



23 febrero 2012

Algunos conceptos sobre AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Dr. Luis Baudrit Carrillo

Misión de la Universidad

Antes de hacer algunos comentarios sobre la autonomía universitaria, es necesario tratar de definir, aunque sea en líneas generales, qué es o qué debe ser la Universidad. Esta tarea permitirá excluir de este análisis a algunas instituciones que, aunque se denominen universidades, en realidad no lo son y, en consecuencia, la autonomía —propia de la Universidad— resulta para ellas un elemento prescindible e incluso ajeno a su naturaleza.

La Universidad requiere, necesariamente, de autonomía o independencia. No se puede entender la Universidad sino en el contexto de una libertad muy amplia. Esta libertad o independencia comprende una dimensión funcional, es decir, relacionada con el ejercicio de sus funciones peculiares, pero no queda circunscrita a ella. También incorpora aspectos referentes al gobierno y administración de la institución, a su organización y a su capacidad contractual. Incluye, asimismo, la autonomía financiera o económica y la titularidad de su propio patrimonio.

La Constitución Política de la República de Costa Rica consagra la autonomía de la Universidad de Costa Rica (artículos 84 y 85) y de las otras instituciones de educación superior universitaria estatal, en términos muy amplios y con un alcance mucho mayor que el de la autonomía otorgada a las universidades por las Cartas Fundamentales de otros países.

Desde sus orígenes en la Europa del siglo XIII hasta su ubicación en el contorno mundial actual, la Universidad ha ido adaptándose a cambios económicos, sociales, a nuevos descubrimientos y ha impulsado la evolución de las distintas y de las nuevas ramas de las ciencias, se ha ido convirtiendo en un espacio de encuentro y generación de ideas, de investigaciones, de oportunidades para impulsar el progreso y la movilidad social. Su misión es la búsqueda constante, desde múltiples puntos de partida, de la Verdad, del Bien, de la Belleza, de la Justicia. Esta compleja misión se encuentra al servicio de la persona humana, de los seres humanos, permitiéndoles desarrollarse integralmente, creciendo en humanidad, es decir, posibilitándoseles el aumento de su condición humana, de su dignidad humana.

El contenido de esta alta misión universitaria coincide con la noción de cultura superior asignada a la Universidad de Costa Rica por la Constitución Política. Esta norma jurídica fundamental se refiere, con bastante aproximación, lo que es y lo que debe ser la institución



universitaria. Este cometido —peculiar de lo universitario— solo puede intentar alcanzarse dentro de un espacio de libertad, de ausencia de coacciones, de protección frente a amenazas externas. En ese amplio ámbito de libertad la Universidad debe cumplir con sus funciones, es decir, debe ejercitar sus derechos responsablemente y debe dar cabal cumplimiento a todas sus obligaciones.

Una catedrática española recientemente ha escrito:

“... la falta de cultura conduce siempre a la mediocridad, y sin ella, la aspiración de mejorar se ve sustituida por otras muchas medianías. La mediocridad conduce no pocas veces a la corrupción, y ésta al deterioro general anticipo del desastre. Recordando a nuestros gobernantes del inicio de la democracia, comprobamos que generalmente eran más sensatos y menos arrogantes. Casi todos ellos, de derechas, de izquierdas y de centro eran sobre todo mucho más cultos. Esta era una condición generalizada. Hoy en día casi todos lo son menos que aquellos y quizás ésta circunstancia esté en el origen de muchas estrategias que parecen conducirnos a formas de entendimiento social más alejadas y difíciles, mientras algunos de ellos exhiben sin pudor sus carencias. Ser culto significa conocer la historia, intentar entender el mundo, comprender al hombre y sus conductas, ser consciente de las debilidades humanas y de la capacidad de superación individual y colectiva. Ser culto implica conservar el patrimonio material e inmaterial, defender la identidad individual y colectiva, tener valentía, sensibilidad, cortesía, dureza, amabilidad, perseverancia. Saber que hay cosas que valen más que el dinero y empresas que movilizan más que un acontecimiento mediático o deportivo. Comprobar que el esfuerzo siempre consigue cosas mejores y que el tiempo es un valor intrínseco de todo lo que merece la pena. La cultura siempre impone respeto, al igual y al diferente, conduce a resolver los conflictos entorno al diálogo y valorar el esfuerzo por progresar como el máspreciado recurso, entendiendo el fracaso como parte experimental imprescindible del avance. Cultura es sinónimo de civilización y progreso intelectual. Como decía Paul Valéry, La educación instruye y la cultura fortalece el espíritu. La cultura y no la instrucción nos permite sobrevivir en condiciones precarias de escasez material o indigencia espiritual; es lo que sobrevive a las generaciones y a los pueblos. Es lo que construye la historia...”¹

La institución universitaria ha sufrido evolución y cambios. La Ciencia se ha diversificado en múltiples disciplinas. Han surgido las tecnologías. La profundización de las ciencias ha dado origen a especializaciones cada vez más puntuales. De una institución con un acceso

¹ Jiménez Caballero, Inmaculada, ¿Por qué no invertir en cultura? Diario de Navarra, España, 15 de febrero de 2012



muy restringido, se ha pasado a universidades con enormes poblaciones estudiantiles. La educación superior dejó de ser elitista y ha pasado a ser anhelo de multitudes.

La Universidad, a lo largo de la historia y en todo el mundo, continúa siendo la misma institución. Es el producto de un espíritu, del espíritu universitario. Es un espíritu universal que se adapta a las circunstancias de tiempo y lugar. Es un espíritu que, oprimido, mantiene su fuerza latente y rebrota en cuanto recupera la libertad. En su devenir, y en sus distintas manifestaciones geográficas, la Universidad ha tenido determinados énfasis. Existen muchos modelos de Universidad. En algunas oportunidades ha cobrado mayor relevancia la labor docente; en otras, la investigación, la búsqueda de un saber práctico o aplicable, o la formación de profesionales. En determinados lugares la Universidad ha sido estructurada como un servicio público prestado por el Estado o como un piñón adicional al engranaje de la maquinaria productiva estatal. También ha sido instrumentalizada como un negocio mercantil. Su vida no ha sido pacífica. Protegida o perseguida por el poder político; en otras ocasiones, por la autoridad eclesiástica. Con ocho siglos de existencia, la institución universitaria continúa buscando y reivindicando espacios de libertad.

La actividad universitaria posee alto nivel científico. Su misión no se reduce a la transmisión de conocimientos, ni a la sola formación de profesionales. La Universidad hace ciencia, investiga científicamente, busca avanzar en el proceso de aproximación a la Verdad, al Bien, a la Belleza, a la Justicia. La Universidad debe intentar incorporar en sus actividades las distintas ramas de la ciencia estableciendo relaciones entre ellas, es decir, vínculos interdisciplinarios y transdisciplinarios. La realidad es única y es analizada por las ciencias desde distintos ángulos. Es preciso superar la excesiva desmembración y especialización de las ciencias y evitar que los estudios especializados pierdan su nexo con la realidad integral. La institución también ha de brindar a los universitarios —estudiantes y profesores— la oportunidad de adquirir una alta cultura, es decir, una formación humanística que permita el desarrollo integral de la persona.

La Universidad de Costa Rica en la estructura del Estado

En ocasiones, algunos han tratado de considerar a la Universidad de Costa Rica como una institución pública más, dentro de la organización del Estado costarricense, sometida a sus mismos sistemas y normas regulatorias y han visto en su autonomía un conjunto de privilegios irritantes, no solo con respecto a las actividades de los particulares, sino también en relación con otros entes u órganos del sector público.

La Constitución Política establece que el Gobierno de la República lo ejercen tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los que agrega el Tribunal Supremo de Elecciones, con el mismo rango de Poder; a estos cuatro altos órganos estatales se les reconoce independencia (artículo 9). El Gobierno, es decir, el poder público, no se agota en esa distribución. El gobierno de los seguros sociales está a cargo de la Caja Costarricense de



Seguro Social, que es una institución autónoma (artículo 73). A las instituciones autónomas la Constitución las dotaba de independencia de gobierno, pero en el año 1968, al sufrir una reforma, se les sujetó a la ley en materia de gobierno (artículo 188). La administración de los intereses y servicios locales de cada cantón corresponde a los gobiernos municipales (artículo 169).

Las instituciones autónomas, en el derecho costarricense, poseen únicamente independencia de administración y, de modo expreso, se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno. La Universidad de Costa Rica, aunque goza de amplia autonomía, no es una institución autónoma más. Se diferencia radicalmente de estas, incluso de la Caja Costarricense de Seguro Social, tanto por tener un régimen autonómico mucho mayor (que excede de la independencia administrativa o funcional), como por proceder directamente del texto constitucional.

La Universidad de Costa Rica, desde que se aprobó la Constitución Política en 1949, 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. En 1975 se modificó la Constitución y se otorgó igual independencia funcional e igual capacidad jurídica a las demás instituciones de educación superior del Estado. Además, todas las Universidades públicas poseen patrimonio propio dotado por el Estado y reciben de él su financiación (artículos 84 y 85). La libertad de cátedra constituye también un principio constitucional (artículo 87). Nada de esto puede ser modificado, ni eliminado, por disposiciones jurídicas de categoría inferior a la Constitución Política.

Tal independencia y tal capacidad jurídica plena se encuentran establecidas expresa y directamente por el texto de la Constitución Política, lo que les otorga el máximo rango en el sistema de fuentes del derecho costarricense. La autonomía universitaria no tiene su origen en normas de rango legal, de las que pudiera haberse derivado alguna clase de delegación de funciones o de competencias. La autonomía universitaria no es el resultado de un proceso de descentralización de facultades, que originariamente hubieran pertenecido a los Poderes del Estado y que luego hubieran sido trasladadas a la institución universitaria. La autonomía universitaria excede, en mucho, a una simple descentralización de carácter administrativo. La autonomía universitaria es el resultado de la distribución originaria del Poder adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente al aprobar la Constitución Política.

Las funciones y competencias de la Universidad de Costa Rica derivan directamente del texto constitucional, en igual forma que sus facultades plenas para organizarse y gobernarse. No son creación de la Asamblea Legislativa. La autonomía universitaria no se reduce, por tanto, al simple ejercicio de las funciones académicas, ni tampoco a las actividades de naturaleza puramente administrativa. Es mucho más amplia. Si bien la autonomía universitaria garantiza la independencia en materia académica o docente, impidiendo la interferencia a órganos o entes externos en este ámbito, no queda reducida únicamente a eso. La autonomía de la Universidad de Costa Rica, establecida por la



Constitución, comprende además otros importantes aspectos. La autonomía también incluye las potestades de organizarse, de gobernarse y de celebrar contratos. Se manifiesta, asimismo, en la titularidad de un patrimonio propio —la hacienda universitaria— y en el derecho a recibir la financiación del Estado. Todos estos ámbitos, potestades y derechos corresponden exclusivamente a la propia Universidad de Costa Rica, tal como lo garantiza la Constitución, de forma tal que en sus competencias y gestiones no pueden intervenir entes u órganos externos.

Ninguno de los Poderes de la República, ni el Tribunal Supremo de Elecciones, ni las Municipalidades, ni algún otro ente u órgano, público o privado, pueden interferir en la organización, ni en el gobierno universitarios.

La Universidad de Costa Rica y la Asamblea Legislativa

Esto significa que la Asamblea Legislativa no puede aprobar leyes que dirijan, restrinjan, impidan o condicionen las funciones académicas o docentes e igualmente significa que las leyes no pueden menoscabar, directa ni indirectamente, la plena capacidad jurídica universitaria para darse su propia organización, para gobernarse o para contratar. Todos estos ámbitos jurídicos están atribuidos únicamente a la propia Universidad. Son, por tanto, exclusivos y excluyentes.

La Asamblea carece de atribuciones constitucionales para legislar en materias y competencias conferidas por la Constitución Política a la Universidad de Costa Rica. Estas competencias o funciones no quedan reducidas, como antes se ha expuesto, tan solo a lo académico, sino que comprenden todos los aspectos de la independencia o autonomía otorgados por la Constitución Política. El Poder Legislativo debe oír a la Universidad antes de aprobar leyes sobre materias puestas bajo su competencia (artículo 88). No se trata de un simple formalismo, ni significa que puedan dictarse leyes que interfieran o menoscaben la autonomía universitaria —de rango constitucional— en cualquiera de sus facetas.

La Constitución Política, la Contraloría General y la ley

La Contraloría General de la República —órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública— tiene algunas funciones atribuidas por la propia Constitución. En lo que se refiere a las Universidades estatales, únicamente puede ejercer la función de vigilancia y examinar, glosar y fenecer sus cuentas (artículos 183 y 184, inciso 4). No puede interferir en las funciones universitarias, ni en su administración, ni en su gobierno, ni en su organización, ni en su contratación. Tampoco en la aprobación de su presupuesto. Cualquier ley —inferior a la Constitución Política— en la que la Contraloría General intentara fundamentarse para tener injerencia en tales funciones o competencias



resultaría inaplicable a la Universidad de Costa Rica o a las otras Universidades públicas. La función de *control* de la *hacienda pública*, que faculta a la Contraloría General para inmiscuirse en algunas importantes funciones de otras instituciones públicas, tiene un origen legal. Distintas leyes —no la Constitución Política— le otorgan esas facultades. Tales leyes, conforme ha quedado expuesto, no pueden ser aplicadas a la Universidad de Costa Rica debido a que su autonomía y los distintos aspectos que comprende poseen un rango jurídico constitucional. Una ley, como éstas, en ningún caso puede convertir a la Contraloría General en superior jerárquico de la Universidad de Costa Rica, ni en nada que se le parezca.

La Universidad de Costa Rica y el Poder Ejecutivo

El Gobierno en sentido restringido, es decir, el Poder Ejecutivo, por ser un órgano externo a la Universidad de Costa Rica, tampoco puede interferir en la esfera jurídica abarcada por la autonomía universitaria. La Universidad se encuentra excluida de los planes nacionales de desarrollo, de las políticas o directrices emitidas por el Poder Ejecutivo, de la autoridad presupuestaria, del régimen de servicio civil, de las normas sobre administración financiera, y de cualesquiera otras disposiciones reglamentarias aplicables, en general, al sector público.

La Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones

El Tribunal Supremo de Elecciones no está autorizado por la Constitución Política para desconocer los múltiples aspectos de la autonomía universitaria, ni pareciera existir posibilidad de que pudiera lesionarla. Sin embargo, de hecho, el Tribunal Supremo de Elecciones en varias oportunidades ha dictado disposiciones generales relacionadas con el sufragio y con sus actividades conexas, mediante las cuales restringió y prohibió determinadas actividades a las instituciones del sector público, incluyendo a la Universidad de Costa Rica y a las otras Universidades públicas. Ordenó, por ejemplo, que si se organizaban mesas redondas con candidatos a la Presidencia de la República, debía invitarse a todos ellos. En otro momento, también prohibió la celebración de actividades universitarias a favor o en contra de un tema que se iba a decidir en referéndum nacional. Estas inesperadas decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones provocaron una protesta generalizada que lo obligó a recapacitar.

La Universidad de Costa Rica y los Gobiernos Municipales

Tampoco se encontraba dentro del horizonte de los acontecimientos normales una inaudita orden girada, el día anterior, por un Gobierno Municipal para que la Universidad de Costa Rica suspendiera una gran exposición de actividades universitarias que había organizado



dentro del campus. La Municipalidad exigía que la Universidad obtuviera permiso previo. Una orden del Tribunal Constitucional obligó a la autoridad municipal a revocar tal ilegítima suspensión.

La Universidad de Costa Rica y el Poder Judicial

La esfera de independencia o autonomía universitaria también ha sido lesionada por decisiones y actuaciones de funcionarios y órganos del Poder Judicial. Esto no significa la creación ni la existencia de un fuero universitario. La Universidad está sometida a la jurisdicción contencioso – administrativa que garantiza la legalidad de su función administrativa, como de toda otra entidad de derecho público (artículo 49), y a la jurisdicción constitucional respecto a la protección de los derechos fundamentales (artículo 48). Es necesario insistir, nuevamente, en que la Universidad de Costa Rica posee no solo independencia funcional, sino también plena capacidad jurídica para organizarse, para gobernarse y para contratar. Todas las facetas de la autonomía universitaria deben ser respetadas y reconocidas por los órganos y funcionarios del Poder Judicial. Resulta, por tanto, inadmisibles que la Sala Constitucional, por ejemplo, hubiera ordenado la equiparación de estudios hechos en la antigua Escuela de Enfermería adscrita al Ministerio de Salubridad Pública a determinados títulos universitarios y que hubiera anulado una disposición del Estatuto Orgánico que exigía título profesional al representante del sector administrativo en el Consejo Universitario. En una oportunidad, los tribunales laborales obligaron a la Universidad de Costa Rica a pagar pluses salariales a los profesionales de determinadas ciencias, aplicando una ley que establecía tales prerrogativas en otras instituciones públicas. No puede dejar de mencionarse otra inaudita violación a la autonomía universitaria, cuando varias decenas de agentes judiciales de investigación y policías, fuertemente armados, por gestión de un fiscal, invadieron innecesaria e injustificadamente el campus con la excusa de persecución a una persona sospechosa de haber delinquido.

La Universidad de Costa Rica, ente estatal con autonomía

La Universidad de Costa Rica se encuentra dentro de la estructura del Estado. Es estatal. Sin embargo, ello no significa que sea algo perteneciente al Estado o sujeto a su dominio y control. Es una institución conformada como ente independiente dentro de la estructura estatal. No es una cosa que le pertenezca en propiedad, ni es un órgano subordinado a las decisiones gubernamentales o legislativas. La Universidad es, en esta estructura, lo que corresponde a su peculiar naturaleza, es decir, un ámbito garantizado de libertad para cumplir con su misión. La institución universitaria está protegida de coacciones externas, para poder actuar con plena libertad en su dimensión interna, esto es, para cumplir responsablemente con su cometido.



Facetas de la autonomía universitaria

Los contenidos de la autonomía universitaria son consecuencia inmediata de derechos o libertades fundamentales: libertad de conciencia, libertad religiosa (artículo 75) y libertad de pensamiento (artículos 28 y 29). Vinculada a estas libertades se encuentra la libertad de cátedra (artículo 87). La Constitución Política garantiza distintas facetas a la autonomía universitaria (artículos 84 y 85). Todas estas facetas se encuentran relacionadas esencialmente, de tal forma que no existen de modo aislado, ni pueden ser consideradas en forma separada. Se exigen y se presuponen una a otras. La autonomía de funciones universitarias no puede ser apartada de la independencia de gobierno, de organización, ni de contratación, ni de la realidad de la hacienda universitaria, ni de la obligación estatal de su financiamiento.

Independencia de funciones

Como ha quedado expuesto, la Universidad posee independencia en sus funciones. La Constitución Política no se refiere expresamente a la autonomía, sino que utiliza el término *independencia*. Se trata de una independencia referida a sus funciones. Estas funciones son todas aquellas comprendidas dentro de la misión de la Universidad. Estas funciones las define y las determina la propia institución universitaria y pueden ser variadas en el tiempo. No es el Estado, ni las otras instituciones públicas, quienes fijan tales funciones. No es competencia de la Asamblea Legislativa. Es la propia Universidad la que especifica cuáles son sus funciones, conforme a su propia naturaleza.

Capacidad jurídica plena para organizarse

Esta independencia funcional quedaría sin sentido si la Universidad pudiera ser organizada, gobernada o controlada por algún ente u órgano externo a ella misma. La Universidad no podría proclamar su autonomía si sus Estatutos tuvieran que ser aprobados por la Asamblea Legislativa, como si fueran una ley común, sancionada por el Poder Ejecutivo. La estructura organizacional universitaria es únicamente aquella que la propia Universidad se da a sí misma. La distribución interna de competencias, la asignación de tales competencias a órganos determinados, la creación de órganos de gobierno universitario, de órganos académicos, de investigación o de acción o extensión social, corresponde únicamente a la propia institución universitaria.

Capacidad jurídica plena para gobernarse



Lo mismo puede afirmarse en cuanto al gobierno universitario. Si sus autoridades no fueran designadas por la misma Universidad, sino por el Gobierno, no podría hablarse con propiedad de autonomía. La Universidad sería una parte más del aparato burocrático estatal.

Capacidad jurídica plena para contratar

La capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones resulta también esencial para la ejecución de las actividades universitarias. No podría existir una actividad universitaria libre si su gestión administrativa estuviera sujeta a autorizaciones de algún órgano ajeno, o a aprobaciones, para obtener la eficacia jurídica del contrato celebrado por la Universidad.

Titularidad de un patrimonio propio

En forma paralela a tal plena capacidad jurídica, existe un patrimonio propio de la institución universitaria, es decir, la hacienda universitaria, que no se confunde ni queda absorbida en la hacienda pública. La hacienda universitaria es garantía de libertad y resulta indispensable para que la autonomía universitaria sea una realidad. Si la Universidad no contara con patrimonio propio carecería de medios suficientes para lograr su misión y quedaría sujeta al capricho de la institución gubernamental encargada de proveer su patrimonio.

La Universidad de Costa Rica posee una autonomía que no es un nombre vacío. Es una autonomía funcional, de gobierno, de organización y de contratación. La dotación de patrimonio propio a esta institución independiente significa reconocimiento de un ámbito de libertad, el patrimonio está constituido por bienes, derechos y valores, que son medios puestos al servicio de la institución, que le permiten cumplir con sus funciones.

La hacienda universitaria, aunque perteneciente a un ente *estatal*, no es hacienda del Estado, ni se le puede confundir con la hacienda pública. El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica puede ser denominado correctamente como *hacienda universitaria*. Los activos patrimoniales universitarios, lo mismo que sus pasivos, no quedan absorbidos por la hacienda pública, ni confundidos en ella.

Financiamiento estatal

Otra faceta importante de la autonomía universitaria está constituida por la obligación del financiamiento estatal. La Constitución Política garantiza la dimensión económica y financiera de la Universidad de Costa Rica. Dispone que el Estado le creará rentas propias y que además mantendrá un fondo especial para el financiamiento de la educación superior



estatal (FEES) cuyas rentas no podrán ser eliminadas ni disminuidas y solo podrán ser sustituidas por otras mayores. La financiación de la Universidad de Costa Rica y de las otras Universidades públicas no debería proceder de partidas del presupuesto nacional sino mayoritariamente del FEES. Pero, como el Estado no ha creado ni ha mantenido este fondo especial, ha sido preciso recargar el financiamiento universitario sobre el presupuesto nacional.

La faceta económica y financiera de la autonomía universitaria tiene carácter fundamental. La Universidad debe poseer medios y condiciones suficientes para estar en capacidad de desarrollar todas sus actividades. La autonomía universitaria es condición de un pueblo libre.

Ejercicio responsable de la autonomía universitaria

Para la institución universitaria no es suficiente que la Constitución Política haya incorporado la autonomía universitaria como uno de sus principios expresos. Es necesario el ejercicio responsable, continuo y permanente, de todas las atribuciones derivadas de esa autonomía. Al igual que las libertades y que los derechos fundamentales, la autonomía universitaria no es una realidad dada, no es algo acabado, conseguido o asegurado. Debe ejercitarse y defenderse continuamente. Implica una enorme responsabilidad.