

EL MARCO JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. REFLEXIÓN EN LAS CIRCUNSTANCIAS DEL PRESENTE, 2008¹

Jorge Enrique ROMERO-PÉREZ²

En homenaje a los estudiantes que hicieron posible en 1918, lo que la historia de América Latina registra como el movimiento estudiantil de la reforma de Córdoba de 1918.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma de Córdoba de 1918*. III. *Normas constitucionales de Costa Rica*. IV. *Nombramientos de autoridades universitarias*. V. *Sentencias o votos de la Sala Constitucional*. VI. *Posición de la Procuraduría General de la República*. VII. *Posición de la Contraloría General de la República*. VIII. *Posiciones de la Oficina Jurídica de la UCR*. IX. *Conclusión*.

El régimen jurídico de la Universidad de Costa Rica, está anclado en la autonomía constitucional.

¹ Documento preparado para la Comisión de Autonomía Universitaria, coordinada por la Máster Ivonne Robles Mohs, del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica; y, ponencia presentada al I Congreso Internacional y II Congreso Nacional Mexicano, en Veracruz, México. 2008.

² Director Instituto de Investigaciones Jurídicas. Catedrático de derecho administrativo de la Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

Esta competencia propia está referida a las funciones administrativas, políticas (de gestión pública) financieras, presupuestarias, de acción social, investigación y docencia.

El régimen jurídico de la Universidad de Costa Rica, está anclado en la autonomía constitucional.

Esta competencia propia está referida a las funciones administrativas, políticas (de gestión pública) financieras, presupuestarias, de acción social, investigación y docencia.

I. INTRODUCCIÓN

Se hará una exposición en torno al tema de la autonomía constitucional de las universidades públicas, en especial de la Universidad de Costa Rica, la más antigua del país.

La autonomía de las universidades públicas en Costa Rica tiene rango constitucional a partir de la Carta Magna de 1949.

Este régimen jurídico y político de las universidades públicas en América Latina, tiene su origen histórico en el movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba, Argentina, de 1918.

Por ello, se hace necesario hacer una breve referencia a este importante hecho de la reforma estudiantil de Córdoba de hace 90 años.

Un antecedente de este documento, es el libro que elaboramos en el 2004.

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

II. LA REFORMA ESTUDIANTIL DE CÓRDOBA DE 1918

Los estudiantes de la Universidad de Córdoba en 1918, hicieron un movimiento de protesta, con dos objetivos sobresalientes:

- a) Darle autonomía a la universidad, respecto de los poderes eclesiástico, militar, político, económico y gubernamental.
- b) La participación estudiantil con voto en los órganos decisorios universitarios en un 50%

El redactor del manifiesto estudiantil del 21 de junio de 1918, fue Deodoro Roca (1890- 1942).

Este documento histórico sostuvo que:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la hospitalización segura de los inválidos y – lo que es peor aún- el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara.

Las universidades han llegado a ser así un fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil.

Nuestro régimen universitario es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino: el derecho divino del profesorado

La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando.

Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y por consiguiente infecunda. To-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

da la educación es una larga obra de amor a los que aprenden.

El chasquido del látigo sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes. Por eso queremos arrancar de raíz en el organismo universitario el arcaico y bárbaro concepto de autoridad que en estas casas de estudio es un baluarte de absurda tiranía.

En el nombra del orden se nos quiere seguir burlando y embruteciendo. Proclamamos bien alto el derecho sagrado a la insurrección . universitario (Manifiesto de la juventud universitaria de Córdoba, 1918).

Este movimiento estudiantil de reforma se extendió por toda América Latina y dio lugar a movimientos políticos importantes, como la *Alianza Popular Revolucionaria Americana*, el *APRA* ,en el Perú, fundada por Víctor Haya de la Torre (1895- 1979).

Ahí en 1918, está la semilla de la universidad pública, autónoma, laica, popular y gratuita, con un gobierno de estudiantes y profesores, nacida como un ideal por el cual luchar. En esta ruta histórica ha sido relevante la incorporación, en el gobierno universitario del sector administrativo.

En este año del 2008, se cumplen noventa años de este histórico movimiento estudiantil universitario.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES DE COSTA RICA

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

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

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.

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, 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

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

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.

La autonomía de las universidades públicas está garantizada constitucionalmente.

III. NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Parte de la autonomía de la universidad pública es que puede darse su propia normativa; no, el Poder Legislativo.

La norma que regula la Universidad de Costa Rica se llama Estatuto Orgánico.

El numeral 39 de este estatuto manda que el Rector será nombrado por la Asamblea Universitaria para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto una sola vez consecutiva.

Esta Asamblea Universitaria está compuesta por profesores de régimen académico, estudiantes y jefes de las oficinas administrativas. La representación estudiantil será el 25% del total de los profesores miembros de esta Asamblea (numeral 13 del Estatuto).

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

Las demás autoridades universitarias son nombradas por profesores y estudiantes, al tenor de lo que dispone ese Estatuto.

IV. SENTENCIAS O VOTOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL

En una serie de sentencias o votos, la Sala Constitucional ha dado su criterio sobre el tema de la autonomía de las universidades públicas .

En este apartado presentaremos varios votos de este Tribunal de derechos humanos y de defensa de la Carta Magna, tal y como lo ha sostenido este tribunal.

1. *Voto 1313-93*

De acuerdo al artículo 84 de la Constitución Política, la autonomía se refiere a la facultad de organización y de darse el gobierno propio.

De conformidad con lo que dispone este artículo 84, las universidades 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 es especial, completa y por esto distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico . Las universidades 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 legítimamen-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

te se les ha encomendado. Las universidades públicas 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 (voto 495-92).

Son las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía, que corresponden 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.

2. *Voto 8867-02*

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.

En realidad, el artículo 84 constitucional establece una reserva normativa a favor de las universidades en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

universitario, disposiciones que integran de esta manera un subsistema jurídico particular. Lo anterior, no cabe interpretarlo en el sentido de que la universidad se encuentra desvinculada del ordenamiento estatal. Como bien se ha afirmado, la institución universitaria es una institución más dentro del Estado y ha de operar en el marco del ordenamiento general.

De estos votos de 1993 y 2002 se desprende que :

- a) La autonomía de las universidades públicas es completa, especial, diferente y privilegiada, respecto de las demás instituciones públicas descentralizadas.
- b) Los ámbitos de esa autonomía atañen a los aspectos administrativos, políticos, organizativos y financieros.
- c) El subsistema institucional y jurídico de las universidades públicas está dentro del Estado y del ordenamiento jurídico nacional. No se trata de *un Estado dentro de otro Estado*, sino de una situación en la cual (por ejemplo) el Poder Judicial puede intervenir cuando las autoridades universitarias violan la Constitución Política (*votos 4823-93 y 1306- 94*).

3. Voto 418- 91

La Universidad de Costa Rica tiene derecho a gobernarse, dentro de los límites de su autonomía, conforme a sus reglamentos en el quehacer que le es propio.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

Esta entidad pública puede promulgar sus respectivos reglamentos, en el ámbito de su competencia, como parte de sus facultades de gobierno y administración.

4. *Voto 366- 92*

La autonomía universitaria está contemplada constitucionalmente, otorgando la facultad a los centros de enseñanza universitaria superior pública- entre otras- de tener independencia funcional, por lo que para los efectos académicos, le son aplicables sus reglamentos internos.

La reglamentación interna que produce dicha universidad funciona o se le aplica como parte de esa independencia funcional. De acuerdo a su Estatuto Orgánico, artículo 30, inciso k) , le corresponde al Consejo Universitario promulgar los respectivos reglamentos.

5. *Voto 2914- 93*

Este amparo fue declarado con lugar, pues se afirmó que la Universidad de Costa Rica no puede poner requisitos en el currículo con efecto retroactivo, ya que esto viola el numeral 34 de la Constitución Política: A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Claro está que esta universidad puede establecer requisitos para los diversos currículos, pues está

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

dentro de su facultad de organización académico-curricular; pero, ello no le permite violar el citado artículo 34 constitucional.

6. *Voto 4823-93*

Las universidades públicas tienen el derecho de gobernarse con autonomía, salvo cuando las autoridades universitarias violen la Constitución política.

Es la Carta Magna la que en su artículo 84 manda que:

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 gobiernos 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 financiamiento.

No hay duda que ninguna persona, física o jurídica, privada o pública, está autorizada para violar la Carta Magna. El principio teórico es que todos estamos subordinados al ordenamiento jurídico, por ello se dice que se trata de un gobierno de leyes.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

7. *Voto 6681-93*

La Universidad de Costa Rica para revocar actos declarativos de derechos, debe acudir a la vía judicial.

En el caso concreto de que esa institución quiera revocar actos administrativos que han declarado derechos, para hacerlo debe ir al Poder Judicial, no puede hacerlo de oficio.

8. *Voto 200-94*

Hace una referencia a la libertad de cátedra, desarrollando el artículo 87 constitucional: La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.

Sin duda la libertad de cátedra está vinculada a la libertad de pensamiento y a la de comunicar nuestros pensamientos.

9. *Artículo 28 constitucional*

Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley (...).

10. *Artículo 29 constitucional*

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura, pero serán responsables de los abusos en el ejercicio de este derecho, en los casos y el modo que la ley establezca.

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

La *libertad de cátedra* 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 (*votos 3550-92 y 1313- 93*).

La *libertad de cátedra*, en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste en la posibilidad de expresar sus ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza.

La dimensión personal de la *libertad de cátedra* presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice, tanto desde la perspectiva individual como desde la institucional. Por ello, la organización y funcionamiento de las universidades son la base y la garantía de la *libertad de cátedra* (sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 212 de 1993, *Constitución Política de España*, con jurisprudencia, Madrid: Cívitas, pp. 185 y 186, 2002).

11. Voto 446- 94

Parte de la autonomía de la universidad es la de determinar los “pasos” de la carrera de acuerdo a la reglamentación respectiva.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

En este caso no hay duda que le corresponde a la universidad, mediante el reglamento pertinente, definir lo que procede en cuanto a los llamados “pasos” de la carrera.

12. *Voto 1306- 94*

El Poder Judicial no puede intervenir en la autonomía universitaria, salvo cuando las autoridades universitarias violan la Constitución política.

La primacía de la Carta Magna implica que cualquiera que la viole puede quedar bajo la jurisdicción del Poder Judicial.

13. *Voto 4395- 95*

La Universidad de Costa Rica puede regular las vías internas de ella, que son privadas y de uso restringido, pero de libre acceso para todo el que esté interesado de ingresar en la universidad en demanda de los servicios que ella presta. Por ello tiene una autonomía amplia (de acuerdo al artículo 85 CP) que le permita organizar sus servicios, pudiendo darse su propia reglamentación en cuanto al uso de las calles internas.

El artículo constitucional 85 manda lo relativo al patrimonio propio de las universidades públicas.

En esta sentencia se reitera la facultad que tiene la Universidad de Costa Rica de reglamentar el acceso y uso de las vías del *campus* universitario, la

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

cual califica las vías universitarias como privadas y de uso restringido.

14. *Voto 3655- 97*

La Sala Constitucional repite lo afirmado por la Sala Segunda Penal, en su resolución No. 273 del 1 de abril de 1975: los Tribunales de Justicia no tienen facultades legales para determinar el número de estudiantes que deban ser admitidos en la Universidad de Costa Rica y menos indicar en forma concreta quiénes deban serlo.

Se ratifica la autonomía universitaria en cuanto a que es la propia institución de enseñanza superior pública la que determina el número de estudiantes que se admitirán a ella y quiénes deban serlo. Es lo que se conoce como el *derecho de admisión* a la universidad.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nota: la Ley No. 6815 del 27 de setiembre de 1982 regula lo relativo a la Procuraduría General de la República. De acuerdo a su artículo 1 la Procuraduría General de la República es el órgano superior consultivo, técnico - jurídico, de la administración pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia.

Tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

Por Ley No. 6739 del 28 de abril de 1982, Ley orgánica del Ministerio de Justicia, se le confiere a la Procuraduría independencia administrativa.

La *Procuraduría General de la República* ha analizado este tema al relacionarse el mismo con diversas consultas planteadas tanto por la Universidad de Costa Rica como por otras universidades estatales.

Destacamos para efectos de este trabajo los siguientes pronunciamientos:

a) Mediante **dictamen del 6 de mayo del 2003 (C- 125- 03)** esta *Procuraduría* le comunica a la *Ministra de Planificación Nacional*, entre otras cosas , las siguientes:

- 1) el Plan nacional de desarrollo no vincula a *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo*.
- 2) Los *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo*, no están sujetos a evaluación.
- 3) Los *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo* están en la obligación de suministrar información; pero, no están sujetos a la evaluación de parte de los Ministerios de Hacienda y Planificación. Estos órganos del Poder Ejecutivo (Ministerios citados) no pueden evaluar a los órganos constitucionales diferentes al poder Ejecutivo, a partir del plan nacional de desarrollo o en orden al cumplimiento de este plan.
- 4) El suministro de informes por parte de los órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo, no autoriza a MIDEPLAN a evaluar su actividad.
- 5) Ni la independencia funcional de los órganos constitucionales ni la autonomía de los entes descentralizados- incluidas las municipalidades y las universidades públicas- les exime de *infor-*

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

mar a la Dirección General de Presupuesto Nacional sobre gestión, resultados y rendimiento de cuentas (artículos 1, d y 55 de la Ley No. 8131 del 2002, de administración financiera y presupuestos públicos)

6) El Poder Ejecutivo no puede evaluar a las universidades públicas, en razón de la autonomía de que éstas gozan.

7) El Poder Ejecutivo ni la Ley les puede imponer un proceso de planificación a las universidades públicas. Respecto de éstas no cabe una planificación o plan nacional de desarrollo vinculante, de parte de ese Poder.

b) C-269-2003 del 12 de septiembre de 2003. Dirigido al Rector de la Universidad de Costa Rica. Dispone el artículo 84 de la Carta Política:

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". (Así reformado por ley N° 5697 de 9 de junio de 1975)

La autonomía le garantiza a la Universidad independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, como es lo normal en tratándose de entes autónomos. Pero, además y a diferen-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

cia de esos entes autónomos, la autonomía permite a la Universidad "darse su organización y gobierno propios".

Dado su alcance, la autonomía de la Universidad es especial, por lo que no se subsume en lo dispuesto en el Título XIV de la Constitución relativo a las instituciones autónomas. La particularidad de la autonomía universitaria se origina, precisamente, en el reconocimiento de una autonomía en materia organizativa y de gobierno.

De manera que la Universidad reúne tres clases de autonomía: de gobierno, organización y administración.

Además, por el hecho mismo de que no se está en presencia de una de las entidades a que se refieren los artículos 188 y 189 de la Constitución, se sigue que la autonomía política es plena: no puede ser sometida a la ley.

Por consiguiente, es acertada la afirmación según la cual del Texto Constitucional se deriva que la independencia de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas. Especialidad y amplitud de la autonomía que las exime no sólo de la dirección del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Legislativa en orden a la regulación de su servicio.

La autonomía permite a la Universidad autodeterminarse, adoptar sus planes, programas, presupuestos, organización interna y darse su propio gobierno, definiendo además cómo se distribuyen sus competencias en el ámbito interno. Lo cual no sería posible si la autonomía no abarcara la facultad de normar lo académico y la adopción de los medios para satisfacer sus fines.

Una autonomía que, en criterio de la Sala Constitucional, tiene como finalidad procurar al ente "to-

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

das las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores." En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió in extenso a la autonomía universitaria:

(La Universidad cuenta) 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.* En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las ar-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

tes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, *el Estado Social de Derecho*, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior concepción no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.

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

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

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.

La Universidad goza también de autonomía administrativa. Una autonomía que garantiza el ejercicio de la función administrativa necesaria para el desarrollo de la competencia material del ente. Comprende el dictar los actos jurídicos y materiales necesarios para el cumplimiento de los cometidos públicos. Empero, debe resultar evidente que la autonomía administrativa se ejerce conforme al ordenamiento jurídico. Corresponde al legislador determinar las reglas que regulan el accionar administrativo, con lo que se concretiza el principio de legali-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

dad que necesariamente se aplica a las universidades en razón del artículo 11 de la Carta Política. La potestad de autoadministrarse no significa que el ente pueda decidir libremente cómo se administra, cuál es el régimen de contratación administrativa, a qué se sujeta ni cómo administra los recursos que le son asignados. Significa, por el contrario, que puede ejercer determinados poderes (contratar o realizar actos jurídicos como nombramientos, por ejemplo) destinados al manejo de sus recursos, pero realizarlos con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento. Gestión de recursos que supone la titularidad de un patrimonio propio y ante todo la facultad de disponer, dentro del marco jurídico, de dicho patrimonio. Podría incluso decirse que si existe un ámbito en que el legislador puede legislar, artículo 88 de la Constitución, es el referido a la actividad administrativa, actividad de carácter instrumental, aún cuando a veces se tienda a considerarla como sustancial.

Voto 1313- 93: La autonomía universitaria no genera para las universidades una situación de extraterritorialidad, que le impida someterse al ordenamiento jurídico costarricense y, en particular, que impida al legislador sujetarlas a determinadas regulaciones.

Conclusión:

Por lo antes expuesto, es criterio de la *Procuraduría General de la República*, que:

a) La potestad normativa propia de la Universidad está referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas nor-

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

mas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.

b) Como parte de la Hacienda Pública, la Universidad está sujeta al ordenamiento de fiscalización de esa Hacienda. Este ordenamiento no contempla a los entes públicos en sus funciones sustanciales sino en su condición de integrantes de la Hacienda Pública, titulares de fondos públicos que administran, disponen y controlan.

c) Forma parte del ordenamiento de la Hacienda Pública la regulación del control interno, tanto en lo que se refiere a los órganos integrantes como a las competencias que les corresponden.

d) Conforme el principio de competencia, en tratándose de disposiciones referidas al sistema de fiscalización de la Hacienda Pública, la Universidad debe regirse no por las propias normas internas que emita, sino por las disposiciones constitucionales, legales y aquéllas emitidas por la Contraloría General de la República en el ámbito de su competencia.

e) Las disposiciones del artículo 31 de la Ley de Control Interno, norma de organización de la administración financiera, se dirigen a mantener la independencia y objetividad de las auditorías internas, en tanto elementos fundamentales del sistema de fiscalización. Es, pues, una norma del sistema de fiscalización de la Hacienda Pública.

f) Al no estar involucrada la especialidad funcional de la Universidad, el artículo 31 de la Ley General de Control Interno no violenta la autonomía universitaria, en concreto, la autonomía de organización.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

VI. POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nota: la Contraloría tiene a su cargo el control jurídico contable de la hacienda pública, de acuerdo al numeral constitucional 183, párrafo primero: “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores”.

Ley No. 7428 del 26 de agosto de 1994, relativa a esta Contraloría, artículo 1: “La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta ley”.

1. *Oficio No. DI-CR-192 del 26 de octubre, 2001, remitido por la Contraloría a la Universidad de Costa Rica*

El sometimiento de las Universidades estatales y particularmente de la Universidad de Costa Rica al principio de legalidad implica no solo la potestad de la Asamblea Legislativa de dictar normas que le afectan directamente (siempre y cuando no se refieran al cumplimiento de sus fines), sino también la plena aplicación de aquellas normas generales que no tienen relación con la regulación interna de la Universidad para el cumplimiento de sus objetivos.

Desde esta perspectiva, lo que cabe cuestionarse es si la designación del auditor interno de la Universidad de Costa Rica es una facultad que se enmarca

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

dentro de ese ámbito de autonomía reconocido a ese centro de enseñanza o si por el contrario es un requerimiento que dicho centro de enseñanza debe cumplir como componente de la Hacienda Pública sujeto al bloque de legalidad.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 61, establece que cada sujeto componente de la Hacienda Pública tendrá una auditoría interna, la cual deberá contar con los recursos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Como excepción, la Contraloría podrá disponer, por vía reglamentaria o por disposición singular, los casos en que no se justifique la existencia de una auditoría interna.

Las auditorías internas, como parte del sistema de control y fiscalización que regula la ley y del cual la Contraloría es rector (artículo 1 de la Ley Orgánica), tienen una importancia cardinal en el cumplimiento de las funciones de control y fiscalización de la Hacienda Pública y del logro de los fines de dicho sistema. En ese sentido, a la Contraloría se le otorgan una serie de potestades orientadas al logro de tales fines, entre ellas la emisión de disposiciones de acatamiento obligatorio a los distintos componentes del sistema, dentro de los cuales se encuentran las unidades de auditoría interna y la administración activa.

En razón de ese carácter fundamental de las auditorías internas para el adecuado control y fiscalización de la Hacienda Pública, y en aras del debido logro del objeto de la actividad de auditoría interna, en la Ley Orgánica citada, de acuerdo con criterios técnicos y doctrinarios —reconocidos a nivel internacional por organismos competentes en la materia—, se preceptúan garantías indispensables para el cumplimiento a cabalidad de las funciones de au-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

ditoría interna. Dentro de dichas garantías se contemplan las relativas a la independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa, el nombramiento del auditor y subauditor por tiempo indefinido y su dependencia orgánica del máximo jerarca (artículo 62), y el procedimiento agravado para suspender o destituir a dichos titulares (artículo 15). La inobservancia de alguna de las condiciones citadas, o de otras contenidas en dicha Ley, propician la existencia de situaciones que menoscaban el ejercicio de la auditoría interna, pues, fundamentalmente, se compromete la objetividad de esa labor, lo que incide directamente, entre otros, en la calidad, la debida cobertura y continuidad de la fiscalización integral de la entidad a la que pertenece esa unidad, todo ello en detrimento del logro de su objeto y de los objetivos organizacionales, y, en consecuencia, de los fines del sistema de control y fiscalización al que pertenecen.

Esta normativa, por tutelar un interés fundamental como es la debida tutela de la Hacienda Pública y por no incidir en el ámbito de organización interno de la Universidad de Costa Rica indispensable para el debido cumplimiento de sus objetivos, pertenece a ese ámbito de legalidad dentro del que se encuentra inmerso esa institución. Al igual que una institución autónoma tiene independencia administrativa y no por ello puede sustraerse de la aplicación de las disposiciones referentes a su debida fiscalización y consecuentemente a las normas que regulan el nombramiento de sus auditores internos, la Universidad de Costa Rica, con fundamento igualmente en esa autonomía administrativa, no puede pretender su desapplicación. En ese sentido, en congruencia con las necesidades de tutela de la disposición de

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

fondos públicos y con los parámetros constitucionales que aseguran la autonomía administrativa, política y organizativa a favor de las Universidades estatales, la normativa en referencia no afecta en forma directa el cumplimiento de los fines de estos centros de enseñanza y que es la razón última para reconocer su autonomía. Además, desde una perspectiva constitucional, es una interpretación que debe privar en razón del evidente interés público sobre el que se fundamentan las competencias de esta Contraloría. Incluso, desde un punto de vista de la jerarquía normativa, la Ley Orgánica prevalece sobre el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, de ahí que en caso de conflicto debe prevalecer la primera de ellas.

Con fundamento en estas consideraciones, es nuestro criterio que no resulta procedente nombrar al Contralor de la Universidad de Costa Rica por tiempo definido.

2. Oficio No. DI-CR-234 de 16 de junio, 2003 de la Contraloría dirigido a la Universidad de Costa Rica.

Asunto: aplicación de la Ley General de Control Interno a la Universidad de Costa Rica.

No obstante lo expuesto anteriormente, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de la Procuraduría General de la República y de esta Contraloría General de la República, han advertido que la autonomía universitaria no debe ser interpretada en el sentido de que se considere que los entes universitarios estatales están aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico, toda vez que dichas entidades de educación superior se encuentran

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

Por lo tanto, es claro que las universidades están sometidas a aquellas disposiciones legales que afectan, en igual forma, a todos los demás destinatarios de las mismas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de situaciones comunes a dichos sujetos y que precisamente escapan o no están comprendidas dentro de su especialización funcional, pese a que de manera indirecta llegaran a interferir con la prestación de su servicio y su organización.

Una vez aclarado el punto en relación del sometimiento de la Universidad de Costa Rica a las leyes dictadas por la Asamblea Legislativa, siempre y cuando como se indicó no se refieran al cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados estos centros de educación, se puede determinar el ámbito de aplicación de la Ley General de Control Interno, particularmente si esta ley le es aplicable a los centros universitarios.

Así tenemos que el artículo 1° de la Ley General de Control Interno regula dentro de su ámbito de aplicación y contenido que *“esta ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.”*

Es por ello que para determinar si los entes universitarios, concretamente en la consulta en estudio la Universidad de Costa Rica, se encuentra sometida a esta ley, cabe preguntarse si son sujetos de la fiscalización de la Contraloría General de la República, lo cual se encuentra estipulado en el numeral 4 de nuestra Ley Orgánica: “La Contraloría General de la

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública”.

Este tema ha sido ampliamente discutido y resuelto por este Órgano Contralor, indicando claramente, de conformidad con el numeral supra transcrito, que la Universidad de Costa Rica, es un ente integrante de la Hacienda Pública, y por lo tanto está bajo la fiscalización de esta Contraloría General.

Al respecto, en el oficio N° 16204-95 del 12 de diciembre de 1995 se indicó lo siguiente:

La Contraloría General sí tiene facultad para fiscalizar a los entes universitarios, es decir, son sujetos de fiscalización de la Contraloría y en consecuencia, les resulta aplicable la Ley de General Control Interno.

De lo expuesto se concluye que la Ley General de Control Interno si es de aplicación a la Universidad de Costa Rica, para lo cual no necesita ningún acuerdo de las Autoridades Universitarias, que ratifique o indique la sujeción al mencionado cuerpo legal.

Es por lo anterior que, desde la entrada en vigencia de la Ley en mención, los funcionarios de Auditoría Interna de la Universidad, debieron empezar a cumplir con la misma, lo cual incluye las prohibiciones allí contenidas. Concretamente a partir del 4 de setiembre del año pasado, los funcionarios de dicho departamento tuvieron que dejar de prestar sus servicios profesionales a nivel privado, en caso contrario estarían violentando las prohibiciones contenidas en el artículo 34 y podrían ser objeto de las sanciones y responsabilidades que estipula el capítulo V de la ley. Aspecto, que corresponde vigilar

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

adecuadamente al Auditor Interno y al Consejo Universitario de esa Universidad de Costa Rica.

3. Oficio No. DI-CR-356 del 27 de agosto, 2003 de la Contraloría a la Procuraduría

La Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y esta Contraloría General de la República han advertido, que la autonomía con que cuentan las universidades estatales, no puede asimilarse o interpretarse de forma tal, que se considere a dichos entes, aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico como un todo normativo, toda vez que sin lugar a dudas dichas entidades de educación superior se encuentran inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

Por lo tanto es claro que las universidades están sometidas a aquellas disposiciones legales que afectan, en igual forma a todos los demás destinatarios de las mismas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de situaciones comunes a dichos sujetos que precisamente escapan o no están comprendidas, dentro de su especialización funcional, pese a que de manera indirecta llegarán a interferir con la prestación de su servicio y su organización.

Una vez aclarado el tema de la autonomía universitaria, sus límites y específicamente el sometimiento de la Universidad de Costa Rica a las leyes dictadas por la Asamblea Legislativa; siempre y cuando como se indicó, no se refieran al cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados estos centros de educación.

Es con base en lo anterior, que el criterio de esta Contraloría General de la República ha sido reiterativo en el cumplimiento del numeral 31 de la Ley

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

General de Control Interno y del artículo 62 de su Ley Orgánica, que estipulan la obligación de que el Auditor y Subauditor Internos se contraten a tiempo indefinido; normas que no tienen como objeto regular la relación laboral en el ámbito administrativo y organizacional, materia que de conformidad con el ordenamiento jurídico es resorte exclusivo de la Universidad de Costa Rica.

El artículo 31 de la Ley General de Control Interno no viola la Constitución Política en virtud de que no interviene en lo esencial de la autonomía universitaria, en virtud de que la disposición en comentario no se dirige a aspectos de educación superior, sino que pretende entre otros, como ya se dijo garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de la labor de la Auditoría Interna, en aras de un adecuado control de los sistemas de control interno y del manejo de los fondos públicos.

VII. POSICIONES DE LA OFICINA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

1. *Posición histórica de la Oficina Jurídica.*

En cuanto al tema de la autonomía universitaria, la posición histórica de la Oficina Jurídica, departamento legal de la Institución, no ha sido controversial ni incongruente con las posiciones de la Sala Constitucional, la Procuraduría o la doctrina jurídica, más bien, la posición jurídico institucional ha sido pacífica hasta el año 2005, donde se nota un cambio de posición, de la cual nos ocuparemos en el siguiente aparte.

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

Algunos de los pronunciamientos en donde se destaca la aplicación dentro a la Universidad de Costa Rica, de normativa emitida tanto por la Asamblea Legislativa como por parte del Gobierno central, son los siguientes:

- OJ-33-80: cuanto a la necesaria consulta al Archivo Nacional previo a la supresión de documentación por parte de la Universidad.
- OJ-186-90: se resalta como la autonomía constitucional con que cuenta la Universidad de Costa Rica no le permite reglamentar aspectos contrarios a lo estipulado por la Ley General de la Administración Pública.
- OJ-84-80: este pronunciamiento señala expresamente la obligatoriedad de acatamiento de los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, teniendo en consideración que la autonomía con que cuenta la Universidad tiene sus límites establecidos en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.
- OJ-38-80: aplicación de la Ley del sueldo adicional de servidores en instituciones autónomas.
- OJ-33-80: con respecto a la jornada máxima en el caso de los médicos, se establece la aplicación de la Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos.

Posición reciente de la Oficina Jurídica.

Extractos de pronunciamientos esgrimidos en diversos pronunciamientos de la Oficina Jurídica durante el período marzo- diciembre del 2005 (posteriores a una presentación del Dr. Baudrit Carrillo, Director de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica, en Asamblea Universitaria Plebiscitaria de un análisis sobre el tópico):

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

1. *OJ-0498-2005 del 12 de abril del 2005*

... No se trata de que la Universidad de Costa Rica tenga, ahora, el capricho de querer salirse del régimen general aplicable a las instituciones estatales. No se trata de que quiera ejercitar indebidos privilegios. De lo que se trata es de constatar, como verdaderamente sucede, que la Universidad de Costa Rica no se encuentra incluida dentro de ese régimen general. Ostenta, no cabe duda alguna, una situación particular o especial que no puede confundirse con el régimen general de las instituciones estatales, ni ser absorbida por él. No se trata de que quiera salirse de él, sino que se trata de que nunca ha estado dentro de tal régimen general.

2. *OJ-1073-2006 del 22 de agosto del 2006*

... Los principios y procedimientos contenidos en la Ley General de Control Interno no son directamente aplicables al ámbito propio de la Universidad de Costa Rica debido a la independencia de funciones y a la plena capacidad jurídica otorgadas por la Constitución Política. Sin embargo, la Universidad sí puede aplicarlos por analogía, siempre que no riñan con el gobierno y la organización que la Universidad se ha dado a sí misma.

3. *OJ-29-2007*

... En forma alguna puedo aceptar, como Director de la Oficina Jurídica de esta Universi-

JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ

dad, ni como universitario, que se insinúe la existencia de alguna subordinación de la Universidad de Costa Rica, de sus autoridades, de sus órganos superiores o de su Rectora, con respecto a la Contraloría General de la República o a la interna Oficina de Contraloría Universitaria.

No puedo admitir que, so pretexto de vigilar la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República- o la Oficina de Contraloría Universitaria- vengan a convertirse en superiores jerárquicos de la Universidad de Costa Rica, invadiendo sus competencias, limitando sus legítimas atribuciones e imponiéndole deberes u obligaciones de cumplimiento inexorable.

Véase en igual sentido los oficios de la oficina Jurídica: OJ-460-2005, OJ-544-2005, OJ-631-2005, OJ-654-2005, OJ-963-2005, OJ-1811-2005, OJ-1877-2005 (Carla López y Wagner Cascante, *in toto*).

IX. CONCLUSIÓN

Las universidades públicas de Costa Rica gozan de una autonomía constitucional con el fin de darle una cobertura concordante con los fines asignados a estos entes en los campos de la docencia, investigación y acción social.

El disfrute de este régimen constitucional de cobertura no ha sido pacífico, sino que diversas instancias de derecho público han realizado interpretaciones que lesionan ese régimen de autonomía garantizado por la Carta Magna.

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA...

Por diversas razones, las presiones en contra de la universidad pública, como centro de pensamiento y de acción libre, para subordinarlas al poder político, económico, burocrático o de otro orden, siempre hay que tomarlas en cuenta para entender las relaciones universidad pública- sociedad- mercado y Estado.