DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-207-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA"

EXPEDIENTE 20.852

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEJANDRO SOLANO VARGAS
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

28 DE AGOSTO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 3

1. Acerca de la autonomía universitaria. 3

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO 4

IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 7

Aprobación 7

Delegación 7

Consultas 7

Obligatorias: 7

V. ANTECEDENTES 7

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-207-2018
INFORME JURÍDICO[1]

"ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA"

EXPEDIENTE Nº 20852

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de reforma constitucional, pretende la adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Politica, con el fin de establecer una obligación a las universidades estatales, entiéndase la Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico Costarricense (ITC), Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad Técnica Nacional (UTN); de destinar no menos del treinta por ciento (30%) de sus presupuestos a sus sedes regionales que se encuentren fuera del Gran Área Metropolitana (GAM), en aras, según los proponentes, de que se dé una verdadera igualdad al acceso a la educación superior, para todas las regiones del país.

Finalmente, por medio de su transitorio único, otorga un plazo de diez años a partir de la fecha en que entre en vigencia la reforma para cumplir con dicha obligación.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

1. Acerca de la autonomía universitaria.

En aras de garantizar que las universidades gocen de la libertad de acción necesaria para el cumplimiento de sus competencias en el orden de lo académico, la cultura, la investigación y la actividad de extensión social ,el artículo 84 de nuestra Constitución Politica[2], establece como las universidades estatales (UCR, UNA, ITC, UNED, UTN), gozan de independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios, estableciendo de esta forma la autonomía universitaria.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la Carta Fundamental, la autonomía universitaria abarca cuatro tipos de autonomía:

---

[1]Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

[2] **"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."

Autonomía de gobierno, en virtud de la cual tendría auto capacidad para ejercer sus propias políticas de docencia, investigación y extensión sobre las cuales legislará a través de su Consejo Universitario, en el cual la persona rectora como máxima ejecutiva de esas políticas y representante legal de la institución, sería electa al, igual que el Consejo respectivo, por voto representativo de los tres estamentos universitarios: profesorado, estudiantes y administrativos.

La autonomía organizativa, le otorga la potestad de configurar sus propias estructuras universitarias, es el caso de la gran diversidad de órganos que la conforman, tales como vicerrectorías, decanatos, escuelas, departamentos, órganos de administración universitaria, entre otros.

La autonomía administrativa, reside en un conjunto de funciones definidas por la propia institución que por su dinámica contribuyen a las manifestaciones de la acción universitaria que, como complemento de lo dicho, establece planes, programas, presupuestos, que a través de sus potestades administrativas se plasman en reglamentos ejecutivos, autónomos y de servicio, que regulan la prestación de estos, deciden libremente sobre la contratación de su personal y otras funciones de carácter similar.

Finalmente la autonomía financiera constituye una competencia para la utilización y libre disposición de sus recursos, tanto los dotados por el Estado como los que genere la propia universidad.

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Establece el texto de la reforma pretendida que: *"Las universidades estatales **deberán** destinar no menos del treinta por ciento (30%) de sus presupuestos a las sedes regionales que se ubiquen fuera del Gran Área Metropolitana (GAM)".*

Este "deberán" del texto, crea una obligación para las universidades estatales en cuanto a la designación de un 30% de su presupuesto, situación que violenta de manera categórica la autonomía universitaria con que gozan estos entes de enseñanza superior, que como se ha señalado en líneas anteriores, se encuentra consagrada en el numeral 84 de nuestra Carta Magna.

Con el fin de ejemplificar el hecho de que cualquier intervención que se pretenda realizar en contra de la autonomía financiera universitaria, resulta incompatible con lo dispuesto en nuestra Constitución Política, se aporta un extracto del Dictamen 226-2008 de la Autoridad Presupuestaria, en el cual este Órgano asesor en materia de política presupuestaria expuso:

> *"La autonomía universitaria establecida en el artículo 84 de la Constitución Política es una garantía constitucional en función de las finalidades de la universidad.*
>
> *Estas finalidades requieren de una autonomía financiera. El artículo 85 de la Constitución otorga esa autonomía financiera y permite afirmar que la gestión de los*

recursos que allí se autorizan u otorgan es incompatible con la sujeción de las universidades a las directrices de política presupuestaria, formuladas por la Autoridad Presupuestaria. En ese sentido, la autonomía universitaria es un límite a la competencia de la Autoridad Presupuestaria."[3]

Según lo expuesto, debe tenerse en cuenta que aun cuando el presente proyecto plantea la posibilidad de una reforma constitucional, que se refiere a la utilización de un porcentaje del presupuesto universitario a un fin específico (sedes regionales); este supuesto crearía una antinomia dentro del cuerpo de la Constitución Politica, debido a que como ya se ha expuesto, el artículo 84 confiere a todas las universidades estatales una autonomía financiera.

Se ha referido la Sala Constitucional respecto de esta autonomía, de la siguiente forma:

"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 esto, 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). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores"[4]

En la misma resolución la sala manifestó también que:

"Las universidades públicas costarricenses gozan de un status autonómico privilegiado en el sector público descentralizado, toda vez que dicha independencia se extiende a los ámbitos administrativo, político, financiero y organizativo. Como manifestación de tal condición, gozan de "... poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito

[3] Autoridad Presupuestaria. Dictamen N° 226 del 01 de julio de 2008.
[4] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 1313-93 del 26 de marzo de 1993.

interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal...”[5]

En este mismo sentido ha declarado la Procuraduría General de la Republica lo siguiente:

“La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos. Cabe afirmar que la autonomía no es sino una garantía constitucional en función de las finalidades de la Universidad. La Universidad es una entidad formadora y transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia, susceptible de crear e intensificar el conocimiento. Y es en razón de estos fines que la Constitución ha considerado indispensable dotar a la Universidad de la garantía de autonomía, que le posibilita dictar las políticas dirigidas a la persecución de esas finalidades, dotarse de la organización que permita concretizarlas y autoadministrarse.

En el análisis de la autonomía universitaria debe tenerse claro que se trata de la protección de las funciones consustanciales a la Universidad, sea la actividad académica, la investigación y la acción social orientadas por la función de cambio social. Sin una autonomía en estos ámbitos, la Universidad no puede orientar la sociedad, inspirarla ni ser fuente de conocimiento. De allí la necesidad de dicha garantía”[6]*.*

Y más categóricamente ha manifestado que:

“Quiere decir esto que la Universidad tiene la potestad de emitir normas con fuerza de ley dentro de su materia o especialidad, intangibles e inderogables por las de la Asamblea; y también, ***que ésta se haya constitucionalmente inhibida para regular la materia de los servicios universitarios o académicos de alto nivel, por ser materia exclusiva de la universidad.****..”*[7]

A raíz de esta autonomía, y los roces que presenta la reforma pretendida, resultaría inviable por un vicio de inconstitucionalidad la aprobación de la misma de la forma en que se presenta actualmente; ya que, para evitar la antinomia señalada, será necesario reformar de igual forma el artículo 84 constitucional, con el objetivo de modificar la autonomía universitaria, y que de esa manera, se permita la imposición de directrices en materia financiera, por parte de la Asamblea Legislativa.

[5] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 1313-93 del 26 de marzo de 1993.
[6] Procuraduría General de la Republica. Dictamen N° C-269-2003 de 12 de septiembre de 2003.
[7] Procuraduría General de la Republica. Dictamen N° C-047-93 del 6 de abril de 1993.

IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Bajo el entendido de que la presente iniciativa es inviable por los vicios de inconstitucionalidad que presenta, a continuación, se exponen los aspectos de trámite y procedimientos propios de toda reforma constitucional.

Aprobación

De conformidad con el artículo 195 inciso 4) de la Constitución Política, este asunto requiere de una votación no menor a los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, sea treinta y ocho votos, en el segundo debate de la primea legislatura e igual mayoría calificada en los tres debates de la segunda legislatura.

Delegación

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena. Es de reserva exclusiva del Plenario legislativo, por tratarse de un Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política en correspondencia del artículo 124 de la Constitución Política:

> *…"No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política…"*[8]

Consultas

Obligatorias:

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Universidad de Costa Rica (UCR)
- Universidad Nacional (UNA)
- Instituto Tecnológico Costarricense (ITC)
- Universidad Nacional a Distancia (UNED)
- Universidad Técnica Nacional (UTN)

V. ANTECEDENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 1313-93 del 26 de marzo de 1993.

[8] *Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.*

- ✓ Procuraduría General de la Republica. Dictamen N° C-047-93 del 6 de abril de 1993.
- ✓ Procuraduría General de la Republica. Dictamen N° C-269-2003 de 12 de septiembre de 2003.
- ✓ Autoridad Presupuestaria. Dictamen N° 226 del 01 de julio de 2008.

Elaborado por: asv
/*lsch// 28-8-2019
c. archivo