

EDICIÓN ESPECIAL
SIEDIN - 21 DE ABRIL 2010

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez
Catedrático Humboldt 2010

DEFENSA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA PÚBLICA



SIEDIN
UCR



DEFENSA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA PÚBLICA

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez
Catedrático Humboldt 2010



12 de Abril

“Día de la Autonomía Universitaria”

*(Acuerdo firme unánime, del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica,
sesión extraordinaria N.º 5435, artículo único,
jueves 15 de abril de 2010)*

*Las fotos que se publican corresponden al lunes 12 de abril del 2010,
día en que los policías de la OIJ y de Seguridad Pública,
invaden el campus de la Universidad de Costa Rica.*

378.101.097.286
R763d

Romero Pérez, Jorge Enrique, 1943-
Defensa de la autonomía universitaria /
presentación y edición Jorge Enrique Romero
Pérez. - 1. ed. - San José, C.R. : Universidad
de Costa Rica, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, SIEDIN, 2010.
xl, 123 p.

ISBN 978-9977-15-201-1

1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA –
COSTA RICA. 2. UNIVERSIDADES PÚBLICAS
– LEGISLACION. 3. UNIVERSIDAD DE COSTA
RICA – REGLAMENTOS. I. Título.

CIP/2138
CC/SIBDI.UCR

Instituto de Investigaciones Jurídicas
www.ij.derecho.ucr.ac.cr

Secretaría Tel. (506) 2511-5136
Fax (506) 2511-5402
juris@cariari.ucr.ac.cr

Técnica Administrativa II
Tel/fax (506) 2511-5260
raguilar@derecho.ucr.ac.cr

Primera edición: 2010

Fotografías de portada e interna: *Juan Carlos Fallas*

© Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.
San Pedro, Montes de Oca. San José, Costa Rica.
Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados.
Hecho el depósito de ley.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Rectora

Dra. Yamileth González García

Director Consejo Universitario

Dr. Oldemar Rodríguez Rojas

Vicerrectora de Docencia

Dra. Libia Herrero Uribe

Vicerrector de Investigación

Dr. Henning Jensen Pennington

Vicerrectora de Acción Social

Dra. María Pérez Yglesias

Vicerrector de Administración

M. Sc. Héctor González Morera

Vicerrector de Vida Estudiantil

M.L. Carlos Villalobos Villalobos

Decana Sistema de Estudios de Posgrado

Dra. Gabriela Marín Raventos

Coordinador de la Comisión Editorial

M. Sc. Julián Monge Nájera

FACULTAD DE DERECHO

Decano

Dr. Daniel Gadea Nieto

Vicedecano

Máster Jorge Jiménez Bolaños

Director del Posgrado

Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada

Área de Docencia

Msc. Jorge Jiménez Bolaños

Área de Acción Social

Lic. Roberto Sossa Sandí

Área de Investigación

Dr. Olivier Remy Gassiot

Área de Asuntos Estudiantiles

Lic. Frank Álvarez Hernández

Área de Informática Jurídica

Licda. Anahí Fajardo Torres

Biblioteca

Licda. Alcira Cascante Ardón

Jefe Administrativo

Máster Marcos Arias Hernández

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Consejo Asesor y Editorial

<i>Dr. Daniel Gadea Nieto</i>	Decano
<i>Máster Jorge Jiménez Bolaños</i>	Vice Decano
<i>Dr. Julio Jurado Fernández</i>	Sub- Director del Instituto
<i>Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada</i>	Director del Posgrado
<i>Máster Francisco Enríquez Solano</i>	Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y representante del Area de Ciencias Sociales
<i>Máster Rubén Chacón Castro</i>	Investigador
<i>Licda. Alcira Cascante Ardón</i>	Directora de la Biblioteca
<i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i>	Director del Instituto

Consejo Científico

<i>Dr. Julio Jurado Fernández</i>	Sub- Director del Instituto
<i>Dr. Minor E. Salas Solís</i>	Investigador
<i>Lic Gustavo González Solano</i>	Investigador
<i>Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada</i>	Director del Posgrado
<i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i>	Director del Instituto

Personal Administrativo

<i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i>	Director del Instituto
<i>Dr. Julio Jurado Fernández</i>	Sub- Director del Instituto
<i>Licda. Ruth Aguilar Segura</i>	Técnica Administrativa II
<i>Srta. Wendy Lobo Chinchilla</i>	Secretaria
<i>Bach. Peter Mac Courtney Arias</i>	Administrador web y asistente en el área de computo

Agradecimiento

Mi gratitud a la Universidad de Costa Rica por ser el soporte humano y académico que me ha permitido desarrollar una vida dedicada a la investigación, acción social y docencia.

Mi agradecimiento a la Vicerrectoría de Investigación y a su Titular el Dr. Henning Jensen Pennington, por haber otorgado el patrocinio destinado a la publicación de esta obra.

Asimismo mi gratitud a la Vicerrectoría de Investigación y al Servicio Alemán de Intercambio Académico por haberme designado Catedrático Humboldt 2010.

Índice

Agradecimiento.....	xi
A modo de presentación:	xv
Pronunciamiento del Consejo Universitario	
Universidad de Costa Rica.....	xv
Rectoría Universidad de Costa Rica informa	xix
Pronunciamiento de Consejo Nacional de Rectores	xxi
Poder Judicial reconoce autonomía universitaria	xxiii
Acuerdo Poder Judicial-Universidad de Costa Rica	xxv
Pronunciamiento del Consejo Universitario	
Universidad Estatal a Distancia	xxvii
Pronunciamiento del Consejo Universitario	
Universidad Nacional.....	xxix
Pronunciamiento del Consejo Institucional	
Instituto Tecnológico.....	xxxiii
OIJ viola la Constitución Política.	
Dr. Jorge Enrique Romero Pérez.....	xxxv
El fuero universitario.	
Dr. Jorge Enrique Romero Pérez.....	xxxvii
Introducción	3
I. La reforma estudiantil de Córdoba de 1918	3
II. Normas constitucionales de Costa Rica	9
III. Nombramientos de autoridades universitarias	11
IV. Sentencias o votos de la Sala Constitucional.....	13

V.	Posición de la Procuraduría General de la República...	21
VI.	Posición de la Contraloría General de la República	29
VII.	Posiciones de la Oficina Jurídica de la UCR.....	37
VIII.	Criterios universitarios	41
IX.	Ley de Control Interno	45
X.	Reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria.....	47
XI.	Análisis del voto 8283-09	59
XII.	Resoluciones del TSE violatorias de la autonomía universitaria.....	69
XIII.	El Fondo especial para el financiamiento de la educación superior universitaria estatal (FEES)..	93
	Conclusión.....	97
	Glosario.....	99
	Bibliografía	115

A modo de presentación

A raíz de la violación a la autonomía constitucional de la Universidad de Costa Rica, consagrada en la letra y el espíritu del artículo 84 de la Carta Magna (como Constitución Formal y Material), en la costumbre constitucional y en la jurisprudencia de la Sala Constitucional (voto 1313- 93, entre muchos otros), por parte de policías del Ministerio de Seguridad Pública como del Organismo de Investigaciones del Poder Judicial, el lunes 12 de abril (declarado por las universidades públicas, el día de la autonomía universitaria) del 2010, se emitieron los siguientes documentos:

Pronunciamiento del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica sobre la autonomía universitaria Jueves 15 de abril del 2010

Sobre los acontecimientos del 12 de Abril y la Autonomía Universitaria

*(Acuerdo firme unánime, sesión extraordinaria N.º 5435, artículo único,
jueves 15 de abril de 2010)*

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE:**

1. La Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo 84, establece:

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.

2. La Sala Constitucional, en el voto N.º 1313-93, confirma los alcances y el significado de la autonomía universitaria, del siguiente modo:

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 aquellas 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 posibilidades para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.

3. La Universidad de Costa Rica, como institución de educación superior pública e Institución Benemérita de la Educación y la Cultura Costarricense, siempre ha actuado apegada al principio de legalidad y nunca ha permitido ni permitirá que el campus universitario sea refugio delincencial alguno.
4. La Universidad de Costa Rica, en sus setenta años de historia, nunca había sido objeto de una invasión y ocupación del campus como la que tuvo lugar en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, el día 12 de abril, por parte de funcionarios del Ministerio Público, del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y de la Fuerza Pública.
5. Ante la comisión de un supuesto delito, atribuido a un funcionario de la Universidad de Costa Rica, el OIJ, bajo las órdenes del Ministerio Público, llevó a cabo un operativo técnico para recabar prueba incriminatoria, convirtiéndolo, para todos los efectos, en un allanamiento ilegal del campus universitario, sin autorización ni presencia de juez natural ni de defensor público. Esta acción, ya de por sí, es violatoria de obligaciones constitucionales y del debido proceso judicial. Además, abusando de su autoridad, el Ministerio Público no solo mantuvo el allanamiento ilegal, sino que lo reforzó con decenas de agentes armados del OIJ y de la Fuerza Pública, que ingresaron en la Universidad aun después de haberse cumplido con la detención y el retiro del sospecho del campus.

6. De haberse utilizado los mecanismos usuales: información, coordinación y apoyo de las autoridades universitarias, con toda certeza se habría cumplido el objetivo del operativo, sin necesidad de la invasión del campus y la consecuente violación de la autonomía universitaria, en donde fueron agredidos en su integridad física profesores, funcionarios administrativos y estudiantes, privando de la libertad a cinco de ellos, dos de los cuales ameritaron atención hospitalaria, debido a las heridas y lesiones recibidas.
7. Estos deplorables acontecimientos, que nunca debieron haber sucedido, pues violentan profundamente el Estado de Derecho y a la sociedad costarricense, deberán quedar registrados en la memoria universitaria, para ser tomados en consideración por las actuales y venideras generaciones, de modo que se revitalice en el alma nacional y universitaria la trascendencia y la relevancia de la autonomía universitaria.

ACUERDA:

1. Deplorar y condenar la actuación del Organismo de Investigación Judicial y la del Ministerio de Seguridad Pública al invadir y ocupar el campus de la Sede Rodrigo Facio el día 12 de abril, dado que atenta contra la Autonomía Especial universitaria, consagrada en la Constitución Política de la República de Costa Rica.
2. Rechazar el abuso de autoridad y el uso desproporcionado e injustificado de la fuerza contra la comunidad universitaria, poniendo en riesgo la seguridad de las personas, de los bienes de la Institución y de particulares, con un proceder alejado de las aspiraciones democráticas y pacíficas de la sociedad costarricense.
3. Condenar que el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial abandonaran en esta ocasión la práctica de coordinar sus acciones con las autoridades universitarias en el cumplimiento de sus funciones, como ha sido habitual en los pocos casos antes presentados a lo largo de sus setenta años de historia.
4. Rechazar las declaraciones de los jefes del OIJ y del Ministerio Público, en las que intentan justificar y legitimar lo actuado por sus dependencias, en la medida en que se apartan e irrespetan las prácticas de coordinación que siempre han existido con la Universidad de Costa Rica.

5. Solicitar al Poder Judicial que inicie una investigación sobre la actuación de los funcionarios y las funcionarias que dirigieron el operativo y cometieron faltas, con el fin de sentar las responsabilidades del caso.
6. Condenar toda acción delictiva cometida eventualmente por algún funcionario o funcionaria universitaria, como la de cualquier otra persona, y manifestar categóricamente a la comunidad nacional que la Universidad de Costa Rica nunca ha encubierto ni encubrirá jamás acciones delictivas en su campus.
7. Repudiar la distorsión mediática de los hechos que apuntan a desprestigiar a la Universidad de Costa Rica. A su vez, hacemos un llamado a la comunidad universitaria y nacional a mantenerse alerta e informada sobre estos acontecimientos, y adoptar una actitud crítica ante la información que recibe.
8. Reiterar el compromiso de la Universidad de Costa Rica con el ordenamiento jurídico y su disposición de colaborar con las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana.
9. Declarar institucionalmente el 12 de Abril como el “**Día de la Autonomía Universitaria**”.
10. Comunicar de manera directa este acuerdo al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo.
11. Publicar en los diferentes medios de comunicación el presente pronunciamiento y darle la mayor difusión.

La Rectoría de la Universidad de Costa Rica informa:

El día lunes 12 de abril del 2010, una fiscal de la República y funcionarios del OIJ actuando en un operativo judicial con billetes marcados, por su falta de coordinación con las autoridades universitarias, provocaron que, en persecución de una persona investigada, ingresaran oficiales de ese Organismo al campus universitario. Estos oficiales conducían vehículos con placas particulares y vidrios polarizados, ingresando unos sobre las jardineras y otros forzaron las barras de control, en un claro irrespeto a los protocolos de ingreso establecidos por la Institución y su derecho a regularlo.

Ante la forma violenta en que ingresaron lo oficiales del OIJ, y en vista de que omitieron informar a las autoridades universitarias la ejecución del operativo, nuestros oficiales de seguridad, en el cumplimiento de su deber, les exigieron su identificación, a los que no respondieron y sin mayor reparo continuaron en persecución de la persona investigada, y posteriormente se califica esta situación como una obstrucción a una diligencia judicial.

Lograron detener a la persona objeto de la investigación y luego de la revisión, no encontraron los billetes marcados, por lo que una vez cumplido con el protocolo, trasladaron al investigado al Segundo Circuito Judicial.

Ya terminada la diligencia judicial, ingresaron al campus universitario alrededor de 50 oficiales del OIJ fuertemente armados, de manera abrupta e irresponsable, cuya presencia en el campus ya no se justificaba en virtud de que la diligencia judicial había terminado, y en un claro ejercicio ilegal de sus atribuciones, la emprendieron a golpes contra miembros de la comunidad universitaria, que, molesta reclamaba su forma de proceder y su injustificada presencia en el campus.

En sus 70 años de existencia, la Benemérita Universidad de Costa Rica, nunca se ha opuesto a que de manera coordinada y sin atropellos injustificados y al margen de la ley, se ejecuten en el campus las resoluciones judiciales, en un marco de un mutuo respeto inter-institucional.

Jueves 15 de abril del 2010.

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

Considerando que:

- PRIMERO: La autonomía universitaria ha sido elevada en Costa Rica a rango constitucional con el propósito de garantizar a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal las condiciones jurídicas necesarias para que lleven a cabo con total independencia su misión, dotándolas también con capacidad plena para darse su propio Gobierno y administrar en forma independiente la Hacienda universitaria. Esta independencia constitucional es especial y superior a cualquier otra existente en el país.
- SEGUNDO: El uso y destino de la Hacienda universitaria se encuentra sujeto a la potestad de Gobierno de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, las que han emitido su propio régimen jurídico de orden y seguridad internos. Todo campus universitario está sometido a estas disposiciones que son de acatamiento obligatorio, tanto para las autoridades propias como nacionales.
- TERCERO: El campus universitario está destinado a la investigación científica, al cultivo de las artes y las letras en su máxima expresión, a analizar y criticar con objetividad y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política, económica de Costa Rica y del mundo, propulsando los más altos valores científicos, materiales y espirituales, y jamás ha sido utilizado para cohonestar la delincuencia ni como albergue de reos ni delincuentes.
- CUARTO: La irrupción de la Policía Judicial al campus universitario de la Universidad de Costa Rica, sin requerimiento, autorización ni coordinación previas con las autoridades universitarias competentes, implicó ignorar el régimen de orden y seguridad al que este inmueble está sometido.

QUINTO: Las Instituciones de Educación Superior Universitaria siempre hemos colaborado y coordinado con los cuerpos de policía administrativa y judicial, y lo seguiremos haciendo, para la persecución y captura de delincuentes, pero con igual firmeza nos opondremos a que esta colaboración se haga en detrimento y violación de la normativa propia de la autonomía universitaria.

SE ACUERDA:

- A.- Censurar enérgicamente la actuación de los funcionarios del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), que ingresaron abruptamente el pasado 12 de abril al campus de la Universidad de Costa Rica, sin la debida coordinación con las autoridades universitarias competentes, hechos que sin duda, violentan la autonomía universitaria. Nunca una Universidad ha defendido hechos delictivos, ni ha protegido delincuentes, ni permitiremos nunca que en nuestras instituciones se den actuaciones al margen de la Ley y del orden público.
- B.- Manifiestar nuestra solidaridad incondicional con la defensa de la autonomía y el respeto por la Universidad de Costa Rica.
- C.- Hacer un fuerte llamado a las y los estudiantes y al cuerpo institucional, para que, con la serenidad y el respeto que nos caracteriza y que nos otorga la academia y nuestro buen juicio, no se permitan nuevos disturbios que afecten la buena marcha institucional.

Miércoles 14 de abril del 2010

Poder Judicial reconoce autonomía universitaria

Rocío Marín González

El Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y la Dra. Yamileth González, Rectora de la UCR, acordaron la creación de una comisión de coordinación interinstitucional.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Paulino Mora, reconoció esta tarde la autonomía universitaria, según lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política.

Luego de una reunión en la que participaron miembros de la Corte Plena y autoridades universitarias encabezadas por la Dra. Yamileth González García, Rectora de la UCR, el Dr. Mora lamentó los hechos acontecidos el pasado lunes 12 de abril y manifestó que es necesario sacar lecciones de la situación para evitar situaciones similares en el futuro.

Informó que la Inspección Judicial analizará los hechos con el fin de que la Corte cuente con suficientes elementos de juicio para tomar las decisiones del caso, inclusive la aplicación del régimen disciplinario si fuera necesario.

El Presidente de la Corte se mostró satisfecho por la reunión del día de hoy que a su juicio es una manifestación más de la institucionalidad del país y del respeto que los costarricenses sienten por sus instituciones y de las posibilidades que da nuestro sistema democrático de analizar las diferencias y llegar a acuerdos satisfactorios.

El Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y la Dra. Yamileth González, Rectora de la UCR, acordaron la creación de una comisión de coordinación interinstitucional.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Paulino Mora, reconoció esta tarde la autonomía universitaria, según lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política.

Luego de una reunión en la que participaron miembros de la Corte Plena y autoridades universitarias encabezadas por la Dra. Yamileth González García, Rectora de la UCR, el Dr. Mora lamentó los hechos acontecidos el pasado lunes 12 de abril y manifestó que es necesario sacar lecciones de la situación para evitar situaciones similares en el futuro.

Informó que la Inspección Judicial analizará los hechos con el fin de que la Corte cuente con suficientes elementos de juicio para tomar las decisiones del caso, inclusive la aplicación del régimen disciplinario si fuera necesario.

El Presidente de la Corte se mostró satisfecho por la reunión del día de hoy que a su juicio es una manifestación más de la institucionalidad del país y del respeto que los costarricenses sienten por sus instituciones y de las posibilidades que da nuestro sistema democrático de analizar las diferencias y llegar a acuerdos satisfactorios.

La comunidad universitaria se lanzó a las calles a defender el principio de autonomía universitaria. La marcha salió del campus Rodrigo Facio a las 10 a.m. con la participación de académicos, estudiantes y administrativos de las cuatro universidades públicas.

Indicó que en la próxima sesión la Corte Plena dará trámite a la solicitud que presentaron hoy los miembros del Consejo Universitario de la UCR para ser recibidos en una de sus sesiones.

En torno al caso que originó los hechos y las detenciones que se dieron a raíz del enfrentamiento el Dr. Mora aclaró que si bien la Corte actúa en el ámbito administrativo en casos como este, no lo hace desde el punto de vista jurisdiccional, pues esa instancia no puede sustituir la acción del juez que goza de independencia garantizada por la Constitución.

La Dra. Yamileth González García, Rectora de la UCR, dijo por su parte que pese a los hechos lamentables que a su juicio mancillaron la autonomía universitaria, es satisfactorio que el día de hoy ambas instituciones hayan reafirmado algunos de los principios que defienden y comparten.

Reiteró que, de la misma forma que se ha hecho desde el propio día de los hechos, la Universidad de Costa Rica reconoce la jurisdicción del Poder Judicial como lo señala también la Constitución Política.

Solidariamente, los rectores Olman Segura Bonilla, de la UNA; Eugenio Trejos Benavides, del ITCR; y Luis Guillermo Carpio Malavassi, de la UNED, acuerparon a la Rectora de la UCR durante la reunión con las autoridades del Poder Judicial.

Para la Rectora será importante el trabajo conjunto que acordaron realizar ambas instituciones para afinar aún más los mecanismos de coordinación para casos tan excepcionales como el del 12 de abril.

La idea, indicó, es que las autoridades policiales puedan actuar de forma expedita, sin menoscabo de la autonomía universitaria.

“Hay décadas de una forma de operar frente a las circunstancias que implican acciones delictivas que pueden ocurrir en el campus universitario y de acuerdo a ese protocolo se ha actuado. Hay que revisar la trayectoria de trabajo conjunto y definirla más claramente”.

Ante las inquietudes de la prensa, la Dra. González indicó que la Institución indagará las acciones que supuestamente cometió la persona que está siendo indagada, para tomar las acciones que correspondan. Asimismo las acciones que se presentaron alrededor del caso, pues si de la investigación se desprende que hubo procedimientos que no fueron los adecuados, también se tomarán medidas.

Como parte de un acuerdo conjunto en los próximos días tanto la Corte como la UCR, nombrarán a las personas que participaran en la Comisión de Coordinación Interinstitucional.

Acuerdo Poder Judicial-Universidad de Costa Rica

Jueves 15 de abril 2010

- Ambas instituciones lamentan los hechos ocurridos el pasado lunes 12 de abril en la sede de la Universidad Rodrigo Facio.
- El Poder Judicial reconoce la autonomía universitaria según los alcances del artículo 84 de la Constitución Política.
- La Universidad de Costa Rica reconoce la jurisdicción del Poder Judicial según lo dispone el artículo 153 de la Constitución Política.
- La trayectoria de ambas instituciones es sólida y frente a los hechos concretos sucedidos esta semana acuerdan establecer un grupo de trabajo conjunto para fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación institucionales que permitan canalizar de mejor manera el ejercicio de las potestades constitucionales encomendadas constitucionalmente a cada institución.
- Asimismo acuerdan someterse a las decisiones de los tribunales de justicia que se dicten en los casos sometidos a su conocimiento en relación con las investigaciones y procedimientos que los hechos anteriores ameritan.

*Dr. Luis Paulino Mora
Presidente
de la Corte Suprema de Justicia*

*Dra. Yamileth González García
Rectora de la
Universidad de Costa Rica*

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

CONSEJO UNIVERSITARIO

ACUERDO TOMADO EN SESIÓN 2026-2010

Art. IV, inciso 2, celebrada el jueves 15 de abril del 2010

Considerando:

1. Los lamentables hechos ocurridos en la Universidad de Costa Rica el día 12 de abril del 2010 pasado.
2. Lo que establece la Constitución Política de la República de Costa Rica en el artículo 84 al indicar que las universidades públicas gozan de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobiernos propios.
3. La UNED como institución de Educación Pública y como institución Benemérita de la Educación y de la Cultura, siempre ha estado comprometida con la gestión y transmisión de los principios de paz, libertad, tolerancia y respeto.
4. La proporcionalidad y prudencia deben prevalecer como principios de todas las instituciones del país, incluidas las universidades.

Se acuerda en firme:

1. Manifestar al país nuestro incondicional compromiso con la defensa de la autonomía universitaria consagrada en nuestra Constitución Política.
2. Reprobar la acción inconstitucional del Organismo de Investigación Judicial y de la Fuerza Pública en hechos mencionados en el considerando No. 1. 3. Solidarizarse con la Universidad de Costa Rica, institución hermana, en sus acciones de defensa de la autonomía universitaria.

4. Repudiar enérgicamente toda manifestación de violencia o abuso de autoridad sin importar su origen.
5. Solicitar al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Poder Ejecutivo una investigación exhaustiva de la forma de actuar de los oficiales que ingresaron al campus universitario el día 12 de abril del 2010.
6. Reiterar nuestro compromiso de colaborar con las autoridades del país, cuando se trata de investigar algún hecho delictivo en que esté implicado un integrante de nuestra comunidad universitaria, respetando los procedimientos de coordinación, que han sido norma entre las instituciones.
7. Instar a nuestras unidades académicas a que la autonomía sea el tema de discusión y reflexión para hacer conciencia, en nuestros estudiantes en particular y en la comunidad universitaria, en general, de sus alcances y de nuestra misión a favor del bien común.
8. Hacer nuestro el punto 9 del acuerdo 5435 del Consejo Universitario de la Universidad Costa Rica y declarar el 12 de abril como el día de la autonomía universitaria.
9. Publicar este acuerdo en los medios de comunicación social.

Pronunciamento sobre la violación de la autonomía universitaria

Consejo Universitario. Universidad Nacional de Costa Rica

Sesión celebrada el jueves 15 de abril del 2010; Acta No. 3066,

según el Artículo Segundo, Inciso V.

Considerando:

1. El principio de Autonomía Universitaria como conquista del movimiento estudiantil internacional constituye el eje fundamental sobre el cual gira el funcionamiento integral de nuestro quehacer.

La Visión crítica, propositiva e independiente de los gobiernos de ese momento, constituye el mayor logro alcanzado por esta histórica reivindicación. Los alcances de la Autonomía Universitaria trascienden la visión estática, limitada y supeditada a interpretaciones restrictivas; por el contrario recogen en su seno un enfoque dinámico de la historia que ha posibilitado un quehacer reflexivo, crítico y alternativo ante las instancias del poder formal y la ciudadanía en general.

2. El precepto constitucional de la Autonomía Universitaria, del cual se deriva la inviolabilidad de los recintos universitarios, evidencia un gran orgullo y una conquista para el pueblo costarricense, consecuentemente su defensa ocupa un lugar preponderante en las luchas universitarias.
3. El profundo respeto que las universidades públicas, como gestoras de conocimiento y formación de nuestros jóvenes, han mostrado a la institucionalidad del país y al cuerpo normativo y legal que lo sustenta.
4. El compromiso de las universidades públicas de seguir coordinando institucionalmente, como se ha hecho en el pasado, y la necesidad de crear conjuntamente protocolos claros para realizar las acciones para atender la lucha contra la inseguridad y la delincuencia, dentro del respeto a las instituciones y el derecho de los ciudadanos consagrados en la Constitución Política.

5. El lunes 12 de abril del 2010, se suscitaron hechos lamentables, pues en forma inadmisibles e injustificables un grupo excesivo de agentes del Organismo de Investigaciones Judiciales y miembros de la Fuerza Pública, irrumpieron, de forma prepotente y desmedida, en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica, sin coordinación alguna con las autoridades internas de esa institución. Esa acción que atenta contra la Autonomía Universitaria, derivó en golpes y en la detención de estudiantes y funcionarios.
6. Las declaraciones sesgadas del señor Fiscal General I de la República y el señor director del Organismo de Investigación Judicial, quienes interpretan en forma limitada el principio de Autonomía Universitaria y lo direccionan a justificar el atropello realizado por sus subordinados y a amenazar con futuras intervenciones policiales con las mismas características.
7. La necesidad de prevenir acerca del peligro de que se construya “un Estado policial” que, con el argumento de la lucha contra la delincuencia y la corrupción, lucha necesaria y justa, legitime la violación de instituciones y de derechos constitucionales, así como la pérdida de valores y costumbres propias de la sociedad costarricense.

Se acuerda en firme:

- A.- Repudiar la actuación de los agentes del organismo de investigación judicial y de la fuerza pública, que injustificadamente y con gran violencia y prepotencia arremetieron en contra de la autonomía universitaria.
- B.- Solidarizarnos con las y los compañeros de la Universidad de Costa Rica, quienes dignamente y en defensa de la autonomía universitaria fueron maltratados y detenidos por los cuerpos de seguridad.
- C.- Solicitar a la Corte Suprema de Justicia, a la Ministra de Seguridad que realicen, de forma inmediata, las investigaciones administrativas necesarias para determinar y sentar las responsabilidades correspondientes contra los funcionarios públicos que ejecutaron las acciones abusivas y contrarias al ordenamiento jurídico, el pasado 20 abril.
- D.- Además, que se ejecuten las acciones de capacitación y sensibilización necesarias que garanticen a la comunidad nacional y universitaria que hechos como los anteriores, de violencia, prepotencia y abuso, no se repitan.

- E.- Solicitar a la Presidenta electa, Sra. Laura Chinchilla, que realice las gestiones necesarias ante el Organismo de Investigación Judicial y ante el ministerio público, que garanticen que situaciones como las acontecidas el pasado 12 de abril en la Universidad de Costa Rica, no se vuelvan a repetir; y, además, garantice a la comunidad nacional, una acción conjunta y coordinada contra la delincuencia, que respete la Autonomía Universitaria, el ordenamiento jurídico nacional y los derechos constitucionales.

- F.- Reiterar a la Presidenta electa el interés, compromiso y disposición de esta casa de estudios, para trabajar juntos en el establecimiento de protocolos y en la atención, prevención y represión de la delincuencia, dentro de una acción sistemática y coordinada que garantice efectividad, en un contexto de respeto a los derechos e instituciones constitucionales y a la tradición costarricense.

Pronunciamiento del Consejo Institucional en defensa de la Autonomía Universitaria, del Instituto Tecnológico de Costa Rica con motivo de los altercados ocurridos en el Campus Universitario Rodrigo Facio (UCR) el día 12 de abril del 2010

(Sesión Ordinaria No. 2656, Artículo 10, del 15 de abril del 2010)

CONSIDERANDO QUE:

1. La Autonomía es uno de los más preciados valores de la Universidad Pública. Ella garantiza el ejercicio pleno de la libertad de expresión y de la libertad de cátedra y nos otorga la necesaria libertad e independencia, para cumplir con la vocación universitaria de ser la “conciencia lúcida” de la Sociedad y de la Patria.
2. La Autonomía es la esfera jurídica y moral de derechos y garantías que corresponden a la naturaleza y esencia del quehacer universitario. Protege a la Universidad de las presiones e imposiciones derivadas de los cambiantes intereses de la Política y de los eventuales perjuicios provocados por los vaivenes de la Economía. Es decir, la Autonomía es la más alta garantía de Libertad política y de Independencia financiera. Por ello, nuestra autonomía debe ser defendida conforme a nuestro sistema democrático y de derecho, contrario a lo que ha sucedido y sucede en los regímenes autoritarios y dictatoriales que procuran violentar, disminuir o extinguir la autonomía de las Universidades Públicas, invadiendo sus campus, coartando sus libertades de expresión, de acción, de cátedra, y recortando sus presupuestos.
3. Resulta, pues, evidente, que la autonomía universitaria tiene relación directa con las libertades y funciones académicas, con la Hacienda Universitaria –de la cual el Campus es parte fundamental- y con las potestades constitucionales de auto organización y autogobierno sobre sus funciones y sobre su Patrimonio o Hacienda.

4. La irrupción de fuerzas policiales al Campus de cualquier Universidad Pública, sin previa autorización y coordinación con las autoridades universitarias, –salvo calificadísimas excepciones, por ejemplo cuando la vida humana está en riesgo inminente– viola el Régimen Autónomo de las Universidades, establecido en el artículo 84 de nuestra Constitución Política y consagrado por el Derecho Consuetudinario.
5. El recurso a la violencia, por parte de las autoridades policiales, y la reacción violenta al mismo, por parte de integrantes de la comunidad universitaria, no parece un camino idóneo ni efectivo para procurar soluciones legales, justas y duraderas a situaciones de discrepancia entre personas civiles y policías. Los hechos censurables ocurridos el pasado 12 de abril en el campus de la Universidad de Costa Rica y generados por la desmedida acción policial, evidencian que el recurso a la violencia hace que un asunto de relativa sencillez y de poca cuantía, se convierta en una situación conflictiva que ya está teniendo graves consecuencias.

ACUERDA:

- a. Manifiestar nuestra solidaridad con la Dra. Yamileth González García, Rectora de la Universidad de Costa Rica y su Consejo de Rectoría, con el Consejo Universitario y con toda la comunidad de la UCR, que está sufriendo la violación de su Autonomía y se apresta a defenderla con las herramientas del diálogo, la dignidad y la no violencia activa.
- b. Solicitar a los máximos Jerarcas de los tres poderes de la República, que, cada uno desde sus ámbitos de acción y competencia, realicen las acciones necesarias para garantizar que nunca más se repita en Costa Rica tan grave violación a la Autonomía Universitaria.
- c. Reiterar nuestra plena disposición a autorizar, colaborar y coordinar con las autoridades judiciales y administrativas su eventual ingreso a nuestros Campus, siempre y cuando tal ingreso sea legalmente procedente y necesario y se haga de conformidad con los procedimientos establecidos autónomamente por nuestra Universidad.
- d. Garantizar a la sociedad costarricense que el Instituto Tecnológico de Costa Rica, en ninguno de sus Campus, permitirá el refugio de prófugos ni delincuentes, ni en modo alguno obstaculizará las acciones policiales realizadas con el debido respeto a nuestra Autonomía.

- e. Exhortar a nuestra comunidad institucional a mantener una actitud atenta, informada y dispuesta a la defensa de la Autonomía Universitaria.
- f. Reafirmar las sendas del diálogo, desde los valores y el espíritu propios de la Academia, de la conciliación, de la no violencia y del respeto a la constitucionalidad y a la legalidad en todas sus dimensiones, como marco fundamental para defender y profundizar nuestra especial autonomía.
- g. Comunicar este acuerdo a la comunidad institucional y nacional, a los Consejos Universitarios de las Universidades Estatales, al Consejo Nacional de Rectores, y a los Poderes de la República.
- h. Publicar este acuerdo en un medio de prensa nacional.
- i. Notificar. *ACUERDO FIRME.*

_____ • _____

OIJ viola la Constitución Política

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

El artículo 12 de la Carta Magna manda:

Se proscribe el Ejército como institución permanente.

Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.

Hubo dos hechos recientes de la policía judicial que constituyen violación a este numeral 12 constitucional:

1) El día jueves 8 de abril del 2010, La Nación informa que:

Agentes del OIJ protestan por regreso de oficial cuestionado

Nicolás Aguilar R. naguilar@nacion.com

San José (Redacción). Agentes de la Sección de Fraudes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) suspendieron esta mañana durante casi dos horas su trabajo para protestar por el regreso al grupo de un oficial cuestionado.

El investigador fue suspendido hace tres años luego de ser vinculado con una banda de estafadores a la que ofreció “vender” información policial.

Según Francisco Segura, subdirector del OIJ, el agente demandó el pago de \$5 millones pero la banda que contactó no le pagó ese dinero.

“Es un caso de corrupción muy grave. Sabemos que se ofrecía información sobre las investigaciones que se realizaban y también alertarían acerca de los operativos lo que ponía en peligro la vida de nuestros oficiales”, recordó Segura.

El agente cuestionado fue absuelto recientemente en un juicio y entonces acudió al Consejo Superior del Poder Judicial para ser reinstalado en su puesto.

Su regreso a Fraudes “escandalizó” a sus compañeros quienes esta mañana decidieron suspender labores y salir a la calle, con el rostro cubierto con pasamontañas, para protestar y demandar acciones concretas contra la corrupción.

“No perjudicamos al usuario porque dejamos compañeros atendiendo a la gente. Además, esta tarde nos quedaremos hasta más tarde para reponer el tiempo que utilizamos en esta protesta”, dijo un investigador.

El reclamo de los judiciales fue apoyado por el subdirector del OIJ quien recordó que Inspección Judicial debe ahora retomar el caso del agente investigado y, eventualmente, solicitar la revocatoria de su nombramiento.

Acerca del oficial, a quien solo identificaron como de apellido Camacho, trascendió que la mañana de hoy solicitó vacaciones y se las concedieron.

No fue posible localizarlo para conocer su versión (*aquí termina la información periodística; las cursivas no son del original*).

Queda probado que los oficiales de la OIJ usaron pasamontañas (rostro cubierto para evitar la identificación facial).

Hay una foto de Mario Rojas (Nación citada) en la cual aparecen los oficiales de la OIJ usando pasamontañas, conversando con el sub-director de la OIJ, Francisco Segura.

2) Reunión de oficiales del OIJ con el Director de este organismo judicial para demostrarle su apoyo y manifestar su desacuerdo con el documento firmado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Paulino Mora y la Rectora de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González, acordando investigar lo sucedido en esta universidad, el día lunes 12 de abril del 2010 (reportaje de Canal 11, en la edición de las 6 de la tarde del día jueves 15 de abril del 2010).

En estas dos actividades de policías de la OIJ (Organismo de Investigación Judicial), se ha violado el numeral constitucional 12, citado, ya que: las fuerzas militares y las fuerzas de policía, *estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.*

Ante esta grave, abierta y evidente violación de la
Carta Magna por parte de la OIJ,
no hay consecuencias ni responsabilidades ni sanciones.

El Fuero Universitario

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez

Ante la violación de derechos humanos y la transgresión de la autonomía e independencia de la Universidad de Costa Rica, ocurrida el día 12 de abril del 2010, hago la siguiente reflexión:

En la Edad Media, las primeras universidades europeas (Bologna, Salamanca, Paris, Oxford, Cambridge, etc.) defendieron su institucionalidad frente al poder militar, económico, político, eclesiástico.

Maestros y estudiantes hicieron valer su espacio vital académico ante las arbitrariedades, atropellos y agresiones del Poder. Surge así lo que modernamente se llama autonomía o independencia de las universidades, como centro de pensamiento y de formación de profesionales en todos los campos.

En todo el mundo, los gobiernos han atropellado a las universidades. La reforma o el grito universitario de Córdoba en Argentina en 1918, para América Latina fue la chispa que se extendió por todos los países al sur del Río Bravo. La independencia universitaria ha costado sangre y luchas de universitarios. Se trata de un hecho social y de un fenómeno político, es decir, ligado al Poder de los grupos dominantes y de las oligarquías; y, sus medios de represión y de dominación.

Posteriormente, el derecho se fue construyendo para delinear y configurar esa autonomía o independencia de las universidades, tanto en las Constituciones Políticas, como en Costa Rica, y en las respectivas leyes.

El hecho fundamental y clave para la independencia y autonomía de las universidades, es su protección y defensa frente al Poder político, económico, militar y eclesiástico, a lo largo de la historia.

Por ejemplo, la matanza de Tlatelolco en la plaza de las tres Culturas, el 2 de octubre de 1968, fue el resultado trágico de la invasión de la UNAM el 30 de julio de 1968, por parte del ejército mexicano. Este fue el hecho desencadenante de la brutal agresión de este ejército.

Hace 40 años, para este mismo mes de abril, estudiantes de segunda enseñanza, por miles y alumnos de la Universidad de Costa Rica, acompañados de sus padres, sindicalistas, oficinistas y obreros dimos la lucha

contra el contrato-ley con la compañía de Estados Unidos Alcoa. Igual que ahora, los medios de manipulación y desinformación colectivos nos atacaron con las consignas de que éramos comunistas, revoltosos y peligrosos.

Hoy, esos medios manipuladores y mentirosos, en una estrategia de la falsedad y la provocación del miedo, atacan a la Universidad de Costa Rica, uno de los pocos espacios críticos y de impugnación que quedan en el país. Y, sin duda el más importante centro académico, a lo largo de su historia, que ha graduado cuadros de profesionales, en todos los campos, que han alimentado al sector público y al privado, de los profesionales que han necesitado y necesitan.

La independencia y la autonomía es, ante el producto mismo de la historia secular universitaria, la lucha por la protección y la defensa de esta institución. Es una realidad política, del ejercicio del Poder —de todo tipo— contra la universidad. El derecho, como norma jurídica, lo ha traducido a su lenguaje.

Así, el artículo constitucional 84 manda que las universidades públicas gozan de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Por su parte, la Sala Constitucional, en el voto 1313-93 ha definido claramente en qué consiste esta autonomía e independencia, en el plano jurídico. Este voto o sentencia afirma que la autonomía es especial, completa y por esto distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico. Esta autonomía es administrativa, política, organizativa, funcional y financiera (**voto 366-92**).

En el plano de los hechos, cada vez que el poder, del tipo que sea, atropelle y agrede a la universidad, tendrá la respuesta firme y contundente de los universitarios que sabemos que tenemos que defender nuestra casa frente a la agresión. La historia del mundo así lo ha demostrado y lo seguirá demostrando.

Esa prensa tendenciosa y amarillista llama a la violación de la autonomía e independencia política y de los derechos humanos, “**zafarrancho**” (que en su acepción coloquial, es riña). No solo corrompen la realidad, sino también corrompen el lenguaje.

Se debe pedir ante la violación a la autonomía que ha sufrido la Universidad de Costa Rica, que se haga una investigación sobre el proceder de la OIJ; se le pida a los Consejos Universitarios de las demás universidades públicas que se pronuncien sobre esta violación institucional; que un conjunto de personalidades hagan un manifiesto de apoyo a la universidad pública, que se investigue la actuación de los policías de Seguridad

Pública. Que se denuncie la manipulación y desinformación de los medios de prensa sobre esta violación institucional a la Universidad de Costa Rica y la violación de los derechos humanos de las mujeres y hombres que defendieron a la Universidad de Costa Rica por la agresión desmedida y el atropello a la autonomía e independencia universitaria.

Jueves 14 de abril del 2010

Entraremos cuantas veces lo consideremos necesario a las universidades; y, que la policía de cada universidad no entorpezca el operativo; porque de ser así, las universidades serán cuevas de delincuentes.

Abogado Jorge Rojas Vargas, carnet 4933

Director Organismo de Investigación Judicial

*(Entrevista de Telenoticias, el viernes 16 de abril del 2010; 7:35 p.m.
Declaraciones dadas un día después del acuerdo firmado entre el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Paulino Mora y la Rectora de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González).*



Policías de la OIJ en el Campus de la Universidad de Costa Rica, el lunes 12 de abril del 2010

DEFENSA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA PÚBLICA

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez*

Catedrático Humboldt 2010

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.

(**) 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.

Versión modificada, ampliada y puesta al día para el año 2010.

(*) Director Instituto de Investigaciones Jurídicas. Catedrático de Derecho Administrativo Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. Académico de Número; y, de Silla de la Academia de Historia y Geografía de Costa Rica. Catedrático Humboldt 2010.

La educación debe ser considerada un bien social y no un medio para obtener ganancias sujeto a los criterios de una sociedad globalizada y consumista.

*Dra. Yamileth González García,
Rectora de la Universidad de Costa Rica
(La Nación, Los candidatos y la educación superior pública, 13/01/2010, p. 29 A)*

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.

I. La reforma estudiantil de Córdoba de 1918

Los estudiantes de la Universidad de Córdoba en 1918, hicieron un movimiento de protesta (“el grito de Córdoba”), 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. Toda 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 nombre del orden se nos quiere seguir burlando y embruteciendo. Proclamamos bien alto el derecho sagrado a la insurrección universitaria (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 (González, 2006).

La historiadora Dra. Yamileth González García, Rectora de la Universidad de Costa Rica (pp. 19 a 29, 2006) nos da una relevante información sobre esta reforma estudiantil de Córdoba, en estos términos:

El Movimiento de Córdoba, iniciado en junio de 1918, constituye un primer enfrentamiento en torno a la concepción de la universidad latinoamericana, en el marco de una sociedad en proceso de profundo cambio. América Latina ha logrado consolidar un modelo de desarrollo basado en la economía de exportación, el cual provoca transformaciones sociales significativas. Entre ellas, por ejemplo, el crecimiento del proletariado y de los sectores medios, los procesos de urbanización, la construcción de ferrocarriles, la navegación a vapor, el mejoramiento de la infraestructura. Frente a una sociedad diferente, la universidad se ve enfrentada a redefinir sus funciones.

La Reforma de Córdoba constituye el primer cuestionamiento serio en torno al carácter de la universidad latinoamericana, y se gesta en un país que, aunque comparte una serie de problemáticas con el resto de los países del continente, tiene sus claras especificidades. El gaucho y el indígena son masivamente aniquilados y se opta por la inmigración europea: por miles, los portugueses, los italianos y los españoles se integran a los diversos trabajos en el campo y, poco a poco, empiezan a asumir los negocios y el comercio en diversas ciudades.

Integrados a las luchas sociales, muchos inmigrantes europeos abonan y fortalecen las demandas de los trabajadores del Cono Sur.

Las universidades, a principios del siglo XX, constituyen espacios del poder conservador, con esquemas de organización y funcionamientos obsoletos.

El Movimiento de Córdoba se da como una seria crítica a la universidad, en particular conservadora, elitista, decadente y corrupta.

La universidad argentina es calificada como un espacio en el que predomina el autoritarismo, la mediocridad y la rutina académica; donde ha quedado olvidada la misión educadora.

Hipólito Yrigoyen (1850-1933), asume la Presidencia por el Partido Radical, en 1916, y con él emergen los grupos medios.

Así, en Córdoba acontece el choque entre una universidad de herencia colonial, dogmática y retrógrada, y una juventud deseosa de una educación pública, democrática y moderna.

El populista gobierno de Yrigoyen, les presta ayuda a gestores del movimiento de Córdoba, como una forma de deteriorar más el poder conservador. Este apoyo al movimiento un marcado sesgo político.

La Universidad de Córdoba, fundada a principios siglo XVIII, constituye un bastión del clero y de la oligarquía argentina. De las universidades argentinas es, en 1918, la más apegada a la tradición colonial.

Entre los hechos que desencadenan el movimiento, cabe señalar:

- Una conferencia “herética” sobre los incas, pronunciada en 1916 por el joven poeta Arturo Capdevilla (1889-1967, cordobés, Argentina) que enciende la polémica entre conservadores y liberales.
- El Centro de Estudiantes de Medicina de Córdoba protesta por la supresión del internado en el hospital de clínicas y rechaza las razones alegadas de moralidad y carencia de recursos.
- Las demandas estudiantiles no son atendidas y a las protestas de los estudiantes de medicina se unen los de ingeniería y

derecho. Organizan, en marzo de 1918, un comité pro-reforma que decreta la huelga general y lanza un manifiesto “a la juventud argentina”. Las autoridades responden clausurando la institución, ante lo cual “los estudiantes se lanzan a las calles cantando la Marsellesa y proclaman su decisión irrevocable de seguir adelante”.

- El gobierno de Irigoyen accede a la petición estudiantil, decreta la intervención de la universidad con la finalidad de estudiar los motivos y hechos “que han producido la actual situación y adoptar las medidas conducentes a normalizar su funcionamiento. Como resultado, los estatutos son modificados y se plantea la democratización del gobierno universitario. En lo sucesivo, los profesores elegirán decanos y consejeros, y éstos al rector. Sin embargo, en la primera elección del rector, “los electores rompen sus compromisos con los estudiantes y eligen a un representante del sector tradicional”.

En Córdoba es instalado el **Primer Congreso Nacional de Estudiantes**, y el 8 de setiembre, 83 estudiantes toman el edificio de la universidad en un intento por reabrirla bajo su dirección. Los presidentes de las federaciones asumen los decanatos de las facultades. Estas acciones provocan que los estudiantes sean detenidos y procesados por sedición.

Mientras tanto, la huelga estudiantil se extiende a todo el país y se suman a ella algunos gremios de trabajadores. El gobierno decreta una nueva intervención de la universidad, esta vez a cargo del propio Ministro de Instrucción Pública, quien reforma los estatutos e incorpora a ellos muchos de los reclamos estudiantiles. Por primera vez, adquieren vigencia varios de los postulados del movimiento reformista. Electas las nuevas autoridades, la universidad reabre sus puertas.

De Córdoba, las inquietudes reformistas desbordan fronteras argentinas e invaden las universidades del continente.

La Reforma de Córdoba plantea una serie de principios, hoy en día con gran vigencia en muchas de las universidades latinoamericanas:

- La autonomía universitaria: política, económica, administrativa.
- Nombramiento de las autoridades de la universidad y elección de los cuerpos directivos por la propia comunidad universitaria, con participación de todos los elementos constitutivos (profesores, estudiantes y graduados).
- Concursos de oposiciones para la selección del profesorado y la periodicidad de las cátedras. Se pretende que los docentes no sean inamovibles y así evitar profesores caducos e inadecuados.
- Libertad de docencia.
- Asistencia libre.
- Gratuidad de la enseñanza.
- Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza.
- Democratización del ingreso a la universidad y asistencia social a los estudiantes.
- Desarrollo de la extensión universitaria, con la idea de fortalecer la función social de la universidad. Proyección de la cultura universitaria hacia el pueblo y preocupación por los problemas nacionales.
- Trabajo en pro de la unidad latinoamericana y contra las dictaduras y el imperialismo.

En este año del 2010, se cumplen noventa y dos 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 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 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 período 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).

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.

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 legítimamente 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.

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 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:

- 1- La autonomía de las universidades públicas es completa, especial, diferente y privilegiada, respecto de las demás instituciones públicas descentralizadas.
- 2- Los ámbitos de esa autonomía atañen a los aspectos administrativos, políticos, organizativos y financieros.
- 3- 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).

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.

Comentario:

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

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.

Comentario:

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.

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.

Comentario:

Claro está que esta universidad puede establecer requisitos para los diversos currículos, pues está dentro de su facultad de organización académico- curricular; pero, ello no le permite violar el citado artículo constitucional 34.

Voto 4823-93

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

Comentario:

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.

Voto 6681-93

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

Comentario:

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.

Voto 200- 94

Hace una referencia a la libertad de cátedra, desarrollando el artículo constitucional 87:

La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.

Comentario:

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

Artículo constitucional 28

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

Artículo constitucional 29

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.

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: Civitas, pp. 185 y 186, 2002).

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.

Comentario:

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.

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 un 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.

Comentario:

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

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.

Comentario:

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.

Voto 13281-07

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

Comentario:

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

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.

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 contestar diversas consultas planteadas 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- la independencia funcional de los órganos constitucionales ni la autonomía de los entes descentralizados- incluidas las municipalidades y las universidades públicas- les exime de informar 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 diferencia 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 “*todas 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 artes 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 conceptualización 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 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 legalidad 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 de la Procuraduría General de la República

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

- 1-. 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 normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.
- 2-. 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.
- 3-. 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.
- 4-. 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.
- 5-. 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.

- 6-. 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 y, en concreto, la autonomía de organización.

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.

A).- 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 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 auditoría 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 desaplicación. En ese sentido, en congruencia con las necesidades de tutela de la disposición de 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.

B).- Oficio No. DI-CR-234 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 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 1º 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 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 adecuadamente al Auditor Interno y al Consejo Universitario de esa Universidad de Costa Rica.

C).- 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 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.

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.

2. Posición reciente de la Oficina Jurídica.

Extractos de pronunciamientos emitidos en diversos pronunciamientos de la Oficina Jurídica.

- **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”.

- **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.”

- **OJ-29-2007**

“... En forma alguna puedo aceptar, como Director de la Oficina Jurídica de esta Universidad, ni como universitario, que se insinue 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).

VIII. Criterios universitarios

a) **Dr. Luis Baudrit Carrillo**

Distintas manifestaciones de la autonomía universitaria

La autonomía comprende distintas manifestaciones, entre las que pueden destacarse la capacidad para gobernarse y, particularmente, la capacidad para organizarse.

Tales alcances de la autonomía, establecidos por la Constitución Política, impiden que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo puedan interferir regulando las actividades de la institución o estableciendo su organización. Cualquier norma, disposición o lineamiento emanados del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo carecen de efectos sobre la esfera de autonomía: no obligan, ni vinculan en forma alguna.

Por tales motivos, las leyes que atribuyan a la Contraloría General facultades para interferir en la gestión o en la organización de las instituciones públicas, es decir, para intervenir –activamente– en su gobierno y en su organización, no son aplicables a la Universidad de Costa Rica. La institución universitaria se administra, se gobierna y se organiza mediante las normas, disposiciones o directrices emanadas de ella misma.

La Contraloría General, lo mismo que la Oficina de Contraloría Universitaria, no tienen funciones de “administración activa”. La Constitución le otorga a la Contraloría General funciones de vigilancia, de fiscalización, de evaluación o control de resultados y de rendición de cuentas.

Otra cosa, totalmente diferente, son las funciones adicionales que por disposición legal, autorizadas por la Constitución, se le hayan agregado a la Contraloría General, constituyendo funciones atípicas. Estas otras funciones de carácter legal, en cuanto interfieran o lesionen la esfera constituida por la autonomía consagrada en la Constitución, no pueden ser aplicada a la Universidad de Costa Rica (Baudrit, p. 38, 2009).

El gobierno y la organización universitarios

No es correcta la afirmación de que la fiscalización y el control de la hacienda pública, sean funciones atribuidas a la Contraloría General de la República por la Constitución Política. Lo que sí otorga es la simple vigilancia de la hacienda pública.

El reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria fue aprobado, publicado y se encuentra plenamente vigente. No se trata de un proyecto ni de una propuesta. Este reglamento no necesita ser aprobado, adicionalmente, por la Contraloría General de la República, como lo pretende la División jurídica y fiscalizadora de esa Contraloría (oficio OJ-1691-2009 del 29 de setiembre del 2009; también, al respecto, cito el acuerdo IV de la sesión No. 5363 del miércoles 17 de junio del 2009, del Consejo Universitario de la UCR).

Bien expresa el Dr. Luis Baudrit la Universidad (pública) no posee extraterritorialidad, ni la reclama. Tampoco pretende la desapplicación de las leyes ni su desobediencia. Lo que si defiende es su autonomía, su plena capacidad jurídica para organizarse, para gobernarse, para contratar. En consecuencia, las normas que le son aplicables no son todas las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa (Baudrit, 2009, pág. 30).

Este mismo autor expresa que la Oficina Jurídica de la UCR, nunca ha puesto en duda las funciones de vigilancia de la hacienda pública que competen a la Contraloría General de la República y que, como fiscalización, recaen sobre la Universidad de Costa Rica (Baudrit, 2009, pág. 23).

La universidad (pública) no es un Estado dentro del Estado costarricense (Baudrit, 2009, p. 29). Esta universidad no goza de extraterritorialidad, ni se beneficia de una privilegiada desapplicación de la legislación nacional (Baudrit, 2009, p. 29).

La institución universitaria (pública), se administra, se gobierna y se organiza mediante las normas, disposiciones o directrices emanadas de ella misma (Baudrit, 2009, p. 38).

b) Criterio de Máster Mayela Cubillo Mora

La autonomía desde la especificidad de la Administración Pública

El principio de la autonomía universitaria, es una disposición constitucional- institucional establecida; y, es también un proceso abierto de construcción de institucionalidad. La dimensión constitucional, remite a la lógica de lo normativo; y, la dimensión institucional se refiere a la lógica de la renovación y de la actualización como institución. La Universidad de Costa Rica tiene la capacidad histórica, jurídica, heurística y de talento humano para llevar adelante la renovación y la actualización (p. 19, 2009).

c) Criterio de la Licda. Carla López y del Licdo. Warner Cascante

El criterio de estos funcionarios de la Contraloría Universitaria de la Universidad de Costa Rica, lo exponen del siguiente modo:

La Universidad de Costa Rica es autónoma porque la Constitución Política de la República le concede esta condición.

No resulta necesario, procedente ni relevante en sentido jurídico, hacer distinción alguna en la utilización de los vocablos “independencia” y “autonomía” por cuanto son sinónimos.

Es autónoma en el desempeño de funciones relacionadas con la docencia, la acción social y la investigación. En otras palabras, “La autonomía universitaria, en sus componentes políticos, organizativos, de índole administrativa y reglamentarios se refiere a la materia u objeto de ella: lo académico. Este último concepto se convierte en su límite y marca su dominio en lo relativo a la enseñanza, la investigación y su acción social.

De ahí que, como lo señaló con lucidez, Eduardo Ortiz, queda sujeta a “todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de un servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en

razones a todas comunes, extrañas a su especialización funcional” (Ortiz, 1966).

En tanto, las regulaciones sean genéricas, para todos los sujetos del mismo orden, motivadas en las iguales razones y principios, con una finalidad semejante se aplican las mismas normas. La circunstancia de prestar servicios públicos, frente a demandas sociales impone la aplicación de las mismas normas, aunque desde luego el contenido de la materia es diferente. En cambio, cuando se trata de normas específicas para grupos o sectores no procede su aplicación cuando se contrasta con las disposiciones universitarias cuyo régimen jurídico tiende a obedecer a patrones derivados de su propia autoorganización en función de la actividad académica que cumple.

Esta autonomía especial la tiene frente a todo el ordenamiento jurídico, únicamente en su especialidad funcional (López; y, Cascante, pp. 55 y 56, 2007).

IX. Ley de Control Interno No. 8292 DEL 2002

- a) **Resolución R-00-91-2006 del 17 de noviembre del 2006**, de la Contraloría General de la República relativa a los lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos.

Aspectos generales

Propósito de los lineamientos. Los lineamientos dispuestos en este documento proporcionan un estándar mínimo que debe ser atendido en la definición de los requisitos de los cargos de auditor y subauditor en los respectivos manuales institucionales que regulan el nombramiento de esos puestos. Asimismo, establece los requisitos para gestionar ante la Contraloría General el trámite relativo a los nombramientos en forma interina y por tiempo indefinido.

- 1.1 *Ámbito de aplicación de los lineamientos.* Estos lineamientos carácter obligatorio para todos los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, No. 8292 del 31 de julio de 2002.
- 2.2.c. *El nombramiento por tiempo indefinido* tiene por objeto trabajador realice actividades permanentes de auditoría en la institución, a la cual sirve. Dicho nombramiento solo se podrá efectuar mediante concurso público, permitiendo la participación de todos los interesados, sean o no funcionarios de la institución promovente. El proceso concursal realizado requerirá la aprobación por de la Contraloría General de la República, conforme a las regulaciones que se detallan en estos lineamientos. Una vez hecho el nombramiento definitivo cesará cualquier recargo o nombramiento efectuado para esas mismas funciones.
- 5.1. *Rechazo ad portas.* La Contraloría General de la República, dentro del plazo de diez días hábiles, rechazará ad portas, las solicitudes de aprobación de procesos de nombramiento de auditor o subauditor a plazo indefinido que no cumplan con lo dispuesto en estos lineamientos.

III. Estos lineamientos son de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a su fiscalización y prevalecerán sobre cualquier disposición que en contrario emita la Administración.

b) ***Resolución R-00-93-2006 del 17 de noviembre del 2006***, de la Contraloría General de la República relativa a Directrices relativas al reglamento de organización y funcionamiento de las auditorías internas del sector público.

1.2. *Ámbito de aplicación.* Estas directrices son de carácter obligatorio para todos los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, No. 8292.

2.6. *Aprobación del reglamento por parte de la Contraloría General de la República.*

Una vez aprobado por el jerarca el reglamento, el auditor interno contará con un plazo de quince días hábiles para presentar a la Contraloría General de la República esa normativa para su aprobación.

La aprobación del órgano contralor, se otorgará con base en una certificación que presente el auditor interno indicando que el documento aprobado por el jerarca cumple con las presentes directrices y demás normativa aplicable, junto con copia certificada del reglamento aprobado. Lo anterior, sin demérito de la fiscalización posterior que corresponda.

Para esta aprobación la Contraloría General contará con un plazo de treinta días hábiles.

4.1. *Obligatoriedad de las directrices.* La presente normativa es de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, Nro. 8292, y prevalecerá sobre cualquier disposición en contrario que hayan emitido o emitan la administración, la auditoría interna u otras instituciones de control.

X. Reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria de la Universidad de Costa Rica

Este reglamento se aprobó por el Consejo Universitario en la sesión 5287 del 17 de setiembre del 2008, publicado en La Gaceta Universitaria 34- 2008 del 17 de octubre del 2008.

Indicaremos varios de sus artículos, de acuerdo a su utilidad en este apartado VIII:

Artículo 1. El presente Reglamento regula la organización, objetivos, funciones, obligaciones y potestades de la Oficina de Contraloría Universitaria, así como los deberes y responsabilidades del personal de la Oficina, en su labor. Además, regula aquellos deberes y responsabilidades que asume el personal universitario para facilitar el ejercicio de la función de auditoría interna y atender sus resultados, según corresponda.

Artículo 2. La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce la función de auditoría interna en la Universidad de Costa Rica, en concordancia con el principio constitucional de autonomía.

Esta Oficina depende directamente del Consejo Universitario y goza de autoridad para decidir sobre su gestión técnica.

Artículo 3. La Oficina de Contraloría Universitaria tiene como objetivo velar por la buena administración de la Institución y fiscalizar el apego de la gestión administrativa universitaria a la normativa que la regula.

Artículo 4. La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce su acción sobre las actividades y funciones, objeto de su competencia, que realizan las distintas unidades de la Universidad. Además, cuando la normativa así lo establezca, puede ejercer su gestión sobre otras entidades u

organizaciones que, por su relación con la Institución, lo amerite.

Artículo 5. El ámbito de acción de la Oficina de Contraloría Universitaria comprende, principalmente, el campo de la administración referida a la Universidad de Costa Rica. Puede incursionar en otros campos, si se le requiere, con el fin de evaluar otro tipo de actividades de apoyo a la academia o a la Institución en general.

Artículo 30. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o la Subcontralora serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años, en votación secreta y por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

Estas personas continuarán nombradas por períodos iguales, salvo que, en votación nominal no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Órgano Colegiado, se acuerde lo contrario, cuando medie causa justa. El nombramiento para un nuevo período se realizará en los treinta días hábiles anteriores al vencimiento del período establecido, previa evaluación de su gestión. El Consejo Universitario realizará la evaluación con criterios técnicos propios del puesto que ocupan dichas personas.

Artículo 31. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o Subcontralora pueden ser removidos de sus cargos, por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Consejo Universitario, previo levantamiento del expediente que demuestre una causa justa. Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República.

Nota del Contralor interino de la Universidad de Costa Rica remitida a la Contraloría General de la República. 02 de diciembre del 2008.

Este funcionario le envía, mediante oficio OCU-R-201-2008, a la Contraloría General, CGR, el reglamento aprobado por el Consejo Universitario, UCR, el 17 de setiembre del 2008, de conformidad con el lineamiento 2.6 de esa Contraloría, CGR, para lo que corresponda.

Por mi parte, indico que la referencia 2.6 no pertenece a la Resolución R-00-91-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República relativa a los lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos; sino a la ***Resolución R-00-93-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República, CGR, relativa a Directrices relativas al reglamento de organización y funcionamiento de las auditorías internas del sector público.***

Respuesta con fecha 29/01/09, oficio 1145, DAGJ- 0133- 09, de la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la CGR a la nota enviada por el auditor interino de la UCR de fecha 02/ 12/ 08, supracitada.

Esta División contralora de la CGR, afirma que no le da al reglamento citado de la UCR, la aprobación por parte de la CGR, dado que no se cumple con lo que mandan los artículos 31 de la Ley de control interno, LCI, y 62 de la Ley orgánica de la CGR.

Ley de control interno, art. 31

El jerarca nombrará por tiempo Indefinido al auditor y al subauditor Internos.

Art. 62: de la LOCGR

El auditor y el subauditor serán nombrados por tiempo indefinido.

Reglamento Oficina de Auditoría Universitaria

Art. 30: El (la) contralor(a) y el (la) subcontralor(a) serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años.

Art. 31: el (la) contralor (a) y el (la) subcontralor(a) pueden ser removidos por el Consejo Universitario... Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República.

Esta división contralora de la CGR, sostiene que no aprueba el reglamento universitario citado, por cuanto la Universidad de Costa Rica forma parte de la hacienda pública y por ende está bajo el control de la entidad fiscalizadora, CGR; y, de la ley de control interno, aplicándosele las decisiones de esta CGR en materia de su competencia.

Esta repuesta la otorga dicha División contralora de la CGR, al contralor interino de la UCR, el cual fue el que remitió el mencionado reglamento de esta universidad a la CGR.

Por su parte, el contralor interino de la UCR, remite esa respuesta de la citada División contralora de la CGR, al Consejo Universitario de la UCR, con fecha 11 de febrero del 2009.

Opinión personal sobre el tema de este reglamento

Informe que durante el año del 2008, el Consejo Universitario conformó una comisión especial sobre el tema de la autonomía constitucional universitaria pública, de la cual he formado parte, siendo su Coordinadora la Máster Ivonne Robles Mohs.

Considero que, la Universidad de Costa Rica tiene una naturaleza jurídica de institución autónoma e independiente dada por la Carta Magna, de acuerdo a su numeral 84 que afirma 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 gobierno propios.

De acuerdo con este mandato constitucional, las universidades públicas se pueden dar su propia organización y gobierno propios.

En este sentido, las universidades citadas, pueden darse el reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria.

Esta Oficina contralora forma parte de la estructura organizacional de esta universidad.

De ahí que el numeral 2 de ese reglamento, manda que tal Oficina Contralora Universitaria, ejerce la función de auditoría interna, en concordancia con el principio constitucional de autonomía. Y, los numerales 30 y 31 atañen al nombramiento y remoción de los jerarcas de esta Contraloría o Auditoría universitaria.

Las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa están sujetas y subordinadas a la Carta Magna, de tal modo que la *ley de control interno* está subordinada al mandato constitucional de la autonomía e independencia de las universidades públicas (artículo constitucional 84).

Las universidades públicas están sujetas a la fiscalización y controles de la hacienda pública, siempre y cuando se respete la autonomía e independencia constitucional propias de estos entes públicos, al tenor del artículo citado 84.

Existe una relación estrecha entre las funciones académicas, docentes, de acción social y de investigación, por un lado; y, por otro, aquellas relativas a la fiscalización de la auditoría. Estas funciones no se han confeccionado para entorpecer, obstaculizar o impedir las funciones esenciales de la universidad pública. El papel de las fiscalizaciones es llevar a cabo una labor de control de legalidad, buen uso de los recursos públicos y de una sana gestión administrativa.

Así lo precisan los artículos correspondientes del reglamento de esta Oficina Contralora de la UCR:

2. *Su objetivo es velar por la buena administración de la Institución y fiscalizar el apego de la gestión administrativa universitaria a la normativa que la regula.*
4. *La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce su acción sobre las actividades y funciones, objeto de su competencia, que realizan las distintas unidades de la Universidad. Además, cuando la normativa así lo establezca, puede ejercer su gestión sobre otras entidades u organizaciones que, por su relación con la Institución, lo amerite.*

El ámbito de acción de la Oficina de Contraloría Universitaria comprende, principalmente, el campo de la administración referida a la Universidad de Costa Rica. Puede incursionar en otros campos, si se le requiere, con el fin de evaluar otro tipo de actividades de apoyo a la academia o a la Institución en general.

6. La Oficina de Contraloría Universitaria deberá:
 - a) Ser una unidad contralora y asesora.
 - b) Tener un carácter constructivo y procurar proteger los intereses de la Institución.
 - c) Emitir criterios objetivos, sustentados en su competencia técnica.
 - d) Ejecutar su labor en forma independiente de la persona responsable directa de la actividad o del aspecto evaluado.
 - e) Procurar un sano equilibrio entre la planificación y el control de las actividades que lleva a cabo la Institución, y su ejecución ágil y oportuna.
 - f) Brindar un servicio técnico profesional en los campos de su competencia.
 - g) Procurar una relación amplia y cordial con las personas auditadas.

Se debe tener presente siempre que el régimen jurídico de las universidades públicas se lo da la Constitución Política, en su numeral citado 84, habiendo la Sala Constitucional delineado ese régimen en el voto ya citado 1313-93 (*que afirma que de acuerdo al artículo 84 de la Constitución Política, la autonomía se refiere a la facultad de organización y de darse el gobierno propio*).

Las demás instituciones públicas (con excepción de las municipalidades que también tienen su régimen constitucional de autonomía, al tenor del numeral 170) tienen una subordinación respecto del Poder Ejecutivo, mediante las presidencias ejecutivas

y el nombramiento de las juntas directivas respectivas a cargo de ese Poder Central. Existe una subordinación jurídica y política con relación al Poder Ejecutivo.

Los entes públicos que están fuera del Poder Ejecutivo o Central, son descentralizados; dejaron de ser autónomos a partir de la reforma de 1968 al numeral constitucional 188.

Artículo constitucional 188, a partir de 1949 y antes de la reforma de 1968:

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

Artículo constitucional 188 *después* de la reforma de 1968:

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

En la letra la reforma de 1968 dejó la palabra “autónomas” (incluso en el título constitucional XIV) pero sustancialmente se les transformó en descentralizadas, subordinadas al Poder Ejecutivo.

Esta tendencia centralizadora, de contra-reforma respecto de la reforma de la Carta Magna de 1949, se reformó con la emisión de la ley 4646 del 29 de octubre de 1970, llamada del 4/3, porque legalizó que de los 7 miembros de las juntas directivas de esas instituciones descentralizadas fueran 4 del gobierno en ejercicio y 3 del partido opositor mayoritario. A su vez se promulgó la ley 5507 del 10 de mayo de 1974, denominadas de presidencias ejecutivas en esos entes descentralizados, nombradas por el Poder Ejecutivo.

Las universidades públicas fueron creadas por la constituyente de 1949, con ese rango y naturaleza constitucional de autonomía y de independencia, para que los poderes políticos, económicos, religiosos, empresariales o de otro tipo, no anulen ni subyuguen a los centros de creación del pensamiento y de la investigación. De lo contrario, volveríamos a la Edad Media a revivir la lucha de los centros universitarios de Salerno, París, Praga, Lisboa, Bolonia,

Oxford, Cambridge, Salamanca, etc., por la sobrevivencia, libertad y autonomía.

Hay quienes confunden fácilmente, no les importa, desconocen o no toman en cuenta, ese origen histórico de las universidades; y, su naturaleza jurídica y papel en la sociedad. Consideran que las universidades públicas son equiparables a los demás entes públicos descentralizados y subordinados al Poder Ejecutivo, competentes en otras funciones públicas diferentes a las que desarrollan los centros universitarios estatales.

Sin duda, que estas universidades públicas deben tener control y fiscalización, tanto externas como internas, de sus recursos públicos en el marco de su respectivo régimen jurídico constitucional, con el respeto debido y necesario a la constitucional autonomía que poseen.

Por su parte, el numeral 31 de la ley de control interno, No. 8292 del 2002, manda que el proceso de nombramiento a tiempo indefinido del auditor(a) y subauditor(a) lo aprobará o vetará, la Contraloría General de la República, CGR, y el artículo 15 de la ley de la CGR ordena que la destitución o la suspensión que el jerarca de la Administración decidió, tiene que contar con el dictamen previo favorable de la CGR.

En otras palabras esos funcionarios(as) fiscalizadores(as) sólo pueden ser nombrados(as) o destituidos(as) (o, suspendidos(as) si la CGR lo autoriza.

Tanto el artículo 31 de la ley de control interno como el 15 de la ley de la CGR, afirman que el jerarca de la Administración decide el nombramiento o la destitución, pero esta decisión queda sujeta a la autorización de la CGR. A su vez, el reglamento de la oficina de la auditoría o contraloría interna, lo aprueba la CGR (artículo 23 de la ley de control interno).

En los hechos, lo que afirma el artículo 62 de la ley de la CGR: el auditor(a) y subauditor(a), dependen orgánicamente del jerarca—unipersonal o colegiado— de la Administración respectiva donde estos funcionarios(as) trabajan, queda en nada, al tenor de lo que

mandan los artículos 31 de la ley de control interno, el 15 de la ley de la CGR, y el 23 de la ley de control interno, ya citados.

En la realidad, la Contraloría General de la República, CGR, es el jerarca efectivo de los funcionarios(as) mencionados; y, la lealtad fáctica, se la deben estos agentes públicos a la CGR. Por ello, es que en el lenguaje de estos funcionarios, fiscalizadores se da la expresión: “somos una extensión de la Contraloría General de la República”, lo cual lo complementan con frases que se repiten como dichas por la propia CGR: *como no se tienen tantos auditores de planta en la CGR, como quisiéramos, lo cierto del caso, es que los auditores de la Administración Pública son brazos de la CGR.*

Respecto de lo anterior, cada cual tendrá su criterio, debido a que ese tema está sujeto a debate.

Parto de la tesis de que todos los cargos de la dirección política o administrativa de la Administración Pública, tienen plazo limitado.

(Hago la observación de que este apartado fue el resultado de una conversación que tuve con el Dr. Hugo Muñoz Quesada el 7 de abril del 2009, a las diez de la mañana. Soy responsable de la redacción que aquí realizo sobre esa conversación, indicando que tanto el Dr. Muñoz como mi persona concordamos en estas ideas; el Dr. Muñoz me ha dado autorización para hacer esta cita).

Los numerales 31 de la ley de control interno; y, 15 y 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República son inconstitucionales por las razones siguientes:

Artículo 31 de la ley de control interno:

el jerarca nombrará por tiempo indefinido al auditor y al subauditor internos.

Artículo 15 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República:

El auditor y el subauditor de los entes u órganos de la hacienda pública son inamovibles.

Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: *El auditor y subauditor serán nombrados por tiempo indefinido.*

El numeral 31 LCI, dice “tiempo indefinido”.

El numeral 15 LOCGR, dice “inamovibles” y el numeral 62 de esta ley: “tiempo indefinido”.

De acuerdo al artículo 9 de la Constitución Política, el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.

Por su parte el numeral constitucional 11, manda que:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

En el Estado costarricense no existe ningún cargo público que sea inamovible, perpetuo o indefinido.

Del Presidente de la República, pasando por los Diputados, Ministros, Magistrados, Contralor o Contralora General de la República y Sub Contralora o Sub Contralor General de la República, Procuradora o Procurador General de la República; alcaldes, regidores municipales, etc., sus nombramientos o cargos están sujetos a plazo, no son inamovibles o perpetuos.

Además, el numeral constitucional 11 ordena la rendición de cuentas (accountability) transparencia y evaluación o control de resultados. Y, las correspondientes responsabilidades administrativa, civil y penal (*voto de la Sala Constitucional 3493-02*).

Tampoco en las universidades públicas existe ningún cargo de dirección que tenga esas características de inamovilidad o perpetuidad (por ejemplo: Rectoría, Vicerrectorías, Consejo Universitario, Decanas (os), Directoras (es) de Institutos o Centros de Investigación). Todos estos cargos están sujetos a plazos limitados en el tiempo. Y, todos deben rendir informes sobre su gestión.

La Universidad de Costa Rica, por mandato del numeral constitucional 84, puede darse su organización y gobierno, se reitera.

(Indico que la conversación con el Dr. Muñoz llegó hasta este punto).

En virtud del mandato constitucional del numeral 84 citado, el Consejo Universitario promulgó el reglamento de la Oficina de la Contraloría Universitaria. Para lo cual no requiere autorización (control ex ante) ni aprobación (control ex post) de la Contraloría General de la República.

En cumplimiento y concordancia de los numerales constitucionales citados 9, 11 y 84, los artículos 30 y 31 del vigente reglamento contralor universitario manda lo siguiente:

Artículo 30. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o la Subcontralora serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años, en votación secreta y por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

Estas personas continuarán nombradas por períodos iguales, salvo que, en votación nominal no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Órgano Colegiado, se acuerde lo contrario, cuando medie causa justa. El nombramiento para un nuevo período se realizará en los treinta días hábiles anteriores al vencimiento del período establecido, previa evaluación de su gestión. El Consejo Universitario realizará la evaluación con criterios técnicos propios del puesto que ocupan dichas personas.

Artículo 31. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o Subcontralora pueden ser removidos de sus cargos, por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Consejo Universitario, previo levantamiento del expediente que demuestre una causa justa. Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República.

Esta disposición es conforme con la Constitución Política (numerales 9, 11 y 84), ya que para nombrar o destituir a los titulares de la contraloría de la UCR, no es necesario –constitucionalmente dicho– contar con la autorización (control ex ante) o aprobación (ex post) de la Contraloría General de la República.

Asimismo, tampoco es constitucionalmente necesario que el reglamento de la Oficina de la contraloría de la UCR, emitido por su Consejo Universitario, sea enviado a la Contraloría General de la República, CGR, para su aprobación, al decir de la resolución R-00-93- 2006, directriz 2.6 ya indicada de la CGR.

Parte de las razones para que los cargos o puestos tengan un plazo limitado en su ejercicio, se anclan en del principio democrático del ejercicio alternativo en el desempeño de esos cargos (numeral constitucional 9).

Siendo la evaluación de resultados o de controles acerca del desempeño del cargo requisito sine qua non en una real rendición de cuentas (artículo constitucional 11). Y, además, que se da un desgaste en el desempeño de esos puestos, lo cual amerita que los nombramientos tengan plazos limitados y la rendición de cuentas respectiva.

En fin, es un hecho probado que en nuestro sistema político institucional no hay cargos vitalicios, perpetuos, inamovibles o indefinidos, debido a que la Constitución Política no los admite. Todo lo contrario, lo que constitucionalmente es procedente es que todos los cargos de dirección política o administrativa de la cúpula del Estado, incluyendo las universidades públicas y toda la Administración Pública, tiene el ejercicio a plazo limitado de esos puestos públicos.

XI. Análisis del voto 8283-09, relativo al plazo de nombramiento del auditor y subauditor

Presentamos una acción de inconstitucionalidad, bajo el expediente número 09-005509-0007-CO, motivados por las ideas anteriormente expuestas.

Por **voto 8283-09**, la Sala constitucional hizo un rechazo por el *fondo*.

Como aspecto inicial para entender esta sentencia se debe tener en cuenta que el efecto de que el por tanto hubiera declarado con lugar esta acción, hubiese sido que el nombramiento de auditores y subauditores de toda la Administración Pública, sería inconstitucional y por consiguiente absolutamente nulos.

Lo congruente con el *status quo* fue lo que la sentencia resolvió: rechazo por el fondo (aspecto que luego analizaremos).

Esta sentencia presenta varias contradicciones, incongruencias y errores, que indico de la siguiente manera:

- 1- Dice que no analiza el fondo de la acción; pero, lo rechaza por razones de fondo y por consiguiente, analiza el fondo de la acción.

La sentencia lo dice así:

Considerando I:

Inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación del accionante, en vista de que su argumento de intereses difusos para establecer esta acción no es procedente.

El Considerando II se refiere a incumplimiento de requisitos formales:

no fundamentó adecuadamente los motivos de inconstitucionalidad alegados; requisitos que pueden ser prevenidos por la

Presidencia de la Sala, de conformidad con el artículo 80 de la Ley que rige a esta jurisdicción, sin embargo, por economía procesal esta Sala prescinde de dicho trámite, toda vez, que la acción resulta inadmisibile por los motivos que se analizarán a continuación.

Lo cual repite en el Considerando IV:

el actor no fundamentó, ni argumentó cuales son los motivos que le confieren -en su caso particular- una legitimación directa basada en la defensa de intereses difusos, por cuanto no indicó en qué forma podrían las normas impugnadas afectar los recursos públicos, la hacienda pública o la contratación administrativa.

Se hace lo mismo en el Considerando VI:

el promovente no fundamentó de forma clara y concisa, los motivos de inconstitucionalidad alegados, únicamente, se limitó a citar las normas y principios constitucionales que considera infringidos, sin hacer un desarrollo de los mismos. En consecuencia, la discusión planteada por el actor, no comporta en sí un verdadero conflicto de constitucionalidad pues no vulnera al menos en forma directa algún derecho fundamental.

En el Considerando V se afirma:

Resulta erróneo interpretar que las personas que sean nombradas en esos cargos (auditor y subauditor), gozan de una inamovilidad absoluta.

El actor realiza una equívoca interpretación de las normas.

Resulta improcedente que la Sala se pronuncie sobre el fondo del asunto con base en una errónea interpretación, en consecuencia la acción de inconstitucionalidad es inadmisibile.

Debe aclararse que la palabra equívoca significa que puede interpretarse en diversos sentidos o que da lugar a juicios o criterios diversos. La sentencia quiso decir: realiza una equivocada interpretación de las normas (ver el Diccionario de la Real Academia Española, tomo I, Espasa Calpe, 1998, p. 863).

En el Considerando VII y en el por tanto de la sentencia se afirma:

Se impone rechazar por el fondo la acción de inconstitucionalidad.

Contradicción clara y evidente

Se da así una clara y evidente contradicción, ya que en los considerandos I, II y IV, la sentencia afirma que existen incumplimientos de forma (entre ellos, falta de legitimidad del accionante y ausencia de fundamentación de la acción); y, por otra parte, *el considerando VII y el por tanto afirman que se rechaza la acción por el fondo.*

Por ello, es entendible que la Magistrada Calzada y el Magistrado Jinesta, salven el voto indicando que el rechazo debe ser de plano; y, no, por el fondo.

Lo anterior es así, porque si x entonces y. Es decir si la sentencia afirma que hay incumplimientos de forma, ya citados, el por tanto (votado por 5 de los 7 Magistrados) debió haber sido el de rechazo de plano.

Ahora analicemos otros aspectos de la sentencia:

En los considerandos II, IV y VI, la sentencia afirma que el actor no fundamentó la acción.

Por nuestra parte, razonamos y fundamentamos la acción presentada en base a estos argumentos de derecho:

El artículo constitucional 1 manda:

Costa Rica es una República democrática, libre e independiente.

El artículo constitucional 9 ordena:

El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.

El artículo constitucional 11 manda:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Todos los cargos de dirección en la Administración Pública están sujetos a plazo y a la respectiva rendición de cuentas, por ejemplo:

- Presidente de la República, Ministros, Miembros del Consejo de Gobierno, en la esfera del Poder Ejecutivo; miembros de las Juntas Directivas de los entes descentralizados.
- Magistrados del Poder Judicial , Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Diputados del Poder Legislativo.

- Alcaldes, regidores, síndicos en la esfera municipal.
- Rectores, Decanos, miembros de los Consejos Universitarios de las universidades públicas.
- Etc.

Estos nombramientos a plazo, responden a las normas y principios constitucionales relativos al sistema democrático que nos rige (numeral 1 constitucional) y al criterio alternativo en el ejercicio de los cargos públicos (numeral constitucional 9).

En la Administración Pública costarricense, no hay cargos públicos perpetuos, de nombramiento por tiempo indefinido, inamovibles.

Precisamente, en concordancia con los artículos constitucionales 1 y 9 citados, el numeral 11 manda el cumplimiento de parte de todos los funcionarios y empleados públicos, del bloque de legalidad, a las responsabilidades civiles, penales y administrativas; y, a la respectiva rendición de cuentas, con el fin de plasmar la transparencia del buen gobierno.

Por su parte ***el numeral 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional*** ordena que cabrá acción de inconstitucionalidad contra las leyes, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.

En cuanto *los hechos*, sostuvimos:

La *Ley de control interno No. 8292 del 2002*, afirma en su artículo 31 que *el jerarca de cada institución pública nombrará al auditor y al subauditor (internos) por tiempo indefinido.*

A su vez, *la Ley orgánica de la Contraloría General de la República*, No. 7428 de 1994, en su artículo 15 afirma que el auditor y el subauditor de los entes u órganos de la hacienda pública son inamovibles. Y, el numeral 62, de esta misma ley manda que el auditor y subauditor serán nombrados por tiempo indefinido.

Estas normas legales citadas violan los artículos 1 (sistema de Gobierno democrático), 9 (Gobierno alternativo y responsable) y 11

(exigencia de transparencia, evaluación de resultados y rendición de cuentas) de la Carta Magna, por cuanto establecen cargos públicos como los de auditor y subauditor de la Administración Pública de nombramiento, eterno, indefinido, inamovible.

Estos nombramientos inamovibles e indefinidos no existen en nuestra Constitución Política; todo lo contrario, los nombramientos en cargos públicos, por ejemplo, los ya citados, están sujetos a plazo, son de nombramiento alternativo, limitado y bajo condiciones de rendición de cuentas, de evaluación de resultados y a la transparencia conforme a los plazos por los cuales se han nombrado los respectivos funcionarios públicos (**voto 3493-02**).

Por consiguiente *la petitoria* que planteamos a la Sala Constitucional fue:

Que se anule por inconstitucional el artículo 31 de *la Ley de control interno* No. 8292 del 2002, que manda que el jerarca de cada institución pública nombrará al auditor y al subauditor (internos) por *tiempo indefinido*.

Que se anulen por inconstitucionales los artículos 15 y 62 de la *Ley orgánica de la Contraloría General de la República*, No. 7428 de 1994, que mandan que el auditor y el subauditor de los entes u órganos de la hacienda pública son inamovibles; y, que serán nombrados por tiempo indefinido.

Como se demuestra nuestra acción tuvo los argumentos y el fundamento preciso y pertinente para elaborar la petitoria respectiva.

Queda probado que la sentencia analizada no dice verdad cuando afirma que el actor no motivó o fundamentó la presente acción de inconstitucionalidad.

Debido a que las sentencias de la Sala Constitucional carecen de apelación, no hay manera de que un tribunal superior le revise lo actuado. Por esta razón, y por otras, es necesaria la creación de Tribunales Constitucionales, cuyas sentencias puedan ser apeladas ante la Sala Constitucional.

En el considerando VI, la sentencia se refiere someramente a nuestro argumento central y clave:

alega el accionante que las normas impugnadas disponen que los cargos de auditor y subauditor serán nombrados por un plazo indefinido, lo que a su juicio lesiona el contenido de los artículos 1, 9 y 11 de la Constitución Política, toda vez que los cargos públicos como los citados deben ser nombrados a plazo fijo, alternativo, limitado y bajo condiciones de rendición de cuentas.

Al respecto, es preciso señalar que si bien en los artículos 1, 9 y 11 de la Constitución Política, se encuentra plasmada la ideología y sistema que sigue el Estado costarricense, bajo principios de democracia, alternatividad y transparencia, lo cierto es, que de dichos artículos no se colige la existencia de un derecho fundamental a que los cargos de auditor y subauditor de la Administración Pública sean nombrados a plazo fijo y en forma alternativa, por el contrario se encuentran sujetos al régimen de selección y nombramiento que el legislador determine, de conformidad con la libertad de configuración que le atribuye la Constitución Política (artículos 121 inciso 1), 191 y 192).

Aunado a lo anterior, el promovente no fundamentó de forma clara y concisa, los motivos de inconstitucionalidad alegados, únicamente, se limitó a citar las normas y principios constitucionales que considera infringidos, sin hacer un desarrollo de los mismos. En consecuencia, la discusión planteada por el actor, no comporta en sí un verdadero conflicto de constitucionalidad pues no vulnera al menos en forma directa algún derecho fundamental.

Este indicación de la sentencia es un sofisma (razón o argumento aparente que quiere defender lo que es falso), por cuanto la acción fundamenta el por qué los nombramientos de los citados cargos públicos, como inamovibles, eternos, sin plazo, violan los artículos constitucionales 1, 9 y 11, cuando se tiene por probado que todos los nombramientos en la Administración Pública tienen plazo; independientemente del mecanismo de la destitución –en cualquier momento– por la falta grave cometida y probada, habiéndose dado

el debido proceso o derecho de defensa, del respectivo funcionario o empleado público.

La sentencia dice:

Es preciso señalar que si bien en los artículos 1, 9 y 11 de la Constitución Política, se encuentra plasmada la ideología y sistema que sigue el Estado costarricense, bajo principios de democracia, alternatividad y transparencia, lo cierto es, que de dichos artículos no se colige la existencia de un derecho fundamental a que los cargos de auditor y subauditor de la Administración Pública sean nombrados a plazo fijo y en forma alternativa, por el contrario se encuentran sujetos al régimen de selección y nombramiento que el legislador determine, de conformidad con la libertad de configuración que le atribuye la Constitución Política (artículos 121 inciso 1), 191 y 192).

El esquema lógico del argumento de la sentencia, es el simple: si x entonces y (Galindo; y, Tamayo).

Si bien en los artículos 1, 9 y 11 de la Constitución Política, se encuentra plasmada la ideología y sistema que sigue el Estado costarricense, bajo principios de democracia, alternatividad y transparencia,

entonces, de dichos artículos no se colige la existencia de un derecho fundamental a que los cargos de auditor y subauditor de la Administración Pública sean nombrados a plazo fijo y en forma alternativa, por el contrario se encuentran sujetos al régimen de selección y nombramiento que el legislador determine, de conformidad con la libertad de configuración que le atribuye la Constitución Política (*artículos 121 inciso 1), 191 y 192*).

Lo que constitucionalmente se manda en los artículos citados 1, 9 y 11 es que los cargos públicos tienen que ser de nombramiento alternativo, a plazo fijo y con rendición de cuentas (*artículo 15 de la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano: la sociedad*

tiene derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público). Esta normativa es un deber de los agentes públicos; no puede ser confundido, como lo falazmente lo hace la sentencia, equiparándolo a un derecho del funcionariado público. La alternatividad (ausencia de plazos indefinidos), en el desempeño de los cargos públicos, es un mandato constitucional.

Los artículos constitucionales que cita la sentencia, para hacer un estéril esfuerzo por darle un respaldo a su por tanto, nada tienen que ver con el asunto en discusión, es decir, es improcedente.

Efectivamente, el artículo 191, inciso 1 manda que una atribución del Poder Legislativo es promulgar las leyes. El numeral 191 se refiere al estatuto del servicio civil y el artículo 192 señala que los agentes públicos serán nombrados a base de idoneidad.

Queda en pie nuestro argumento jurídico constitucional de que en nuestro Estado de Derecho:

en los artículos 1, 9 y 11 de la Constitución Política, se encuentra plasmada la ideología y sistema que sigue el Estado costarricense, bajo principios de democracia, alternatividad y la transparencia.

Cabalmente, esos numerales constitucionales, son violados por las normas que impugnamos. Carece de verdad, la afirmación que hace la sentencia en el sentido de que no argumentamos o razonamos debidamente la acción de inconstitucionalidad que presentamos a la Sala respectiva.

La sentencia se inclinó por rechazar por el fondo (cuando lo congruente, de acuerdo a sus argumentos antecedentes, era consecuentemente, rechazar de plano). La consecuencia de esta resolución fue que el status quo (los funcionarios ya nombrados y los nombramientos futuros de auditores y subauditores de la Administración pública) quedaba intacto y firme. Lo contrario, sería provocar un problema nada fácil de resolver, por más inconstitucional que fueran esos nombramientos, incluyendo los del propio Poder Judicial.

XII. Tribunal electoral (TSE) viola la autonomía universitaria pública

En tiempos del referéndum respecto del acuerdo comercial con los Estados Unidos, el tribunal electoral violó la autonomía constitucional de las universidades públicas. Las resoluciones Nos. 1119-E del 17 de mayo del 2007 y 1617- E del 12 de julio del 2007 del TSE, contienen esa violación constitucional, hecha por jueces graduados de la Universidad de Costa Rica; su juez presidente se graduó como abogado con una tesis de licenciatura acerca del régimen jurídico de la citada autonomía (*Autonomía universitaria: contexto histórico, descentralización administrativa y Universidad de Costa Rica, julio de 1985, en conjunto con Jaime David Tischler Fuchs, 326 páginas*).

En esta tesis de graduación, hace varias citas de trabajos míos en apoyo a sus puntos de vista , en las páginas 127, 128, 176, 180, 181, 232, 233, 317, 319 y 328.

En la página 309, sus autores sostenían que la autonomía universitaria supone:

Libertad para determinar las carreras, currícula , planes de estudio, contenido de los cursos, metodología y sistemas de comprobación de conocimientos.

Así, como para expedir títulos y otorgar revalidaciones.

Establecimiento de programas de investigación, regímenes estudiantil, docente y administrativo.

Nombramiento del personal docente y administrativo.

Derecho a regular libremente su organización fundamental, o por lo menos elegir sus propias autoridades; a establecer la organización administrativa secundaria y los sistemas de gestión financiera.

Autonomía financiera e independencia económica.

Resolución del TSE No. 1119- E del 2007 y su ampliación en resolución No. 1617-E- 2007.

En estas resoluciones, el tribunal electoral definió aspectos que lesionan los siguientes artículos constitucionales: la autonomía universitaria (84), la libertad de expresión y de pensamiento, (28 y 29), así como la libertad de cátedra (79 y 87).

Debido a las resoluciones del tribunal electoral Nos. 1119-E y 1617-E del 2007, tres universidades públicas se pronunciaron clara y tajantemente en contra de la violación a la autonomía constitucional universitaria por parte de ese tribunal (Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica; la Universidad Estatal a Distancia, no lo hizo).

La UNED recibió después del referéndum del domingo 7 de octubre del 2007, del Poder Legislativo una ley para darle frecuencias de radio y televisión (ley No. 8684 del 2008, Gaceta 09 de diciembre 2008); además de que fue declarada institución benemérita de la educación y la cultura costarricense, mediante Ley No. 8623 del 2007, Gaceta 225 del 22 de noviembre del 2007.

Acuerdos de los Consejos Universitarios de las universidades públicas

Universidad estatal a Distancia UNED

Consejo Universitario, Sesión 1869-2007. Viernes 22 de junio, 2007. Artículo III, inciso 4)

Considerando:

El oficio R.345-2007 de la Rectoría, sobre el dictamen de la Oficina Jurídica, emitido mediante oficio O.J.2007-139, ante una consulta de esa Rectoría.

La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones, No. 1119-E-2007 de las catorce horas con veinte minutos del 17 de mayo del 2007, expediente No. 135-Z2007, que en su punto No. 1 dice:

“1. Las restricciones y sanciones que establece el artículo 88 del Código Electoral no son de aplicación para los funcionarios públicos, incluidos los servidores judiciales, en el proceso consultivo para someter a referéndum la aprobación o improbación del TLC, lo que implica que en ese proceso, o en cualquier otro de índole consultiva, dichos funcionarios pueden participar de su etapa previa (recolección de firmas) o de posteriores disertaciones o campañas a favor o en contra del tema sometido a consulta, incluida una eventual labor como delegados o miembros de mesa, con las restricciones legales y laborales del caso.”

No obstante, en el punto No. 2, indica:

“2, Dicha participación, empero, debe ser acorde con las obligaciones funcionariales de cada servidor, lo que incluye la prohibición de utilizar recursos públicos que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas a favor o en contra del proyecto consultado; cada administración y, en el ámbito de su competencia, las Auditorías Internas deberán velar por el respeto riguroso de esta restricción, debiendo reportar a la Contraloría General de la República cualquier anomalía que pueda presentarse sobre el particular.”

Esta regulación del Tribunal Supremo de Elecciones compete para el uso del correo electrónico, tiempo en horas laborales y otros recursos institucionales.

Se acuerda:

Recordar a todos los funcionarios de la Universidad la obligación de respetar las regulaciones del Tribunal Supremo de Elecciones, en particular lo expresado en el punto No. 2 de la resolución N. 1119-E-2007.

Solicitar a la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, crear una carpeta pública, para que los funcionarios de la Universidad puedan expresar en ésta sus apreciaciones a favor o en contra del TLC y del Referéndum, como un espacio exclusivo que les ofrece la Universidad, como sustituto del uso del correo electrónico.

Lo anterior no impide que las unidades académicas y administrativas u organizaciones gremiales, organicen foros de discusión que contribuyan a la formación de criterio en el tema del TLC y el Referéndum, para los cuales se debe solicitar la autorización respectiva.

Solicitar a la Auditoría Interna que vele por el cumplimiento de este acuerdo, como lo indica la resolución No. 1119-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

Acuerdo firme

Consejo Universitario, sesión 1880-2007 del viernes 17 agosto, 2007. Artículo IV, inciso 1)

Se acuerda:

1. Resaltar la importancia de la autonomía universitaria como un valor esencial para las universidades públicas y la sociedad costarricense, en la actualidad y a lo largo de la historia.
2. Externar la satisfacción del Consejo Universitario, por la resolución N° 2018-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 15 de agosto del 2007, sobre la “Aclaración oficiosa de la sentencia N° 1617-E-2007, entregada a los rectores de las Universidades Estatales y referida a la autonomía universitaria, entendida en su más alto sentido, con base en la resolución de la Sala Constitucional, según se detalla:

En el ámbito nacional, las universidades estatales gozan de una autonomía especial garantizada por la Constitución Política. El artículo 84 de la Carta Fundamental no solo le otorga autonomía administrativa, funcional y financiera a las universidades del Estado, sino que les da plena capacidad para darse “...su organización y gobierno propio”. En este sentido, la Sala Constitucional ha señalado que la autonomía otorgada a las universidades es “completa”:

Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por eso, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Magna: artículo 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquellas 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 a 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 su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No. 495-92). Son

éstas las modalidades administrativas, políticas, organizativas y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas (...).

Las universidades estatales cuentan, entonces, con la potestad de reglamentación necesaria para la prestación del servicio que les es propio. Su diario quehacer como institución de cultura superior implica una serie de poderes y deberes que van desde darse su régimen interno hasta el establecimiento de la normativa administrativa y disciplinaria necesaria para su adecuado funcionamiento.

3. Dejar constancia de que esta resolución, así como el acuerdo emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones en sesión ordinaria N° 72-2007, artículo segundo, en relación con lo acordado por este Consejo Universitario, referente la publicación de un inserto sobre el TLC, confirman el respeto a la autonomía universitaria por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.
4. Reiterar nuestro respeto de la institucionalidad democrática del país, tanto con el Tribunal Supremo de Elecciones como con el principio constitucional de autonomía universitaria.
5. Hacer un llamado a los actores nacionales, para que en este proceso de referéndum, prevalezca el respeto mutuo, ante las diferentes posiciones que se manifiestan y se preservan los grandes valores sobre los que está construido el Estado costarricense.

Acuerdo firme

Universidad de Costa Rica

Pronunciamiento del Consejo Universitario en torno a la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el referéndum (Acuerdo firme de la sesión N.º 5175, celebrada el miércoles 25 de julio de 2007).

Considerando que:

1. El día 12 de julio del 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones emitió la resolución N.º 1617-E-2007 en la que se refiere, entre otros asuntos, a la autonomía universitaria, a la participación de los funcionarios universitarios en el proceso del referéndum relativo al TLC y a la utilización de los recursos e instalaciones de la Universidad de Costa Rica en este proceso.
2. La Universidad de Costa Rica goza de autonomía constitucional que le permite plena independencia para el desarrollo de sus funciones, así como para darse su organización y gobiernos propios.
3. Desde su fundación, la Universidad de Costa Rica siempre se ha apegado a los más estrictos principios éticos para la utilización de los recursos públicos que el pueblo de Costa Rica le otorga para el cumplimiento de sus funciones y ha estado dispuesta a rendir cuentas de forma abierta y transparente sobre sus diferentes actividades.
4. Uno de los propósitos de la Universidad es *estimular la formación de una conciencia creativa y crítica en las personas que integran la comunidad costarricense, que permita a todos los sectores sociales participar eficazmente en los diversos procesos de la actividad nacional (artículo 5, del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica).*
5. La Universidad está en la obligación de *contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una justicia social, de equidad, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo. (artículo 3, del Estatuto Orgánico).*

6. La labor académica que ejerce el personal de la Universidad no es equiparable a la de otros funcionarios públicos, sino que el desempeño de sus funciones está amparado por la libertad de cátedra, libertad que por su trascendencia ha sido consagrada y resguardada en la Constitución Política, al ser reconocida como *el principio fundamental de la enseñanza universitaria* (artículo 87).
7. Según lo ha dejado claro la Sala Constitucional, al interpretar la autonomía universitaria, *la Universidad no es una simple institución de enseñanza (...) pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes 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, y proponer soluciones a los grandes problemas (...); en síntesis para esos propósitos es creada (...) y nada menos se espera y exige de ella (...)* *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* (Sala Constitucional, **Voto N.º 1313-93**).
8. A la Universidad y a su personal no se les puede cercenar su facultad y obligación de analizar los problemas de trascendencia nacional o limitar su posibilidad de expresar su opinión, a favor o en contra, de asuntos que tienen un impacto en el desarrollo social, político o económico de nuestro pueblo, como es el caso del TLC. Tampoco se puede condicionar a la Universidad el uso de sus instalaciones o recursos para la presentación y difusión del resultado de sus investigaciones o análisis.
9. Como parte de la esencia misma de la Universidad, la reflexión, la investigación y la comunicación de los resultados de la labor académica, así como la libre expresión de las ideas y opiniones solo pueden estar limitadas por el respeto mutuo.
10. En un país de derecho, el TSE no debería advertir sobre lo que ya está prohibido, en relación con la utilización de los fondos públicos, sobre todo a una institución que como la Universidad de Costa Rica ha dado evidencias, a lo largo de su existencia, de un profundo respeto de la normativa y de las regulaciones establecidas por el Estado costarricense.

Se acuerda:

1. Reiterar el compromiso de la Institución con la defensa de su autonomía y de la libertad de cátedra, consagradas en la Constitución Política, y que son pilares fundamentales de nuestro modelo de universidad humanista y democrática.
2. Rechazar cualquier intento de silenciar o limitar la misión histórica de las universidades públicas de analizar de manera crítica y propositiva la realidad, de comunicar a la sociedad los resultados de sus investigaciones y reflexiones, y de utilizar sus instalaciones y recursos con esos propósitos.
3. Defender el derecho del Consejo Universitario, garantizado en el artículo 88 de la Constitución Política, de pronunciarse *sobre los diferentes proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica*, como fue el caso del Tratado de Libre Comercio y los proyectos de su agenda de implementación, los cuales se recomendó rechazar por su impacto negativo en el Estado Social de Derecho y en la ***soberanía nacional***.
4. Manifestar al TSE que la expresión pública, por parte de las universidades, de conclusiones contrarias a las del Poder Ejecutivo, a las de algunos diputados y diputadas, y a las de los grupos empresariales en relación con el impacto del TLC en la sociedad costarricense, no puede ser calificada apriorísticamente como tendenciosa o propagandística.
5. Garantizar que, como parte del compromiso de la Universidad de Costa Rica con el logro del bien común, esta casa de estudios continuará con el análisis crítico del TLC y de su agenda de implementación, y seguirá poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información producida en la Institución para que en el referéndum pueda tomar una decisión fundamentada.
6. Difundir ampliamente, por todos los medios posibles, este comunicado a la comunidad nacional e internacional.

Instituto Tecnológico de Costa Rica

Pronunciamento del Consejo Institucional en defensa de la autonomía universitaria

Sesión Ordinaria No. 2520, Artículo 8, del jueves 26 de julio del 2007.

Considerando que:

1. La autonomía de las Universidades Públicas costarricenses está consagrada en nuestra Constitución Política (Artículo 84), la cual les atribuye “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”.
2. Nuestra Constitución Política establece en su artículo 87: “La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria”.

La libertad de cátedra es una función universitaria de carácter universal la cual trasciende el ámbito nacional que, aplicada al TLC, propicia que los estudiantes universitarios, cualquiera que sea su área de especialidad, y los miembros de la comunidad nacional lo comprendan, analicen y sepan enfrentar. En este sentido, es oportuno, apropiado, necesario que todas las Universidades públicas informen, discutan y analicen lo más ampliamente posible este tema.

3. En uso de la autonomía universitaria que la caracteriza, uno de los pilares fundamentales de la Educación Superior Pública costarricense, el ITCR estableció en el artículo 3 de su Estatuto Orgánico que, para el cumplimiento de sus fines, esta Institución se rige, entre otros, por los siguientes principios:

“b. ***La vinculación permanente con la realidad costarricense*** como medio de orientar sus políticas y acciones a las necesidades del país.

- c. El derecho exclusivo de la comunidad institucional constituida por profesores, estudiantes y funcionarios administrativos, de darse su propio gobierno y de ejercerlo democráticamente tanto para el establecimiento de sus órganos de deliberación y dirección, **como para la determinación de sus políticas...**
 - e. La libertad de cátedra entendida como el derecho de los profesores de proponer los programas académicos y desarrollar los ya establecidos **de conformidad con sus propias convicciones filosóficas, científicas, políticas y religiosas.**
 - f. La libertad de expresión de las ideas filosóficas, científicas, **políticas** y religiosas de los miembros de la Comunidad del Instituto, dentro de un marco de respeto por las personas.”
4. A la luz de estos principios que guían el accionar del ITCR, no es posible para las autoridades institucionales imponer restricciones a los profesores que limiten su derecho a desarrollar los programas académicos “*de conformidad con sus propias convicciones filosóficas, científicas, políticas y religiosas*”. Tampoco es posible para las autoridades institucionales imponer restricciones a “*La libertad de expresión de las ideas filosóficas, científicas, políticas y religiosas de los miembros de la Comunidad del Instituto...*”
 5. Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (T.S.E.) en su fallo, de las 7 horas 30 minutos del 12 de julio del 2007, al responder a un recurso interpuesto relacionado con el TLC, pretenden poner límites a la autonomía de las Universidades Públicas Costarricenses, llegando al extremo de desautorizar el uso de sus auditorios para tratar sobre el TLC “salvo que **se trate de actividades, foros o debates que sirvan exclusivamente para informar del tema**”.
 6. El Tribunal carece de facultades para interpretar los alcances de la Constitución Política en lo que a la autonomía de las universidades se refiere, potestad que le corresponde de manera exclusiva a la Sala Constitucional.
 7. El Tribunal Supremo de Elecciones tampoco tiene potestades suficientes para dejar sin efecto, las disposiciones de las respectivas leyes orgánicas y los estatutos orgánicos de las universidades públicas costarricenses.

Acuerda:

- a. Repudiar el fallo No. 1617-E- 2007, del Tribunal Supremo de Elecciones, por cuanto este no tiene potestad para interpretar o restringir la autonomía universitaria, como tampoco la posee para dejar sin efecto las leyes orgánicas y los estatutos orgánicos de las universidades estatales costarricenses.
- b. Solidarizarse con las autoridades académicas y administrativas de la Universidad de Costa Rica y con las y los estudiantes de esa Alma Mater, en sus esfuerzos por mantener íntegra la autonomía universitaria.
- c. Manifestar nuestra preocupación e indignación ante un fallo que ignora la esencia de la autonomía universitaria y que objetivamente pretende coartar la libertad de expresión y la libertad de cátedra, principios sustanciales de la Universidad.
- d. Ejercer la autonomía universitaria y los derechos constitucionales de libre expresión y libertad de cátedra, que rigen en nuestra comunidad universitaria en general y también en lo que respecta al Tratado de Libre Comercio.
- e. Hacer del conocimiento público este acuerdo.
- f. Publicar.

Acuerdo firme.

Universidad Nacional

Pronunciamento del Consejo Universitario en defensa de la autonomía universitaria. Sesión Ordinaria, acta No. 2859, SCU-1117-2007 No. 26 de julio del 2007; en relación con la resolución No. 1617 -E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. Si bien las universidades son parte del aparato estatal y se rigen por el ordenamiento jurídico nacional, no son simplemente instituciones de enseñanza o instituciones públicas más entre otras, sino que ostentan la condición de entidades de cultura superior que desarrollan otros fines esenciales, especiales y específicos. Conforme a la jurisprudencia constitucional (voto N° 1313-93), dentro de esos fines, se encuentran los siguientes:
 - a) Analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica del país y del mundo, y proponer soluciones a los grandes problemas.
 - b) Impulsar ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en las dimensiones espiritual, científica y material.
 - c) Contribuir a la realización efectiva de los valores fundamentales de la nacionalidad costarricense, de manera particular la profundización de la vida democrática, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano, la preservación del goce de la libertad, y el mantenimiento de la paz y la Justicia.
2. Componentes esenciales de las universidades son su autonomía y la libertad de cátedra que comprenden, por una parte, su potestad de decidir los contenidos de la enseñanza que imparten, sin estar sujetas a lo dispuesto por poderes externos a ellas, y por otra, la facultad de los académicos universitarios de expresar libremente sus ideas, favoreciendo e incluso promoviendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento.
3. La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones No. 1617-E-2007 no establece contradicción alguna entre la diáfana administración de los recursos públicos y la inalienable obligación de los entes académicos de educación superior del Estado y sus legítimos

representantes de promover, con toda la fuerza de sus convicciones y conocimiento de causa, el debate sano, abierto y democrático sobre los temas que juzgue pertinentes y de interés nacional.

4. Dicha resolución no aborda correctamente el tema de la autonomía universitaria, ya que parte de un concepto único de “publicidad” o “propaganda” que, por su imprecisión, puede dar lugar a interpretaciones violatorias acerca de la producción y transmisión de conocimiento, así como la creación de conciencia social que tienen como misión las universidades estatales. Sobre la base del Artículo 20 de la Ley Sobre Regulación del Referéndum, debe hacerse la diferencia entre una publicación con fines estrictamente publicitarios y una publicación académica intelectual que busca comunicar a la comunidad nacional la posición de la Universidad acerca de los beneficios o perjuicios de un proyecto de ley.
5. Este Consejo Universitario no observa contradicción alguna entre los alcances de la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones y la actuación del Dr. Eugenio Trejos Benavides, Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica quien ha asumido, con hidalguía y nobleza universitarias, el compromiso de establecer un debate serio y liderar la posición en contra de la ratificación del TLC, ya manifestada por Instituciones de Educación Pública del país, incluida la Universidad Nacional.
6. El ordenamiento jurídico actual no establece medidas efectivas de impugnación de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones. No obstante, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional le sugiere a esa entidad que, de oficio y de cara al referéndum, salvaguarde la potestad jurídica de las universidades de ejercer plenamente sus funciones de análisis y crítica sobre los asuntos nacionales, conforme al principio constitucional de autonomía universitaria.
7. Publíquese.

Acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la **Universidad Nacional**, según la sesión ordinaria celebrada el 16 de agosto del 2007, acta No. 2864, que dice:

Autonomía Universitaria y la marcha del 21 de agosto

“La autonomía universitaria es el termómetro por excelencia de la salud universitaria y democrática latinoamericana, del tipo de sociedad que somos y del tipo de Estado que tenemos”.

Ángel Lombardi. Autonomía y democracia.

Considerando que:

1. Históricamente, la sociedad civil y política costarricense, tanto explícita como implícitamente, ha reconocido, legitimado y respetado el principio de autonomía universitaria como una condición especial, producto de las conquistas sociales de las universidades públicas de América Latina y como un elemento esencial de la vida democrática de nuestro país. Precisamente, cabe a Costa Rica el honor de haber sido el primer país de América Latina en darle rango constitucional en 1949.
2. El artículo 84 de la Constitución Política señala textualmente: *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 a su financiación. Complementariamente, el artículo 88 establece: Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*
3. No obstante lo anterior, con motivo de haber hecho públicos mediante acuerdos, pronunciamientos, libros, conferencias y foros, los resultados de diversos estudios que muestran los graves perjuicios que tendría para el país una eventual aprobación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos (TLC), las universidades públicas costarricenses han sido objeto de

inadmisibles manifestaciones y presiones externas por parte de algunos sectores que socavan el principio constitucional de autonomía universitaria.

4. Lamentablemente, tales presiones y manifestaciones encontraron asidero en la resolución N° 1617-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, al indicar ésta de manera inexacta que: a los funcionarios públicos de la Universidad de Costa Rica les aplican, de igual modo, todos los extremos de la resolución N° 1119-E-2007, así como las disposiciones del reglamento ya citado y de la presente resolución, ***lo que impide adicionalmente la publicación en medios de comunicación masivos, con recursos públicos, de campos pagados a favor o en contra del texto objeto de la consulta*** [...]. (El resaltado es nuestro).
5. La resolución N° 1617-E-2007 incurrió en un grave error cuando pretendió impedir que las universidades publiquen en medios de comunicación masiva campos pagados sobre el tema objeto de la consulta en el próximo referéndum, pues con esto no solo se prohibía la publicidad en sentido estricto, sino también cualquier acto de manifestación de criterio que éstas realicen en el ejercicio y cumplimiento de su función social. Tal como lo aclara la Sala Constitucional en su voto N° 1313-93, al referirse al concepto de autonomía universitaria: *a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes 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 en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense* [...]. Termina diciendo categóricamente este mismo voto: ***La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce –y es lo que 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***". (El resaltado es nuestro).

6. Pensamos que el problema de la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones fue su falta de claridad en la redacción y en los propósitos. De ahí la aclaración oficiosa de la sentencia N° 1617-E-2007, aun cuando en la lista de documentos incorporados al expediente, punto 4, inexplicablemente se omite nuestro acuerdo SCU-1117-2007, de fecha 26 de julio del 2007, en el cual precisamente hacíamos esa recomendación a dicho Tribunal en los siguientes términos: *El ordenamiento jurídico actual no establece medidas efectivas de impugnación de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones. No obstante, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional le sugiere a esa entidad que, de oficio y de cara al referéndum, salvaguarde la potestad jurídica de las universidades de ejercer plenamente sus funciones de análisis y crítica sobre los asuntos nacionales, conforme al principio constitucional de autonomía universitaria.* Es lamentable, en todo caso, que esta aclaración haya tenido que darse como resultado de la reacción enérgica de las universidades ante un error que nunca debió cometerse.
7. Por el clima que se ha creado a partir de exigencias claramente violatorias del régimen de autonomía, propaladas por sectores afines a la aprobación del TLC, las universidades públicas consideran necesario reafirmar de manera clara y contundente el principio de autonomía universitaria, tanto en su consideración de libertad académica, como por el rango fundamental de que goza en el Derecho Constitucional.
8. La marcha convocada para el 21 de agosto.

Se acuerda:

- A. Reafirmar la autonomía universitaria como el principio fundamental que permite a las instituciones públicas de educación superior tener la libertad de procurar las condiciones necesarias para dar cumplimiento a su misión educativa, científica y cultural, con independencia de cualquier poder ajeno a su ámbito que pudiese, en la forma que fuere, impedirles que funcionen como centros generadores de pensamiento crítico y libres de presiones o medidas que pudieran alterar la consecución de las funciones que la sociedad espera de ellas.
- B. Llamar a la comunidad académica, administrativa y estudiantil de la universidad nacional así como a la sociedad costarricense a participar activamente en la marcha del 21 de agosto, convocada como acto de reafirmación de la autonomía universitaria.

- C. Instruir a la rectoría, a las autoridades de facultad, centro, sede, de unidades académicas y administrativas para que tomen las medidas correspondientes, a fin de asegurar la mayor participación posible.
- D. Publíquese.

Acuerdo firme.

Resoluciones del tribunal electoral

En la resolución No. 1119-E- 2007, el tribunal electoral sostuvo:

También debe aclararse que la posición que se adopta, favorable a la libre expresión de las ideas y opiniones de los funcionarios públicos, no debe entenderse como una autorización para utilizar recursos públicos que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas por el “sí” o el “no”. Corresponderá a cada administración y en particular, en el ámbito de su competencia, a los Auditores Internos velar celosamente porque se respete esta restricción, debiendo reportar a la Contraloría General de la República cualquier anomalía que pudiera producirse sobre este particular (Considerando V).

En la resolución No. 1617-E- 2007, el tribunal electoral afirmó:

Cabe apuntar que no está permitido que la Universidad de Costa Rica, como órgano estatal, publique en medios de comunicación masivos, con recursos públicos, campos pagados a favor o en contra del tema objeto de la consulta en referéndum. Tampoco es permitido que dicha Casa de Enseñanza realice, en sus auditorios, conferencias que conlleven, tendenciosamente, a fines propagandísticos a favor o en contra de la consulta, según lo establecido en el artículo 24 supra transcrito.

En la forma expuesta, la independencia funcional y la plena capacidad jurídica que tiene la Universidad de Costa Rica para dictarse su gobierno y organización propia, según la garantía que le otorga el artículo 84 de la Constitución Política, no puede, bajo ninguna circunstancia, servir de motivo para ocultar o disimular un inadecuado control y utilización de recursos públicos (Considerando II).

Fue un hecho público y notorio que el gobierno, con el Poder Ejecutivo a la cabeza, participó activamente en el proceso de referéndum a favor del SI. Del Presidente de la República hacia abajo la cúpula del gobierno puso toda clase de recursos a favor del SI. Ante esta realidad, el tribunal electoral fue complaciente y tolerante.

En la *resolución No. 1617-E- 2007*, el tribunal electoral dijo que:

El señor Presidente de la República como el Ministro de Seguridad Pública, sí pueden participar activamente en el referéndum, dado que la “Ley sobre Regulación del Referéndum” no les proscribe, expresamente, realizar tal actividad. Así, conforme lo hizo ver el Tribunal en la resolución consultada, en este particular rige el principio de interpretación restrictiva a favor de los derechos y la libertad y no a la inversa. (Considerando II).

La *resolución No. 847- E7- 2008*, fue motivada por la denuncia que hizo el Profesor de la Universidad de Costa Rica, el Máster Adonay Arrieta Piedra, el 4 de octubre del 2007, por el hecho de que el Presidente Oscar Arias Sánchez, en Puntarenas prometió, en un discurso público, que les daría un gran aeropuerto a Puntarenas si votaban a favor del TLC, violando así la resolución No. 1119-E- 2007 de ese tribunal electoral. El Profesor Arrieta aportó como prueba el video respectivo.

El tribunal electoral contestó varios meses después del *referéndum* (domingo 7 de octubre del 2007), el 29 de julio del 2008, lo siguiente:

Considerando II, repitiendo su *resolución No. 2458-E-2007*, afirma:

Habría que verificar si los diferentes eventos respecto del TLC, en particular los que corresponden al protocolo o quehacer gubernamentales, constituyen una mampara para disfrazar, con la disposición de recursos públicos a su haber, acciones propagandísticas sobre el TLC.

Esto fue lo que hizo el Gobierno Arias Sánchez; obviamente el tribunal electoral no hizo nada por verificar si esas actividades gubernamentales eran acciones propagandísticas a favor del TLC.

Considerando II, repitiendo su resolución No. 2156-E-2007, afirma:

Conforme ya se ha manifestado, no contraviene la disposición citada que el Presidente de la República, en sus diferentes

actividades y apariciones públicas, haga mención y exhiba su postura en relación con un proyecto de ley que se encuentre en proceso de ser sometido a consulta popular. Sin embargo, se espera del Primer Mandatario responsabilidad y cautela con el fin de evitar que sus giras y acciones oficiales degeneren en actividades propagandísticas. No cabe, en ese sentido, que en éstas y en cualesquiera otras actividades de las instituciones (ministerios, instituciones autónomas, universidades, etc.) se utilicen recursos públicos para incurrir en excesos proselitistas.

Debe indicarse, además, que, por sus connotaciones delictivas, constituiría un hecho de suma gravedad que se condicionen beneficios públicos a que los ciudadanos expresen estar de acuerdo con las opiniones del Presidente o que, en general, se materialice cualquiera de las conductas tipificadas en el inciso r) del artículo 152 del Código Electoral: “Serán sancionados con pena de dos a seis años de prisión: ...r) Quien, con dádivas, promesas de dádivas, violencia o amenazas compeliere a otro a adherirse a una candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de votar (...).”.

Agregando:

Conforme lo expuesto y teniendo en cuenta, como regla de oro, la prohibición de utilizar recursos públicos en los procesos de referéndum, se admite como válida la participación del Presidente de la República en las campañas a favor o en contra del objeto de la consulta, incluso la posibilidad de que en giras oficiales y en otras actividades oficiales de su cargo, pueda expresar su criterio sobre el TLC y solicitar el voto a favor de esa posición.

La manifestación pública de las posiciones sobre el TLC que asuman las autoridades públicas no constituye, por sí misma, una forma de propaganda prohibida por la ley.

Acerca del eventual compromiso de recursos públicos por parte del Mandatario (Presidente Arias Sánchez) en el tanto pide

apoyo electoral para la aprobación del TLC a cambio de la construcción de un aeropuerto, cabe decir que el artículo 20 de *la Ley sobre Regulación del Referéndum* lo que previene es una posible conducta encaminada, materialmente, a disponer del presupuesto para las campañas del referéndum y no regula, de modo expreso, circunstancias posibles o futuras. Bajo este concepto cobra relevancia el factor temporal toda vez que la finalización del proceso hace desaparecer, de modo lógico, el eventual destino impropio y subrepticio de recursos estatales para financiar campañas propagandísticas en procesos consultivos. En consecuencia carece de sanción administrativa que el Presidente, durante su intervención, haya manifestado que construirá un aeropuerto lo cual, de concretarse, lo sería con posterioridad al proceso consultivo sin que se haya podido apreciar la utilización de recursos públicos para financiar actividades propagandísticas a favor de la aprobación de la consulta, amén que la construcción del aeropuerto que propone obedece a las atribuciones que tiene según las cuales, conforme al numeral 139 inciso 4) de la Constitución Política, le corresponde asumir una misión política que involucra “(..) *proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación.*”.

En su voto salvado de esta *resolución No. 847-E7- 2007*, el Magistrado Max Esquivel dice sobre esta materia:

El Presidente de la República Arias Sánchez al sostener que “*hoy vamos a sellar un pacto. Ustedes nos apoyan con el TLC y nosotros les construimos un gran aeropuerto*”, constituye en criterio de este Magistrado Esquivel Faerron, *un desafortunado exceso retórico que desborda las formalidades de un compromiso gubernamental.*

Esta promesa presidencial del gran aeropuerto (en Puntarenas), de autos BMW y de motos de lujo para los obreros, de acuerdo a un discurso presidencial en una zona franca de Cartago (setiembre del 2007), según esta opinión *son meros desafortunados excesos retóricos; o, circunstancias posibles o futuras*, como afirma esta resolución del tribunal electoral.

En la *resolución No. 2018 -E- 2007*, el tribunal electoral afirmó, ante la reacción de la comunidad universitaria pública, suavizando un poco su *resolución No. 1617-E-2007*, lo siguiente:

Aclaración oficiosa de la sentencia No. 1617-E- 2007, respecto de la utilización de fondos públicos y la participación universitaria en los procesos del referéndum que:

de acuerdo al artículo 84 de la Constitución política se le confiere a las universidades públicas los tres grados de autonomía previstos constitucionalmente, sea, administrativa, política y organizativa (voto 1313- 93 de la Sala Constitucional).

Por ello, este pronunciamiento oficioso del Tribunal Supremo de Elecciones busca precisar, a la luz de la confusión generada, los alcances de la resolución que interesa, con el fin de su mejor comprensión. Con ese propósito, debe formular las siguientes aclaraciones:

- a) En relación con las universidades públicas, la interpretación de las normas relativas al referéndum y de aquellas que, en particular, establecen restricciones para las instituciones públicas, que ciertamente les resultan aplicables, debe hacerse en forma armónica con la naturaleza jurídica de aquéllas y con absoluto respeto a los principios constitucionales de autonomía universitaria y libertad de cátedra.
- b) Las distintas decisiones que este organismo electoral ha adoptado, deben entenderse como favorables a la más amplia participación posible de los ciudadanos y ciudadanas costarricenses, incluida la de los funcionarios públicos y, dentro de ellos, la de los servidores universitarios. Éstos tienen derecho de asumir y exhibir libremente posiciones a favor o en contra de los proyectos de ley sometidos a referéndum.
- c) Este colegiado considera deseable y necesario que las universidades públicas del país estimulen el debate nacional de las cuestiones objeto de consulta popular en general y, en particular, las sometidas a consulta en esta primera experiencia costarricense sobre el TLC, a través de un examen crítico y académico de la cuestión y por intermedio de las actividades que caracterizan el quehacer universitario y que las coloca naturalmente como forjadoras de opinión pública (lecciones, conferencias, foros, investigaciones y publicaciones especializadas, etc.).

- d) La regla legal que proscribe utilizar recursos públicos a favor o en contra de las compañías por el “sí” o por el “no”, así como los corolarios que ha precisado la reglamentación vigente y distintos pronunciamientos jurisprudenciales de este Tribunal, aunque aplicables a las universidades del Estado, no impiden la celebración de las actividades aludidas en el punto anterior, aún aquéllas que den amplio espacio en sus recintos a la exposición de visiones críticas y alternativas de la realidad nacional, siempre que, manteniéndose dentro de ese espíritu universitario de forjar opinión académica, no degeneren en actividad propagandística.

Esta resolución no fue de oficio u oficiosa, sino el producto de la presión y la reacción de tres universidades públicas (UCR, UNA y el ITCR), en defensa clara, tajante, fuerte y firme de la autonomía universitaria.

Los hechos públicos, notorios y evidentes, que hacen prueba por sí mismos, mostraron que del Presidente de la República hacia abajo, el Gobierno hizo propaganda a favor del SI al TLC . Los medios de manipulación y desinformación colectivos nacionales y extranjeros (por ejemplo: CNN en español), del año 2007 son parte de la prueba, de la propaganda masiva, permanente y unidireccional por el SI, de los sectores del Gobierno, de la empresa privada nacional y transnacional y del Gobierno de los Estados Unidos a favor del TLC. Ante esta avalancha de propaganda del SI, el tribunal electoral guardó silencio y volvió la espalda.

XIII. El Fondo especial para el financiamiento de la educación superior universitaria estatal (FEES)

De acuerdo con la información dada por la Rectoría sobre la negociación del FEES:

durante los primeros ocho meses de 2009, se desarrollaron intensas negociaciones dentro de la Comisión de Enlace, integrada por CONARE y los ministros de Educación, Ciencia y Tecnología, Planificación Nacional y Hacienda. Dichas negociaciones se han divulgado ampliamente a toda la comunidad universitaria. Estas negociaciones se enfocaron primero a la determinación del monto del FEES (Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal) para el año 2009, dadas las diferencias entre las proyecciones del PIB nominal, establecidas por el Banco Central, que se utilizaron para la elaboración del presupuesto ordinario de la Institución, y el comportamiento real de dicho indicador.

Posteriormente, las negociaciones se enfocaron hacia la definición del FEES para el siguiente quinquenio, sin que se llegara a ningún acuerdo; razón por la cual se debió negociar el monto correspondiente para el 2010.

Después de un extenso y complicado debate en el interior de CONARE y dentro de la Comisión de Enlace, se llegó los siguientes acuerdos:

Para el año 2009:

se mantendrá el monto total asignado inicialmente al FEES que se incluyó en el Presupuesto Ordinario de la República, logrando así que no aplicaran los recortes cuya proyección es cercana a los veinte mil millones de colones.

Para el año 2010:

se fijó el crecimiento nominal del FEES en un 16 por ciento, para alcanzar un monto total de 226.200 millones de colones. En términos generales esto le permite a la Universidad de Costa Rica mantener los gastos normales de operación; cumplir con la relación 80-20 (masa salarial/partidas generales) en el presupuesto institucional; continuar con la política salarial establecida; con los programas de desarrollo docente, científico y tecnológico; así como cumplir en lo fundamental con las obligaciones adquiridas en el documento ***“Compromiso de la UCR con la excelencia académica para sentar las bases del desarrollo futuro de Costa Rica”*** (becas, residencias estudiantiles y regionalización).

Como complemento al presupuesto 2010, existe un compromiso del gobierno de otorgar un financiamiento adicional para inversión en los programas de ciencia y tecnología.

Sin embargo, no debemos llamarnos a engaño, lo logrado en relación a 2010 no es lo que la Universidad merece y necesita para su expansión a plenitud de acuerdo con los planes trazados.

En repetidas ocasiones he manifestado en el seno de CONARE (Consejo Nacional de Rectores de las universidades públicas o estatales) y dentro de la ***Comisión de Enlace***, la inconformidad con los montos señalados, considerando sobre todo que en tiempos de crisis la inversión en educación debe ser una prioridad nacional. Lo logrado es apenas el mínimo aceptable, dadas las condiciones que vive el país y el mundo.

Queda una tarea difícil de realizar: concluir en este semestre la negociación del FEES para los años 2011 a 2015, para dar cumplimiento a los planes establecidos. En la conclusión de esta tarea tenemos que duplicar esfuerzos y mantener la unidad institucional. Espero seguir contando con la comprensión y el apoyo de todas y todos ustedes (www.ucr.ac.cr; accesado 10/12/09).

No hay duda que el aspecto del financiamiento de la educación superior pública, que depende del Ministerio de Hacienda, representa una complejidad de difícil manejo, teniendo siempre presente,

como lo ha dicho la Rectora de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González, que las universidades estatales son prioritarias para el desarrollo social, siendo el presupuesto universitario una inversión; no, un gasto (www.ucr.ac.cr ; accesado 10/12/09).

Bien ha expresado la Rectora González que “vamos por un financiamiento adecuado para las universidades estatales “(Semana-rio Universidad, 13/01/10, pág. 10).

En enero del 2010, se inicia la negociación para el FEES del próximo quinquenio. Se espera terminar esta negociación antes de mayo de este año (Semana-rio Universidad, 10/02/10, pág. 11).

Es el artículo constitucional 85, el que regula lo relativo a la financiación de las universidades públicas.-

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 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.

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.

Por diferentes 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, hay que tomarlas en cuenta para entender las relaciones universidad pública –sociedad– mercado y Estado.

La autonomía e independencia de las universidades públicas está reconocida en el numeral constitucional 84 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.

La Universidad de Costa Rica tiene competencia otorgada constitucionalmente, según el artículo 84, para promulgar –en el caso concreto que nos interesa destacar– el Reglamento de la Oficina de la Contraloría Universitaria, no siendo necesaria su aprobación –para tener vigencia– por parte de la Contraloría General de la República.

El plazo de nombramiento del auditor (a) o contralor (a) o subauditor (a) o subcontralor (a) internos, es completamente inconstitucional que sea por tiempo indefinido o de modo inamovible, perpetuo.

Hemos hecho un análisis de contenido del **voto 8283- 09** de la Sala Constitucional.

El Consejo Universitario de la UCR, en sesiones No. 5298 del martes 14 de octubre del 2008, resolvió aprobar el procedimiento específico para la selección y el nombramiento de la persona que ocupará el cargo de Dirección de la Oficina de de la Contraloría Universitaria; en la No. 5371 del jueves 9 de julio del 2009, resolvió lo relativo a la materia salarial de los puestos de Contralor (a) y Subcontralor (a) ; y, en la No. 5394 del jueves 8 de octubre del 2009, acordó que la Dirección del Consejo Universitario integre una comisión especial para que ejecute el procedimiento de selección y nombramiento de la persona que ocupará el cargo de Subcontralor o Subcontralora de la Oficina de de la Contraloría Universitaria.

Fortalecer a la Comisión de la defensa de la autonomía universitaria y analizar la factibilidad de crear un Observatorio de la autonomía universitaria en América latina y el Caribe ante los reportes de frecuentes amenazas y violaciones a la misma (Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL, en su reunión en la República de Argentina, los días 12 y 13 de noviembre del 2009).

Glosario

Administración Pública

Por lo que corresponde al tema de la etimología, diremos que la voz administración se deriva del latín *administratio*, compuesta de *ad* y *ministrare* (servir, cuidar).

Los romanos usaban esta palabra para referirse a la función de prestar un servicio a otras personas; satisfacer las necesidades de la sociedad.

Así *minister* es el que sirve o ayuda. *Publicus* (latín) público. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa; contrapuesto a privado.

Por lo que corresponde a la definición del concepto de Administración Pública, se puede indicar que es conjunto de entes públicos que configuran la organización administrativa de un Estado.

Aquí estamos ante la idea del Estado como aparato, haciéndose sinónimos A P y Estado.

Definición de Administración Pública en la Ley General de la Administración pública:

Artículo 1

- *La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.*
- Esta definición que da esta ley, debe ser corregida, ya que el Estado es la totalidad que incluye el Poder Central (Poder Ejecutivo) y el Poder Descentralizado (entes públicos menores).

- Esta definición formalmente dice: el Estado es el todo más una de sus partes. Si el Estado es X, la definición dada afirma que X es X más una parte de X. Por ello esta definición está errada.
- Una más adecuada definición del numeral 1 citado puede ser esta:

La Administración Pública estará constituida por el Poder Central y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y derecho privado.

La administración pública centralizada es aquella compuesta por el Poder Central, es decir, el Poder Ejecutivo.

La administración pública descentralizada es aquella compuesta por las instituciones ubicadas fuera del Poder Ejecutivo.

A su vez, se puede usar otra perspectiva para abordar el tema de la Administración Pública:

- **objetivamente** (enfoque sustancial o material) como una función o conjunto de actividades orientadas a una finalidad;
- **subjetivamente** (enfoque orgánico o formal) como una estructura orgánica, que actúa como un sujeto al cual se le da la facultad de administrar. Se trata de un aparato estatal que administra.

Desde la perspectiva de los Profesionales en la Administración Pública, este concepto se visualiza del siguiente modo:

Es el proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades reconocidas por el Estado. Es la ciencia social que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado (Rivera, p. 256).

Burocracia

Se trata de una organización formal, que se da en el sector privado y en el público.

Se caracteriza por una jerarquía o autoridad claramente establecida, que funciona como un sistema de dominación.

Centralización y descentralización

Antes de la Carta Magna de 1949, la estructura del Estado fue centralizada, focalizada en el Poder Ejecutivo (presidencialista) Esto se debió a una decisión de los grupos dominantes en el país (por mucho tiempo la oligarquía cafetalera) para tener un sistemático control sobre el aparato estatal y por consiguiente sobre la sociedad como un todo.

Posteriormente a la guerra civil de 1948 y a la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, la ideología que predominó en esta Asamblea, favoreció el modelo descentralizador del Estado, ya que los ganadores en la citada guerra civil, consideraron que la corrupción política de los años de 1940 a 1948, fue auspiciada por el modelo centralista y presidencialista del Estado.

De este modo el *modelo descentralizador* arranca con la emisión de la Carta Magna de 1949, como parte de la ideología dominante a partir de la guerra civil de 1948.

Este *modelo descentralizador*, se explica a la luz de la lucha de los grupos triunfantes en la guerra civil de 1948, contra la corrupción del régimen de los 8 años (1940- 1948: gobiernos de Rafael Calderón Guardia- 1900 a 1970-, administración: 1940- 1944; y, de Teodoro Picado Michalski- 1900 a 1960, administración: 1944- 1948).

La oposición triunfante, simbolizada en el grupo de José Figueres Ferrer (1906 a 1990; administraciones: Junta de Gobierno, 1948- 1949; 1953- 1957; 1970- 1974) logra incluir en la Constitución Política de 1949 estos aspectos claves:

- Contraloría General de la República, artículos 183 y 184 (Como respuesta a la corrupción financiera en el Estado)
- Tribunal Supremo de elecciones, artículos 99 a 104 (como respuesta a la corrupción político- electoral)
- Contratación administrativa mediante licitación pública, numeral 182 (como respuesta a la corrupción de los contratos sin licitación)
- Instituciones autónomas, artículos 188 a 190 como respuesta a la corrupción administrativa y política)

Al Estado dominado por la oligarquía cafetalera, configurado por la Carta Magna de 1871, con una clara tendencia presidencialista y centralista, el movimiento reformista de 1948- 1949, estructura un Estado descentralizado para debilitar al Poder Ejecutivo, creando las instituciones autónomas.

Constitución Política formal

Se refiere a la hoja de papel, según la expresión de Ferdinand Lasalle (1825- 1864), el documento escrito.

Constitución Política material

Se trata de la forma en que la sociedad vive y desarrolla en la práctica de la vida cotidiana la Carta Magna (Mortati, pp. 30 y 31).

Contraloría General de la República

Ejerce el control jurídico – contable de la hacienda pública.

El Artículo 183 la define así:

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.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o procedimientos incorrectos.

Derecho Administrativo

Es la rama del derecho público interno, que regula las relaciones entre el Estado y la población de un país, a la cual se le denomina como el conjunto de los administrados. También regula las relaciones al interior del Estado.

Incluye la regulación de la organización y funcionamiento del Estado.

El par conceptual es Administración pública/ administrados.

Desconcentración

Se da cuando se atribuye en forma exclusiva una competencia a un órgano inferior al jerarca. Ocurre así una afectación al principio de jerarquía.

Se ubica dentro de un ministerio o dentro de un ente.

De ahí que se refiera a “*órganos desconcentrados*”; y, no a entes “desconcentrados” (Murillo, 1988, pp. 22 y 23; y, 1976, p. 78).

Si se trata de órganos se debe decir órganos desconcentrados (por ejemplo, al interior del Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Consejo de Seguridad Vial, Consejo de Aviación Civil); y, si, se refiere a entes, la calificación es de descentralizados.

Directriz administrativa

Se trata de un acto administrativo vinculante en cuanto a los fines y particularmente en cuanto a la forma y los medios de la conducta dirigida, en relación con un lapso de gestión y no con un acto determinado, dentro de una relación de confianza que supone un amplio margen de discrecionalidad en el órgano o ente dirigido (Ortiz, t. III, sujetos de derecho administrativo, 1972, p. 30).

La potestad de impartir directrices es radicalmente diferente a la de dar órdenes; así como no puede confundirse con la de contralor, tampoco puede equipararse a la potestad común

de mando. La orden es un mandato que regula exhaustivamente la conducta ordenada, tanto en cuanto a momento y motivo como en cuanto a contenido.

La orden es una regulación puntual y concreta de la conducta del inferior y elimina toda libertad de determinación de éste.

La directriz se limita a fijar fines o metas, no en relación con una conducta concreta, sino en relación con un lapso de administración (Ortiz, ídem, p. 29).

La directriz tiende a lograr la coordinación entre los distintos órganos y entes con el fin de facilitar el cumplimiento de la unidad estatal (Procuraduría General de la República, oficios Nos. OJ-043-99 del 8 de abril de 1999 y C-078-99 del 23 de abril de 1999; Jines-ta, T. I, 2002, pp. 34 a 36).

Con cierta frecuencia los gobiernos han pretendido dar órdenes a órganos o a los entes públicos menores, mediante la utilización de directrices, lo cual es jurídicamente improcedente.

Doctrina

Conjunto de opiniones y criterios de juristas sobre temas del Derecho.

Ente público

Al Estado, se le conoce como el ente público mayor, para contrastarlo con los *entes públicos menores*, como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Electricidad (que constituyen el poder descentralizado respecto de ese Poder Central).

Estado

La *concepción orgánica* significa que la Administración Pública (A P) es un conjunto de órganos o de servicios.

Desde el *punto de vista material*, la A P es un conjunto de actividades o funciones ejercidas por medio del poder público (*potestad de imperio*) para satisfacer el bien común (Van Lang *et al*, p. 20).

El concepto de Estado tiene una diversidad de acepciones, perspectivas (desde la Administración Pública, antropológica, económica, política, jurídica, sociológica, etc.) asumidas desde diferentes ángulos; todos ellos complementarios para efectos de la comprensión de esta importante institución.

Seleccionamos una perspectiva, entre otras, para explicar el Estado.

Se puede indicar esta trilogía:

- **Estado – aparato:** organización burocrática pública, administración pública.
- **Estado- comunidad:** en la línea conceptual de pueblo políticamente organizado.
- **Estado- persona:** percepción subjetiva, prioritaria en el entero ordenamiento jurídico.

Metodológicamente, se puede indicar que el Estado se puede ubicar en varias esferas o dimensiones:

- la persona jurídica de mayor rango en el Ordenamiento Legal: **lo jurídico**
- espacio en donde actúan los grupos de poder: **lo político**
- instrumento de poder en manos de la clase hegemónica: **lo sociológico**
- definidor de la política macroeconómica: **lo económico**

El *Estado posee una personalidad única*. Se trata de una sola persona jurídica, que puede desarrollar actividades regidas por el derecho público; o, por el derecho privado.

Lo que sí se puede subrayar es que el Estado ejerce funciones prioritariamente bajo el régimen de derecho público.

La Doble capacidad de actuación del Estado: interesa destacar aquí la actividad pública de la Administración; no, la actividad privada.

Se sabe que el Estado tiene dos modalidades de actuación:

- A) una, bajo el régimen jurídico del derecho público; y,
- B) otra bajo el régimen del derecho privado.

Cuando se habla de administraciones públicas, podría referirse a los entes públicos menores, para contrastarlo con el ente público mayor que es el Estado, como totalidad o globalidad.

Instituciones autónomas

Es el artículo 188 constitucional el que atañe a estas instituciones o entes públicos menores:

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

Estas instituciones gozan de autonomía:

- administrativa, que significa que puede auto-administrarse para realizar su objetivo;
- **política:** se puede auto-dirigirse políticamente para cumplir con sus fines;
- **organizativa:** capacidad de auto-organizarse, de darse su propia organización.

Se trata de una autonomía integral de gobierno frente al Poder Central o Poder Ejecutivo dentro de un proceso de descentralización respecto de este Poder.

El mentor de estos entes fue el constituyente Rodrigo Facio Brenes (1917- 1961), quien afirmó que las instituciones autónomas como entidades descentralizadas se encargan de funciones técnicas propias del Estado moderno y están dotadas de independencia en materia de

gobierno y administración; con el fin de librar esas funciones técnicas de los vaivenes de la política (cit. Murillo, 1976, pp. 87 a 90).

Estos entes públicos tenían estas notas caracterizadoras:

- Junta Directiva, como órgano de gobierno
- Personalidad jurídica propia
- Especialidad orgánica
- Patrimonio propio
- Poderes de administración

Reforma al artículo 188 en 1968

El constituyente Gonzalo Ortiz Martín expresó que el problema se presenta en forma seria, al dotar a ciertas instituciones de una independencia de tal magnitud y envergadura, que políticamente las convierte en pequeños Estados dentro del Estado; recomendando reducir la independencia al campo administrativo (idem, Murillo, 1976, p. 92).

Este argumento se siguió esgrimiendo por aquellos que deseaban volver al presidencialismo y al centralismo.

Así la reforma del Estado que se dio en la Carta Magna de 1949, tuvo su reacción anti- reformista.

Al argumento de que las instituciones autónomas eran Estados centro del Estado costarricense, se le agregó la idea de que constituían un archipiélago organizacional en el cual el Presidente de la República carecía de la dirección política, ya que no podían seguir siendo “ moros sin señor” (acta legislativa de la sesión No. 53 del 27 de marzo de 1968, referente a la ley No. 4123 de este año).

Rodrigo Facio Brenes, diez años de la constituyente de 1949, se refirió a este tema señalando que la coordinación y la planificación era necesarias (1959, p. 54).

Los editoriales del periódico La Nación de la década de los años 60 del siglo pasado, pueden ser consultados como fuente de

información de las tesis centralistas y presidencialistas, contrarias al modelo estatal plasmado en la Constituyente de 1949.

De 1949 a 1968, estas instituciones se dan de acuerdo al numeral citado 188, ya que en este año de 1968, se reforma este artículo para quitarle la autonomía de gobierno, pasando de ser entes autónomos descentralizados a meramente descentralizados, dejando la nueva redacción de este artículo 188, así:

Las instituciones autónomas gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Sin embargo, el título XIV de la Constitución Política se le deja el nombre de “instituciones autónomas” así como la referencia de fondo con este mismo nombre: “autónomas”, cuando lo cierto de la reforma es que dejaban de ser tales, para quedar como descentralizadas, sin autonomía de gobierno.

En la Carta Magna quedan como instituciones autónomas solamente dos:

- Municipalidades, de acuerdo al artículo 170 constitucional (autonomía territorial)
- Universidades públicas, al tenor del numeral 84 (autonomía por servicio educativo superior).

Ley No. 4646 de 1970 o de 4/3

En este proceso anti-reformista y de fortalecimiento del centralismo y del presidencialismo se agregó la llamada ley 4/3.

En la tercera administración de José Figueres Ferrer (1970-1974), se pone en vigencia la ley del 4/3, por la cual en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas se nombrarán cuatro personas del partido oficial ganador y tres del partido que quedó en segundo lugar en las elecciones.

Las razones políticas reales concretas que explican esta jugada política en el nivel de la cúpula del poder, no se han hecho públicas, pero se justifican al calor de las negociaciones entre las fracciones

políticas dominantes en ese entonces. Se volvió a los vaivenes políticos y a la manipulación de estas instituciones.

Ley No. 5507 de 1974 o de “presidencias ejecutivas”

Lo anteriormente indicado (politización de las instituciones descentralizadas), se fortaleció con la emisión de esta ley de presidencias ejecutivas, por la cual el Poder Ejecutivo tendría un control y dominio más fuerte sobre estas instituciones.

El Poder Ejecutivo nombra estos presidentes en las citadas instituciones.

Por esa ley, estos agentes públicos, son los funcionarios de mayor jerarquía en dichos entes. Además de presidir las respectivas juntas directivas.

De este modo, se tiene que del proceso de descentralización (respecto del Poder Ejecutivo) de los años 1949 a 1968, se vuelve a la re-centralización administrativa, para volver al esquema presidencialista y centralista, anterior al año 1949. Obviamente, con características cualitativas específicas. Claro está que no se trata de una simple y mera repetición.

Al futuro, se dieron más leyes para fortalecer esa re-centralización, como lo fue la ley No. 6821 del 1982 de la autoridad presu-puestaria y sus reformas, por ejemplo.

Jerarquía administrativa propia

La relación de jerarquía administrativa es interorgánica y vertical y se da entre dos órganos sin personalidad jurídica (uno superior, y otro inferior) , adscritos a un mismo ente público.

Jerarquía administrativa impropia

Es la que se da entre la Contraloría General de la República y el resto de la Administración Pública.

Esta jerarquía se da en virtud de la naturaleza y funciones propias de este ente fiscalizador de la hacienda pública, al tenor de los artículos 183 y 184 de la Carta Magna:

Artículo 183.-

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.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

Artículo 184.-

Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

- 1) *Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.*

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;

- 2) *Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;*

- 3) *Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;*
- 4) *Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;*
- 5) *Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.*

Jurisprudencia

Conjunto de sentencias o resoluciones de los jueces administrativos o judiciales.

Si se dan varias sentencias en un mismo sentido, se puede decir que se está ante precedentes. Cabe aclarar que cualquier juez puede cambiar de tesis o de criterio, siempre y cuando justifique esa variación.

Hacienda pública

Conjunto de bienes, haberes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al Estado.

Los numerales constitucionales 176 a 182 se refieren a ella (título XIII, capítulo I).

Hacienda universitaria

Conjunto de bienes, haberes e ingresos correspondientes a la Universidad de Costa Rica (Estatuto orgánico, título IV, capítulo II, artículos 214 y 215).

Principio de legalidad

Significa que la Administración Pública está subordinada a:

la legalidad, en sentido positivo: el Estado puede actuar si existe una ley emanada del Poder Legislativo, que faculte o autorice esa actuación;

la legalidad, en sentido negativo: el Estado no puede actuar si no existe una ley emanada del Poder Legislativo, que faculte o autorice esa actuación.

El artículo 11 constitucional lo manda así:

Artículo 11.-

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Tutela administrativa

Se puede decir que la dirección gubernamental o tutela administrativa, es una relación intersubjetiva de carácter horizontal que se establece entre sujetos de derecho público entre el ente público mayor y los entes públicos menores.

En el contexto del Estado unitario concentrado (votos 4091-04 y 7528-97), rige el principio de la unidad de mando o dirección política a cargo de la Presidencia de la República.

Voto 7528- 97

Considerando XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde

su nacimiento, ha sido un *Estado unitario concentrado*, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional (**voto 4091- 94**).

La *tutela administrativa*, dirección gubernamental o dirección intersubjetiva, tiende a garantizar la unidad estatal o de la función administrativa.

Esta *dirección gubernamental* es una repuesta a lo que se llamó excesos de la descentralización, abusos de la autonomía o atomización, como críticas al modelo de Estado que puso en vigencia la Constituyente de 1949.

Bibliografía

- Aguayo, Miguel *Reflexiones acerca de la autonomía universitaria* (ponencia a la XVI Asamblea General de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre del 2007. www.udual.org)
- Alberti, Enoch et al *Constitución Española*. Legislación, anotada con jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Madrid: Civitas, 2002).
- Alegre, Juan. *En torno al concepto de autonomía universitaria*. (Madrid: Revista Española de Derecho Administrativo, No. 51, 1986).
- Arce, Celin. *La autonomía universitaria en Costa Rica* (San José: revista Iustitia, noviembre-diciembre, Nos. 191-192, 2002, versión digital).
- La Libertad de Cátedra*. (San José: Universidad de Costa Rica- Colegio de Abogados, Revista de Ciencias Jurídicas, N° 104, 2004).
- Arias, Rodrigo *Análisis de la resolución de la sala Constitucional sobre autonomía universitaria* (San José: EUNED, 20 años de justicia constitucional, 1989- 2009. 2009).
- Bascuñan, Aníbal. *Universidad: cinco ensayos para una teoría de la universidad latinoamericana* Santiago de Chile: ed.. Andrés Bello, 1963).
- Baudrit, Luis *Autonomía universitaria y control de la hacienda pública* (San José: Universidad de Costa Rica, 2009).
- Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica* (Exposición hecha el 2 de mayo del 2005, en el Foro de la Asamblea Colegiada Representativa, www.juridica.ucr.ac.cr)

- Bayen, Maurice. *Historia de las universidades* (Barcelona, oikós-tau, 1978).
- Bonvecchio, Claudio et al. *El mito de la universidad* (México: Siglo XXI, 1991).
- Castro Vega, Oscar. *Rodrigo Facio Brenes en la Constituyente de 1949*. (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2003).
- Cedeño, Alvaro. *Administración de la empresa* (San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1988).
- Cordera, Rafael *Autonomía universitaria* (ponencia a la XVI Asamblea General de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre del 2007. www.udual.org) y Diana Sheinbaum Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento (ponencia a la XVI Asamblea General de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre del 2007. www.udual.org).
- Cubillo, Mayela *La autonomía universitaria desde las Ciencias Administrativas* (San José: Universidad de Costa Rica, 2009).
- Cheves, Nazira; y, Carlos Araya (coordinadores). *Constitución Política de Costa Rica. Comentada* (México: McGraw-Hill, 2001).
- Del Mazo, Gabriel. *La reforma universitaria* (Buenos Aires: Imprenta Ferrari, Federación Universitaria de Buenos Aires, Círculo Médico Argentino, 3 tomos, 1926).
- Díaz, Roberto. *La reforma universitaria de Córdoba* (Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala, 1971).
- Didriksson, Axel *La universidad pública latinoamericana desde su autonomía* (ponencia a la XVI Asamblea General de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre del 2007. www.udual.org).

- Fernández, Juan. *Diccionario jurídico* (Navarra: Aranzadi, 2002).
- Fernández, Tomás-Ramón. *La autonomía universitaria: ámbito y límites* (Madrid: Civitas, 1982).
- Galdames, Luis. *La universidad autónoma* (San José: Borrásé, 1935).
- García, Jorge. *La autonomía universitaria en América Latina* (México: UNAM, 1977).
- García, Sergio. *La autonomía universitaria en la constitución y en la ley* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005).
- Galindo, Ernesto *Argumentación jurídica* (México: Porrúa, 2009).
- Garita, Luis. *La universidad un gran centro de pensamiento* (San José: Universidad de Costa Rica, 1990).
- González, Yamileth et al. *Historia de la educación superior en Costa Rica* (San José: Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica, 1991).
- Universidades públicas y autónomas* (San José: EUNED, 20 años de justicia constitucional, 1989- 2009. 2009).
- El reto de la autonomía universitaria* (ponencia a la XVI Asamblea General de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, noviembre del 2007).
- Educación y Universidad* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2006).
- Guerrero, Omar *Teoría administrativa del Estado* (México: Oxford, 2000).
- Hernández, Rubén. *El Derecho de la Constitución* (San José: Juricentro, Vol. II, 1994). *Derecho Procesal Constitucional* (San José: Juricentro, 2001).
- Constitución Política de Costa Rica. Comentada y anotada.* (San José: Juricentro, 1998). *Instituciones de derecho público* (San José: EUNED, 1992).

- Herrera, Luis Guillermo. *La autonomía universitaria y la inconstitucionalidad de las disposiciones generales de la Ley de presupuesto de 1980 y del reglamento ejecutivo 10042-OP* (San José: Revista Judicial, No. 18, 1980).
- Herrera, Rosalía; María Rodríguez. *Universidad y reformismo en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1994).
- Imprenta Nacional. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949* (San José: Imprenta Nacional, 3 tomos, 1957).
- Jensen, Henning. *Universidad, Ciencia y Humanismo*. (San José: Editorial Tecnociencia, 1995).
- Jinesta, Ernesto. *Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública* (San José: revista Iustitia, Nos. 166-167, 2000).
- Kohan, Néstor. *Deodoro Roca, el hereje* (Buenos Aires: Biblos, 1999).
- Kourganoff, Vladimir. *La cara oculta de la universidad* (Buenos Aires: Siglo Veinte, 1973).
- Leguina, Jesús; Luis Ortega. *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria* (Madrid: Revista Española de Derecho Administrativo, No. 35, 1982).
- López, Carla; y, Wagner Cascante. *La autonomía universitaria: sus alcances y sus límites* (San José: Universidad de Costa Rica. Colegio de Abogados, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 113, 2007).
- López-Jurado, Francisco. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*. (Madrid: cuadernos Civitas, 1991).
- López, Luis. *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000).
- López, Olivier; Víctor Sánchez. *Diccionario Civil Electoral Costarricense* (San José: Universidad de Costa Rica, 2003).
- Macaya, Gabriel et al. *La Universidad de Costa Rica y los proyectos de reforma al sistema educativo nacional* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 1997).

- Mariategui, José Carlos. *La reforma universitaria* (México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980).
- Michelena, Héctor; y, Heinz Sonntag. *Universidad, dependencia y revolución* (México: Siglo Me, 1971).
- Molina de Lines, María et al. *Antecedentes y creación de la Universidad de Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1980).
- Monge Alfaro, Carlos. *Universidad e historia* (San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1978).
- Mora, Jorge. *Universidad y sociedad en el Siglo XXI* (Heredia: EUNA, 2000).
- Muñoz Quesada, Hugo. *La autonomía universitaria* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 37, 1979).
- Nieto, Alejandro. *La tribu universitaria* (Madrid: Tecnos, 1985).
- Novoa, Eduardo. *La Universidad latinoamericana y el problema social* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978).
- Nudelman, Ricardo. *Diccionario de política latinoamericana contemporánea* (México: Océano, 2007).
- Ortega y Gasset, José. *Misión de la universidad* (Madrid: Revista de Occidente, 1965)
- Ortiz Ortiz, Eduardo. *La autonomía universitaria costarricense* (San José: Revista de Ciencias jurídicas, No. 8, 1966).
- Ramírez, Marina; y, Elena Fallas. *Constitución Política de Costa Rica. Anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional*(San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2 tomos, 1999).
- Rébora, Luis et al. *La reforma universitaria, 1918-1988*. (Buenos Aires: ecl. Legasa, Universidad nacional de Córdoba, 1989).
- Ribeiro, Darcy. *La universidad necesaria* (Buenos Aires: Galerna, 1967).

- Rodríguez, Pablo. *Derechos fundamentales* (San José: Juricentro, 2001).
- Rivera, Fidel. *Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública* (México: Miguel A. Porrúa, 2007).
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. *La social democracia en Costa Rica* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 1982).
- La contratación pública* (San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, 2003).
- La contratación administrativa* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2002).
- La generación eléctrica privada en Costa Rica* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 104, 2004).
- Derecho Administrativo General* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2002).
- El servicio público* (San José: Universidad de Costa Rica, 1983).
- Derecho Administrativo y Estado Costarricense* (San José: Universidad de Costa Rica, 1984).
- El régimen de autonomía constitucional de las universidades públicas* (San José: Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, 2004).
- Rubio Llorente, Francisco et al. *Derechos fundamentales y principios constitucionales* (Barcelona: Ariel, 1995).
- Ruiz, Angel. *Universidad y sociedad en América Latina* (San José: Flacso, 1995)
- La educación superior en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).
- El destino de Costa Rica y la educación superior* (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).

- El Siglo XXI y el papel de la universidad* (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).
- Sader, Emir et al (editores) *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después* (Buenos Aires: CLACSO, 2008).
- Sánchez, Luis. *La universidad actual y la rebelión juvenil* (Buenos Aires: Losada, 1960).
- La universidad latinoamericana* (Buenos Aires: Impala, 1949).
- Santamaría Pastor, Juan *Principios de derecho administrativo* (Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, tomos I y II, 2000).
- Segura, Olman *Autonomía universitaria* (San José: EUNED, 20 años de justicia constitucional, 1989- 2009. 2009).
- Sobrado, Luis Antonio; Jaime Tischler. *La autonomía universitaria: contexto histórico, descentralización y Universidad de Costa Rica* (San José: tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985).
- Solís, Román. *Autonomía universitaria y legalidad* (San José: en el libro conmemorativo de los 150 años de la creación de la Facultad de Derecho, 1843-1993, editor y prólogo: Jorge Enrique Romero-Pérez, Universidad de Costa Rica, 1993).
- Soncini, Stefano et al *Manuale pratico del diritto amministrativo* (Padova: Cedam, 1999).
- Sosa, Francisco. *El mito de la autonomía universitaria* (Madrid: Cívitas, 2004).
- Tamayo, Rolando. *La universidad epopeya medieval* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987).
- Razonamiento y argumentación jurídica* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007).
- Tinoco, Luis Demetrio. *La Universidad de Costa Rica. Trayectoria de su creación*. (San José: Editorial Costa Rica, 1983).

- Torres, Ignacio *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005).
- Trejos, Eugenio *La autonomía universitaria y la actuación de la Sala Constitucional* (San José: EUNED, 20 años de justicia constitucional, 1989- 2009. 2009).
- Tunnermann, Carlos, *60 años de la reforma universitaria de Córdoba, 1918-1978* (San José: Educa, 1979).
- Historia de la universidad en América Latina: de la época colonial a la reforma de Córdoba* (San José: Educa, 1991).
- Educación superior de cara al Siglo XXI* (San José: ed. Mirambell, 1999).
- Estudio sobre la teoría de la Universidad* (San José: Educa, 1983).
- Noventa años después de la reforma universitaria de Córdoba: 1918- 2008* (Buenos Aires: CLACSO, 2008).
- Van Lang, Agathe et al *Dictionnaire de droit administratif* (Paris: Armand Colin, 1999).
- Vargas, Jorge; Alexander Cox. *Evolución histórica de las oportunidades académicas en la educación superior de Costa Rica, 1824-1995* (San José: Oficina de Planificación de la Educación Superior, 1996).
- Vedel, Georges. *La experiencia de la reforma universitaria francesa* (Madrid: Cívitas, 1978).

NORMAS JURÍDICAS:

Constitución Política de Costa Rica.

Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica Ley General de la Administración Pública.

Ley de la contratación administrativa.

Ley de control interno.

Ley de administración financiera y presupuestos públicos Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

DOCUMENTOS:

La Gaceta universitaria, 1918-1919. Argentina: Universidades de Buenos Aires, Nacional de Córdoba, Nacional de La Plata, Nacional del Litoral, Nacional de Tucumán (Buenos Aires: EUDEBA, 2008).

Compendio de normativa universitaria (San José: Oficina Jurídica. Universidad de Costa Rica, 2006).

Recopilación de jurisprudencia constitucional sobre la Universidad de Costa Rica (San José: Oficina Jurídica. Universidad de Costa Rica, 2000).

Estudio sobre la autonomía universitaria, elaborado por el grupo de estudiantes de la Maestría en Derecho Público, de la Universidad de Costa Rica, abril del 2003.

La Gaceta Universitaria, UCR, del 12 de mayo del 2009, sesión extraordinaria del Consejo Universitario No. 5340 del miércoles 15 de abril del 2009, exposición del Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez.

Se terminó de imprimir en
la Sección de Impresión del SIEDIN,
en Abril de 2010.

Universidad de Costa Rica
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Costa Rica

