "*promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento*".

Además de resultar inconstitucional, la finalidad que impone el artículo 1 del proyecto al FEES de manera maliciosa ignora que promover la regionalización, fortalecer los sistemas de becas y beneficios estudiantiles e implementar los mecanismos y condiciones necesarias para asegurar el ingreso, permanencia y graduación del estudiantado ya es una misión de las universidades estatales, no porque así lo ordene una disposición legal o administrativa, sino porque estas metas son consustanciales al ideal universitario.

El Estado Social de Derecho descansa en la defensa de valores como el bienestar general, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y el adecuado reparto de la riqueza, entre otros. Es este el modelo forjado por nuestra *Constitución Política de la República de Costa Rica,* la cual propugna la existencia de órganos e instituciones públicas que garantizan la existencia de derechos ciudadanos fundamentales; entre ellos, el trabajo y la justicia salarial, la alimentación, el ambiente sano, el acceso a vivienda digna, y, particularmente, la salud y la educación.

Las instituciones públicas de cultura superior –tal y como denomina la *Constitución Política de la República de Costa Rica* a las universidades estatales– deben responder al fin público de educación superior y bienestar social de manera responsable pero con absoluta libertad, sin intromisiones ni condicionamientos del Poder Ejecutivo. El proyecto de ley remitido pretende condicionar el financiamiento de las universidades estatales, diseñar sus planes de trabajo y ponerlos al servicio de los intereses políticos del gobierno de turno, en abierta contradicción con el orden constitucional, y en detrimento del valor de la educación superior pública como factor de movilidad social.

15. De acuerdo con el análisis de cada uno de los artículos contenidos en la iniciativa de ley se plantean las siguientes observaciones:

a) Artículo 1 sobre la creación del Fondo Especial para la Educación Superior

19 La citada sentencia de la Sala Constitución N° 1313-1994 reconoció esta cualidad: "*(...) si bien la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que ésto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento".*

El artículo tiene dos regulaciones que es necesario analizar por separado. En primer lugar, como se analizó en la primera parte de este documento, la iniciativa de ley procura "crear" el *Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior* (FEES).

Reiteramos que la propuesta del Poder Ejecutivo parte de un error conceptual plasmado en la exposición de motivos del proyecto que, en lo que interesa, dice: *No obstante, la disposición constitucional, ese Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal que debía administrar el Banco Central de Costa Rica nunca fue creado. No solo por las limitaciones fiscales sino también por la propia gestión de los presupuestos públicos. Por esta razón, surge el FEES, que, sin estar previsto en la Constitución Política, se negocia año con año (…).* No obstante, no se puede crear lo que ya existe. Se debe insistir en que el FEES, en su formulación actual, fue creado por la reforma constitucional que, en 1981, modificó el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* y, desde entonces, ha sido negociado quinquenalmente entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas durante 25 años, hasta 2016, cuando de hecho se adoptó temporalmente la modalidad de negociación anual.

Por la naturaleza propia del FEES, concebido para financiar la operación y el funcionamiento normal de las universidades públicas no es lógico esperar que dicho Fondo acumule grandes "reservas", como podría ocurrir con un fondo de ahorro, un fondo de pensiones u otro de diferente naturaleza, pero esa es una discusión muy distinta afirmar que el FEES *"nunca existió"* o que no está *"previsto en la Constitución"*.

En realidad lo que el proyecto de ley pretende no es crear el FEES, sino realizar una nueva regulación del FEES modificando su naturaleza, funcionamiento y finalidad. Eso nos lleva a lo dispuesto en la segunda parte de este artículo.

El segundo aspecto que regula este artículo es que pretende modificar los fines del FEES establecidos en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Así, en el segundo párrafo se redefine el propósito del FEES, circunscribiéndolo a una serie de actividades de gran importancia (regionalización, becas e inversión en infraestructura), pero que, únicamente, constituyen una parte de las funciones sustantivas y el quehacer de las universidades públicas.

Esta disposición contraviene de forma directa la finalidad del FEES plasmada en los numerales 84 y 85 de la Carta Magna. Como se desprende con absoluta claridad de estas normas, la finalidad constitucional del FEES es dotar a las universidades públicas del patrimonio propio y del financiamiento necesario para cubrir sus gastos operativos y sus gastos de inversión, según se requiera para garantizar su buen desempeño. La Constitución Política de la República de Costa Rica no limita el propósito del FEES a financiar ciertas actividades o funciones de las universidades, excluyendo otras. Tampoco limita la finalidad de dicho financiamiento a cubrir gastos de inversión, como infraestructura, en detrimento de los gastos corrientes u operativos requeridos para sostener sus actividades sustantivas.

Las funciones sustantivas de las universidades públicas comprenden la docencia, la investigación y la acción social, lo que a su vez incluye los programas de vida estudiantil como las becas (sin excluir muchos otros beneficios complementarios y servicios), los programas de regionalización y la necesaria inversión en equipamiento e infraestructura en todo el territorio nacional.

Estos tres últimos elementos son esenciales para el desarrollo y la democratización de la educación superior y es un objetivo compartido que crezcan los recursos destinados a su financiamiento. Pero no son el propósito único del FEES ni pueden restringirse o limitarse los recursos del FEES a financiar únicamente estas tres actividades. Proponer tal cosa, implicaría eliminar o debilitar el financiamiento de las funciones sustantivas de investigación, acción social y de docencia universitaria en las distintas áreas del conocimiento.

En el fondo, este artículo propone la creación de un fondo, al margen del ya creado en la Constitución Política de la República de Costa Rica, con un carácter legal, por tanto, sin las protecciones constitucionales de las que verdaderamente goza el FEES actualmente. Podría perfectamente implicar reducción del giro de recursos de un año a otro, lo cual afectaría de manera directa los intereses universitarios. Si con la protección constitucional, este último quinquenio se han dado disminuciones importantes y graves amenazas de recortes con implicaciones cercanas a un cierre técnico para las cinco universidades públicas, tal como lo evidenció el último proceso de negociación FEES (2023). Al respecto, nos preguntamos ¿qué podría pasar si dicha protección no existiera y estuviera solo a nivel legal?.

b) Artículo 2 sobre las universidades estatales

Esta norma resulta absolutamente irrelevante, ya que la definición de cuales instituciones públicas son universidades públicas se encuentra establecida en el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y en las respectivas leyes de creación de cada una de las universidades existentes. Además, se realiza una referencia incorrecta del nombre del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Por otra parte, el artículo tiene la particularidad de denominar universidad pública a cualquiera que se crea con fondos públicos; no define la naturaleza u otra calidad técnica. Es decir, cualquier entidad, por solo el hecho de recibir fondos públicos -nótese que no hace referencia a cuanto- ya es universidad pública, lo cual deriva en una imprecisión formal.

c) Artículo 3 Administración del Fondo por el Banco Central de Costa Rica, solicitud de fondos y paso a caja única del Estado de posibles excedentes.

Esta norma, también, presentan graves deficiencias y evidentes inconstitucionalidades que se detallan a continuación. Un primer aspecto esta relacionado con las "solicitudes de fondos" y la desnaturalización del FEES en contra del diseño constitucional. La norma transcrita dispone que las universidades públicas deberán hacer solicitudes mensuales al Banco Central de Costa Rica (BCCR) para el giro de los recursos del FEES, *"de acuerdo con su programación de gasto"*.

Esto implica imponer a dichas instituciones una obligación adicional inexistente en la actualidad y que conlleva una serie de consecuencias que deben considerarse seriamente: puede dificultar o retrasar el acceso oportuno a la principal fuente de financiamiento las universidades públicas, introduce un factor de gran inseguridad jurídica y contraviene el diseño del FEES establecido en el artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Este nuevo mecanismo de "solicitud de fondos" es absolutamente incompatible con el procedimiento de ejecución del FEES establecido en artículo 85 de la Norma Fundamental. Según lo dispuesto en el párrafo segundo de esta norma constitucional, "*el Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones".* El giro mensual de los recursos del FEES a cada una de las universidades por parte del BCCR no se encuentra condicionado ni sujeto a trámite alguno de solicitud o autorización previa. Se trata de una obligación impuesta por la propia Constitución Política de la República de Costa Rica a la institución administradora de los recursos del Fondo, que busca, precisamente, garantizar el acceso oportuno y sin obstáculos a dichos recursos por parte de las universidades públicas. Esta obligación constitucional expresa no puede ser condicionada y limitada a través de una norma de rango inferior.

Nótese además, que la norma constitucional dispone que el giro mensual de los recursos del FEES a las universidades públicas se realizará en dozavos, es decir, en doce partes iguales. Esta disposición también es incompatible con la pretensión del Poder Ejecutivo de que la asignación mensual de dichos recursos se haga de acuerdo a la programación mensual de gasto de las universidades, obligando a estas instituciones a justificar mes a mes sus necesidades presupuestarias y habilitando la posibilidad de que el BCCR gire en determinados meses montos menores al doceavo correspondiente.

Esta disposición puede retrasar el acceso oportuno a los recursos del FEES por parte de las universidades públicas, porque la formulación de una "solicitud de fondos" mensual al BCCR implica la realización de un procedimiento administrativo en el que dicha "solicitud" debe ser presentada cumpliendo determinados requisitos y, posteriormente, analizada y resuelta por el BCCR en un plazo determinado. Como toda solicitud, lo pedido podría ser denegado total o parcialmente por la entidad administradora de los fondos (de lo contrario, no tendría sentido obligar a las universidades a formularla), lo que obligaría a estas

instituciones a recurrir tal decisión. El BCCR podría solicitar requisitos adicionales, reconsiderar su decisión o bien mantenerla, lo que, en cualquiera de estos escenarios, afectaría el acceso oportuno a los recursos del FEES por parte de las universidades públicas.

La situación descrita sumiría a las instituciones públicas de educación superior en un estado de notable inseguridad jurídica, ya que el procedimiento anteriormente descrito no se encuentra normado en el proyecto de ley. Dicho proyecto es absolutamente omiso sobre el trámite que debe darse a las "solicitudes" que se obligaría a presentar a las universidades públicas. No se regulan los criterios para admitirlas o denegarlas, los plazos para su resolución ni los pasos a seguir para resolver eventuales diferendos. Ante tal omisión, todos estos aspectos quedarían librados en una regulación posterior en la reglamentación de la ley. Es decir, serían definidos por el Poder Ejecutivo, el cual tendría la competencia de reglamentar esta ley en un plazo de seis meses a partir de su aprobación, según lo dispuesto en el artículo 10 del proyecto.

El segundo aspecto es la devolución de "excedentes" del FEES a la Caja Única del Estado. Grosera inconstitucionalidad. La oración final del artículo contiene una disposición que violenta de forma grosera el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Por medio de esta norma, el Poder Ejecutivo pretende establecer la obligación de trasladar al Ministerio de Hacienda los recursos del FEES que no fueron ejecutados durante un determinado ejercicio económico. La norma contradice de manera expresa y flagrante el precepto establecido en el párrafo segundo, *in fine,* del artículo 85 de la Carta Magna, según el cual, las rentas del FEES "*no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan".*

Es importante destacar, que la pretendida obligación de traslado de recursos del FEES a la Caja Única del Estado podría incluir tanto fondos girados a las universidades públicas que estas instituciones no pudieron -o no se les permitió- ejecutar durante un año determinado, como recursos que el BCCR no giró a las universidades públicas durante ese mismo año, al tramitar las "solicitudes" mensuales que se pretende crear con este proyecto de ley. Pero, en cualquiera de estos casos, el resultado ineludiblemente es el mismo: imponer esta obligación de trasladar recursos del FEES a la Caja Única del Estado equivale a disminuir los recursos del Fondo, en detrimento de la educación superior pública.

Una de las afectaciones graves de este proyecto, es la provocada por la propuesta de traslado de los recursos del superávit del FEES a la caja única del Estado. No indica si es para la administración, en cuyo caso la Institución perdería el ingreso por intereses de estos recursos, o si el traslado es para disposición, en cuyo caso la Institución perdería esos recursos de FEES y por ende, también los intereses que pudieran generarse.

Sobre ese aspecto, es preocupante también, que no hace una aclaración expresa del significado de la frase "Cualquier excedente"; pues podría utilizarse para interpretar que, dentro de éstos, se incluyen aquellos recursos que en el proceso de contratación, pese a

que existe un compromiso legal o a un nivel menos formal, sea considerado como tal; cuando es bien sabido que en múltiples ocasiones, muchos gastos son pagados al año siguiente; debido a situaciones atribuibles al proceso administrativo o por situaciones generadas en la contratación administrativa.

La Procuraduría General de la República ha advertido en reiterados criterios sobre la imposibilidad jurídica de disponer de los recursos del FEES para fines distintos al financiamiento de la educación superior pública, según lo ordenado en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica:

> "*debemos tener presente que el fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal, posee la característica de que sus recursos tiene un destino específico asignado por la Constitución Política, concretamente, financiar la educación superior estatal. Desde esta óptica, estos fondos "atados" en el lenguaje de la Sala Constitucional (voto N.° 5754-94),* ***no pueden destinarse a ningún otro fin de aquel que ha sido fijado por la Carta Fundamental.*** *Incluso, solo es permitido la abolición y disminución de las rentas de este fondo especial sí simultáneamente se crean otras mejores que las sustituyan. Así las cosas, podemos plantear una conclusión preliminar, en el sentido de que los recursos que conforman el fondo especial tiene una finalidad constitucional específica, y solo pueden ser abolidas y disminuidas las rentas si se crean otras mejores que las reemplacen."* (OJ-071-2000, Dictamen C-274-2006)

Por otra parte, debe señalarse que existen diversos motivos por los cuales las universidades públicas podrían no ejecutar la totalidad de los recursos del FEES, sin que esto implique que dichos recursos no son necesarios para el cumplimiento de sus fines. Existen recursos del FEES destinados a inversión en obras de infraestructura que no pueden ser ejecutados en su totalidad en un ejercicio económico anual, porque los proyectos a los que están destinados tienen plazos más largos de ejecución. Incluso la propia Constitución Política de la República de Costa Rica, recientemente reformada en su artículo 176 contempla la posibilidad presupuestos plurianuales.

Asimismo, resulta de especial preocupación la aplicación a los recursos del FEES de la regla fiscal establecida en el Título IV de la *"Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas"* (No. 9635 del 3 de diciembre de 2018), por cuanto dicho mecanismo está impidiendo a las universidades públicas ejecutar los recursos del FEES, incluso en actividades tan sensibles y necesarias como los programas de becas.

Sin embargo, ninguna de las situaciones anteriormente descritas es considerada por la norma analizada, la cual sumada a la aplicación de la regla fiscal, puede ocasionar una disminución significativa del FEES y un daño irreparable a la educación superior pública.

Un último aspecto es que el texto propone, sin mayores detalles, de qué manera el Banco Central de Costa Rica administrará dicho Fondo; es decir, cuál oficina, mediante qué

estructura y a partir de qué financiamiento se le dará cobertura a la administración de los recursos. Actualmente, se hace mediante transferencias del Ministerio de Hacienda. Es conveniente recordar que en materia de excedentes del FEES, la Ley N.° 9635 "Fortalecimiento de las finanzas públicas", en su artículo 174, ya establece cuál será el destino del superávit. Por otra parte, mediante voto N.° 2022-023239, del 5 de octubre del 2022, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción de "inconstitucionalidad por omisión" establecida por las personas rectoras contra los numerales 5, 6 ,11, 14, 17, 19 y 26 de dicha ley, aunque, todavía está pendiente la redacción completa del voto y los motivos fehacientes del rechazo.

La norma, se insiste, contiene una afectación grave a los flujos de caja de la Institución. Amarra a la Universidad a estar realizando solicitudes de recursos con programación de gasto; no prevé situaciones especiales de imprevistos o emergencias. Va contra la norma constitucional en el sentido de que los recursos deben ser girados cada mes en doceavos.

d) Artículo 4 sobre la creación del Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal

La norma pretende crear un nuevo órgano denominado *"Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal"*. Sin embargo, el texto propuesto presenta gravísimas deficiencias de técnica legislativa y serios problemas de fondo y de constitucionalidad, que seguidamente se explicarán.

En primer lugar, se entiende que se intenta equiparar la conformación de la Comisión de Enlace con la creación del Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, empero, este último es una instancia absolutamente controlada por el Poder Ejecutivo.

Así las cosas, a pesar de la deficiente técnica legislativa, de su redacción se infiere que el "Consejo de Coordinación" sería una instancia de dirección colegiada integrada por representación. Cuatro de las cinco personas integrantes de esa instancia serían ministros o ministras de Gobierno o las personas que dichos jerarcas designen como sus representantes. Empero, no se contempla participación directa de las universidades públicas. Únicamente se reserva un espacio para el Consejo Nacional de Rectores (entidad distinta a cada una de las universidades). Este espacio podría ser ocupado por el rector o rectora que ejerza la Presidencia de Conare, a quién le corresponde la representación de dicho ente, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Creación de Conare (Ley N.° 6162, del 30 de noviembre de 1977).

Así las cosas, la creación de una instancia o institución de "coordinación" entre las universidades públicas y el Poder Ejecutivo es, en realidad, un eufemismo o una ficción jurídica. Dada la integración propuesta para el pretendido "Consejo" (4 de 5 integrantes asignados a ministros y ministras de Gobierno y una mínima representación del Consejo Nacional de Rectores), se concluye que dicha instancia es un órgano del Poder Ejecutivo,

pues el Presidente de la República y sus ministros o ministras tendrían absoluto control de sus decisiones y actuaciones.

Sumado a ello, un cambio fundamental es la exclusión de la participación del movimiento estudiantil. Esa propuesta se considera injustificada, ya que el sector estudiantil tiene su propia perspectiva critica acerca del uso de los recursos institucionales, las necesidades estudiantiles y una visión que nutre a la educación superior universitaria y su contribución al desarrollo nacional.

Esta situación nos lleva a una segunda conclusión. El "Consejo" que se pretende crear no es en realidad una instancia de "coordinación". Para que exista coordinación interadministrativa entre entes públicos se presupone que ninguno de los entes involucrados se encuentra subordinado a otro en la toma de las decisiones que se pretenden coordinar. Así lo ha desarrollado con claridad nuestra jurisprudencia constitucional:

> *"Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. (…) Esta puede ser interorgánica – entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía– o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. (…)"* (Sala Constitucional Voto No. 18896-2014)

En el presente caso, no existiría verdadera coordinación interinstitucional, sino más bien imposición o subordinación, pues las decisiones relativas a la distribución de los recursos del FEES se le estarían asignando a una instancia absolutamente controlada por el Poder Ejecutivo.

Resulta contradictorio la intención del Ejecutivo de crear órganos colegiados, cuando en otras iniciativas de ley se procura la eliminación de este tipo de órganos desconcentrados en la Administración Pública. Tal es el ejemplo, del proyecto de ley N.° 21.114 que procura eliminar los órganos desconcentrados del MOPT y así como el Proyecto de Ley N.° 23.105, el cual, busca cambiar la naturaleza jurídica de varios órganos desconcentrados para que la responsabilidad la asuma el Ministerio de turno.

Un segundo aspecto que es crucial, es que existe una omisión sobre las reglas de funcionamiento del Consejo. Esta limitante genera una inseguridad jurídica fundamental para las universidades públicas. El proyecto de ley es totalmente omiso en la definición de las reglas de funcionamiento de la instancia que se pretende crear. No se regula el

cuórum requerido para que el “Consejo” pueda sesionar. Tampoco se dice nada sobre los procedimientos a seguir para la toma de decisiones ni sobre las votaciones requeridas para adoptar dichas decisiones.

Esta omisiones someten a las personas e instituciones que eventualmente puedan resultar afectadas por las decisiones de este “Consejo” a una nueva situación de grave inseguridad jurídica. En la práctica, las reglas de funcionamiento de esta instancia podrían ser definidas y modificadas por el Poder Ejecutivo con un alto grado de discrecionalidad, a través de la reglamentación de la ley (ver artículo 10 del proyecto analizado) o bien, podrían aplicarse supletoriamente las reglas de la *Ley General de la Administración Pública* (Ley N°. 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas) (en adelante LGAP) para el funcionamiento de órganos colegiados.

De aplicarse este último escenario, el cuórum del “Consejo” se podría conformar con la mitad más uno de sus integrantes y los acuerdos se adoptarían por mayoría absoluta de sus miembros (LGAP, artículos 53 y 54). Esto implicaría que el Consejo Nacional de Rectores tendría una participación decorativa o testimonial en esta instancia, ya que no podría incidir en ninguna de las decisiones, mientras que el Poder Ejecutivo contaría con una mayoría calificada para controlar cualquier decisión sobre el funcionamiento del Consejo y sobre las determinaciones de fondo que atañen a la distribución de los recursos del FEES.

El tercer aspecto que se considera esencial revertir es la intromisión del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones fundamentales que competen a las universidades públicas. Mediante este artículo y los siguientes, se pretende crear un mecanismo que involucraría al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones trascendentales sobre el financiamiento y la planificación de la educación superior pública.

De hecho, como se explicó en los apartados anteriores, se le estaría asignando al Poder Ejecutivo el control sobre estas decisiones, lo que es mucho más grave. No obstante, aun cuando se modificara el proyecto de ley para equilibrar la integración del “Consejo” que se pretende crear, el problema aquí apuntado persistiría.

El proyecto de ley otorga participación directa al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones que son de resorte exclusivo de las universidades públicas en el ejercicio de su autonomía constitucionalmente garantizada. Algunas de estas decisiones son: a) La determinación de la distribución interna de los recursos del FEES entre las universidades públicas (artículos 5 y 7); b) La elaboración del “Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal” (artículo 5); y c) La fiscalización y la evaluación de *“los resultados del financiamiento de la educación superior”* (artículo 5). En el análisis de los artículos siguientes profundizaremos sobre cada uno de estos puntos, pero es evidente que la intromisión del Poder Ejecutivo lesiona la autonomía reconocida a las universidades públicas en el artículo 84 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

La creación del denominado *Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal*, integrado mayoritariamente por miembros del Poder Central, con capacidad para promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal pareciera quebrantar el estándar constitucional de la autonomía universitaria al trasladar potestades exclusivas y excluyentes de planificación, programación, dirección y coordinación que ostentan las universidades.

La integración de miembros del Poder Ejecutivo en la elaboración del Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal (que incluye su plan de gastos) quebranta la autonomía universitaria, por cuanto, los artículos constitucionales en discusión establecen que esa labor es una competencia exclusiva de las universidades. Como se indicó en apartados precedentes, ya existe el Conare Ampliado y la Comisión de Enlace, como órganos de coordinación de la Educación Superior Estatal.

Es difícil explicar el razonamiento jurídico detrás de una propuesta legislativa tan grosera y evidentemente disconforme con la letra y el espíritu de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Al parecer, los proponentes del proyecto de ley estarían realizando una lectura distorsionada y equivocada del artículo 85 de la Carta Magna cuando esta norma hace referencia al *"cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal".*

Esa lectura partiría de dos premisas erróneas: 1) que dicho "cuerpo coordinador" no existe en la actualidad, ergo requiere ser creado por este proyecto de ley; y 2) que dicho "cuerpo coordinador" puede ser integrado de cualquier manera, incluso dando participación directa al Poder Ejecutivo en decisiones que competen exclusivamente a las universidades públicas en el ejercicio de su autonomía constitucional.

Las funciones del "cuerpo coordinador" al que hace referencia el artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica son ejercidas en la actualidad por el Consejo Nacional de Rectores (Conare), entidad creada precisamente con esa finalidad, primero a través del *"Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica"*, suscrito entre la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional, el 4 de diciembre de 1974 y, posteriormente consolidada mediante la No. 6162 del 30 de noviembre de 1977, incorporando a la Universidad Estatal a Distancia y de forma más reciente a la Universidad Técnica Nacional.

Asimismo, es evidente que la conformación de este cuerpo coordinador no puede realizarse de forma antojadiza o arbitraria, realizando una lectura descontextualizada del artículo 85 constitucional, sin considerar la autonomía constitucional de las universidades públicas garantizada en la propia Norma Fundamental. Esta integración no puede hacerse involucrando al Poder Ejecutivo en decisiones que competen exclusivamente a las instituciones educativas de educación superior, pues eso equivaldría a vaciar de contenido su autonomía constitucional en aspectos medulares como la planificación, asignación y distribución de los recursos del FEES (Ver análisis de los artículos 5, 6 y 7 del proyecto de ley).

Un cuarto aspecto de reseñar en este artículo es otra omisión, a saber, definir la naturaleza jurídica del nuevo "Consejo". El proyecto de ley analizado refleja un alto grado de improvisación y descuido en su redacción. Un ejemplo claro de ello es la omisión de definir con claridad aspectos básicos sobre la naturaleza jurídica del nuevo "Consejo de Coordinación" que se pretende crear. Es llamativo que no se define si se trata de un nuevo ente público dotado de personalidad jurídica propia o si dicho "Consejo" es un órgano, en cuyo caso resulta indispensable precisar a cuál ente público se encontraría adscrito. Estas omisiones hacen que resulte prácticamente imposible para los operadores jurídicos su puesta en funcionamiento.

Finalmente, el párrafo final artículo 4 del proyecto de ley analizado establece que la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) "*será el órgano técnico encargado de dar soporte administrativo al Consejo."* La función asignada a la OPES de dar *"soporte administrativo"* implicaría la realización de labores administrativas, que, por su naturaleza, conllevan la subordinación en línea jerárquica a quién ejerce la dirección de la institución. En este sentido, dicha oficina quedaría sometida a las decisiones del "Consejo de Coordinación" que se pretende crear en este proyecto ley. El Consejo es una instancia que, como se explicó, estaría absolutamente controlada por el Poder Ejecutivo. Así las cosas, en la práctica, la OPES quedaría bajo la dirección del Poder Ejecutivo.

Este planteamiento desconoce que la OPES es en la actualidad un órgano adscrito al Consejo Nacional de Rectores (Conare), una *"oficina subordinada"* al Conare, quién actúa como su superior jerárquico, según lo dispuesto en los artículos 3, inciso c) y 5 de Ley de Creación de Conare (No. 6162 del 30 de noviembre de 1977). Asimismo, ignora que Conare es un ente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (Procuraduría General de la República, Dictamen No. 253 de 21 de agosto de 2004), que cuenta con autonomía y goza *"de todo derecho, prerrogativa o privilegio de que gocen"* las universidades públicas, de conformidad con el artículo 1 de la Ley No. 6162.

e) Artículo 5 sobre las competencias del Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal

La norma contiene serios vicios de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía de las universidades públicas, reconocida en los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, como se explica a continuación.

Lo primero sobre lo que se debe llamar la atención es la posible intervención del Poder Ejecutivo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal. Esta norma le atribuye a una instancia integrada con participación directa del Poder Ejecutivo (controlada por éste) la competencia de *"elaborar"* el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal.

El alcance de la función asignada al CCESUE depende directamente del proceso político y de coordinación y negociación en la construcción del "Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal", una instancia en la que las representaciones son minoritarias para las universidades (Conare) y mayoritarias para el Ejecutivo (además de nulas para el sector estudiantil). Esto podría generar efectos nocivos sobre la autonomía universitaria, en la medida en que se den escenarios en los que se construyan planes de desarrollo educativo orientados por los intereses y prioridades del gobierno, por encima de aquellos definidos por los propios procesos de trabajo (investigación, docencia y acción social) de las universidades.

En la actualidad este instrumento fundamental de planificación de la educación superior pública es elaborado inicialmente por el Consejo Nacional de Rectores y sometido a aprobación definitiva de los consejos universitarios de cada una las universidades públicas. Así, según lo dispuesto en el artículo 85 de la Carta Magna, corresponde al *"cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal"* la preparación de este plan, tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. Esta función es ejercida por Conare, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, inciso b) de su Ley de Creación:

> ***Artículo 3.-*** *El Consejo Nacional de Rectores tendrá las siguientes funciones:*
>
> *(…)*
>
> ***b) <u>Aprobar, preliminarmente, el Plan Nacional de Educación Superior</u>*** *y las reformas que se introduzcan a él, y enviarlo a los consejos directores de las instituciones de educación superior estatales con rango universitario,* ***<u>para su conocimiento y aprobación definitiva</u>****, con las enmiendas que a bien tengan introducirle esas instituciones* (El resaltado no corresponde al original).

En este sentido, la norma analizada estaría realizando una reforma tácita a la Ley N.° 6162 – sin plantear una modificación expresa, como corresponde a una adecuada técnica legislativa – para quitarle esta competencia fundamental a Conare y a los consejos universitarios de las respectivas universidades públicas y trasladársela al "Consejo de Coordinación" que se pretende crear mediante el artículo 4 del proyecto de ley comentado.

De aprobarse este proyecto, este "Consejo" integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, pasaría a ser el ente competente de elaborar el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES), desplazando a las propias universidades públicas y a Conare, que únicamente tendría una representación minoritaria y testimonial en esta decisión trascendental para la educación superior pública. En última instancia, tendríamos al Ministerio de Hacienda, al MIDEPLAN, al Ministerio de Educación Pública y al Ministerio de Ciencia y Tecnología elaborando la planificación quinquenal del funcionamiento de las universidades públicas.

Esta intromisión del Poder Ejecutivo en el proceso de planificación de las universidades públicas violenta claramente la autonomía que la *Constitución Política de la República de Costa Rica* garantiza a estas instituciones, según el amplio desarrollo del tema que ha realizado nuestra jurisprudencia constitucional:

> *"VI.-SIGNIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA.- Expuesto lo anterior resulta necesario hacer algunas precisiones. Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas* ***están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía****, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado;* ***que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos****, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92).*(Sala Constitucional, Votos 1313-93 y 2008-13091) (El resaltado no corresponde con el original).

Específicamente en relación con la imposibilidad jurídica de que, a través de una ley, se faculte al Poder Ejecutivo a intervenir en la planificación de las universidades públicas, la Sala Constitucional se ha pronunciado con claridad:

> *"Así entonces, en lo que se refiere propiamente a la consulta realizada en cuanto a las Universidades Públicas, el segundo párrafo del inciso a) le* ***impone las distintas oficinas de recursos humanos de dichas universidades que apliquen y ejecuten las disposiciones de alcance general, las directrices y los reglamentos, en relación con la planificación****, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones laborales, que Mideplán le remita. Lo cual,* ***implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplán, le imponga a las Universidades Públicas la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo ellas, vista su autonomía plena, como lo es la planificación****, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la*

> *compensación o salarios y la gestión de las relaciones laborales. Siendo claramente tal obligación para las oficinas de recursos humanos de las Universidades Públicas* ***una violación al contenido de la autonomía plena de que gozan las universidades del Estado. Recuérdese que, esta Sala ha establecido los alcances de esta autonomía indicando que la misma alcanza para establecer sus planes, programas, presupuestos****, organización interna y estructura de su gobierno (ver sentencia N°2008-013091). Así que las Universidades Públicas están facultadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento (ver sentencia N°2012-011473).”* (Voto No. 17098-2021) (El resaltado no corresponde con el original).

En el caso que motivó la resolución citada, se trataba de una ley que pretendía supeditar el proceso de planificación universitaria a las directrices y disposiciones de alcance general dictadas por el Poder Ejecutivo. Con mucha más razón, el mismo vicio de inconstitucionalidad se presenta en el caso que nos ocupa, donde se pretende otorgar al Poder Ejecutivo la competencia de elaborar directamente la planificación universitaria, desplazando a Conare y a las propias universidades públicas.

Segundo, es preocupante la atribución al Poder Ejecutivo de competencias de “fiscalización” y “evaluación” de las universidades públicas. El artículo 5 del proyecto de ley analizado también dispone que corresponderá al “Consejo de Coordinación” “*promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal*”.

De entrada, salta a la vista la confusión conceptual en que incurren los promotores de este proyecto de ley, pues una instancia concebida como “coordinadora” entre entes públicos no puede ser al mismo tiempo fiscalizadora de las instituciones que pretende coordinar. La fiscalización implica el ejercicio de competencias vinculantes de control y requiere el sometimiento de las instituciones fiscalizadas a la autoridad del ente fiscalizador.

En este caso, se pretende otorgar a una instancia integrada y controlada por el Poder Ejecutivo la competencia de evaluar y fiscalizar *“los resultados del financiamiento*” de las universidades públicas, lo que equivale a evaluar la ejecución de sus presupuestos y, en última instancia, su funcionamiento mismo.

La redacción del texto es deficiente y la norma comentada es absolutamente omisa sobre los alcances de dichas competencias de evaluación y fiscalización. Tampoco se regulan los procedimientos y los mecanismos a través de los cuales se ejercerían dicha competencias. Sin embargo, una cosa es clara: esta disposición violenta de forma flagrante la autonomía reconocida constitucionalmente a las universidades públicas.

Como ha señalado reiteradamente la Sala Constitucional, la autonomía universitaria implica que estas instituciones de educación superior *"están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía"* (Voto No. 1313-93), lo que, evidentemente, es incompatible con someterlas a procedimientos de evaluación y fiscalización a cargo de un ente integrado y controlado por el Poder Ejecutivo.

En este caso, no solo se desconoce la autonomía especial que el artículo 84 de la Carta Magna confiere a las universidades públicas. Se lesiona a la autonomía más básica que la Constitución Política de la República de Costa Rica reconoce a las instituciones autónomas: la autonomía administrativa. No puede haber autonomía, ni siquiera en el nivel más básico, si una institución está sometida al control, a la fiscalización y a la evaluación por parte del Poder Ejecutivo en los aspectos más básicos de su funcionamiento administrativo como la ejecución de su presupuesto y los resultados obtenidos en su actividad ordinaria.

De hecho debe hacerse notar que, en la actualidad, ninguna institución autónoma existente en Costa Rica, ni siquiera las que carecen de rango constitucional y únicamente gozan de *"independencia administrativa"* (artículo 188 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*) están sometidas a la fiscalización del Poder Ejecutivo, pues esto sería equivalente a la negación de su autonomía administrativa básica.

Por otra parte, la atribución al "Consejo de Coordinación" de competencias de fiscalización sobre los resultados del financiamiento de las universidades públicas genera una evidente duplicidad de competencias con otros órganos de control que ya existen en la actualidad. No debe olvidarse que las universidades públicas están sujetas al control y a la fiscalización de sus contralorías o auditorías universitarias, en primera instancia, y de la Contraloría General de la República en todo lo relacionado con la utilización de los recursos públicos que les han sido encomendados.

Las competencias atribuidas a este "Consejo" en el proyecto de ley analizado chocan con las competencias exclusivas que los artículos 183 y 184, inciso 2) de la Constitución Política de la República de Costa Rica le asignan a la Contraloría General de la República a saber: ejercer la *"vigilancia de la Hacienda Pública"* y *"fiscalizar"* la *"ejecución y liquidación"* de los presupuestos de las instituciones autónomas, incluidas, por supuesto, las universidades públicas.

Sobre la competencia de *"evaluar"* a las universidades públicas que el proyecto de ley también pretende atribuirle al "Consejo de Coordinación" integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, también nos encontramos ante una disposición inconstitucional, que transgrede los límites de la autonomía constitucional otorgada a las universidades públicas. Al respecto, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado con contundencia sobre la imposibilidad jurídica de someter a las universidades públicas a evaluaciones a cargo del Poder Ejecutivo:

> *"Criterio que debe mantenerse en orden a las universidades estatales. En efecto, resultaría contrario a la amplia autonomía que la Constitución les garantiza el que la Ley atribuyese a un órgano del Poder Ejecutivo la facultad de evaluar las universidades públicas. Conforme el artículo 85 constitucional esos entes están sujetos a un proceso de planificación, pero no una planificación que les sea impuesta. Luego, si bien deben tomar "en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo", en forma alguna puede considerarse que éste los vincula. No puede olvidarse que el plan nacional para la educación superior tiene vigencia por cinco años, en tanto que el Plan Nacional de Desarrollo se emite para el período de gobierno de que se trate."* (Dictamen C-125-2003 de 6 de mayo de 2003)

f) Artículo 6 sobre presentación de planes quinquenales y su financiación

La redacción de este artículo es sumamente deficiente. Una vez más, refleja un tratamiento descuidado e improvisado del tema que se pretende regular.

La norma impone a las universidades públicas la obligación de presentar *"sus propuestas"* de planes quinquenales con sus necesidades de financiamiento. Pero no dice ante quién deben presentarse dichas propuestas. Tampoco especifica cuál es el trámite que se dará a las mismas.

Integrando esta norma con el artículo 5 anteriormente analizado, podría interpretarse que las propuestas indicadas deberán presentarse ante el "Consejo de Coordinación" integrado y controlado por el Poder Ejecutivo.

Asimismo, como dicho artículo establece que será ese "Consejo" el ente encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal y no se dice nada sobre la necesidad de atender o considerar los planes presentados por las universidades, puede concluirse que estos planes no serían vinculantes para el "Consejo de Coordinación", el cual podría incorporarlos, modificarlos o desconocerlos al elaborar el Plan Nacional.

De esta forma, reduciendo sus planes a simples propuestas que pueden ser ignoradas o desechadas por el Poder Ejecutivo, se estaría despojando a las universidades públicas de su competencia de planificar el desarrollo de la educación superior. En este caso son aplicables las mismas objeciones de inconstitucionalidad advertidas en el apartado anterior (E.1) de este documento.

Esto es una contradicción contra los procesos de negociación quinquenales; además, presenta la posibilidad de injerencia en temas de administración y gobierno de las universidades, en contraposición del principio de autonomía, al brindar la capacidad de regular desde el Estado la asignación presupuestaria para investigación y becas, entre otros gastos asociados a las actividades sustantivas.

No se aclara lo que se entiende por “desde el punto de vista de los estudiantes”, sobre todo en el marco de una ley que excluye la representación de este sector de las instancias de decisión.

g) Artículo 7 sobre los criterios de distribución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior

La norma transcrita también presenta graves problemas de redacción y por el fondo, que seguidamente se analizarán.

Insistimos en que la redacción deficiente y falta de claridad. El artículo enumera una lista de criterios que se seguirían para realizar la distribución de los recursos del FEES. Para estos efectos, el primer párrafo de la norma dispone que *“tomará en cuenta”* dichos criterios. Pero omite indicar quién es la persona o entidad responsable de hacer tal cosa. La oración carece de sujeto, en un aspecto medular, pues se trata de la atribución de competencias públicas.

Por el contexto de la norma, puede inferirse que se pretende asignar esta competencia al “Consejo de Coordinación” que se busca crear en el artículo 4. Esta conclusión se desprende del análisis sistemático del texto. A lo largo del articulado se hace patente la intención de los proponentes dirigida a que dicho “Consejo”, integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, asuma las funciones del *“cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal”* al que hace referencia el artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Un asunto tan delicado no debería quedar sujeto a interpretaciones.

Por otra parte, la norma omite considerar la distribución preexistente de los recursos del FEES. Al pretender regular la distribución de los recursos del FEES, la norma ignora por completo que dichos recursos cuentan con una distribución previamente establecida, que partió de lo dispuesto en el transitorio a la reforma constitucional que modificó el artículo 85 de la Carta Magna para establecer el diseño constitucional vigente del FEES: *“Transitorio.- Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia.”*

En la exposición de motivos del proyecto de ley se reconoce la intención de promover una redistribución de los recursos asignados al FEES. Esta es una discusión que actualmente existe en el seno del Consejo Nacional de Rectores.

Sin embargo, una regulación seria y responsable del tema no puede ignorar -como lo hace el proyecto de ley analizado- la distribución vigente, ni prescindir de fijar

procedimientos y mecanismos para, eventualmente, modificar dicha distribución sin provocar graves daños a las instituciones de educación superior universitaria, sumiéndolas en las más absoluta inseguridad jurídica.

En este sentido, la norma analizada parece concebir los recursos del FEES como una especie de “fondo concursable” que puede ser adjudicado y retirado cada cinco años según las preferencias del Gobierno de turno, desconociendo que la mayor parte de esos recursos se encuentran comprometidos en el financiamiento de carreras, programas, proyectos e inversiones ya existentes.

Al no contemplar la distribución vigente ni establecer mecanismos razonables para variarla, la norma analizada parece imaginar un esquema en el que el “Consejo Coordinador” integrado y controlado por el Poder Ejecutivo podría realizar modificaciones abruptas sobre los porcentajes del FEES que corresponden a cada universidad pública, aumentando significativamente el presupuesto de algunas instituciones y reduciendo drásticamente el presupuesto de otras, lo cual implicaría someter a estas instituciones a una zozobra permanente.

Sumado a los dos aspectos desarrollados, existe una clara ausencia de mecanismos y parámetros objetivos para aplicar los criterios de distribución propuestos. Absoluta discrecionalidad en la asignación de los recursos. La norma analizada propone una lista de siete criterios que deberían tomarse en cuenta para distribuir los recursos del FEES. Algunos de los criterios propuestos son muy razonables y responden a objetivos compartidos de democratización y fortalecimiento de la educación superior pública. Otros son más discutibles.

Sin embargo, no se establecen mecanismos para determinar el cumplimiento o no de dichos criterios, ni parámetros objetivos y procedimientos para priorizar en su aplicación. ¿Bajo qué metodología se determina que una institución cumple o no con estos criterios? ¿Quién define esa metodología? ¿Qué pasa cuando varias instituciones cumplen con la misma cantidad de criterios? ¿Cómo proceder si una institución obtiene buen puntaje en el criterio A, pero mal puntaje en el criterio B y otra obtiene resultados inversos? ¿Cuál tendrá prioridad?

La ausencia de reglas claras en la ley implica que el Poder Ejecutivo tendría una alto grado de discrecionalidad para definir sus propios parámetros en la reglamentación de la ley y que el “Consejo de Coordinación”, integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, también contaría con un amplio margen para dar respuesta a las anteriores preguntas según sus intereses y conveniencia.

En la práctica, las universidades públicas quedarían sometidas al reino de la discrecionalidad y la arbitrariedad. Bajo la apariencia de basarse en criterios objetivos, la formulación de la norma analizada en realidad implica que dichos criterios pueden interpretarse antojadizamente, según la conveniencia de las autoridades competentes.

Existen antecedentes de esta situación en la Administración Pública. Un ejemplo es lo que ha venido ocurriendo con la aplicación por parte del Ministerio de Hacienda de los *"criterios de asignación presupuestaria"* establecidos en el artículo 23 del Título IV de la Ley No. 9635. En esta norma se facultó al Poder Ejecutivo a desconocer los destinos específicos establecidos por ley y a asignar los recursos según una lista de diez criterios de muy diversa naturaleza. En la práctica, el Ministerio de Hacienda ha venido acomodando y priorizando dichos criterios según la conveniencia del momento.

En el caso de la norma analizada, además, algunos de los criterios propuestos son sumamente generales, al punto de que la autoridad encargada de su aplicación puede atribuirles muy diversos alcances y contenidos. Un ejemplo claro de esta situación se presenta con el criterio del inciso f) "*Los indicadores de gestión que son tomados en cuenta para la asignación de los fondos públicos."*

Dentro del análisis uno de los incisos donde se genera la mayor preocupación es el referido inciso g). El peligro de la restricción al personal docente en perjuicio de las funciones sustantivas de las universidades. Mención aparte merece el criterio para la distribución del FEES propuesto en el inciso g) del artículo 7. A diferencia de otros criterios enunciados de forma más general, esta disposición plantea una relación mucho más específica: *"la cantidad de profesores requeridos en las universidades con base al número de alumnos matriculados".*

Dependiendo de los parámetros que se usen para calcular esta relación, el criterio puede ser utilizado para limitar el personal docente de las universidades públicas, por la vía de restringir su financiamiento, afectando el desarrollo de funciones sustantivas como la acción social y la investigación. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si se omite considerar que en las universidades públicas el personal académico no solo se dedica a la docencia, sino que también realiza esas otras actividades; o si se ignoran las diferencias que existen entre distintas carreras y modalidades de enseñanza en las distintas universidades.

Existe una desnaturalización del FEES y de la autonomía universitaria. Uno de los objetivos centrales del proyecto de ley analizado, implícito en este artículo, es la reasignación de esta competencia al "Consejo de Coordinación" integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, que se pretende crear mediante el artículo 4. Actualmente esta competencia es ejercida por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las propias universidades públicas, por lo que esta reforma implicaría quitársela a dichas instituciones para desplazarla al ámbito del Poder Ejecutivo.

Evidentemente, se trata de una reforma absolutamente incompatible con los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica ya que equivaldría a desvirtuar la autonomía financiera y presupuestaria de las universidades públicas y a desnaturalizar por completo el FEES.

Se violentaría el diseño constitucional del FEES plasmado en el numeral 85 de la Carta Magna, ya que cuando dicha norma establece que los recursos se asignarán *"según la*

distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal", se refiere a la coordinación entre las universidades públicas como entes autónomos.

En ningún caso puede interpretarse que la decisión sobre la distribución del FEES entre las universidades públicas involucra al Poder Ejecutivo, menos que dicha decisión se le asigna a una instancia controlada por el Poder Ejecutivo, como propone el proyecto de ley analizado.

Proponer tal cosa equivale a desnaturalizar el FEES, porque implicaría que el Poder Ejecutivo puede modificar a conveniencia el financiamiento que recibe cada universidad pública. Podría "premiar" a unas y "castigar" a otras en función de intereses políticos. Podría incluso condicionar el desarrollo de las actividades sustantivas de las distintas universidades, recortando y aumentando el financiamiento en función de las carreras que las universidades decidan impartir de lo que decidan investigar o dejar de investigar o de las posturas que las universidades asuman sobre asuntos de la realidad nacional.

No tendría sentido alguno para las universidades públicas contar con un mecanismo de financiamiento como el FEES si el Poder Ejecutivo está facultado para modificar la distribución interna de los recursos, provocando disminuciones y aumentos significativos en el presupuesto asignado a las distintas instituciones. Sencillamente implicaría someterlas al control del Gobierno de turno y sumirlas, nuevamente, en una total inseguridad jurídica.

La reforma constitucional que modificó el artículo 85 de la Carta Magna para establecer el diseño vigente del FEES (Ley No. 6580 de 18 de mayo de 1981) fue tramitada mediante el expediente legislativo No. 8516. A partir de la revisión exhaustiva de este expediente se puede concluir, con absoluta certeza, que el proyecto de ley analizado es totalmente incompatible con la voluntad del Poder Constituyente derivado que aprobó dicha norma constitucional. El proyecto original de reforma constitucional, presentado a la corriente legislativa el 14 de setiembre de 1979, establecía que el Fondo Especial para el financiamiento de la educación superior universitaria estatal será administrado por el BCCR *"según la distribución que determine el cuerpo de coordinación entre la educación superior universitaria estatal* ***y los Poderes del Estado.****"* Además disponía que *"el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal,* ***de común acuerdo con el Poder Ejecutivo****, preparará un Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (…)"* (Expediente No. 8516, folios 0003 y 0004)

Sin embargo, hubo diputados que expresaron su preocupación por esta redacción, ante la eventual injerencia del Poder Ejecutivo en la planificación y en los presupuestos universitarios y su impacto en sobre autonomía universitaria: *"(…) quisiera insistir solamente, en lo referente al problema de la autonomía, incluso la injerencia, a la hora de planificar, del Poder Ejecutivo en las universidades, crearía una incongruencia constitucional, porque el artículo 84 de la Constitución garantiza a las universidades, independencia en el desempeño de sus funciones." (…) No, es que si el proyecto dice*

que tiene que ser de común acuerdo, es que tiene que haber un pleno consenso de voluntades; si una de las partes no está de acuerdo? y entre esas dos partes hay una que es más fuerte, que es la que pone el dinero, que es el Poder Ejecutivo." (Diputado Vargas Carbonell, expediente legislativo No. 8515, folios 0026 y 0027)

También hubo sectores de las comunidades universitarias que expresaron su preocupación por esta redacción. Por ejemplo, en nota dirigida por la Presidenta a.i. del Consejo Universitario de la UCR, Virginia de Fonseca, a la diputada Chinchilla de Mora, proponente del proyecto, donde le comunicaba los acuerdos de la Asamblea Colegiada Representativa de la UCR del 23 de octubre de 1979 sobre el proyecto de reforma al artículo 85 constitucional, se lee:

> *"Por otra parte, el celo con que los universitarios vigilan su autonomía, les ha hecho ver, a algunos, que la frase de su proyecto que dice: "…el cual será administrado (el Fondo Especial) por el Banco Central de Costa Rica y puesto en dozavos cada mes a las órdenes de las Instituciones según la distribución que determine el cuerpo de coordinación entre la educación superior universitaria estatal y los Poderes del Estado", pudiera en el futuro causar algún deterioro a la autonomía, porque depende, más adelante y con gobiernos futuros, de cuáles y cuántos sean esos Poderes del Estado que intervengan en la distribución de los fondos."* (Oficio No. OAC/928/79 de 7 de noviembre de 1979, expediente legislativo No. 8515, folio 0186)

Así las cosas, el texto del proyecto de reforma constitucional fue sufriendo modificaciones en el Plenario Legislativo. Primero se aprobó una moción de fondo que eliminó la participación del Poder Ejecutivo en la preparación del Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal y en lo relativo a la distribución de los recursos entre las universidades sustituyó la frase *"y los Poderes del Estado"* por *"y el Poder Ejecutivo"* (Expediente legislativo No. 8515, folios 0320 y 0321)

Posteriormente, el Plenario de la Asamblea Legislativa aprobó una nueva moción de fondo que eliminó definitivamente la participación del Poder Ejecutivo en el cuerpo coordinador encargado de la distribución de los recursos FEES. Esta moción fue explicada y justificada por el diputado Arauz Aguilar. Su explicación no deja duda alguna de cuál fue la voluntad de las y los constituyentes que la aprobaron:

> *"En la primera parte de la moción, en la primera página donde dice "Educación Superior Universitaria Estatal", había una frase que decía: "Y el Poder Ejecutivo", la cual fue suprimida a sugerencia del compañero Mario Devandas para evitar que esa expresión pudiera connotar, por lo menos en mínimo grado, algún tipo de interferencia con la autonomía universitaria."* (Expediente legislativo No. 8515, folio 0463)

El texto de esta moción, con la redacción actual del artículo 85, fue el que finalmente se aprobó en primer debate el 10 de julio de 1980 y en los debates posteriores hasta pasar a

formar parte de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Expediente legislativo No. 8515, folios 0481 y 0482)

Por lo tanto, queda claro que la pretensión del Gobierno actual de incluir al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre la elaboración del PLANES y sobre la distribución de los recursos del FEES entre las universidades públicas (expediente 23.380) expresamente fue descartada por el Poder Constituyente que aprobó la reforma al artículo 85 de la Constitución. Los textos que proponían fórmulas similares al "Consejo de Coordinación" que se propone en este proyecto, con injerencia en la distribución del FEES, expresamente fueron objetados y descartados, lo que torna imposible cualquier pretensión de volver a introducir esta figura a través una simple norma de rango inferior.

Del análisis del expediente legislativo que originó la reforma constitucional al artículo 85, también se pudo constatar, a lo largo de todo el expediente, que cuando las y los constituyentes hablaban del *"cuerpo coordinador de la educación universitaria estatal",* se referían a la coordinación entre las universidades públicas. Existía discusión sobre si esa instancia coordinadora debía ser Conare u otro tipo de figura. Pero en ningún caso se confundía ese cuerpo coordinador con el Poder Ejecutivo.

Con este proyecto pareciera ocultarse que, en el fondo, se trata de una reforma constitucional. Cabe plantearse, entonces, si puede el Congreso aprobar una norma que, en el fondo, pareciera tratarse de una reforma constitucional "solapada" que está solamente reservada al constituyente.

h) Artículo 8 sobre la prohibición al Conare a destinar recursos públicos, a otros fines que no sean los que correspondan a la correcta distribución entre las universidades del FEES

El artículo pretende establecer dos prohibiciones distintas que seguidamente se analizarán por separado.

La primera es que el Conare no debe destinar recursos a fines distintos a la distribución del FEES entre universidades. Esta norma es confusa y presenta errores de redacción que reflejan descuido e improvisación, como la referencia incorrecta al nombre del Consejo Nacional de Rectores (Conare).

En cuanto al fondo, la norma parece partir de un error conceptual al asumir que Conare administra o ejecuta los recursos del FEES. Se desconoce que, una vez acordada la distribución del FEES en el respectivo Convenio, los recursos son administrados por el BCCR que, mensualmente, los transfiere en dozavos a cada una de las universidades públicas. Estos recursos no pasan por Conare -salvo los fondos que las universidades hayan acordado destinar a esta entidad- por lo que Conare no podría alterar la distribución del FEES previamente acordada entre las universidades.

Un escenario distinto, se plantea si el objetivo de la norma es prohibir a Conare que negocie y acuerde en su seno una revisión de la distribución del FEES. Es decir, prohibirle a Conare que actúe como el *"cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal"* al que hace referencia el artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. En este escenario la norma operaría como una continuidad de lo dispuesto en el artículo 7: Habiéndoles arrebatado a Conare y a las universidades públicas la competencia constitucional de definir, acordar y modificar la distribución del FEES para trasladársela al "Consejo de Coordinación" integrado y controlado por el Poder Ejecutivo, esta norma pretendería consolidar ese traslado de competencias.

Se buscaría prohibir a Conare que negocie en su seno para modificar *"la correcta distribución"* del FEES impuesta por el Poder Ejecutivo. Por esta vía, también se estaría prohibiendo a las universidades públicas la creación, en el seno de Conare, de mecanismos conjuntos como el denominado "Fondo del Sistema", para redistribuir los recursos del FEES en torno a objetivos prioritarios comunes, si estos no son avalados previamente por el Poder Ejecutivo.

Evidentemente, unas prohibiciones de esta naturaleza serían absolutamente inconstitucionales, por violentar la autonomía financiera y presupuestaria plena conferida a las universidades públicas y el diseño constitucional del FEES plasmado en el artículo 85 de la Carta Magna. En este caso, son aplicables las mismas observaciones formuladas al artículo 7 (ver puntos G.5 y G.6 de este documento).

La segunda es imposibilitar a las universidades públicas de financiar nuevos *"pluses"* salariales con recursos del FEES. La norma busca limitar el financiamiento con recursos del FEES de *"nuevos"* complementos salariales en las universidades públicas a los rectores, a los puestos de dirección y al *"personal a cargo"*. Aunque la redacción pone énfasis en los puestos de la jerarquía -probablemente por razones propagandísticas- la inclusión de esta última frase implica que la prohibición cubriría a todas las personas funcionarias de las universidades públicas. Prácticamente todo el personal de estas instituciones está sujeta a la autoridad de alguna jefatura o puesto de dirección, y en última instancia, la rectoría ejerce la función de jerarquía institucional en materia laboral.

Se trata de una disposición que sigue en la línea de las prohibiciones en materia salarial establecidas en leyes recientemente aprobadas como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (No. 9635 de 3 de diciembre de 2018) y la Ley Marco de Empleo Público (No. 10.159 de 8 de marzo de 2022, todavía no vigente).

La primera estableció en su artículo 55 (Título III) que *"la creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de ley*". La segunda dispuso en su artículo 35 que *"todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global"* y que *"todas las personas servidoras públicas serán remuneradas de acuerdo con esta ley, incluidos los servidores actuales."* Además, en su artículo 43, incisos a) y b), intentó prohibir las

negociaciones colectivas sobre remuneraciones salariales y la creación de *"incentivos, compensaciones o pluses salariales".*

En el caso de la norma analizada, se busca ampliar el alcance de las anteriores prohibiciones, impidiendo a las universidades públicas la utilización de los recursos del FEES para financiar el pago de extremos salariales vinculados a complementos salariales que dichas instituciones creen o negocien en el futuro. Por esta vía se afectarían por ejemplo, modificaciones o ampliaciones que las universidades realicen en el futuro a los mecanismos de compensación económica establecidos en su normativa interna sobre Régimen Académico Docente o los complementos salariales que se deriven de futuras renegociaciones de sus convenciones colectivas de trabajo.

Para analizar esta disposición, deben diferenciarse dos situaciones: a) Si puede prohibirse a las universidades públicas utilizar los recursos del FEES para financiar el pago de salarios o cualesquiera otros gastos corrientes lícitos en los que incurran; y b) Si las prohibiciones establecidas en las leyes 9635 y 10159 sobre la creación de nuevos complementos salariales cubren o no a las universidades públicas.

En el primer punto la respuesta es claramente negativa. Mientras las universidades públicas estén facultadas para regular su propio régimen salarial (a través de su potestad de darse su propia normativa interna o por medio de la negociación colectiva), no puede prohibírseles que utilicen los recursos del FEES para cubrir los gastos derivados de ese régimen salarial.

Pretender tal cosa implica violentar la autonomía administrativa y financiera de estas instituciones de educación superior pública y la letra misma del artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el cual dispone en su párrafo cuarto que los recursos del FEES podrán destinarse a financiar los *"egresos de operación"* (entiéndase gastos corrientes como el pago de salarios) *"que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo."*

La otra discusión (si las prohibiciones de las leyes 9635 y 10159 cubren a las universidades públicas, y, en caso de respuesta afirmativa, en qué medida las cubren y bajo que supuestos, excepciones y consecuencias) excede los alcances de este estudio.

Sin embargo, podemos señalar que la propia jurisprudencia constitucional ha advertido sobre la inconstitucionalidad de limitar el derecho a la negociación colectiva en materia salarial en el casos de personas trabajadoras de instituciones públicas que sí pueden ejercer este derecho. En las resoluciones donde la Sala Constitucional analizó la constitucionalidad de las prohibiciones en materia de negociación colectiva establecidas en las leyes citadas, dicho Tribunal concluyó:

> *"De las citas jurisprudenciales que anteceden, se colige que las convenciones colectivas no solo tienen fuerza de ley, sino* ***un contenido mínimo intangible para el legislador, entre los cuales está el***

> ***mejoramiento de las condiciones laborales mínimas y, por ende, también salariales.*** *Lo anterior basado en los principios cristianos de justicia social y de solidaridad, que, tal y como se indicó, están contenidos en el artículo 74, de la Constitución Política, ya citado, y en el artículo 1, del Código de Trabajo (…)"* (Voto No. 2018-19511, reiterado en el Voto No. 2021-17098. Énfasis agregado)

Asimismo, en relación con la pretensión de obligar a las universidades públicas a adoptar un régimen de salario global en todos los casos, eliminando complementos salariales existentes, por ejemplo en sus sistemas de régimen académico, también existe jurisprudencia que pone en entredicho a la constitucionalidad y viabilidad de esta pretensión a la luz de la autonomía especial reconocida en estas instituciones en la *Constitución Política de la República de Costa Rica.*

Para un análisis más detallado de este tema nos remitimos al estudio elaborado por académicos de esta Facultad, denominado ***"Informe en relación con las consultas realizadas por el Consejo Universitario y la Rectoría en oficio R-2273-2022. Ley Marco de Empleo Público",*** especialmente el punto 3.4 *"Análisis sobre negociación colectiva y salario global".*

Regular de esta manera a las universidades pone en riesgo la autonomía universitaria al establecer la posibilidad de remover a las personas que ocupen los puestos de rectoría de cada institución como decisión del Poder Ejecutivo, si este considera que existe una falta grave contra la Hacienda Pública. Además, no se consideran factores coyunturales que pueden afectar el cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria, ante los cuales se enfrenta constantemente la planificación y ejecución de actividades, programas y proyectos, tanto estratégicos (en el marco del PLANES) como tácticos y operativos.

i) Artículo 9 sobre la rendición de cuentas anual por parte de las universidades estatales

Este articulo posee de igual manera lo que se han catalogado como deficiencias de redacción y contradicciones internas. El artículo busca imponer obligaciones adicionales a las universidades públicas en cuanto a la presentación de informes sobre la ejecución del FEES. Como es la tónica del proyecto de ley analizado, presenta notables problemas de redacción y contradicciones internas.

El primer párrafo dice que las universidades públicas deberán rendir los informes al "Consejo de Coordinación" y a la Contraloría General de la República (CGR). Pero en el párrafo segundo dispone que el Consejo *"deberá poner en conocimiento"* de la CGR dichos informes. En el párrafo tercero dice que la CGR deberá emitir criterio sobre el informe rendido "*por parte de Conare",* aunque en párrafo inicial no se hace referencia a este ente, sino a las universidades públicas. Es decir, se confunde a Conare con dichas instituciones.

Asimismo, debe señalarse que este artículo duplica la obligación de rendir informes sobre la liquidación del presupuesto que ya tienen las universidades públicas, según lo dispuesto en el artículo 55, en relación con el numeral 1, inciso d) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001).

En la actualidad estos informes ya son puestos en conocimiento de la Contraloría General de la República. De hecho si se analizan las *"Normas Técnicas sobre Presupuesto Público"* de la CGR (resolución N.° 24 de 26 de marzo de 2012, N-1-2012-DC-DFOE), se puede constatar que, entre la información que las instituciones públicas deben poner en conocimiento de dicho órgano fiscalizador, ya se encuentran contenidos los extremos que la norma pretende normar nuevamente, pero sin la más mínima rigurosidad técnica. Por ejemplo: *"Avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios en función de los indicadores establecidos"* (Ver Norma 4.5.6)

Por otra parte, en cuanto a la obligación de certificar el cumplimiento del artículo 7. La norma analizada también busca imponer una obligación adicional a los rectores de las universidades públicas. Se pretende obligarles a *"certificar"* que la distribución y la liquidación del presupuesto de las universidades que representan "*han cumplido con los criterios establecidos en el artículo 7 de la presente ley".*

Sin embargo, la redacción de la norma es sumamente deficiente. Se asume que las metas y los indicadores derivados de los citados criterios habrán podido cumplirse en todos los casos. Y se desconoce que en la Administración Pública -no solo en las universidades públicas- existen múltiples factores que pueden llevar a que una meta no se cumpla en el proceso de ejecución presupuestaria, sin que necesariamente exista una actuación negligente de las personas funcionarias responsables. Por ejemplo, la meta establecida en cuanto a la asignación de becas a personas estudiantes de bajos ingresos podría no alcanzarse por un factor externo, como el impacto de la aplicación de la regla fiscal a las universidades públicas.

El problema con la redacción de la norma es que se pretende obligar a los rectores de las universidades públicas a certificar que se *"han cumplido"* los criterios del artículo 7, aunque eso no haya ocurrido. Esta redacción podría ubicar a dichos funcionarios en la disyuntiva de mentir bajo juramento o bien incumplir con la obligación de rendir la certificación en los términos exigidos por la norma.

En este sentido, resulta mucho más razonable la forma de requerir esta información, contenida en las *"Normas Técnicas sobre Presupuesto Público"* de la CGR. En este instrumento, por ejemplo se solicita al jerarca indicar un *"detalle de las desviaciones de mayor relevancia que afecten los objetivos, metas y resultados de lo alcanzado con respecto a lo estimado previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios"*, así como *"una propuesta de medidas correctivas y de acciones a seguir*

en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional" (norma 4.5.6).

Finalmente, existe falta de claridad sobre las posibles sanciones administrativas y penales. El párrafo final del artículo 9 establece sanciones administrativas y de índole penal (incumplimiento de deberes) que se impondrían al Consejo Nacional de Rectores por el *"incumplimiento injustificado"* de estos informes.

La redacción del texto es una copia de lo dispuesto en el artículo 26 del Título IV de la Ley 9635 sobre las sanciones aplicables a los jerarcas institucionales por el incumplimiento de la regla fiscal.

Pero en este caso la redacción también es confusa. No queda claro si la conducta que se pretende sancionar es el incumplimiento en la presentación del informe y la certificación requeridos en este artículo o si, más bien, la norma busca sancionar el incumplimiento de los criterios del artículo 7 en relación con la distribución y ejecución de los recursos del FEES.

j) Artículo 10 sobre reglamentación de la Ley

Si bien la potestad de reglamentar las leyes es un competencia constitucional del Poder Ejecutivo, en el caso de la presente iniciativa resulta preocupante la gran cantidad de aspectos esenciales de la materia que se pretende regular que estarían remitiéndose a la vía reglamentaria por omisiones en la redacción del proyecto de ley. Como se indicó en los apartados precedentes, se trata de aspectos medulares como las reglas de funcionamiento del "Consejo de Coordinación" que se busca crear o los mecanismos y procedimientos para aplicar los criterios que se busca establecer para la distribución del FEES.

Esta omisión podría tener como consecuencia la evasión del debate democrático, de cara a la ciudadanía, que debería producirse en la Asamblea Legislativa sobre estos elementos esenciales, sustituyéndose dicho debate por un procedimiento administrativo mucho menos transparente y participativo.

En este sentido, es importante destacar que, según el artículo 361.1 de la Ley General de la Administración Pública, el Poder Ejecutivo debe dar audiencia a las entidades descentralizadas que puedan resultar afectadas por esta reglamentación. Sin embargo, dicho trámite no puede sustituir el amplio debate que podría generarse en el Parlamento, a partir de la consulta legislativa a las universidades públicas según lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Esto devela que aún no se conoce el alcance real de este proyecto de Ley, con el perjuicio de que eventualmente, podrían ser más graves las afectaciones y las intromisiones del poder ejecutivo.