

11 de mayo de 2018
OJ-430-2018

80745
UCR CONSEJO UNIVERSITARIO

Dr. Rodrigo Carboni Méndez
Director
Consejo Universitario

10 MAY 15 16:05

Estimado señor:

Doy respuesta al oficio CU-513-2018 de 4 de mayo de 2018, relacionado con el proyecto de ley: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*, expediente No 20.580; por el cual, la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, que analiza el proyecto, aprobó una moción para analizar un nuevo texto sustitutivo al proyecto en cuestión.

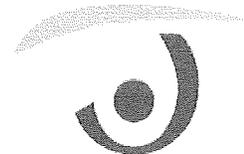
El criterio solicitado tiene que ver con lo señalado en el título IV, capítulo VII, artículos 32 y 34, que tratan -el primero- sobre el artículo 78 de la Constitución Política en relación con la distribución del 8% del Producto Interno Bruto destinado a la educación estatal, mientras que el segundo da cuenta de la derogatoria de los artículos 3 y 3 bis de la Ley No 6450 denominada *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.

I. El artículo 32 del título IV: Responsabilidad fiscal de la república, capítulo VII, del nuevo texto sustitutivo del proyecto de ley denominado *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*, expediente No 20.580.

Este artículo 32 establece que: "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. El Ministerio de Educación Pública deberá destinar un porcentaje de este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento".

Efectivamente, como ya lo había adelantado el señor Rector días atrás¹, incluir dentro de ese 8% -previsto para la educación estatal- a la educación profesional, técnica y primera infancia, debilitaría presupuestariamente el patrimonio de las universidades públicas. Lo anterior, no solo por la merma financiera que acontecería en la práctica, una vez que se redistribuya el gasto público considerando los rubros añadidos, sino porque se violaría la propia letra del artículo 78 constitucional, en su párrafo segundo, última oración, por cuanto el gasto público devenido de ese 8% no debe ir en perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política. En otras palabras, las rentas, ayudas o la financiación en general que las universidades públicas reciban como dotación del Estado, la Constitución Política prohíbe que sean abolidas y disminuidas, aún sea de forma indirecta, como pretende solapadamente hacerse en este caso, salvo si es para crear, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

¹El 24 de abril del presente año, la Rectoría hizo un comunicado en *La Rectoría informa* de lo preocupante de esta disposición en el marco histórico de la política estatal de inversión progresiva en campos como la educación y la salud.



“La sumatoria de todos estos rubros arrojaría muy probablemente un porcentaje superior al 8 %. Para mantenerse dentro de ese límite, y dadas las garantías que protegen el presupuesto de la educación superior pública estatal, sería necesario reducir la inversión en esos otros rubros. No obstante, eso es inaceptable, porque la educación debe desarrollarse en cada una de las diferentes formas que el país lo requiere. Para atender esas necesidades y ser coherentes con nuestros valores constitucionales, es necesario aceptar que la inversión estatal en educación debe ser superior al 8%. La Universidad de Costa Rica no puede ser indiferente ante iniciativas legislativas de este tipo, pues la calidad de su propia enseñanza y formación depende de la calidad del sistema educativo como un todo. Tampoco puede apoyar iniciativas que como esta perjudican a los sectores más vulnerables de nuestra población y estrechan su horizonte de esperanza de un mayor bienestar individual y colectivo”².

II. El artículo 34 -del mismo título IV, capítulo VII- que deroga la asignación de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley No 7091 del 21 de abril de 1988 y sus reformas; particularmente de lo establecido en los artículos 3 y 3 bis de la Ley No 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.

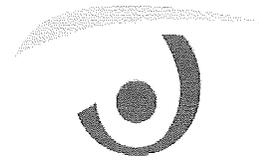
Los artículos 3 y 3 bis de la Ley No 6450 determinan que de los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta, Ley del impuesto sobre la renta No 7092 del 21 de abril de 1988, se destinarán importantes sumas de dinero en favor de las, hasta entonces, cuatro universidades públicas del país: Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia.

El artículo 3 estableció que para el año 1993 el Instituto Tecnológico recibiría ciento treinta millones de colones; doscientos sesenta millones de colones serían para la Universidad de Costa Rica y doscientos sesenta millones de colones para la Universidad Nacional. El dinero asignado para cada una de estas entidades venía pre-distribuido por la misma ley en beneficio de algunas de sus sedes. Asimismo, este artículo expresó que dichos montos “... constituirían rentas propias e independientes de cada institución a partir del periodo fiscal del año 1994 y, en lo sucesivo, según el índice de inflación, se actualizarán anualmente, mediante un procedimiento similar al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior”.

En el párrafo segundo del artículo 3 también se determinó que de los recursos originados en razón de las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta “... pasarán a formar parte del Fondo Especial de Educación Superior...” la suma de ciento sesenta y dos millones ochocientos mil colones y, adicionalmente, por una sola vez para el año de 1980, la suma de dieciséis millones quinientos mil colones para la Universidad Estatal a Distancia y dos millones de colones para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Por último, en lo que respecta a este artículo, se estableció que para el año 1981 -y en adelante-, “... el Fondo Especial de la Educación Superior será aumentado...” en dieciséis millones quinientos mil colones sobre los ciento sesenta y dos millones ochocientos mil colones con que se engrosa el fondo -según lo dispuesto en su párrafo segundo- elevándose, en consecuencia, a la cantidad de ciento setenta y nueve millones trescientos mil colones.

²Ibíd.



En lo que respecta al artículo 3 bis, se estableció que de los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta, Ley No 7092, para el año 2006, se destinaría a favor de la Universidad Estatal a Distancia la misma suma que se presupuestara por concepto de aplicación del artículo anterior para la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional. De igual forma, se determinó que este monto constituiría renta propia e independiente de la Institución a partir del periodo fiscal del año 2007 y que además, en lo sucesivo, se actualizaría anualmente -dicho monto- según el índice de inflación mediante un procedimiento similar al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior.

Es importante hacer énfasis en que, en ambos casos, se da cuenta del poder-deber del Estado para dotar de patrimonio a las universidades públicas. Más concretamente, se trata de uno de los tantos ejemplos por medio de los cuales el Estado está llamado a poner en ejecución el mandato constitucional derivado del artículo 85 de la Constitución Política de crear, en provecho de estas entidades, rentas propias independientemente de las originadas por su actividad ordinaria y vínculo externo.

Estas rentas propias (atribuidas así -dotadas- a las universidades, no porque sean necesariamente generadas por ellas mismas a lo interno sino porque le son proporcionadas por el Estado) forman parte del Fondo Especial para la Educación Superior. Su causa primigenia, si bien proviene de la ley, por dotación del Estado, permite integrar³ 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 parte de la hacienda universitaria de cada una de las universidades señaladas. El artículo 85 de la Constitución Política no admite error de interpretación:

“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 (...).”

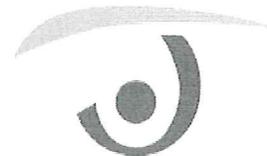
De modo que los montos proporcionados a las universidades en virtud de los artículos 3 y 3 bis de la Ley No 6450 son rentas propias de las universidades, con naturaleza pre-distribuida, pero que comparten la misma naturaleza del Fondo Especial de la Educación Superior no porque se trate de un invento o de un capricho legislativo, sino porque el Constituyente así lo ha querido. Obsérvese con atención que la última oración del párrafo anterior, que obedece a un mandato constitucional de carácter preceptivo, determina que es obligación del Estado “mantener” con las rentas actuales y con otras que sean necesarias -no hay duda que los montos dotados por la Ley No 6450 son rentas en estos términos- un *fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior*.

La semántica de la palabra “mantener”, dentro del contexto del párrafo citado, hace entender que el Estado deberá “conservar” o “unir”, con las rentas actuales y con otras que sean necesarias -como el caso de las aquí referidas-, un fondo común de financiamiento. Nada obsta, o en nada afecta a este fondo, que los montos arrastren una predestinación de su inversión, en la forma como lo predisponen los artículos 3 y 3 bis estudiados. Ahora, si estas rentas forman parte de dicho fondo, no pueden ser ni abolidas ni disminuidas si no es porque

³Por su naturaleza, no solo lo integran sino que lo aumentan.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA



se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan. Lo anterior, es una cláusula progresiva⁴ y protectora que el Constituyente instauró para evitar amagos políticos en detrimento del presupuesto de la educación pública superior. Que, por su especial naturaleza, debe ser siempre progresivo.

La derogatoria de la asignación dispuesta a través de estos dos artículos es improcedente porque violenta el propio Derecho de la Constitución. Va en contra de un mandato del Constituyente en virtud del cual, todas las rentas que componen el Fondo Especial para la Educación Superior -se insiste, no hay duda que las presentes rentas así lo conforman-, no pueden verse involucradas por decisiones infra-constitucionales. Por más que los artículos 3 y 3 bis hubieran pretendido buscar separar la naturaleza de los montos: unos tratados como rentas propias, redirigidas a las universidades, otros como parte del Fondo Especial para la Educación Superior, como si en ambos casos se trataran de dos ayudas discordantes⁵; en suma se trata de un mismo universo patrimonial mantenido, unido, recogido, en dicho fondo.

En conclusión, lo recomendable es oponerse a estas dos medidas⁶ que se pretenden incorporar con el texto sustitutivo del proyecto de ley No 20580: *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*. Su incorporación, en el texto del proyecto, no es procedente por violentar lo dispuesto en los artículos 78, 84 y 85 de la Constitución Política.

Atentamente

Dr. Luis Baudrit Carrillo
Director



JCHM

Archivo

⁴Vid., última oración del párrafo segundo del artículo 85 de la Constitución Política.

⁵Vid., artículo 3, párrafos 2 y 3, en relación con el artículo 3, párrafo 1 y artículo 3 bis de la Ley No 6450.

⁶Lo dispuesto en los artículos 32 y 34 inciso a), ambos del título IV, capítulo VII.