



Acuerdo firme aprobado por el  
Consejo Universitario en sesión ordinaria N.° 6199,  
el martes 3 de julio de 2018

**ARTÍCULO 9.** La Comisión Especial presenta el Proyecto de Ley denominado: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas* (texto actualizado). Expediente N.° 20.580. (CEL-DIC-18-005).

Por lo tanto, el Consejo Universitario **CONSIDERANDO QUE**

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Especial encargada de dictaminar el Expediente N.° 20.580 de la Asamblea Legislativa le solicitó el criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley denominado: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*. Expediente N.° 20.580 (correo electrónico del 2 de abril de 2018). No obstante, la Comisión Especial encargada de dictaminar el Expediente N.° 20.580 acordó, el 25 de abril de 2018, aprobar una moción para acoger un nuevo texto sustitutivo.
2. El objetivo de este Proyecto de Ley es fortalecer la Hacienda Pública mediante la búsqueda de nuevos ingresos que permitan reducir el déficit fiscal en el corto plazo y, a su vez, plantea dos propuestas para generar una disciplina fiscal y mejorar la calidad en el gasto público. Por tanto, con el objeto de generar ingresos frescos se plantea modificar la base contributiva del impuesto sobre la renta y crear el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Por su parte, se propone una regla fiscal que pretende limitar el gasto corriente, según la relación deuda del Gobierno Central-producto interno bruto (PIB) y una adición a la Ley N.° 2166, *Ley de Salarios Públicos*, de 9 de octubre de 1957.
3. Desde hace más de dos décadas, la arquitectura del Sistema Tributario Nacional opera sin que se hayan realizado modificaciones significativas en sus contenidos impositivos y en la gobernanza tributaria, limitando así su vínculo con la estructura productiva del país, que se ha transformado incentivando la apertura comercial y la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, así como una mayor diversificación económica y el crecimiento del sector servicios; hoy, los sectores de mayor dinamismo económico nacional.
4. El Sistema Tributario Nacional se caracteriza por su baja carga impositiva, escasa capacidad redistributiva y tendencia hacia la regresividad, principalmente por sus falencias en cuanto a la imposición directa de tributos a la población con mayores ingresos y a los sectores más dinámicos de la economía nacional. Esto hace que



el Estado vea limitadas sus capacidades tendientes a garantizar sus obligaciones constitucionales, fortalecer la cohesión social y satisfacer las necesidades sociales de una ciudadanía cada vez más crítica y descontenta con la dinámica del país.

5. El déficit fiscal para finales del año 2017 fue de 6,19%<sup>1</sup> del PIB, situación que ha venido agravándose desde el año 2009, cuando los ingresos percibidos por el Gobierno Central comenzaron a hacerse insuficientes para cubrir los gastos públicos e inversiones; esto ha provocado un aumento de la deuda pública, que se hace cada vez más difícil de cubrir con los ingresos tributarios establecidos actualmente, lo cual hace necesaria una acción legislativa sustantiva, que permita subsanar las principales causas del déficit fiscal actual, entre ellas, la alta elusión y evasión en los impuestos de renta como de ventas, la baja carga tributaria a las ganancias de capital, al igual que el desempeño de la economía del país.
6. El Proyecto de Ley denominado: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*. Expediente N.º 20.580, es un paso más adelante para aminorar el crecimiento del déficit fiscal, pero dista de ser una reforma fiscal integral, que permita un fortalecimiento de la Hacienda Pública. En razón de la causalidad del déficit fiscal y la estructura actual del Sistema Tributario, resulta imprescindible que se ejecuten otras medidas que contribuyan a modernizar nuestro sistema impositivo, tales como reducir la elusión y evasión fiscal, el manejo eficiente de los fondos públicos, evitar la corrupción; además, la base impositiva se debe reconstituir a partir de parámetros socialmente equitativos, principalmente por medio de impuestos de carácter progresivos, tomando en cuenta el poder adquisitivo de las personas físicas o jurídicas, con el objeto de no afectar en forma desmedida a las poblaciones más vulnerables, pero, igualmente, incidir positivamente en la reactivación de la economía nacional.
7. El pasado 18 de junio de 2018, la Comisión que analiza el Proyecto de Ley N.º 20.580 presentó al plenario legislativo un texto actualizado, derivado de la discusión legislativa de las mociones redactadas por la anterior Asamblea Legislativa. En razón de ello, la Dirección del Consejo Universitario presentó una propuesta para establecer una comisión especial que elabore el criterio institucional sobre los aspectos que afectan directamente a la Universidad (PD-18-06-054, del 22 de junio de 2018). Dicha propuesta fue aprobada por el Consejo Universitario en la sesión N.º 6197, artículo 8, del 26 de junio de 2018.

---

<sup>1</sup>. Banco Central de Costa Rica:

<https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%201179>. Recuperado el 19 de abril de 2018.



8. El texto actualizado del Proyecto de Ley denominado: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*. Expediente N.º 20.580, contiene, al igual que el anterior, varios artículos que causarían un perjuicio sustantivo a las universidades estatales, debido a que impulsan una reducción de los recursos económicos que el Estado debe garantizar para el cumplimiento del derecho a la educación, en este caso particular, a una educación superior estatal. En primer lugar, el Proyecto establecería, como parte del presupuesto destinado a la educación estatal y en desmedro de este, instancias no contempladas en el artículo 78 de la *Constitución Política*. En segundo lugar, autoriza al Ministerio de Hacienda a fijar los montos asignados por ley que se destinan a las universidades, de acuerdo con el estado de las finanzas públicas y la sostenibilidad del Estado. En tercer lugar, elimina recursos económicos que actualmente perciben las universidades estatales y que resultan fundamentales para financiar parte de los procesos de regionalización y desarrollo institucional.
9. En relación con el Título III: *Modificación a la Ley de salario de la Administración Pública*<sup>2</sup>, Capítulo III: *Ordenamiento del sistema remunerativo y del auxilio de cesantía para el sector público*, específicamente en el artículo 26, que determina que las disposiciones del capítulo citado y de los siguientes se aplicarán a la Administración Central y a la Administración Descentralizada, la Oficina Jurídica señala que la Universidad de Costa Rica es una institución con independencia y autonomía; por tanto, no ingresa en esas dos categorías; consiguientemente, lo que ahí se establezca no tiene impacto o incidencia en la Institución; sin embargo, se recomienda que en el artículo se establezca de forma expresa la exclusión de la Universidad.
10. El artículo 18, del Título IV: *Responsabilidad fiscal de la República*, hace referencia a la *Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo*, Ley N.º 8488, del 11 de enero de 2006. Es preciso mencionar que esa ley, en el Transitorio I, inciso b), transfiere recursos al patrimonio propio de la Universidad, con el objeto de adquirir equipo y fortalecer la Red Sismológica Nacional (RSN) y el Laboratorio de Ingeniería Sísmica (LIS), así como para la mitigación del riesgo sísmico y vulcanológico; por tanto, dichos recursos son transferencias que se encuentran protegidas por la cláusula final del artículo 85 de la Carta Magna (OJ-607-2018, del 28 de junio de 2018).

---

<sup>2</sup>. *Ley de Salarios Públicos*, N.º 2166, de 9 de octubre de 1957.



11. El artículo 31, del Título IV: *Responsabilidad fiscal de la República*, pretende reformar el artículo 78 de la *Constitución Política*, estipulando que se contabilizarán dentro del ocho por ciento del producto interno bruto (PIB), destinado a la educación estatal, los recursos presupuestados para educación profesional, técnica y primera infancia y, a su vez, que el Ministerio de Educación Pública deberá destinar un porcentaje de este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento; es importante manifestar que tal acción debilitaría presupuestariamente el patrimonio de las universidades públicas y, a su vez, violaría la propia letra del artículo 78 constitucional, en su párrafo segundo, última oración, por cuanto el gasto público devenido de ese ocho por ciento no debe ir en perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política*; por tanto, las rentas, ayudas o financiación en general que las universidades públicas reciban como dotación del Estado, el constituyente prohíbe que sean abolidas y disminuidas, aun sea de forma indirecta, como pretende hacerse en este proyecto, salvo si es para crear, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan (OJ-430-2018, del 11 de mayo de 2018, y OJ-607-2018, del 28 de junio de 2018).
12. El artículo 33<sup>3</sup>, inciso a), del Título IV: *Responsabilidad fiscal de la República*, busca derogar la asignación de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley N.º 70924, del 21 abril de 1988 y sus reformas; en lo particular, en lo dispuesto en los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, *Reforma al Código Fiscal, Ley de impuesto sobre la Renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes* del 15 de julio de 1980. Los artículos 3 y 3 bis de la supracitada ley establecen que, de los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta (Ley N.º 7092), se destinarán importantes sumas de dinero a favor de las, hasta entonces, cuatro universidades públicas del país: Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia. En el caso específico de la Universidad de Costa Rica, estos recursos son utilizados en el Recinto de Paraíso y Programas de Desarrollo Institucional.
13. La Oficina Jurídica manifiesta que (...) *estas rentas propias forman parte del Fondo Especial para la Educación Superior. Su causa primigenia, si bien proviene de la ley, por dotación del Estado, permite integrar las rentas al Fondo Especial para la Educación Superior. En el caso concreto, estas rentas traen un destino predispuesto para, finalmente, además de componer el fondo, pasen a formar*

---

<sup>3</sup>. Ese mismo artículo se repite en el artículo 9, inciso b), del Proyecto de Ley denominado *Ley de eficiencia en la asignación del gasto público*. Expediente N.º 20.595.

<sup>4</sup>. *Ley de impuesto sobre la Renta y sus reformas (Ley N.º 7092)*.



*parte de la hacienda universitaria de cada una de las universidades señaladas, tal y como lo establece el artículo 855 de la Constitución Política. Por ende, los montos proporcionados a las universidades estatales mediante los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, son rentas propias de estas universidades, con naturaleza predistributiva, pero que comparten la misma naturaleza del Fondo Especial de la Educación Especial (FEES); la derogatoria de la asignación dispuesta por medio de estos dos artículos es improcedente, dado que va en contra de un mandato del constituyente, pues todas las rentas que componen el FEES no pueden verse involucradas por decisiones infraconstitucionales (OJ-430-2018, del 11 de mayo de 2018, y OJ-607-2018, del 28 de junio de 2018).*

14. La Sala Constitucional ya ha analizado la posibilidad de incorporar los recursos presupuestarios correspondientes al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como parte del mandato constitucional establecido en el artículo 78 de la *Constitución Política*, pues ese ha sido tema de discrepancias entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda (véanse los oficios DM-972-2006, de fecha 2 de junio de 2006; FOE-EC-201, del 19 de mayo de 2006; DAGJ-1451-2006, del 5 de setiembre de 2006, entre otros). De acuerdo con el criterio de la Sala, esta resolvió, contundentemente, esas diferencias técnicas, al declarar inconstitucional el incumplimiento reiterado del Gobierno del monto destinado a la educación estatal, y por ende, otorgándole la razón a la Contraloría General de la República, y a la coadyuvancia de la Defensoría de los Habitantes, en cuanto a que, por su especificidad y competencias, el Instituto Nacional de Aprendizaje no debe incluirse dentro del rubro establecido en el artículo 78 de la Constitución Política (sentencia N.º 006416-2012, del 18 de mayo de 2012).
15. La sentencia N.º 006416-2012 deja claro que la actividad del Instituto Nacional de Aprendizaje no debe entenderse como comprendida dentro de la *expresión educación estatal, utilizada en el artículo 78 de la Constitución*; entre los argumentos fundamentales están los siguientes:

*IV.- Sobre el fondo. Disiente la Sala de la afirmación del representante del Ministerio de Hacienda, en el sentido que el problema planteado por la Contraloría consiste en un mero diferendo técnico entre esas dos instancias y no reviste visos de constitucionalidad. Por el contrario, establecer si en la Ley de Presupuesto*

---

<sup>5</sup>. Constitución Política, 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 (...)”.



*ordinario de la República para el ejercicio fiscal del año 2007 se respetó el monto indicado en el artículo 78 de la Constitución Política es un claro problema de interpretación de ese cuerpo normativo y de la plena eficacia de sus preceptos(...)*

*VIII.- Sería factible argumentar que esa actividad está comprendida dentro de una exégesis muy amplia de la expresión educación estatal, utilizada en el artículo 78 de la Constitución, sobre todo si se establece el paralelismo que hace el Ministro de Hacienda interino entre la formación que ofrece el Instituto Nacional de Aprendizaje y la que se brinda en los colegios técnicos vocacionales; si se entiende el Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional de los trabajadores como un sistema de educación alternativo o complementario al tradicional; y si se parte de que enseñar un oficio es también una acción educativa, de especial relevancia para sectores socialmente vulnerables de la población (...) en general, puede concluirse en la complementariedad de ambos subsistemas, como componentes del sistema educativo costarricense, pero no, como se examinará de seguido, en su equivalencia e inclusión del Instituto Nacional de Aprendizaje en el concepto de educación estatal, para los fines del artículo 78 de la Carta Política.*

*IX.- Sobre la noción de educación estatal que prevé el artículo 78 de la Constitución Política. A juicio de la Sala, cuando el numeral 78 de la Constitución Política alude a un gasto público mínimo en educación estatal, debe entenderse la norma en su contexto completo y exacto, según lo sugiere la Contraloría accionante. De este modo, si en el primer párrafo de la disposición jurídica se hace referencia expresa a los niveles de educación preescolar, general básica y diversificada, para en el segundo apartado emplear el término educación estatal, añadiéndole la educación superior, debe entenderse que quedan comprendidas todas esas formas de educación, que comparten la calificación de ser gratuitas y costeadas por la Nación, más la educación superior, para efectos de las transferencias que le dirige la administración central. El artículo 1° de la Ley de Adecuación de Términos al Plan Nacional de Desarrollo Educativo, #5193, resulta un elemento útil a esta interpretación, al señalar que el sistema de educación del país, comprende en su sección formal, progresiva, graduada y sistemática los componentes de: a) educación preescolar; b) educación general básica y c) educación diversificada; que la Educación General Básica comprende los ciclos necesarios para una educación primaria de seis años y el primer ciclo de la educación media o secundaria; y que la Educación Diversificada incluye el segundo ciclo de la educación media, secundaria o de bachillerato de la anterior estructura. De esta forma, la expresión educación estatal se refiere a la preescolar, general básica y diversificada, agregándose únicamente la educación superior,*



*que comprende la universitaria y parauniversitaria, para los fines señalados. Los cursos técnicos de capacitación y formación profesional que imparte el Instituto Nacional de Aprendizaje, por el contrario, no se dirigen a obtener el grado de bachillerato en educación media, por lo que no podría asimilarse a un centro educativo de educación diversificada. La Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Educación Técnica Profesional, #8283 del 28 de mayo del 2002, tampoco le otorga al Instituto el calificativo de institución de educación diversificada. Es también un criterio interpretativo de especial relevancia la cita del expediente legislativo #12702, en el cual se tramitó la reforma constitucional al artículo 78 aprobada en 1997. En su exposición de motivos se pone de manifiesto la intención del legislador de fortalecer el sistema educativo estatal, el cual define en los términos indicados, más restrictivos. El Informe Económico del Proyecto de Reforma, asimismo, toma en consideración únicamente datos relacionados con el Gobierno Central y con el Fondo Especial de Educación Superior (folios 148 y 149 del expediente #12702). De esta forma, la discusión que se generó en el foro parlamentario en torno a la aprobación de la iniciativa se concentró en los ciclos de preescolar, educación general básica y diversificada, agregándose, posteriormente y a raíz de una moción, la educación superior, pero con el fin de integrar la totalidad de los recursos públicos dedicados al sector de la educación estatal a través del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.*

*X.- Por el contrario, el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje, en su condición de ente descentralizado con su consecuente patrimonio diferenciado, no afluye en el Presupuesto de la República, y el hecho de ostentar su propia personalidad jurídica compele a que se trate de un ejercicio de ingresos y egresos diverso, autónomo. De esta forma, incluso desde el punto de vista de técnica presupuestaria sería completamente incongruente entender que forma parte del gasto público de la administración central la cuenta presupuestaria de otra administración, salvo que se tratara, como lo advierte la accionante, de transferencias de recursos de la administración central que ella dirigiera al ente, tal y como ocurre con las instituciones de educación superior. El Instituto Nacional de Aprendizaje, en cambio, cuenta con ingresos propios, independientes del Presupuesto de la República, provenientes de la contribución obligatoria que deben brindar los patronos particulares de todos los sectores económicos, con algunas excepciones, así como las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado. Así las cosas, ni del artículo 78 de la Constitución, ni de ninguna otra disposición de la Carta Fundamental, o de las características de las instituciones y ciclos descritos, se desprende la conclusión de incluir el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje dentro del gasto público mínimo*



*previsto por el artículo 78 citado, lo cual, consecuentemente, resulta contrario a la Constitución.*

16. El artículo 77 de la Constitución Política establece que *la educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria*; en ese sentido, las acciones que el Ministerio de Educación Pública desarrolla, en el marco de la *Política para la Primera Infancia (2015-2020)*, devienen, desde nuestro criterio, esfuerzos complementarios y que tienen un carácter articulador de las acciones intersectoriales llevadas a cabo para atender las necesidades de nuestra niñez en sus primeros años de vida, aspectos que claramente trascienden el ámbito educativo no escolarizante, como las etapas preconcepcional y prenatal, nacimiento y primeros años, espacios donde intervienen una gama amplia de instituciones y organizaciones en tutela del interés superior de la niñez. Este aspecto de complementariedad, en el caso de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) está claramente estipulado en la Ley N.º 9220 que le da sustento jurídico, específicamente, en los artículos 1<sup>6</sup> y 15<sup>7</sup>; aspectos que

---

<sup>6</sup>ARTÍCULO 1.- Creación y finalidad

Se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública (Subrayado no corresponde al original).

<sup>7</sup>ARTÍCULO 15.- Financiamiento

Además de los recursos con que cuentan las entidades y los órganos integrantes, se dota a la Redcudi con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

a) Al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), los cuales se destinarán a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuidado y desarrollo infantil; recursos que serán girados directamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) a las siguientes unidades ejecutoras de la Redcudi: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las municipalidades, según lo dispuesto por la Secretaría Técnica de la Redcudi en esta ley o su reglamento. Estos recursos se ejecutarán según lo establecido en la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas.

b) Recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se le asignen a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la Redcudi, mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República.

Los servicios de la Redcudi no son sustitutos sino complementarios de los servicios de educación estatal definidos en el artículo 78 de la Constitución. Por tanto, su financiamiento no podrá considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB que



no se modifican en el proyecto de ley N.º 20.580, deviniendo en una posible antinomia jurídica.

17. En la sentencia mencionada, la Sala Constitucional deja muy claro que el derecho a la educación consagrado en la *Constitución Política* tiene un carácter prestacional, el cual no puede estar sujeto a la voluntad de cumplimiento por parte de las autoridades gubernamentales, y por ende cualquier acción que implique una reducción, vía metodologías de cálculo o con arreglo a modificaciones legales ajenas a las constitucionales, devienen transgresoras del mandato constitucional, tal y como, también, puede estar sucediendo, si, además del INA, se incorporan a los supuestos del artículo 78 de la Constitución los recursos provenientes de la Red de Cuido o lo que el proyecto de ley esté comprendiendo dentro del término “atención primaria”. En el caso del INA, la Sala Constitucional fue enfática al señalar:

*XI.- Sobre el derecho fundamental a la educación como derecho prestacional. Además de las razones que se han dado hasta aquí para descartar que pueda interpretarse que el artículo 78 de la Constitución Política incluye el gasto público relacionado con el Instituto Nacional de Aprendizaje, deben medirse las consecuencias de inclinarse por una de las dos formas propuestas de entender la norma constitucional. Es claro que si se sigue la interpretación que cubre al Instituto Nacional de Aprendizaje dentro del concepto de educación estatal los egresos que destinará la administración central a ese rubro serán menores que bajo la otra alternativa. En este punto lleva también razón la accionante al vincular esta secuela práctica con la satisfacción de los derechos fundamentales de índole prestacional, dentro de los cuales, justamente está incluido el derecho a la educación, cuya eficacia se procura con la norma constitucional citada, según lo indicó ya la Sala en su pronunciamiento #2000-11098 de las 9:30 horas del 15 de diciembre de 2000:*

*“es claro que la intención del constituyente derivado fue la de dotar a la educación pública de los recursos necesarios para llevar a la práctica el mandato contenido en varios de los artículos que componen el Título VII de la Constitución Política, incluido el mismo numeral 78, profusamente regulado en diversos instrumentos de Derecho Internacional, tales como la Declaración*

---

dicho artículo constitucional establece como el financiamiento mínimo de la educación estatal (Subrayado no corresponde al original).



*Universal de Derechos Humanos (artículo 28); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 28); Declaración de los Derechos del Niño (artículo 7); Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 49); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XII); etc. Al asignar al sector "Educación" una dotación presupuestaria establecida constitucionalmente como un porcentaje del Producto Interno Bruto, el legislador investido de poder reformador buscó evitar que el Estado costarricense continuará dedicando a la enseñanza un porcentaje cada vez menor respecto de la producción interna, en detrimento del desarrollo nacional y del respeto al derecho de todo ser humano a recibir del Estado educación gratuita y de calidad (Sentencia N.º 006416-2012, del 18 de mayo de 2012) (el subrayado no corresponde al original).*

18. De acuerdo con el cálculo realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, en el supuesto de que, en años anteriores, se hubiesen incorporado los recursos del INA y de la Redcudi como parte del porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación, eso habría significado una reducción del Fondo de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) de un 16,85% en el año 2016 y un 22,52% para el año 2017, situación que, insistimos, afectaría considerablemente las finanzas de las universidades públicas. A continuación presentamos el cuadro con los cálculos realizados:

Gasto en Educación: Composición porcentual y posible ajuste				
Educación	2016	% del PIB	2017	% del PIB
MEP*	1,941,292	6.25%	2,053,726	6.29%
FEES	440,773	1.42%	478,570	1.46%
INA	121,072	0.39%	126,318	0.39%
UTN	30,065	0.10%	32,645	0.10%
REDCUDI	24,600	0.08%	30,000	0.09%
<b>TOTAL ACTUAL</b>	<b>2,412,130</b>	<b>7.77%</b>	<b>2,564,941</b>	<b>7.85%</b>
<b>TOTAL+INA+REDCUDI</b>	<b>2,557,802</b>	<b>8.24%</b>	<b>2,721,259</b>	<b>8.33%</b>
FEES Ajustado	366,502	1.18%	370,813	1.14%
<b>Nuevo TOTAL</b>	<b>2,483,532</b>	<b>8.00%</b>	<b>2,613,502</b>	<b>8.00%</b>
Reducción en FEES	74,271	-16.85%	107,757	-22.52%



19. Los recursos para satisfacer el derecho humano a la educación han sido blindados constitucionalmente, incluidos los destinados a las universidades públicas; así, además de lo dispuesto en el artículo 78, explícitamente la Hacienda Universitaria está tutelada y protegida por los artículos artículo 84 y 85 de la *Constitución Política*; el último establece lo siguiente:

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 (el subrayado no pertenece al original).*

20. El Estado costarricense, consciente de los aportes fundamentales de las universidades estatales, ha dispuesto, mediante leyes específicas, aportes



adicionales derivados de la tesitura del artículo 85 de la *Constitución Política*, tal y como se dispone, entre otras, el artículo 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias; artículo 3, de la Reforma la Ley N.º 6450, Reforma Código Fiscal, Ley de impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; el artículo 18 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Una reducción de los recursos económicos asignados a las universidades, tanto constitucionalmente como vía leyes específicas, compromete el quehacer universitario en su totalidad, pero, en especial, aquellas acciones que son directamente financiadas con ese tipo de recursos adicionales; en el caso particular de la Universidad de Costa Rica, aquellos proyectos vinculados con la regionalización y las tareas de análisis de la red vial del país que lleva a cabo el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME). Estos recursos son trastocados tanto por el actual texto del Proyecto de Ley 20.580 como por lo dispuesto por el Proyecto de Ley N.º 20.595, denominado *Ley de eficiencia en la asignación del gasto público*.

21. El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) tiene asignadas una serie de competencias de carácter nacional, relacionadas con la protección de la red vial del país, así como la transferencia tecnológica y la capacitación, por lo que, mediante la Ley N.º 8114, el legislador estableció recursos específicos para el financiamiento de esas actividades, consciente de su relevancia para el desarrollo y la calidad de la infraestructura vial nacional. Estas labores son esenciales, más allá de la coyuntura económica, debido a su impacto en la competitividad de la economía, ya que se experimenta una tendencia al aumento de la flota vehicular y, por ende, el deterioro de la red vial, nacional y municipal, lo cual hace que las labores de diagnóstico, supervisión y asesoramiento en este ámbito sean ineludibles, en materia de nuestra red vial y afectaría de manera negativa la movilidad de personas y bienes por las carreteras del país.
22. Las recomendaciones de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre las inversiones en educación resultan relevantes para mejorar la equidad y la eficiencia del sistema educativo, pero en algunas de ellas parecen desconocer las particularidades históricas del marco constitucional que da sustento a nuestro Estado social, así como la relevancia que adquieren las universidades estatales en el desarrollo científico-tecnológico de los países latinoamericanos, ante la nueva economía, sustentada en el conocimiento y el deseo imperioso de contrarrestar la dependencia tecnológica de la región. Al respecto, el siguiente párrafo es esclarecedor de la posición de dicha organización:



*Existe una disposición constitucional para que el gasto en educación aumente al 8% del PIB en el 2018. Siendo la educación una piedra angular del exitoso modelo social de Costa Rica, un objetivo de gasto educativo que está consagrado en la Constitución es único entre los países de la OCDE. Pero no existe un fundamento subyacente para este objetivo específico, que representa un mayor nivel de gasto que en cualquier país de la OCDE. Es necesario hacer un cambio en el enfoque, pasando de los aportes a los resultados, con el fin de garantizar que este alto nivel de inversión corresponda con buenos resultados (OCDE, 2016b, OCDE, 2017c). Se recomienda que los objetivos generales de rendimiento sean establecidos y respaldados mediante un régimen riguroso de evaluación. Se requiere establecer una orientación clara y verificable basada en el rendimiento para medir el éxito de las políticas educativas. Aunque se han realizado mejoras en la recopilación y manejo de datos (OCDE, 2017c), es necesario que haya información de mejor calidad sobre el rendimiento escolar y del alumno, que permita hacer una mejor evaluación de los resultados, dirigir los recursos donde más se necesitan y realizar mejoras fundamentadas en la evidencia.*

*Equilibrar la composición del gasto para priorizando los años iniciales de formación sobre la educación terciaria también permitiría mejorar los resultados y resolver los problemas de desigualdad. En particular, los recursos deberían canalizarse hacia la educación y atención de la primera infancia y la educación secundaria para solucionar las deficiencias actuales y reflejar mejor los patrones demográficos. Esto podría lograrse a la vez que se atiende el crecimiento futuro previsto en la matrícula de educación terciaria, mediante reformas en los planes de financiación para las universidades (ver más abajo) (OCDE, 2016b). (OCDE, 2018, p. 151) (subrayado no corresponde al original).*

23. Las universidades estatales han trascendido su misión de formación de personas profesionales críticas y capaces de transformar la realidad nacional, regional y mundial. Estas universidades realizan el aporte más significativo en inversión dentro del campo científico-tecnológico; por ejemplo, para el periodo 2007-2012, esa inversión correspondió al 38,8%, incluso superando los recursos que invierten el sector empresarial (31,3%) y el Gobierno (28%) (*Estado de la Ciencia y la Tecnología*, 2014, pp. 115-116). Aunado a ello, son las universidades las que mantienen la mayor cantidad de masa crítica para el desarrollo de la investigación en el país, y a pesar del aumento copioso de la oferta formativa de posgrado por parte de las universidades privadas, son las universidades públicas las que realizan las mayores inversiones en investigación, formación de posgrado y aportes de transferencia de tecnología al sector productivo, sin dejar de lado el



trabajo con las comunidades y los grupos vulnerables, mediante las actividades de acción social o extensión universitaria.

24. La Universidad de Costa Rica, consciente de una mayor eficacia y eficiencia de los recursos, desde el año 2012 inició un proceso de valoración de la situación financiera y presupuestaria, con el propósito de garantizar la sostenibilidad futura de las finanzas y el quehacer universitario. Entre las medidas que han adoptado, están las siguientes<sup>8</sup>:

1. Se estableció un mecanismo riguroso para el otorgamiento de dedicaciones exclusivas, las cuales se están aprobando con base en criterios institucionales estipulados por la Oficina de Recursos Humanos (se ahorró en cuatro años ₡3.397.151.077).
2. Se redujo la aprobación de jornadas de cuartos de tiempo adicionales (se pasó de 586 personas a 93 personas, entre el 2013 y 2018).
3. Se revisaron los criterios de pertinencia mediante los cuales se reconocen a miembros del sector administrativo tanto remuneraciones extraordinarias como méritos académicos (el incentivo salarial por mérito académico tuvo una contracción importante, se pasó de 306 personas a 253, entre el 2015 al 2018, para un ahorro de ₡388.256.877).
4. Eliminación de las suplencias, exceptuando aquellos casos en que realmente sean necesarias.
5. Se disminuyó el presupuesto destinado a publicaciones en medios de prensa.
6. Negociación de una nueva *Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad de Costa Rica* que permitirá ahorrar más de ₡11.000 millones<sup>9</sup>.

25. Los recursos percibidos por la educación superior favorecen una mejor redistribución de la riqueza y han permitido democratizar el acceso a la educación superior, convirtiéndose en un medio de movilidad social para los estratos bajos y medios de la población costarricense, contrarrestando la *elitización* de las

<sup>8</sup> <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/06/29/universidad-de-costa-rica-continuara-con-medidas-de-reduccion-de-gasto-sin-afectar-servicios.html>

<sup>9</sup> <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/03/05/ucr-ahorrara-11-000-millones-con-nueva-convencion-colectiva.html>



universidades. De acuerdo con los datos del *Informe del Estado de la Educación* del 2017, la mayor cantidad de estudiantes que ingresan a las universidades públicas proviene del primer y segundo quintil, situación que ha hecho que las instituciones deban fortalecer los sistemas de becas que  *cubren a poco más del 50% de la población estudiantil y supera el 80% en Sedes Regionales*<sup>10</sup>. Para una mejor comprensión de esta dinámica, presentamos el siguiente cuadro:

**Cuadro N.º 1**

**Universidad<sup>a/</sup> la que asisten los jóvenes de 18 a 24 años,  
por características de interés<sup>b/</sup>. 2016  
(porcentajes)**

Características	Universidad pública					Total	Universidad privada	
	UCR	UNA	TEC	UNED	UTN		privada	Total
Total	20,9	9,5	5,1	6,4	4,2	46,0	54,0	100,0
Zona urbana	20,6	8,6	4,9	5,6	3,8	43,6	56,4	100,0
Zona rural	22,6	13,8	5,8	10,1	6,1	58,5	41,5	100,0
Por quintil de ingreso per cápita del hogar								
Primer quintil	29,2	6,0	5,0	15,4	2,1	57,7	42,3	100,0
Segundo quintil	21,5	14,1	6,9	8,7	9,2	60,4	39,6	100,0
Tercer quintil	17,8	8,8	6,5	8,3	5,5	46,9	53,1	100,0
Cuarto quintil	18,7	9,6	3,8	5,7	4,0	41,8	58,2	100,0
Quinto quintil	23,9	8,8	4,6	2,4	1,6	41,3	58,3	99,6

a/ La encuesta registra un 0,1% que asiste a una universidad en el extranjero.

b/ Algunos grupos tienen un margen de error asociado relativamente alto porque se reducen los tamaños de muestra, sobre todo en las desagregaciones por quintiles.

**Fuente:** Letini 2017, con datos de la Enaho del INEC, tomado del *Informe del Estado de la Educación*, 2017, p. 258.

26. En la dinámica del acceso a los estudios superiores, la población estudiantil proveniente de los colegios públicos es la que tiene mayor representatividad en admisión a la Universidad de Costa Rica, tal y como lo muestra el siguiente cuadro de la Oficina de Registro e Información (ORI):

<sup>10</sup>. *Informe del Estado de la Educación*, 2017, p. 243.



## Cuadro N.º 2

Estudiantes admitidos por tipo de colegio  
Periodo 2014-2017

Año de Ingreso	Tipo de colegio										Total
	Público		Privado		Subvencionado		Educación Abierta		Del Exterior		
	Abs.	Rel.%	Abs.	Rel.%	Abs.	Rel.%	Abs.	Rel.%	Abs.	Rel.%	
2014	4.874	61,74	1.961	24,84	794	10,06	227	2,88	38	0,48	7.894
2015	5.209	62,44	2.073	24,85	817	9,79	194	2,33	50	0,60	8.343
2016	5.410	64,54	1.995	23,80	737	8,79	192	2,29	49	0,58	8.383
2017	5.880	65,14	2.100	23,26	789	8,74	202	2,24	56	0,62	9.027

Fuente: Oficina de Registro e Información, al 30 de enero 2017

27. La educación superior universitaria es un factor esencial en el desarrollo del país, tal y como lo reconoce la OCDE (2018); en términos de empleo, las personas con estudios superiores tienen una mayor ocupación en comparación con aquellas personas que no tienen títulos universitarios<sup>11</sup>, y en una economía centrada en los servicios y en la producción de conocimientos la formación universitaria de calidad, es fundamental para incrementar los niveles de productividad de la fuerza laboral y la competitividad del país. Así, los esfuerzos por el mejoramiento de la calidad de las universidades estatales han sido reconocidos por los empleadores que prefieren los graduados de nuestras instituciones, por el sistema de acreditación nacional que tiene acreditado el mayor número de carreras de universidades estatales<sup>12</sup>, e inclusive, internacionalmente, cuando se reconoce a la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico dentro de las mejores 500 universidades del mundo<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>. Informe del Estado de la Educación, 2017, p. 275.

<sup>12</sup>. El 58% de las carreras acreditadas pertenecen a universidades que integran el Conare. Informe del Estado de la Educación, 2017, p. 283.

<sup>13</sup>. Véase el informe de QS World University Rankings-Top Universities, de Quacquarelli Symonds Limited, que analiza más de 900 universidades alrededor del mundo, enfocándose en aspectos como la reputación académica, la reputación del empleador, la relación estudiante-



## ACUERDA

1. Comunicar a la Asamblea Legislativa por medio de la Comisión Especial que analiza el Proyecto de Ley denominado: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*. Expediente N.º 20.580, lo siguiente:
  - 1.1. De conformidad con lo expresado en los considerandos anteriores, la Universidad de Costa Rica recomienda modificar el texto del citado proyecto, presentado al plenario legislativo el pasado 18 de junio, explícitamente lo dispuesto en el título IV, sobre responsabilidad fiscal de la República para que se lea de la siguiente manera:

### **TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA**

#### **CAPÍTULO IV CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL**

#### **ARTÍCULO 27- Gestión administrativa de los destinos específicos**

*En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 4 de esta ley. Se exceptúa de la aplicación de esta norma los recursos financieros destinados por leyes específicas a las universidades estatales.*

---

facultad, citas por facultad y relación de cátedras internacionales y estudiantes internacionales.



## **CAPÍTULO VII** **DISPOSICIONES VARIAS, REFORMAS Y DEROGATORIAS**

**ARTÍCULO 31-** *De conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. ~~se contabilizarán dentro del ocho por ciento del Producto Interno Bruto destinado a la educación estatal, los recursos presupuestados para educación profesional, técnica y primera infancia.~~<sup>14</sup> El Ministerio de Educación Pública deberá destinar un porcentaje de este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento.*

### **ARTÍCULO 33-** *Derogatoria de la asignación del impuesto sobre la renta*

*Deróguese la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, establecida en las siguientes disposiciones:*

*a) ~~Los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 15 de julio de 1980, y sus reformas.~~*

*(...)*

- 1.2. La Universidad de Costa Rica está elaborando un análisis más integral del Proyecto de Ley que esperamos poder presentar para consideración de los señores diputados y las señoras diputadas, y está permanentemente atenta a las modificaciones realizadas por la Asamblea Legislativa.
- 1.3. La Universidad de Costa Rica recomienda excepcionar las universidades públicas de lo dispuesto en el artículo 7, así como eliminar del artículo 9, el inciso b), ambos del Proyecto de Ley N.º 20.595, denominado *Ley de eficiencia en la asignación del gasto público*. Lo anterior, en razón de lo argumentado en los considerandos 12, 13, 18 y 19.

---

<sup>14</sup>Se recomienda eliminar el texto que se encuentra tachado en el acuerdo.



2. Solicitar a la Dirección del Consejo Universitario que proceda a comunicar el acuerdo a las jefaturas de fracción y a los diputados independientes.

**ACUERDO FIRME.**

***Dra. Teresita Cordero Cordero***  
***Director a. i.***  
***Consejo Universitario***