

ENSAYOS SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Dr. Luis Baudrit Carrillo



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

OJ Oficina
Jurídica

378.728.6

B342e

Baudrit Carrillo, Luis.

Ensayos sobre autonomía universitaria / Luis Baudrit Carrillo.
–1. edición– San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica,
Oficina Jurídica, 2020.

Impreso en la Sección de Impresión del SIEDIN.

ISBN 978-9977-15-296-7

1. UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. 2. AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA – COSTA RICA – ENSAYOS, CONFERENCIAS,
ETC. 3. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – ASPECTOS LEGALES –
COSTA RICA. 4. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – COSTA RICA.
I. Título.

CIP/3517

CC/SIBDLUCR

Universidad de Costa Rica

© Oficina Jurídica

<http://www.juridica.ucr.ac.cr>

juridica@ucr.ac.cr

Teléfono (506) 2511-1700

Primera edición: 2020

Revisión del texto: *Dr. Luis Baudrit Carrillo* • Montaje digital: *Álvaro Cartín Araya*

Diseño de portada: *Mauricio Bolaños Barrantes, SIEDIN*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Se terminó de imprimir en la Sección de Impresión del SIEDIN en marzo de 2020.

Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Contenido

Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica	1
1. Amenazas actuales a la autonomía universitaria	1
2. Precisiones sobre lo que no es la Universidad de Costa Rica.....	3
a) La Universidad de Costa Rica no es una “institución autónoma”	4
b) La Universidad de Costa Rica no es una “institución descentralizada”	5
c) La Universidad de Costa Rica como “institución estatal”	7
3. Precisiones sobre lo que es la Universidad de Costa Rica	10
a) La cultura superior	10
b) La independencia en las funciones universitarias	12
c) La capacidad jurídica plena de la Universidad de Costa Rica.....	13
d) El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica	15
4. Las atribuciones constitucionales de la Contraloría General	17
5. Argumentos falaces en contra de la independencia universitaria.....	19
6. Consideraciones finales.....	21
La naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica	23
a) Las instituciones descentralizadas	24
b) Las instituciones autónomas	31
c) Las instituciones del Estado	33
La autonomía de la Universidad de Costa Rica y la legislación nacional	39
Independencia funcional.....	39
Las funciones universitarias	40
Distintas manifestaciones de la plena capacidad jurídica.....	42
El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica.....	43
La Universidad de Costa Rica no es “institución autónoma”, ni “ente descentralizado”	45
Universidad de Costa Rica: institución estatal con peculiar rango jurídico.....	46
Las normas universitarias y la ley se aplican a ámbitos diferentes	47
Comentarios someros sobre algunas leyes.....	50
Autonomía universitaria y control de la hacienda pública.....	53
1. El artículo 84 de la Constitución Política.....	54
2. Independencia funcional.....	55
3. Capacidad jurídica completa	59
4. Patrimonio propio: la hacienda universitaria	64

5. Un ensayo abigarrado.....	66
6. La interpretación jurídica.....	74
7. Vigilancia y control de la Contraloría General sobre la Universidad	77
Algunos conceptos sobre autonomía universitaria.....	79
Misión de la Universidad.....	79
La Universidad de Costa Rica en la estructura del Estado.....	81
La Universidad de Costa Rica y la Asamblea Legislativa	83
La Constitución Política, la Contraloría General y la ley	83
La Universidad de Costa Rica y el Poder Ejecutivo.....	83
La Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones	84
La Universidad de Costa Rica y los Gobiernos Municipales.....	84
La Universidad de Costa Rica y el Poder Judicial	84
La Universidad de Costa Rica, ente estatal con autonomía	85
Facetas de la autonomía universitaria	85
Independencia de funciones	85
Capacidad jurídica plena para organizarse	85
Capacidad jurídica plena para gobernarse	86
Capacidad jurídica plena para contratar	86
Titularidad de un patrimonio propio	86
Financiamiento estatal.....	86
Ejercicio responsable de la autonomía universitaria.....	87
La autonomía universitaria en la Constitución.....	89
Universidad y libertad	89
Autonomía universitaria otorgada por ley	92
La autonomía universitaria en el proyecto de Constitución	93
La autonomía universitaria en la Asamblea Nacional Constituyente	93
a. Autonomía de gobierno y de organización	94
b. La autonomía económica	97
c. La autonomía docente.....	101
La Universidad en el organigrama estatal	102
Una consideración final.....	103
Lesiones al gobierno y organización universitarios.....	105
Invasiones policiales a los campus.....	106
Desafortunadas órdenes giradas al Instituto Tecnológico de Costa Rica.....	107

Una acción de inconstitucionalidad	112
Rango constitucional o rango legal de las normas jurídicas.....	113
Controlar no es lo mismo que contralorear.....	115
La autonomía universitaria no es un régimen de excepción.....	117
Distintas facetas de la autonomía universitaria	120
La vigilancia de la hacienda universitaria	124
El control de la Contraloría General	126
Las órdenes de la Contraloría General.....	130
La Universidad autónoma y las universidades	135
Una consideración final	138

Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica

1. Amenazas actuales a la autonomía universitaria. **2.** Precisiones sobre lo que no es la Universidad de Costa Rica. a) La Universidad de Costa Rica no es una “institución autónoma”. b) La Universidad de Costa Rica no es una “institución descentralizada”. c) La Universidad de Costa Rica como “institución estatal”. **3.** Precisiones sobre lo que es la Universidad de Costa Rica. a) La cultura superior. b) La independencia en las funciones universitarias. c) La capacidad jurídica plena de la Universidad de Costa Rica. 1) Plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. 2) Plena capacidad para darse su gobierno y organización propios. d) El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica. **4.** Las atribuciones constitucionales de la Contraloría General. **5.** Argumentos falaces en contra de la independencia universitaria. **6.** Consideraciones finales.

1. Amenazas actuales a la autonomía universitaria

En términos generales, la autonomía propia de la Universidad de Costa Rica ha sido tradicionalmente respetada por las autoridades gubernamentales. Desde su creación, en el año 1940, no se recuerda que el Gobierno de la República, al menos de modo manifiesto, hubiese interferido de modo grave o serio en las actividades universitarias. La Universidad de Costa Rica ha venido desarrollando sus actividades dentro de un amplio margen de libertad y podría decirse que en nuestro país el tema de la autonomía universitaria no ha constituido problema de relevancia.

En algunas ocasiones, como sucedió hace un par de lustros, han surgido algunos problemas relacionados con el financiamiento de las Universidades estatales. Uno de los cometidos perseguidos al elevar a rango constitucional la autonomía universitaria fue, precisamente, evitar las relaciones de dependencia o subordinación de la Universidad de Costa Rica con respecto al Poder Ejecutivo, el que condicionando o restringiendo la dotación de recursos

presupuestarios podría influir de modo poderoso en el gobierno y organización de la Universidad. La garantía constitucional sirvió, en todos los casos, para que el Gobierno de la República aportara los recursos económicos correspondientes.

Algunas veces se ha enfocado la autonomía universitaria como una especie de ámbito de extraterritorialidad que pudiera impedir a las autoridades de policía el ingreso al campus. Esta forma de intervención del Gobierno en la Universidad, que se ha dado con gravedad en otros países, constituiría una manifestación material de decisiones gubernamentales destinadas a restringir o a eliminar la necesaria libertad de las Universidades para la consecución de sus fines, utilizando cualquier excusa para ello.

Han sido pocas las ocasiones en que las autoridades de policía costarricense han ingresado a las instalaciones universitarias. Cuando esporádicamente han tenido que ingresar —no para interferir en las actividades universitarias—, sino para cumplir con su deber, como por ejemplo para detener a una persona contra quien ha sido ordenada su captura, han solicitado permiso a las autoridades universitarias y han coordinado las acciones con los funcionarios universitarios encargados de seguridad.

La Universidad de Costa Rica, como Universidad estatal con independencia en el desempeño de sus funciones, siempre ha procurado mantener relaciones armónicas y de colaboración con las restantes instituciones estatales. Ha procurado evitar innecesarias confrontaciones, siempre que se le respetara su amplia libertad en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de competencia.

En este sentido, durante muchos años, la Universidad de Costa Rica no tuvo inconveniente en que sus contratos con terceros, referentes a la adquisición de bienes y servicios, fuesen objeto de *refrendo* por parte de la Contraloría General de la República, al igual que les sucede a todas las restantes instituciones públicas. Ello constituía un mero trámite que, normalmente, era realizado con diligencia por los funcionarios de la Contraloría, que contribuía a garantizar la corrección en los procedimientos administrativos utilizados y, principalmente, el orden en los aspectos contables. Posiblemente, como se trataba de un trámite exigido a todas las instituciones públicas y no implicaba mayores dificultades dentro de la actividad universitaria, no se tuvo conciencia clara de que podía estarse convirtiendo en una puerta abierta para graves interferencias gubernamentales en la autonomía o independencia de la Universidad de Costa Rica.

Las funciones atribuidas a la Contraloría General de la República han superado, en mucho, las que le corresponden estrictamente conforme al tenor literal de las disposiciones de la Constitución Política. Es importante destacar que los nexos existentes entre la Contraloría General de la República y la Universidad de Costa Rica están regulados jurídicamente por normas de rango constitucional y no por las disposiciones legales emanadas de la Asamblea Legislativa ni, desde luego, por reglamentaciones, directrices u órdenes emitidas por la propia Contraloría General.

Es muy importante hacer esta advertencia porque la legislación ordinaria nacional ha venido ampliando paulatinamente y de modo considerable las competencias y poderes de la Contraloría General. La Sala Constitucional, por su parte, ha hecho una serie de interpretaciones que han permitido extender y acrecentar tales atribuciones y competencias. Con base en todo ello, la propia Contraloría, además, ha emitido normas generales que le permiten intervenir en todo aquello que, según su criterio, tenga alguna relación con la noción de “hacienda pública” y continuamente actúa —no ya como simple contralor de legalidad

presupuestaria— sino como un agente superior que interviene positivamente en las decisiones de los diferentes órganos o entes públicos, imponiéndoles criterios en muchas oportunidades o incluso sustituyéndolos en la toma de sus decisiones, por razones de conveniencia u oportunidad.

Podría afirmarse que este fenómeno intervencionista afecta, en común, a todos los órganos o entes públicos y que se trata de un sistema de control general del que no parecería lógico que se exceptuara a la Universidad de Costa Rica. Es cierto que en muchos casos este intervencionismo contralor significa un obstáculo a la actividad de las instituciones públicas y que está generando retraso o paralización de las actividades de las instituciones. Se ha infundido temor en los funcionarios a enfrentar procesos disciplinarios o causas penales por incumplimiento de trámites puramente procedimentales. Es este un mal general que precisa de un remedio también general. Pero no es este el problema que aquí se trata de analizar ni de resolver.

Los superpoderes atribuidos a la Contraloría General han determinado que el trámite de los *refrendos*, que era más o menos inocuo en el caso de la Universidad de Costa Rica, se haya venido a convertir en una forma de intervención, de un órgano ajeno, en las decisiones propiamente universitarias, con graves consecuencias porque implica condicionamientos o restricciones a la libre decisión de las autoridades universitarias.

Los requisitos exigidos por la Contraloría General para el *refrendo* —refrendo que la Contraloría califica como elemento de eficacia del correspondiente contrato, lo que significa que sin el refrendo el contrato no podría surtir efecto jurídico alguno— han llegado a convertir este trámite en algo intolerable para la Universidad, por ser lesivo a su plena capacidad jurídica y a sus legítimos intereses y derechos. Aunado a todo esto, la forma prepotente en la que algunos funcionarios de la Contraloría General se han dirigido a la Universidad de Costa Rica lesiona la dignidad de quienes ocupan cargos de dirección y representación universitaria.

Aparte de las consecuencias derivadas de la aplicación del *refrendo*, la Contraloría General ha querido imponer un control rígido en materia presupuestaria y ha pretendido que la Universidad de Costa Rica tuviera que plegarse a sus criterios, opiniones e interpretaciones, aunque ello llegara a significar una restricción o condicionamiento a la plena capacidad jurídica de la Universidad para darse su propio gobierno y organización.

La Universidad de Costa Rica no está pretendiendo un trato de privilegio, es decir, no está buscando que se le exonere arbitrariamente del cumplimiento de determinadas obligaciones generales, ni está solicitando la gracia de una excepción a la regla general. La Universidad de Costa Rica está exigiendo que se le reconozca el rango constitucional que posee, conforme al cual no está sujeta a controles ni a trámites previos de la Contraloría General de la República. Está exigiendo que no se ignore la amplia autonomía o independencia en el desempeño de sus funciones, establecida expresamente por las normas de la Constitución Política.

2. Precisiones sobre lo que no es la Universidad de Costa Rica

La equivocidad de algunas expresiones terminológicas contribuye al desconocimiento en muchos funcionarios acerca de cuál es la realidad jurídica peculiar de la Universidad de Costa Rica. Ello conduce a que en algunas oportunidades se le confunda con otras instituciones públicas y que —por no distinguirse con claridad su naturaleza jurídica propia— se le quiera

someter a un régimen jurídico general aplicable a otras instituciones del Estado, pero que no es el régimen jurídico propio de la Universidad de Costa Rica.

Puede parecer extraña o equivocada la afirmación de que la Universidad de Costa Rica no sea una *institución autónoma*, ni una *institución descentralizada*, ni una *institución estatal* cualquiera. Cuando tales nociones se utilizan sin mucha precisión, es decir, cuando se las emplea de forma genérica, sin connotación de elementos o requisitos característicos, no existiría razón para negar que sí pudieran ser aplicadas a la Universidad de Costa Rica.

Pero cuando tales expresiones dejan de ser utilizadas en lenguaje común, poco preciso, y pasan a denotar conceptos más concretos, puede llegar a ocurrir que resulten incompatibles con otros conceptos que, aunque cupieran en aquella noción genérica inicial, no puedan agruparse lógicamente dentro de este otro conjunto más especificado.

Una muestra de ello se encuentra en que como la Universidad de Costa Rica no forma parte de la organización central del Gobierno costarricense, se le podría considerar a primera vista como una *institución descentralizada*. Sin embargo, al analizar la dependencia y subordinación en que se encuentran todos los entes descentralizados respecto del Poder Ejecutivo, salta a la vista la evidente incompatibilidad de la Universidad de Costa Rica —que goza de independencia en el desempeño de sus funciones— con respecto a las instituciones descentralizadas. Al precisarse la noción de ente descentralizado queda excluida de ella la Universidad de Costa Rica. Algo similar sucede con el concepto de institución autónoma y con el de institución estatal, que debe ser convenientemente matizado.

a) La Universidad de Costa Rica no es una “institución autónoma”

Al hacerse esta afirmación, no se está negando la autonomía o independencia que naturalmente le corresponde a la Universidad de Costa Rica por el hecho de ser institución universitaria, es decir, por gozar de modo pleno de libertad en el desempeño de sus funciones peculiares.

Lo que ocurre es que, en Costa Rica, la noción de “institución autónoma” tiene una connotación específica que resulta incompatible con la naturaleza jurídica propia de la Universidad de Costa Rica. La “institución autónoma” costarricense tiene muy poca autonomía o independencia.

Las instituciones autónomas únicamente gozan de independencia administrativa y, por disposición expresa de la Constitución Política, están sujetas a la ley en materia de gobierno (artículo 188). La Universidad de Costa Rica ostenta independencia en el desempeño de sus funciones y posee plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y para darse su propia organización y gobierno (artículo 84).

La Constitución Política impide ser diputados a los gerentes de las instituciones autónomas; no permite a sus directores o gerentes ser elegidos como Presidente o Vicepresidente de la República; establece que corresponde al Consejo de Gobierno el nombramiento de los directores cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo; obliga a las instituciones autónomas a elaborar su presupuesto en forma semejante al de la República; también las obliga a que sus contratos sean efectuados mediante licitación.

La Universidad de Costa Rica, al igual que las otras instituciones estatales de educación superior, no está afectada por prohibición alguna para que sus funcionarios puedan ser diputados, Presidente o Vicepresidente de la República; los diputados no tienen impedimento

para ser profesores universitarios; el Consejo de Gobierno no nombra a los integrantes del Consejo Universitario; la Universidad de Costa Rica no se encuentra obligada expresamente a elaborar su presupuesto ordinario en forma semejante al de la República; tampoco existe obligación expresa para que efectúe sus contratos mediante licitación.

La Universidad de Costa Rica tiene características peculiares que la diferencian con claridad de las “instituciones autónomas”. No puede ser confundida con ellas. No puede ser incluida dentro del elenco de estas otras entidades.

Originalmente, la Constitución Política dotaba a las instituciones autónomas de independencia administrativa e independencia de gobierno. En 1968 fue reformada la Carta Fundamental y se les eliminó la independencia de gobierno, quedando supeditadas a la ley en esta materia. Esta pérdida de autonomía de gobierno y, correlativamente, este aumento de subordinación, no afectaron en modo alguno la plena independencia en el desempeño de las funciones universitarias, ni la amplia capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica. Esta institución de cultura superior continuó gozando de independencia administrativa, financiera o económica, de gobierno y de organización, sin encontrarse sujeta a la ley en estos ámbitos, ni a las decisiones del Poder Ejecutivo, ni —mucho menos— a los criterios de la Contraloría General de la República.

b) La Universidad de Costa Rica no es una “institución descentralizada”

Es frecuente que el concepto de “institución descentralizada” sea aplicado en forma negativa o residual, es decir, aplicable al conjunto genérico e impreciso de instituciones públicas que no se encuentren comprendidas dentro del Gobierno central. Descentralizado sería, por oposición, aquello que en algún momento estuvo centralizado, pero que ya no lo está. Descentralización sería el resultado de un proceso mediante el cual se hubiera segregado o separado determinada materia y hubiera sido atribuida a otro ente público, distinto. La noción de descentralización admite grados y puede ser compatible con sistemas de mayor o menor dependencia o subordinación. La mera vinculación derivada del origen de la institución descentralizada crea algún tipo de nexos de dependencia con respecto del ente o del Poder del que se derivó. Las relaciones de paternidad o filiación institucionales también tienen efectos en esta materia. Pero cuando esta génesis no se ha dado —como ocurre en el caso de la Universidad de Costa Rica, que no es una creación del Poder Ejecutivo, ni del Legislativo, sino que ha sido originada por el Poder Constituyente— queda evidenciada aún más la inexistencia de vínculos de subordinación o dependencia.

La creación por parte de la Constitución Política de la naturaleza jurídica propia de la Universidad de Costa Rica viene a destacar, además, que su personalidad jurídica es originaria. Es decir, que su existencia y su alto rango jurídico no deriva de la Administración estatal, ni se desprende de un acto legislativo. En este sentido, la Universidad de Costa Rica no puede ser considerada como un *ente público menor*, esto es, como un ente público de menor jerarquía a la que corresponde a la Administración central. No existe tal relación jerárquica, tal relación de dependencia o subordinación.

No puede desconocerse que la Universidad de Costa Rica había sido creada, mediante ley ordinaria, en 1940. Desde su fundación y hasta el inicio de la vigencia de la actual Constitución Política, la Universidad sí estaba supeditada al Poder Ejecutivo, aunque tenía una relativa autonomía conferida por la ley.

Esta condición jurídica cambió radicalmente al promulgarse la Constitución Política, que — como se viene repitiendo— dotó a la Universidad de Costa Rica de independencia funcional y de plena capacidad jurídica. Una relativa autonomía universitaria estipulada originalmente por ley fue elevada, con carácter mucho más amplio y pleno, a nivel de norma constitucional.

La Universidad de Costa Rica no es una institución menor respecto del Poder Ejecutivo, ni se encuentra subordinada a él, ni está en relación de jerarquía o de dependencia suya. El Poder Ejecutivo, consecuentemente, no es su superior: no le puede ordenar, no le puede condicionar, no le puede restringir sus actuaciones.

La independencia constitucional en sus funciones propias hace que, por otra parte, la Universidad de Costa Rica tampoco se encuentre en vínculo de dependencia con respecto al Poder Legislativo.

Las “instituciones descentralizadas” costarricenses no constituyen centros independientes de toma de decisiones. En párrafos anteriores se ha expuesto que a las instituciones autónomas se les eliminó la independencia de gobierno. Poco después el Gobierno central intervino directamente en sus Juntas Directivas designando, conforme a una ley, a cuatro de sus directores y permitiéndole al partido político mayoritario de oposición el nombramiento de los restantes tres directores. Otra ley posterior autorizó al Poder Ejecutivo a designar Presidentes Ejecutivos en la mayor parte de estas instituciones. La Ley General de la Administración Pública estableció una relación de subordinación y jerarquía de las distintas instituciones del sector descentralizado con respecto al Presidente de la República. La Ley de Contratación Administrativa estableció procedimientos de adquisición de bienes y servicios aplicables a los sectores centralizado y descentralizado. Luego, un conjunto de leyes ha venido a ampliar y fortalecer las facultades y atribuciones correspondientes a la Contraloría General de la República sobre todo el sector público (Ley Orgánica, Ley de Control Interno, Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito). Se ha completado todo un proceso de *recentralización*.

La figura de la “institución descentralizada”, así conceptuada y así regulada, excluye y se contrapone a la noción de una institución que goza de independencia en el desempeño de sus funciones, como lo es —por disposición constitucional, se insiste una vez más,— la Universidad de Costa Rica.

En algunas leyes más o menos recientes (entre otras, la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), han admitido la diferenciación entre “instituciones descentralizadas” y *Universidades estatales* al darles un tratamiento por separado, es decir, sin confundirlas en un mismo concepto.

A la Universidad de Costa Rica se le dotó de una particular naturaleza jurídica al ser aprobada la Constitución Política. No fue consecuencia de una segregación de atribuciones, facultades o competencias que antes le hubieran correspondido al Poder Ejecutivo. Las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, al igual que las de la Universidad de Costa Rica, surgieron al mismo tiempo, al ser promulgado el mismo texto constitucional. Las atribuciones constitucionales de la Universidad de Costa Rica no son posteriores, sino coetáneas, a las del Poder Ejecutivo. La Universidad de Costa Rica, conforme a su régimen jurídico actual, no es el resultado de un proceso de segregación y atribución de competencias hecho mediante leyes.

Por tener características diferentes y por gozar de independencia funcional y plena capacidad jurídica (conforme al texto de la Constitución Política) la Universidad de Costa Rica no puede

quedar incluida dentro del conjunto de “instituciones descentralizadas”, ni puede ser tratada como si fuera una más de ellas. Cuando se alude a la descentralización, por lo general se hace referencia a la de carácter administrativo. En el caso concreto de la Universidad de Costa Rica, aparte de que no se da el fenómeno de la descentralización, tampoco se reduce a una simple faceta de carácter administrativo: la autonomía o independencia universitaria se refiere principalmente a la capacidad de autogobierno, a la de darse su propia organización, y a la autonomía económica o financiera.

c) La Universidad de Costa Rica como “institución estatal”

No cabe duda de que la Universidad de Costa Rica se ubica dentro del sector público, de que es institución pública y de que es institución estatal. Sin embargo, esto no significa que quede absorbida por el Estado, ni que se encuentre controlada por el Estado, ni que pertenezca en propiedad al Estado. La Universidad de Costa Rica no puede ser estatal en tal sentido. Esto tampoco expresa, en sentido opuesto, que se ubique en el sector privado (no es institución de Derecho privado), ni que se asimile a una institución no estatal de Derecho público.

Si bien la Universidad de Costa Rica es una institución estatal, o del Estado —en el sentido que más adelante se precisa—, también es cierto que constituye una persona jurídica, con plena capacidad, distinta del Estado, que no se confunde con él y que, respecto de él, goza de independencia funcional. No se encuentra subordinada al Estado, como sí lo están los órganos que integran el sector centralizado, y en alguna medida también los entes u órganos comprendidos dentro del denominado sector descentralizado.

La pertenencia o propiedad se predica respecto de cosas distintas y separadas de quien es su propietario. Una finca pertenece a su dueño, no se confunde con él, y posee una naturaleza diferente. También puede existir una relación de pertenencia entre el todo y sus partes o sus órganos, en la cual éstos se encuentran subordinados. El Estado no es propietario de la Universidad de Costa Rica, ni esta es órgano o parte suyo. Sobre las personas, físicas o jurídicas, no se puede ostentar una relación de titularidad dominical.

El vínculo existente entre el Estado y la Universidad de Costa Rica es una relación existente entre personas jurídicas, muy diferente a un derecho de propiedad. No se trata de un vínculo contractual, ni tampoco de una relación jurídica de origen legal. La naturaleza de tal nexo jurídico proviene de la estructura u organización dada por la Asamblea Nacional Constituyente. Podría pensarse en que, por analogía, se pudiera establecer una especie de relación de parentesco entre el Estado y la Universidad de Costa Rica. Pero no una relación análoga de filiación, porque la Universidad no se encuentra sometida a una patria potestad, ni a nada similar. El parentesco vendría a asemejarse, más bien, al existente entre parientes cercanos mayores de edad: capaces y libres, vinculados por recíprocos deberes de cooperación y servicio en procura de finalidades comunes.

La Universidad de Costa Rica participa de la naturaleza estatal, pero no pertenece al Estado, ni es el Estado costarricense. Es institución estatal pero al mismo tiempo desempeña sus funciones con independencia.

¿A qué concepto de Estado se está haciendo referencia? En primer lugar, en una forma muy amplia, se puede entender como Estado aquella comunidad políticamente organizada, con tres elementos esenciales (territorio, población y poder soberano), destinada a crear y a asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de los seres humanos. Esta noción se

le aplica en cuanto sujeto de Derecho Internacional, en relación con otros Estados. Se trata de un concepto abstracto que se ubica en una dimensión diferente a la que corresponde a las personas concretas: físicas o jurídicas, privadas o públicas. Esta figura abstracta de Estado no llega a absorber, ni a hacer desaparecer, las personas concretas sometidas a su poder o soberanía. El ejercicio de este poder sobre todo el territorio es compatible con la existencia de personas físicas y jurídicas y de derechos de propiedad particular pertenecientes a esas personas concretas.

Las relaciones existentes entre la Universidad de Costa Rica y este Estado, así conceptualizado, no difieren mayormente de las relaciones existentes entre las personas físicas y ese mismo Estado abstracto. La Universidad de Costa Rica, en tal sentido, está sujeta a todas las disposiciones legales que sean obligatorias y aplicables indiscriminadamente a todas las restantes personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. La pertenencia general de la población y del territorio al Estado costarricense significa, en esta abstracta dimensión, que son parte del Estado costarricense, pero ello no impide que al mismo tiempo, específica y concretamente, estas personas y estos bienes ostenten un régimen jurídico de independencia o libertad con respecto al Estado.

En segundo término, de modo más restringido, puede entenderse el Estado como sinónimo de Gobierno (conjunto de órganos situados en el vértice de la organización estatal) y en sentido más preciso, como Poder Ejecutivo.

El Gobierno es ejercido por los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), por el pueblo (mediante el referéndum) y por el Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 9 de la Constitución Política). Pero, además aunque de modo limitado, también las Municipalidades participan del Gobierno (artículo 169). Y, anteriormente, hasta el año 1968, también las instituciones autónomas poseían atribuciones para darse su propio gobierno (artículo 188).

En lo que respecta a la Universidad de Costa Rica, no se puede perder de vista que como las otras Universidades estatales, también participa en forma importante de potestades públicas o facultades gubernamentales porque, como institución pública con independencia funcional, goza de plena capacidad jurídica, entre otras cuestiones, para darse su propio *gobierno* (artículo 84). El gobierno de la Universidad de Costa Rica no roza con el Gobierno de la República: la Universidad no invade el ámbito de competencia del Gobierno nacional, al igual que este último no interfiere, ni puede interferir, en el gobierno universitario ni en su peculiar organización.

En este mismo sentido, debe distinguirse la Universidad de Costa Rica, como institución estatal que también participa del Gobierno, y diferenciársele especialmente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La distinción respecto del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones y de los gobiernos municipales tiene menor importancia porque difícilmente estos últimos podrían afectar la autonomía o independencia universitaria. Sin embargo, es posible que determinadas interpretaciones extralimitadas de la Sala Constitucional pudieran estar interfiriendo en la esfera jurídica propia de la Universidad de Costa Rica. No cabe duda acerca de que la Universidad, como institución pública, está sujeta al control de legalidad de su función administrativa por parte del Poder Judicial (artículo 49), al igual que está sometida a la jurisdicción de los tribunales.

Interesa observar que la personalidad jurídica del Estado se concentra en la Administración pública (Ley General de la Administración Pública). La representación judicial del Estado está a cargo de la Procuraduría General de la República (conforme a su Ley Orgánica). Cada uno

de los tres Poderes son independientes entre sí, pero ninguno de ellos ostenta personería jurídica, como tampoco el Tribunal Supremo de Elecciones. Los Poderes son órganos de indudable importancia para el Estado, pero no son personas jurídicas, aunque se les reconoce cierta capacidad jurídica. A distintos órganos estatales, a su vez, desde hace un tiempo se les ha venido otorgando la llamada *personería jurídica instrumental*. La Universidad de Costa Rica, por su parte, sí posee personalidad jurídica propia, con independencia funcional, con plena capacidad jurídica y con patrimonio propio (artículo 84).

Es preciso distinguir y separar la Universidad de Costa Rica de la persona jurídica constituida por el Estado o sea el Gobierno central. El Estado, así personificado, está obligado a dotar de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica (artículos 84 y 85) y está obligado a facilitar la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos (artículo 78).

Características esenciales de la Universidad de Costa Rica como institución estatal son la independencia funcional de que está dotada, junto con la plena capacidad jurídica que le es conferida también por la Constitución Política. Es institución estatal, sí, pero —de modo inescindible— posee la independencia funcional y la capacidad jurídica mencionadas. Estas notas características de la naturaleza jurídica que corresponde a la Universidad de Costa Rica permiten señalar con claridad que esta institución en ningún caso se encuentra en relación de dependencia o de subordinación respecto del Poder Ejecutivo, ni tampoco respecto del Poder Legislativo.

En consecuencia, la afirmación de que la Universidad de Costa Rica es del Estado o es estatal no significa que se encuentre controlada o gobernada por el Estado. Es estatal pero, al mismo tiempo, es libre e independiente. La naturaleza específica de la Universidad, destinada a la investigación y enseñanza de la verdad, de la ciencia, de la cultura superior, determina que no puedan existir límites, condicionamientos o restricciones a sus actividades.

La búsqueda constante e inagotable de la verdad y de la belleza constituye un camino de aproximación permanente hacia ellas. La labor universitaria está orientada, además, a difundir esos resultados científicos y del arte mediante la docencia y la extensión cultural. Nada de esto se encuentra en conflicto con los cometidos estatales. Por el contrario, debe estar en armonía con ellos. La Universidad no es un fin en sí misma: está orientada hacia el servicio a la sociedad, a la nación, a la Patria. La consecución de los fines se obtiene mediante la libre actuación, responsable, de la Universidad, no mediante el cumplimiento forzoso de obligaciones, ni mediante la imposición de metas, condiciones o restricciones.

Si se llegara a interpretar que “institución estatal” significa apropiación por parte del Estado, o subordinación al Estado, como sucede en el caso de empresas del Estado o de órganos o entes que se encuentran en clara relación de dependencia jerárquica, la Universidad de Costa Rica no podría quedar encuadrada en tal noción. Estatal no es solamente eso. También cabe aplicarlo correctamente a otras formas de relación, sin subordinación ni dependencia.

El calificativo *estatal* o el genitivo *del Estado* aplicados a la Universidad de Costa Rica no significan relación de dependencia o de subordinación respecto al Estado, personificado en el Poder Ejecutivo. Significan amplios ámbitos de acción y plena confianza para que, en régimen de libertad, la institución universitaria pueda cumplir con sus altas metas.

3. Precisiones sobre lo que es la Universidad de Costa Rica

La naturaleza jurídica específica de la Universidad de Costa Rica se encuentra descrita sucintamente en el artículo 84 de la Constitución 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.”

Se trata de una norma de la Constitución Política que otorga, no ya autonomía, sino independencia a la Universidad de Costa Rica en términos muy amplios, tales que es difícil que exista otro país en el mundo que hubiese consagrado la autonomía universitaria a nivel constitucional, sin subordinarla a regulaciones legales.

En otras naciones, la autonomía universitaria también es reconocida constitucionalmente, pero sus alcances quedan sujetos a lo que disponga la ley ordinaria. Esto permite que el Congreso o el Órgano Legislativo pueda limitar o condicionar los alcances de este concepto fundamental. Tales restricciones, impuestas por la legislación ordinaria, no son posibles en Costa Rica.

Interesa desglosar las expresiones y conceptos contenidos en esta norma constitucional.

a) La cultura superior

Las funciones que corresponde desempeñar a la Universidad de Costa Rica versan alrededor de la noción de *cultura superior*. La Universidad de Costa Rica tiene como misión constitucional la elevación del nivel cultural del país. Esto se encuentra vinculado directamente con el quehacer típicamente universitario: la investigación o búsqueda de la verdad y de la belleza, su enseñanza a nivel superior y su difusión mediante programas de extensión universitaria.

Corresponde a la institución universitaria ser conciencia de la nación, una conciencia lúcida, crítica, moral, lo que es efecto de la permanente e inagotable búsqueda científica de la verdad y aproximación hacia ella. La verdad, lo mismo que belleza, deben informar la cultura superior hacia la que está orientada la Universidad de Costa Rica que, desde luego, debe proyectar hacia el país.

La Universidad no puede ir a la saga de lo que pueda ser el Estado en un momento histórico y en determinada región geográfica. Entendida la Universidad como un servicio público, no podría quedar enmarcado este servicio dentro de estrechas consideraciones oficiales acerca de hasta dónde debe llegar. Es un servicio público muy singular, que exige autonomía, libertad, autodeterminación. Otra cosa diferente implicaría la desnaturalización de la institución universitaria. La Universidad debe marcar la pauta y los derroteros de hacia dónde debe dirigirse la actividad estatal o gubernamental.

El origen de la institución universitaria (siglo XI) es muy anterior al surgimiento del Estado moderno (siglo XVI). No obstante, su vinculación al Estado, en vez de significar un

aherrojamiento, debe equivaler a garantía de libertad en las actividades universitarias. La búsqueda de la verdad es connatural a la libertad. Cualquier obstáculo, cualquier barrera que se interponga, acabará siempre siendo superado por la investigación científica seria y por la docencia universitaria. La verdad acaba siempre imponiéndose, por su propio peso, no venciendo sino convenciendo. La Universidad de Costa Rica, en este sentido, procura vincularse históricamente con lo que han sido y son las Universidades en el mundo y ser partícipe y heredera de las mejores tradiciones universitarias de estos últimos nueve siglos.

La cultura superior que se busca constantemente en la Universidad de Costa Rica debe estar orientada a permitirle a las personas un crecimiento y un perfeccionamiento de su condición verdaderamente humana. La misión de la Universidad no consiste en una preparación masiva de nuevos profesionales en las distintas ramas del saber. Tiene esa responsabilidad, pero tal misión no puede separarse de la necesaria formación integral como hombres y mujeres, destinada a procurar que crezcan y se perfeccionen en humanidad y que, a su vez, estén capacitados para que la sociedad sea paulatinamente más acorde con la dignidad humana.

Los alcances de qué es y qué debe ser la cultura superior y de los medios y programas para su consecución deben ser definidos únicamente por la propia Universidad. Mal vendría una determinación de esta noción, impuesta u obligada por agentes externos a la Universidad. El Poder Ejecutivo no podría obligar a la Universidad de Costa Rica a desarrollar las actividades universitarias en un determinado sentido o conforme a determinados objetivos (aunque en su opinión fuesen muy importantes), ni tampoco podría prohibirle o impedirle determinadas actividades universitarias por considerarlas, por ejemplo, incompatibles con determinadas finalidades gubernamentales. Tampoco el Poder Legislativo podría interferir en las actividades universitarias. No le corresponde, por ejemplo, definir por ley el alcance de la cultura superior. Admitir cualquier género de interferencia externa en esta materia significaría impedir o limitar la libérrima actividad científica de aproximación hacia la verdad y su difusión mediante la docencia y la acción social.

Las carreras universitarias, el contenido de sus programas, el enfoque que se les dé, los niveles de rigurosidad, no son temas fijos o invariables. Las actividades universitarias deben irse adaptando en el tiempo y en el espacio, no porque vayan detrás de los acontecimientos, sino porque las realidades, las necesidades y las orientaciones científicas se van modificando. En sus inicios, las ciencias desarrolladas en la institución universitaria eran tres: Teología, Derecho y Medicina. En la actualidad, el conjunto es muy numeroso y tiende a aumentarse, lo que es consecuencia de la ampliación de los objetivos y de la profundización y especialización de las distintas ramas científicas.

La actividad universitaria no se reduce a una simple transmisión de conocimientos a los educandos. Parte importante e imprescindible de esta actividad es la investigación científica, sobre la cual debe estar sustentada la labor docente. A todo ello debe aunarse la proyección o acción social. Como parte de las actividades universitarias debe agregarse lo que se ha venido denominando “actividades de vínculo externo”, consistentes en el suministro de bienes o en la prestación de servicios de la Universidad hacia entes u órganos públicos o privados, que procuran beneficiarse, mediante la correspondiente remuneración económica, de algunos de los resultados de las investigaciones y actividades universitarias. Todo esto, sin excluir otro tipo de actividades, está comprendido dentro de la cultura superior, a la que se refiere el artículo 84 de la Constitución Política.

b) La independencia en las funciones universitarias

Llama la atención que al redactarse la Carta Fundamental no se hubiese utilizado la clásica expresión “autonomía universitaria”, sino que se hubiese mencionado el carácter *independiente* de la Universidad de Costa Rica en lo que atañe al desempeño de sus funciones propias. Esta misma independencia funcional también se predicó de las otras Universidades estatales.

La *independencia* la refiere la Constitución Política a la República (democrática, libre e independiente), a los Poderes (distintos e independientes entre sí), a las Universidades estatales, al Tribunal Supremo de Elecciones (que goza de independencia en el desempeño de su cometido), a la Contraloría General de la República (con independencia funcional), al Tesorero y Subtesorero Nacionales (independientes en el ejercicio de sus funciones) y a las instituciones autónomas (que gozan de independencia administrativa).

La independencia implica la ausencia de vínculos de subordinación o de *dependencia* y, a la vez, supone la capacidad de autodeterminación en lo que corresponde a la competencia propia o al ámbito de acción asignado. La independencia en sus funciones atribuida a la Universidad de Costa Rica implica la inexistencia de condicionamientos, restricciones, limitaciones u obligaciones que pudieran provenir de cualquier otro ente u órgano ajeno o externo, que no fuese la misma Universidad de Costa Rica.

La Universidad de Costa Rica es independiente porque nadie, que no fuera ella misma, podría obligarla a desarrollar sus actividades en un sentido determinado, ni a impedirle hacerlo en la orientación precisa que la propia Universidad hubiese definido.

La noción de independencia expresa una protección a la Universidad de Costa Rica frente a fuerzas o decisiones externas a ella, extrínsecas a ella misma. La independencia le asegura y garantiza a la Universidad de Costa Rica que ningún agente externo a ella misma —sea quien sea— pueda venir a interferir en sus funciones o en sus actividades. Nadie puede venir a decidir aquello que solo compete decidir a la Universidad de Costa Rica. La institución universitaria no puede ser sustituida, ni suplantada, en la toma de sus decisiones. Tampoco se le puede restringir el amplio ámbito de su propia capacidad.

Las actividades que se realicen en la Universidad de Costa Rica son únicamente aquellas que la propia Universidad hubiera decidido ejecutar. No es admisible que determinadas actividades tuvieran que ser desempeñadas por haber sido decidido así en esferas exteriores a la Universidad y por quienes no fuesen legítimas autoridades de la Universidad.

Tampoco es admisible que las decisiones que hubiese adoptado la Universidad, en lo que respecta a sus funciones propias, no pudiesen ser llevadas a cabo porque algún ente u órgano —externo a ella— lo hubiese prohibido, lo hubiese restringido, lo hubiese obstaculizado o lo hubiese condicionado.

La independencia funcional universitaria es oponible principalmente frente a otros entes u órganos gubernamentales. Esta independencia funcional, garantizada en el texto de la Constitución Política, significa que ninguna otra instancia gubernativa puede inmiscuirse en la esfera de competencia universitaria, ni sustituir a la Universidad en sus decisiones. Ningún ente u órgano estatal, que no fuera la propia Universidad de Costa Rica, posee atribuciones constitucionales para interferir en el ámbito de actividad universitaria.

La independencia funcional universitaria impide no solamente las intervenciones exteriores directas, sino también las indirectas. En muchas ocasiones se ha pretendido obligar a la

Universidad de Costa Rica a sujetarse a determinados trámites procedimentales, requisitos presupuestarios, sistemas de contratación, régimen de autorizaciones y refrendos, aduciendo que se trata de elementos obligatorios para todas las instituciones públicas y que nada de ello interfiere en las específicas labores académicas universitarias.

Precisamente tal argumento ignora, con gravedad, la independencia funcional de la Universidad de Costa Rica. Las restantes instituciones públicas no poseen esta independencia, especialmente en las dimensiones de gobierno y organización. Aunque la interferencia no recae de modo directo sobre las actividades académicas, sí implica una intervención indirecta, que no por ello resulta menos grave.

La sujeción al cumplimiento de requisitos formales dificulta, retrasa y en muchas oportunidades imposibilita la realización de las actividades universitarias. Conforme a esto, la actividad universitaria habría dejado de ser libre, habría dejado de ser verdaderamente independiente y habría pasado a ser dependiente de trámites y requisitos burocráticos impuestos, desde fuera de la Universidad, por funcionarios públicos muchas veces ignorantes de cuál es la misión de la Universidad. Esta sujeción es inaceptable. La obligatoriedad de cumplimiento de estos requisitos y de estos trámites contraviene la independencia o autonomía universitaria.

Desde el momento en que el Estado costarricense quedó estructurado en la Constitución Política vigente, se dotó a la Universidad de Costa Rica de una alta dosis de confianza para que —libre e independientemente— desarrollara las tareas relacionadas con la cultura superior en beneficio de la nación, de la sociedad, de la Patria. Esta amplia libertad va unida, de modo inescindible, a graves responsabilidades que la Universidad de Costa Rica nunca ha dejado de reconocer.

Exigir el respeto a la independencia funcional no es atentar contra la soberanía nacional, ni es atacar la unidad del Estado costarricense, como algunos se han atrevido a afirmar.

c) La capacidad jurídica plena de la Universidad de Costa Rica

De poco podría servir la independencia funcional si la institución universitaria no estuviera dotada de amplias facultades jurídicas para poder actuar, para poder desarrollar sus actividades. En cierto modo se podría estimar que la atribución de independencia estaría implicando esta capacidad, porque de lo contrario el ejercicio de la capacidad estaría subordinado —dependiente— y tal independencia sería un principio inocuo o ineficaz.

No obstante, en el caso de la Universidad de Costa Rica, la Constitución Política le atribuyó expresamente capacidad jurídica y, para que no quedara duda alguna acerca de su amplitud, la calificó como una capacidad jurídica “plena”. Independencia funcional y plena capacidad jurídica son, en consecuencia, dos caras de la misma moneda, es decir, conceptos que se implican uno al otro. No podría haber verdadera independencia o autonomía funcional sin que existiese al mismo tiempo una plena capacidad jurídica.

La independencia indica la situación de la Universidad de Costa Rica con respecto a entes externos a ella y señala de modo negativo que no pueden interferir en su ámbito de competencia. La capacidad jurídica enfoca a la Universidad interna o intrínsecamente, indicando de modo positivo qué es lo que esta institución puede hacer.

Esta capacidad jurídica de carácter pleno tiene dos ámbitos. Uno de ellos se refiere a la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y el otro, a la capacidad para darse su gobierno y organización propios.

Esta capacidad jurídica —plena— no puede ser eliminada, ni regulada, ni limitada o condicionada por leyes emanadas de la Asamblea Legislativa, ni por disposiciones reglamentarias del Poder Ejecutivo. Es una capacidad jurídica similar a la que ostentan las instituciones de Derecho privado. En consecuencia, sí le son aplicables las disposiciones legales que regulan la capacidad jurídica en general, tales como el Código Civil, Código de Comercio, Código de Trabajo, la legislación sobre arrendamientos urbanos, las disposiciones legales que contienen normas de orden público, etc.

Al quehacer jurídico de la Universidad de Costa Rica también resultan aplicables, desde luego, las normas de la propia Constitución Política que establecen, por ejemplo, el principio de igualdad, el llamado proceso debido, la responsabilidad, evaluación de resultados y rendición de cuentas, todos los derechos fundamentales de la persona, la libertad de petición y pronta resolución, la irretroactividad de las normas, la libertad de religión, el derecho al trabajo, el valor de las convenciones colectivas, al igual que cualesquiera otras normas o principios implícitos en el texto constitucional.

Las normas de Derecho público, por ejemplo, Ley General de la Administración Pública, Ley de Contratación Administrativa, Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, podrían ser aplicadas a la Universidad de Costa Rica en forma analógica, es decir, en ausencia de regulación expresa universitaria es posible aplicar otras normas que regulen supuestos semejantes. Asimismo, las normas legales de Derecho público deberán ser aplicadas en aquellos casos en que recojan principios generales de Derecho que, por su específica naturaleza, tengan rango de Derecho constitucional: serían aplicables no por ser leyes, sino por constituir principios implícitos de la Constitución Política.

1) Plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones

La capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica, como sujeto de Derecho, como persona jurídica, proviene directa y expresamente del texto constitucional. Conforme a esto, la Universidad de Costa Rica puede hacer todo aquello que tenga relación con su esfera de competencia. Ya se ha visto que esta esfera de competencia es un amplísimo concepto de *cultura superior*, cuya definición y cuyos alcances (qué sea cultura superior) corresponde decidir a la propia Universidad.

Esta extensa habilitación respecto a la capacidad de la Universidad procede de la Constitución Política. En el caso de otras instituciones públicas y de sus órganos, la capacidad debe provenir de texto legal. Conforme al *principio de legalidad*, los funcionarios públicos no tienen más facultades que las concedidas por ley (artículo 11 de la Constitución), a diferencia de lo que sucede con los particulares, quienes en principio pueden hacer todo aquello que no se encuentre prohibido (artículo 28).

La Universidad de Costa Rica no necesita que la habilitación constitucional de su plena capacidad se encuentre reiterada por la ley ordinaria. Basta y sobra el texto del artículo 84. Por ser de rango constitucional, esta capacidad jurídica plena no puede ser restringida, limitada, ni condicionada por leyes emanadas de la Asamblea Legislativa ni, podría

agregarse, tampoco por convenio o tratados internacionales, cuyo rango jurídico es inferior a la Constitución.

La capacidad jurídica —plena— está vinculada íntimamente con la independencia y ambas nociones deben relacionarse con las funciones universitarias propias. El desconocimiento de la capacidad jurídica que en tan alto grado posee la Universidad de Costa Rica significaría una violación a su independencia, constitucionalmente consagrada. La competencia de la Universidad se refiere a la ciencia, a la investigación, a la docencia, al pensamiento. Y, precisamente en relación con el pensamiento, la Constitución Política establece un régimen de libertad: todos pueden publicar sus pensamientos, sin previa censura (artículo 29), sin limitaciones o restricciones. También esta libertad tiene un nexo directo con la libertad de cátedra (artículo 87).

2) Plena capacidad para darse su gobierno y organización propios

Esta capacidad expresa la autonomía o independencia de la Universidad de Costa Rica para definir y aplicar su propia estructura organizativa y atribuir funciones y competencias a sus órganos. Conforme a esto, la Universidad de Costa Rica tiene facultades para dictar su propio Estatuto Orgánico que se encuentra supeditado en un único grado a la Constitución Política y, consecuentemente, tiene rango jurídico material de norma legal, esto es, similar al que corresponde a las leyes ordinarias emanadas de la Asamblea Legislativa, aunque estas últimas no pueden influir ni modificar el Estatuto Orgánico.

Esta capacidad o esta independencia, por una parte, es *excluyente* y permite rechazar cualquier intento de aprobación de normas legales que pudiesen interferir en las funciones universitarias. La Asamblea Legislativa no puede regular la materia universitaria. Cualquier ley que fuere aprobada en esta materia sería inaplicable por su inconstitucionalidad. Por otra parte, esta capacidad jurídica es *exclusiva*, en el sentido de que la legitimación para dictar normas o disposiciones regulatorias en esta materia únicamente le corresponde a la propia Universidad de Costa Rica. También de esta capacidad jurídica deriva la potestad reglamentaria de la Universidad.

d) El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica

El Estado está obligado a dotar a la Universidad de Costa Rica de patrimonio propio y de colaborar con su financiación. No puede perderse de vista que este patrimonio y esta financiación se le proporcionan a una institución de cultura superior que posee independencia en sus funciones y plena capacidad jurídica.

Conviene insistir en la unión de todas estas nociones porque la cuestión patrimonial no puede ser analizada por separado, como si se tratara del patrimonio de cualquiera otra institución pública. Es un patrimonio universitario, destinado a las finalidades y funciones universitarias, para las que resulta imprescindible la libertad e independencia.

Así como la institución universitaria posee plena capacidad jurídica para darse su gobierno y organización propios, también la posee para administrar y disponer de su patrimonio propio. Resulta inaceptable cualquier condicionamiento, restricción o autorización previa emanados de algún otro ente u órgano ajeno o extraño a la Universidad de Costa Rica, para que esta pueda adquirir derechos y contraer obligaciones.

En 1981 fue reformado el artículo 85 de la Constitución Política y, entre otras cosas, quedó dispuesto que 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...”

Además del patrimonio y de las rentas propias, quedó expresado que la Universidad de Costa Rica tiene la facultad de generar rentas, originadas en actividades de la institución. Esta modificación al texto constitucional no vino a ampliar la capacidad jurídica, como tampoco las funciones de la Universidad de Costa Rica, sino solo a dejar consignado de modo explícito esta atribución. Al gobernarse, organizarse, ejercitar sus derechos y contraer obligaciones, la Universidad de Costa Rica se encontraba y se encuentra en posibilidad jurídica de generar ingresos, como lo ha venido haciendo mediante los programas del llamado “vínculo externo”. La utilización de estas atribuciones puede permitirle a la institución poder contar con medios económicos que le permitan desarrollar mejor sus actividades. Sin embargo, la Universidad de Costa Rica no puede desnaturalizarse y convertirse en una empresa lucrativa proveedora de bienes y servicios a terceros. La alta misión de cultura superior que tiene encomendada no puede quedar sustituida por el propósito de generar ingresos económicos. Esta desviación de propósitos hacia fines mercantilistas afectaría intrínsecamente la autonomía universitaria.

La creación del fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES) tuvo como propósito asegurarle eficazmente a la Universidad de Costa Rica y a las otras Universidades públicas que contarán establemente con los medios económicos suficientes para cumplir con las altas misiones que tienen encomendadas.

En este mismo sentido, garantizando esa estabilidad, el artículo 85 también dispuso:

“... Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan...”

Al elevarse la Universidad de Costa Rica a rango constitucional, se le confiaron las funciones relacionadas con la cultura superior, se le confió también la facultad de darse su propio gobierno y su propia organización y se le confió asimismo plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones —para que hiciera todo esto de modo independiente y libre—. Al habérsele entregado tales ámbitos de confianza, resulta imposible entender que pudieran existir condicionamientos, restricciones o autorizaciones previas provenientes de quien no fuese la propia Universidad de Costa Rica en lo que tuviese que ver con la administración y disposición de su patrimonio propio. En lo que se refiere a su patrimonio, la Universidad de Costa Rica también goza de un amplio ámbito de confianza y, en consecuencia, de libertad e independencia. La confianza depositada es proporcional a la responsabilidad esperada. La Universidad de Costa Rica está sujeta a un control *a posteriori* de sus resultados y a la respectiva rendición de cuentas.

No sobra insistir, redundantemente, en que el patrimonio de la Universidad de Costa Rica es su patrimonio propio. Es el patrimonio de una institución independiente. No es un patrimonio que pudiera confundirse con el patrimonio estatal, es decir, con la *hacienda pública*.

Importa distinguir, en este ámbito, la *hacienda universitaria* de la *hacienda pública*. Desde el momento en que el Estado entrega los recursos económicos presupuestados a la Universidad de Costa Rica, estos recursos pasan a ser patrimonio universitario, es decir, *hacienda universitaria*. Lo mismo sucede con recursos o ingresos que provengan de otras fuentes, públicas o privadas, a título gratuito u oneroso: desde que se incorporan al patrimonio de la Universidad dejan de pertenecer a aquello de quienes proceden y pasan a pertenecer a la *hacienda universitaria*.

No existe posibilidad alguna de confusión entre *hacienda universitaria* y *hacienda pública*, como tampoco es posible confundir la Universidad con el Estado.

4. Las atribuciones constitucionales de la Contraloría General

Luego de haberse recordado cuál es la naturaleza jurídica propia de la Universidad de Costa Rica, conviene analizar cuáles son las atribuciones que, con respecto a ella, pudiera tener la Contraloría General de la República, al tenor —estrictamente— de las normas de la Constitución Política.

Ya se ha visto que la específica naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica emana de la misma Constitución Política, que ha consagrado su independencia y su plena capacidad jurídica. Ni la independencia funcional, ni la capacidad jurídica en la amplitud conferida, podrían ser eliminadas, desconocidas, limitadas o condicionadas por disposiciones legales (que son inferiores a la Constitución y carecen de fuerza para modificar lo dispuesto por las normas constitucionales). Por esta razón, la Contraloría General de la República solo podría tener injerencia sobre la Universidad de Costa Rica en aquellos aspectos en que lo autorizase expresamente la Carta Magna.

Cualquier disposición legal que ampliase las atribuciones estrictamente constitucionales de la Contraloría General podría tener aplicación sobre otras instituciones públicas pero no sobre la Universidad de Costa Rica (independiente y con plena capacidad jurídica).

La Constitución Política establece lo siguiente como función esencial de la Contraloría General de la República:

“La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública...” (artículo 183).

Corresponde, como función propia de la Contraloría General, la vigilancia de la hacienda pública. En primer término, ha quedado señalada la importante diferencia entre *hacienda pública* y *hacienda universitaria*. Esta no se confunde con aquélla, ni queda absorbida por aquélla. La *hacienda universitaria* se encuentra fuera del campo de acción de la Contraloría General debido a la independencia que posee la Universidad de Costa Rica en la administración y gobierno de su patrimonio propio, sin perjuicio de la rendición de cuentas que deba hacer en su oportunidad. En segundo término, las facultades de la Contraloría General son, en todo caso, de *vigilancia*, lo que es muy diferente a participar activamente en la toma de decisiones, a establecer condiciones, a imponer obligaciones.

En el artículo 184 de la Constitución Política se establecen los deberes y atribuciones de la Contraloría General. A continuación se hace un comentario de los que podrían tener alguna relación con la Universidad de Costa Rica.

El inciso 2º establece:

“Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación”

Se refiere a los presupuestos de las Municipalidades, a los que refiere también el artículo 175 de la Constitución y a los de las instituciones autónomas. En la Carta Magna esta última expresión no se aplica a las Universidades estatales. La Universidad de Costa Rica no es institución autónoma, en el sentido que le da la Constitución a estos términos.

Esta consideración permite llegar a la conclusión de que los presupuestos de la Universidad de Costa Rica no precisan de aprobación por parte de la Contraloría General de la República. La aprobación del presupuesto corresponde hacerla al órgano interno al que la propia Universidad le atribuya esta función.

El inciso 4° dispone:

“Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos”

Esta atribución constitucional sí resulta aplicable a la Universidad de Costa Rica, como institución estatal que es, al igual que a los funcionarios universitarios que tengan obligación de rendir cuentas, por su carácter de empleados públicos. La Universidad de Costa Rica, dentro de sus obligaciones, tiene la de ser evaluada en sus resultados y la de rendir cuentas, a lo que se refiere el artículo 11 de la Carta Fundamental.

El inciso 5° establece, también como atribuciones de la Contraloría General,

“Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen”

Esta remisión a la ley no significa esto que mediante la legislación ordinaria pudiera ser posible llegar a establecer atribuciones a la Contraloría General que restringieran o condicionaran las potestades y competencias que determinadas normas de la Constitución hubieran conferido a instituciones como la Universidad de Costa Rica que, como se ha dicho muchas veces, goza de independencia funcional y de plena capacidad jurídica.

La Constitución Política no autoriza, ni podría autorizar que determinadas normas suyas pudiesen ser derogadas o modificadas por leyes ordinarias. El orden jerárquico de las fuentes de Derecho no lo permite. La derogación o modificación de normas constitucionales debe hacerse, necesariamente, mediante los trámites especiales previstos en la propia Constitución (artículo 195).

Muy diferente es la regulación de la autonomía universitaria en otros países que, aunque estipulada en su Constitución, ha quedado autorizada expresamente la ley para determinar sus alcances. Esta sujeción a lo que decida el legislador no existe en el texto del artículo 84 de la Constitución costarricense.

En el inciso 1° del artículo 184 se ha pretendido fundamentar la obligatoriedad del trámite del *refrendo* de la Contraloría General para los contratos suscritos por las instituciones públicas. Esta disposición dice lo siguiente:

“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”

Esta norma constitucional no se refiere a las instituciones públicas en general. Se refiere únicamente al Gobierno central, cuyo presupuesto es aprobado por la Asamblea Legislativa (artículos 176 y siguientes). La obligación de obtener el visado o el refrendo de la Contraloría General solo es exigible cuando se trata, estrictamente, de pagos hechos con *fondos del Estado*. No debería ser aplicable esta obligación a las instituciones descentralizadas, porque administran sus fondos, no los del Estado. Sin ningún género de duda, esta disposición no es aplicable a la Universidad de Costa Rica, ni a las otras Universidades públicas, que poseen patrimonio propio y plena capacidad jurídica para administrarlo y disponer de él.

5. Argumentos falaces en contra de la independencia universitaria

En oposición a los amplios alcances de la autonomía o independencia universitaria, se ha argumentado en algunas ocasiones que ello atenta contra la soberanía y contra la unidad del Estado costarricense. Se aduce que la Universidad de Costa Rica estaría buscando convertirse en un pequeño Estado dentro del Estado costarricense o que los alcances de su autonomía estarían lesionando la soberanía nacional.

Algunos funcionarios gubernamentales ven con recelo el hecho de que la Universidad de Costa Rica y las otras Universidades estatales no se encuentren incorporadas dentro de un sistema nacional de planificación del desarrollo y que, en cierta forma, vayan por su cuenta. Se alega en este sentido que la Constitución Política dispuso que la educación pública — desde la preescolar hasta la universitaria— estará organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos (artículo 77) y que la dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro de Educación Pública (artículo 81).

También han aducido que la Constitución Política sí ha sujetado a las Universidades públicas a la planificación nacional porque establece que el cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal deberá preparar un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente (artículo 85).

Asimismo, han sostenido que las materias puestas bajo la competencia de las Universidades públicas, al igual que las directamente relacionadas con ellas, sí pueden ser objeto de regulación por parte de la Asamblea Legislativa, bastando solo oír previamente al Consejo Universitario u órgano director de cada una de ellas (artículo 88).

Todos estos argumentos parten de una visión absolutamente centralista del Estado o del Gobierno, que no se corresponde con la estructura establecida por la Constitución de Costa Rica, ni tampoco reflejan la naturaleza jurídica propia —independiente— de la Universidad de Costa Rica. Las actividades universitarias no pueden ser organizadas desde una planificación central gubernamental. El plan nacional de educación superior, lo mismo que el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior estatal, están referidos a Universidades que poseen, cada una, independencia funcional. La independencia, la libertad de cada una de las instituciones universitarias, se mantiene sin restricción o menoscabo alguno. El plan nacional y la coordinación se llevan a cabo entre instituciones de cultura superior que tienen como misión servir al país, a la nación, a la Patria. Las Universidades, aunque no se confunden con el Estado, no tienen fines contrapuestos a los suyos.

Es necesario insistir, una vez más, en que la Constitución Política otorgó a la Universidad de Costa Rica independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para cumplir con ellas. Esta independencia o autonomía no es contraria a la unidad del Estado, ni lesiona la soberanía. La independencia funcional universitaria es, precisamente, una manifestación de la unidad del Estado y una expresión de la soberanía nacional.

La unidad del Estado costarricense no equivale a uniformidad, ni supone que esté constituido por elementos homogéneos, ni tampoco es término sinónimo de unidad de concentración absoluta de decisiones en un único vértice de poder. Los entes u órganos estatales no son todos iguales, ni poseen idénticas atribuciones, ni tienen las mismas competencias. Algunos se encuentran en evidente estado de subordinación jerárquica, otros tienen un cierto ámbito para sus actuaciones, otros —las Universidades estatales— gozan de amplia autonomía.

La Universidad de Costa Rica no es una institución aislada, ni separada del contexto nacional, ni tiene intereses contrarios a los del Estado costarricense. Es una institución de servicio al Estado, a la nación, a la patria. Pero no es un servicio subordinado a lo que el Estado o el Gobierno, arbitrariamente, hubiesen decidido o quisiesen imponer. Se trata de un servicio a la cultura superior, a la búsqueda inagotable de la verdad, por medio del cual la Universidad —no imponiendo, sino intentando obtener el convencimiento— debe orientar la actuación del Estado y de los funcionarios estatales. La Universidad de Costa Rica no es, ni pretende ser, un superior jerárquico de todo el aparato estatal, pero no puede ni debe dejar de orientar la actividad estatal, persuasivamente, hacia las altas metas de la cultura superior, es decir, hacia el logro de circunstancias suficientes que permitan el desarrollo integral, verdaderamente humano, de los hombres y mujeres que conforman su población. Debe ser la conciencia lúcida, crítica, moral, de la nación.

En lo que respecta a la soberanía, cabe considerar que las potestades legislativas no son absolutas. La soberanía reside no en la Asamblea Legislativa, sino exclusivamente en la nación costarricense (artículo 2). La potestad de legislar reside en el pueblo, que la delega en la Asamblea Legislativa, salvo el caso de aplicación del *referéndum* (artículo 105). No obstante, la propia Constitución restringe o condiciona la actividad legislativa (así, por ejemplo, artículos 84, 88, 97, 167, 183 y 190). Las atribuciones legislativas de la Asamblea no son irrestrictas: están limitadas por el texto de las normas de la Constitución Política. No sería legítima, por contraria a la Constitución Política, una ley emanada de la Asamblea Legislativa que menoscabara en alguna forma la independencia funcional o la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica.

La posibilidad de que la Asamblea Legislativa pueda aprobar leyes relativas a materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica, o directamente relacionadas con ellas (artículo 88), nunca podría significar autorización para interferir en la esfera de competencia atribuida a esta Universidad por la propia Constitución (artículo 84). La ley no puede menoscabar, restringir o limitar aquello concedido por el texto de la Constitución. La misma Constitución no podría haber autorizado a la Asamblea Legislativa para que —mediante una ley ordinaria— hubiera podido derogar, modificar, restringir o limitar los alcances de una norma constitucional. Para derogar o modificar la independencia funcional y la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica, consagradas en texto constitucional expreso, tendría que reformarse expresamente la Constitución Política, mediante los trámites previstos para ello (artículo 195).

Las materias puestas por disposición constitucional bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica son intangibles para la ley. Admitir otra cosa sería admitir la posibilidad de que por ley se pudiera establecer la estructura de la Universidad, o que se designara a sus autoridades, o que los miembros del Consejo Universitario fuesen designados por el Presidente de la República, etc. Todo ello sería absurdo e inconstitucional.

Otra cosa diferente son las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica, no por disposición constitucional, *sino mediante ley ordinaria*. Esto significa que la Asamblea Legislativa podría ampliar el núcleo constitucional de las atribuciones universitarias, adicionando algunas otras más, pero nunca podría reducir ni eliminar ese núcleo constitucional. En este sentido, por ejemplo, han sido dictadas leyes que otorgan personería jurídica a la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica, que asignan funciones fiscalizadoras de la red vial nacional al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), o que permiten el trámite de expropiaciones a favor de las Universidades estatales.

La independencia o autonomía universitaria ha sido consagrada en la Constitución Política en términos muy amplios, como posiblemente no sea fácil encontrarlos en la Constitución de otro país. No es una autonomía regulable por ley. Es una autonomía o independencia de rango constitucional.

6. Consideraciones finales

La independencia funcional y la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica son conceptos que, aunque contenidos en el texto de la Constitución Política, corren el riesgo de ir siendo debilitados y siempre es conveniente actualizarlos y analizarlos a la luz de los acontecimientos presentes.

Los problemas surgidos con la Contraloría General de la República han motivado esta preocupación, pero el ámbito de la autonomía universitaria no puede quedar circunscrita a solucionar este asunto concreto.

Una reflexión profunda, entre universitarios convencidos de la necesidad de la independencia de la institución universitaria, debe conducir a un fortalecimiento interno, que resulta necesario para afrontar las luchas que debemos dar fuera de los muros de la Universidad de Costa Rica.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 28 de marzo de 2005

La naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica

Conforme a su naturaleza jurídica peculiar, consagrada en texto expreso de la Constitución Política, la Universidad de Costa Rica no es ente descentralizado, ni institución autónoma, en el sentido estricto de estos términos. Tampoco forma parte del Estado-persona. 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.*¹

El carácter de institución pública de la Universidad de Costa Rica no implica que inexorablemente tenga que ser institución descentralizada, institución autónoma o institución estatal. Cada una de estas nociones admite distintos significados. En estas líneas se intenta llegar a alguna aproximación al respecto. Es necesario precisar estas nociones porque, como se expone más adelante, la Universidad de Costa Rica en sentido propio y exacto no se enmarca en alguno de esos conceptos. Tales categorías conceptuales no excluyen la posibilidad de que existan otras y de que, dentro de estas otras, pueda encontrarse alguna que se adecúe correctamente —sin desnaturalizarla— a la índole jurídica peculiar de la Universidad de Costa Rica y, en consecuencia, también a las de la Universidad Nacional, del Instituto Tecnológico de Costa Rica y de la Universidad Estatal a Distancia.

La naturaleza jurídica propia de la Universidad de Costa Rica emana del mismo texto de la Constitución Política. En el año 1949, al establecerse la estructura de Costa Rica como República democrática, libre e independiente,² se le dotó de un Gobierno ejercido por tres

¹ Artículo 84 de la Constitución Política. Así quedó establecido desde el texto original de la Constitución Política de 1949.

² Artículo 1.

Poderes distintos e independientes entre sí; se agregó luego un Tribunal Supremo de Elecciones, con rango e independencia de los Poderes³ y, desde un inicio, se otorgó a la Universidad de Costa Rica la categoría de *institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones*.⁴ En la Constitución Política también se ha hecho mención expresa de dos instituciones autónomas: Patronato Nacional de la Infancia⁵ y Caja Costarricense de Seguro Social⁶ y también, en términos generales, de las Municipalidades.⁷

Del Patronato Nacional de la Infancia no se expresó más que era una institución autónoma, sin precisarse los alcances de tal autonomía. Esta institución autónoma, mencionada en la Constitución pero no creada por ella (ya que había sido creada por una Ley anterior), quedó regulada por las normas generales establecidas en el texto constitucional.⁸ Estas disposiciones generales fueron objeto de una profunda modificación en el año 1968 mediante la cual se restringió notablemente los alcances de la autonomía de las instituciones, lo cual incidió en el régimen legal aplicable al Patronato Nacional de la Infancia.

La Caja Costarricense de Seguro Social no estaba mencionada de modo expreso en el texto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. Fue introducida con posterioridad. No fueron determinados los alcances específicos de su autonomía, por lo que también quedó regulada por las disposiciones generales.

En el caso de las Municipalidades, la Constitución Política estableció una figura genérica que originaría las distintas instituciones específicas en cada una de las divisiones territoriales denominadas cantones.

Al ser establecida la Universidad de Costa Rica en la Constitución Política de 1949, no solo se le mencionó —dándole relevancia constitucional— sino que se le definió como institución de cultura superior, se le otorgó independencia para el ejercicio de sus funciones, se le dotó de *plena capacidad jurídica* para adquirir derechos y contraer obligaciones y para darse su organización y gobierno propios. Al mismo tiempo, se estableció que el Estado la dotaría de patrimonio propio, le crearía rentas necesarias y contribuiría a su mantenimiento.⁹

a) Las instituciones descentralizadas

Con frecuencia se interpreta el concepto de instituciones descentralizadas en forma negativa o residual, es decir, como el conjunto de instituciones públicas que no se encuentran comprendidas dentro del gobierno central. En términos elementales, descentralizado sería, por oposición, aquello que en algún momento anterior estuvo centralizado, pero que ya no lo

³ Artículo 9. El párrafo final de este artículo, que hace referencia al Tribunal Supremo de Elecciones, fue adicionado por Ley número 5704 de 5 de junio de 1975.

⁴ Artículo 84. Por Ley número 5697 de 9 de junio de 1975 fue adicionado este artículo para incluir a las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado y otorgarles la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

⁵ Artículo 55. La mención expresa del Patronato Nacional de la Infancia consta desde el texto inicial de la Constitución Política.

⁶ Artículos 73 y 177. La referencia expresa a la Caja Costarricense de Seguro Social, en ambos artículos, provino de la Ley número 2737 de 12 de mayo de 1961.

⁷ Artículos 169, 170 y 174.

⁸ Artículos 188 a 190.

⁹ Artículo 85, posteriormente reformado por Ley número 5697 de 9 de junio de 1975.

está.¹⁰ El ente descentralizado se entiende como una rama desgajada del tronco que llega a adquirir cierta vida propia, que en momentos anteriores estaba formando parte del tronco. El Gobierno de la República, mediante el Poder Legislativo, realiza actos de descentralización al crear —por ley— entes separados del Poder Central, a los que dota de especiales competencias, de patrimonio propio y de personalidad jurídica.

Conforme a este razonamiento, sería descentralizado todo aquello que no estuviese centralizado. Se estaría incluyendo dentro de un conjunto genérico único a un grupo de instituciones, cuya naturaleza propia no tiene por qué ser similar. Lo único que tendrían de común estas instituciones sería el hecho (negativo) de no estar incorporadas dentro del poder centralizado. De este aspecto común —de carácter negativo— no se puede inferir válidamente la existencia de una naturaleza jurídica común, ni la aplicación de un régimen jurídico similar. Por el hecho de que la Universidad de Costa Rica no forme parte del gobierno central de la República no se le puede asimilar a, ni confundir con, las denominadas instituciones descentralizadas. La clasificación de los órganos e instituciones públicos no tiene por qué quedar reducida a una de dos únicas categorías: centralizada o descentralizada. ¿Qué impide que puedan encontrarse una o más categorías conceptuales adicionales? El razonamiento humano no está sujeto a simples sistemas binarios, admite otras múltiples posibilidades.

Es interesante observar que en nuestro país, hasta 1968, el conjunto de las instituciones públicas descentralizadas era considerado frecuentemente como un cuarto poder. La “descentralización” operaba legal, política y administrativamente no solo para la gestión de estas instituciones, sino también para las decisiones políticas. Se afirma que eso constituyó un obstáculo a la mayor parte de los Gobiernos en el cumplimiento de sus metas políticas y que generó un proceso tendiente a obtener una mayor coherencia o coordinación entre las políticas estratégicas de gobierno: las centrales (órganos legislativo y ejecutivo) y las desconcentradas políticamente (juntas directivas o directorios). A partir de 1968 se buscó también cómo coordinar en mejor forma los planes, programas y proyectos institucionales con aquellos otros que globalmente se elaboran en el Gobierno Central.¹¹ Si bien la autonomía original de las instituciones descentralizadas no desapareció por completo, es decir, no quedó totalmente absorbida por el sistema centralizado de gobierno, no cabe duda de que tal autonomía quedó notablemente disminuida. Una autonomía controlada por el gobierno

¹⁰“Descentralización es... en rigor semántico, el acto partenogenético que da a luz una nueva persona jurídica desprendida de su matriz, que es, en este caso, el tronco gubernamental. La descentralización es mero acto, y no situación administrativa; es sólo una manera de nacer” Jiménez Nieto, Juan Ignacio, citado por Jiménez Castro, Wilburg, Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981 (Ed. Alma Mater, San José, 1986) II, p. 125.

¹¹ Jiménez Castro, op. cit., p. 127-129.

Antes de la reforma al artículo 188 de la Constitución Política, en el año 1968, la descentralización administrativa en Costa Rica incluía la potestad de gobierno de los entes autónomos y no solo su capacidad para administrarse independientemente. Por ello, elaboraban sus programas con total desvinculación del Poder Ejecutivo, que no podía dirigir ni controlar sus actividades. *En el fondo late la idea de la descentralización como un instrumento de atomización del poder central, en garantía de la libertad del ciudadano. Por eso se ha dicho que de remedio político, nuestra descentralización ha pasado a ser cáncer administrativo.* Así lo expresó don Eduardo Ortiz en la *Presentación* al texto titulado *La descentralización administrativa* del profesor Fernando Garrido Falla (Universidad de Costa Rica, 1967).

centralizado pasa a ser una autonomía inexistente o notablemente debilitada. Tal autonomía quedó relegada al estrecho ámbito de lo puramente administrativo.

Como puede verse, las nociones de Gobierno Central y de instituciones descentralizadas se enmarcan dentro de la planificación del desarrollo. Todos estos órganos e instituciones quedaron vinculados a lo que inicialmente fue la Oficina de Planificación y, luego, al Ministerio de Planificación. La Universidad de Costa Rica nunca ha estado incluida dentro de los planes nacionales de desarrollo debido a su independencia y a su capacidad jurídica plena para darse su organización y gobierno propios.¹²

La Constitución Política de 1949 estableció, de modo originario y fundamental, la estructura del Estado costarricense. En lo que respecta a la Universidad de Costa Rica, la Constitución Política modificó radicalmente la anterior naturaleza jurídica que le correspondía conforme a su Ley Orgánica y elevó su categoría de institución de cultura superior a un rango constitucional.¹³ A partir del nuevo régimen jurídico establecido por la Constitución Política de 1949 la Universidad de Costa Rica quedó separada e independizada del Gobierno Central, lo cual no significa que sea una institución opuesta o contrapuesta al Gobierno. Aunque la Universidad de Costa Rica fue creada por ley en 1940, su actual naturaleza jurídica — institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de capacidad jurídica plena— proviene directamente de la Constitución Política de 1949.

Al estructurarse el Estado, de modo originario por la Asamblea Nacional Constituyente, no se “descentralizó” a la Universidad de Costa Rica, es decir, no se le desprendió del “poder centralizado”. A partir del 8 de noviembre de 1949, la estructura vigente del Gobierno de la República no es anterior a la Universidad de Costa Rica, a la que se dotó de independencia en la Constitución.

La estructura actual del Gobierno y la estructura actual de la Universidad de Costa Rica surgieron coetáneamente: se originaron al mismo tiempo en el texto de la misma Constitución Política. El Gobierno no es un *prius* del que se hubiera “descentralizado” la Universidad de Costa Rica. En la actualidad, la Universidad de Costa Rica tampoco es un *posterius* procedente del poder centralizado.¹⁴

¹² Los planes nacionales de educación superior universitaria estatal son preparados por el “cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal” *tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente* (artículo 85 de la Constitución Política, reformado por Ley 6580 de 18 de mayo de 1981). Este “tomar en cuenta” significa sencillamente “tener a la vista”, sin carácter vinculante alguno. Las Universidades públicas no están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo aunque, desde luego, podrán colaborar en aquello que resulte compatible con su misión propia.

¹³ Se puede afirmar que, conforme a su Ley Orgánica, inicialmente la Universidad de Costa Rica sí tenía rango y naturaleza de *institución autónoma* e incluso de *institución descentralizada*, aunque esta última noción fuera poco utilizada en esa época. La Asamblea Legislativa, por medio de una ley, estaba otorgando tales características a la institución universitaria. Pero este régimen jurídico varió radicalmente como consecuencia de la incorporación de la Universidad de Costa Rica al texto expreso de las normas constitucionales de 1949.

¹⁴ Existe una diferencia esencial entre la descentralización administrativa proveniente de una ley formal, emanada de la Asamblea Legislativa y la naturaleza independiente respecto del Gobierno de la República otorgada por la Asamblea Nacional Constituyente a la Universidad de Costa Rica. Esta

Conforme a su peculiar naturaleza jurídica actual, la Universidad de Costa Rica no fue creada por el legislador. No tuvo su origen —de acuerdo a su actual naturaleza— en una ley, mediante la cual la Asamblea Legislativa, definiendo o limitando las atribuciones del Estado costarricense, hubiese generado o creado a esta institución de cultura superior. Fue la Asamblea Nacional Constituyente la que otorgó a la Universidad de Costa Rica su especial índole jurídica actual. Debe tomarse en consideración que en la Constitución Política no solo se le mencionó expresamente, sino que se le estableció un ámbito propio de competencia calificado en forma especial por habersele dotado de independencia y de capacidad jurídica plena. Ni el Estado, ni el órgano legislativo, pueden intervenir, directa ni indirectamente, en la organización o en el gobierno de la Universidad de Costa Rica: una norma legal o reglamentaria emanada de la Asamblea Legislativa o del Poder Ejecutivo no podría tener incidencia en la organización o gobierno universitarios. Admitir lo contrario implicaría aceptar una grave violación a la garantía constitucional de la independencia funcional y de la capacidad jurídica plena otorgadas a esta institución de educación y cultura superiores.

Algo similar ocurre con respecto a las otras tres universidades públicas: Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia. Aunque fueron creadas inicialmente por disposiciones legales, posteriormente se les incluyó en el texto de la Constitución Política, con *la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica*.¹⁵ El alto rango jurídico otorgado, aunque provino de la Asamblea Legislativa, emanó —no del Poder Legislativo— sino del Poder Constituyente derivado. Ninguna de las cuatro universidades públicas puede ser considerada, en sentido propio, como institución descentralizada. No proceden de ningún proceso descentralizador. Proviene, como instituciones de cultura y educación superiores, del texto expreso de la Constitución Política y ocupan en él, y en la organización o sistema establecido por la norma fundamental, una especial ubicación que nadie puede desconocer.

Diferente sucede con la Caja Costarricense de Seguro Social y con el Patronato Nacional de la Infancia que, aunque mencionados expresamente en el texto constitucional, sí se encuentran sujetos a las regulaciones legales y reglamentarias debido a que no poseen independencia para darse su propia organización y gobierno.¹⁶ En tal sentido, la Caja continúa regulándose legalmente por su Ley Constitutiva,¹⁷ aunque tenga a su cargo la administración y el gobierno de los seguros sociales, y el Patronato también continúa regido por su Ley Orgánica.¹⁸ La incorporación de ambas instituciones en el texto de la Constitución implica que no podrían ser eliminadas mediante la promulgación de una ley, como tampoco podrían ser

independencia no puede quedar subsumida en la simple descentralización administrativa, ni en la mera consideración de la relativa autonomía de algunas instituciones.

¹⁵ Artículo 84, reformado por ley 5697 de 9 de junio de 1975.

¹⁶ Dispone el artículo 73 de la Constitución Política que “... *La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social...*” No afirma que esta institución autónoma tenga plena independencia administrativa y de gobierno, sino solo que la administración y gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de esta institución. El artículo 55 establece que “*La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia...*”

¹⁷ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, número 17 de 22 de octubre de 1943.

¹⁸ Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, número 7648 de 9 de diciembre de 1996. Puede mencionarse que esta institución tuvo su origen, anteriormente, en la Ley número 39 de 15 de agosto de 1930, Ley de Creación del Patronato Nacional de la Infancia.

privadas de sus funciones por disposición legal, es decir, no podrían ser vaciadas de su contenido normal, pero ello no impide que por ley sea posible regular sus funciones, estructura o gobierno.

Antes de que entrase en vigencia la Constitución Política de 1949, la Universidad de Costa Rica sí podía haber sido considerada como una institución descentralizada del Gobierno. Fue creada por Ley número 362 del 26 de agosto de 1940.¹⁹ Aunque se le dotaba de autonomía y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, se le atribuían funciones exclusivas, *reguladas por las disposiciones legales pertinentes*,²⁰ y además el Secretario de Estado en el Despacho de Educación Pública presidía la Asamblea y el Consejo²¹ y sus Estatutos y Reglamentos debían ser homologados por la Secretaría de Educación Pública y publicados en el Diario Oficial.²² También se disponía que los presupuestos de la Institución debían ser enviados al Centro de Control y a la Secretaría de Educación Pública y que los giros por sueldos u otros gastos necesariamente debían ser refrendados por el Centro de Control.²³

Como se puede constatar, el grado de autonomía proveniente de la Ley Orgánica de la Universidad era muy relativo y no existía, por tanto, un verdadero régimen de independencia en el desempeño de sus funciones propias.

¹⁹ Esta Ley quedó derogada tácitamente por el artículo 84 de la Constitución Política de 1949. Ver el comentario respectivo en el Sistema Nacional de Legislación Vigente, en la página web de la Procuraduría General de la República (<http://www.pgr.go.cr/Scij/>). El artículo 197 de la Constitución Política indica que entrará en plena vigencia el 8 de noviembre de 1949 y deroga las anteriores y que “...se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, **o no quede derogado expresa o tácitamente por la presente Constitución**”. La regulación constitucional de la Universidad de Costa Rica vino a derogar implícitamente la Ley Orgánica de 1940.

²⁰ El artículo 4 de la ley número 362 del 26 de agosto de 1940 establecía lo siguiente:

“La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, adoptar programas y planes de estudio, nombrar personas docente y administrativo, otorgar grados académicos y títulos profesionales, disponer de su patrimonio y dictar los reglamentos necesarios para el gobierno de sus escuelas y servicios, todo de acuerdo con las leyes que la rijan”.

Poco después de promulgada esta Ley, se agregó a este artículo el siguiente párrafo, por Decreto del Congreso Constitucional número 17 del 25 de octubre de 1940: *“Sin embargo, mientras no se hayan establecido Escuelas de Medicina, Cirugía Dental e Ingeniería, los respectivos Colegios, antes llamados Facultades, quedan autorizados para otorgar grados académicos y títulos profesionales, de acuerdo con sus respectivas Leyes Orgánicas”.*

El artículo 426 del Código de Educación, ley 181 de 18 de agosto de 1944, ya había reiterado lo estipulado por la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica en cuanto a que *“La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones...”* Esta disposición legal también quedó derogada implícitamente como consecuencia de lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución Política.

²¹ Artículo 5.

²² Artículo 25

²³ Artículo 25, párrafo tercero. De esta norma —derogada— no es posible deducir deber legal alguno de la Universidad de Costa Rica para obtener refrendo de la Contraloría General de la República para contraer obligaciones.

La dependencia o subordinación en que se encontraba la Universidad de Costa Rica con respecto al Gobierno de la República antes de poseer el status peculiar conferido por la Constitución Política, se muestra también en el Código de Educación, que repitiendo casi literalmente el texto de la Ley Orgánica, también sometía la actividad y el gobierno universitarios a las leyes.²⁴

Muy diferente fue la naturaleza jurídica que le correspondió a la Universidad de Costa Rica conforme al texto de la Constitución Política: *institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.*²⁵

Es muy significativo que, más o menos recientemente, en el artículo 1º de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos,²⁶ por una parte, no se hubiese hecho referencia a las *instituciones autónomas* y, por otra, se hubiese ubicado a la Universidad de Costa Rica y a las otras Universidades públicas en una categoría diferente a la de las instituciones descentralizadas, distinguiendo y separando a unas de otras. Tal norma dispuso que dicha ley será aplicable a:

- a) *La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.*
- b) *Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.*
- c) *La **Administración Descentralizada** y las empresas públicas del Estado.*
- d) *Las **universidades estatales**, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.*²⁷

El proyecto de esta Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos fue objeto de una consulta legislativa de constitucionalidad. En el texto original del inciso d) del artículo 1º se mencionaba únicamente a las universidades estatales y a las municipalidades. La Sala

²⁴ Código de Educación, ley 181 de 18 de agosto de 1944. Artículo 426: *La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, adoptar programas y planes de estudio, nombrar personal docente y administrativo, otorgar grados académico y títulos profesionales, disponer de su patrimonio y dictar los reglamentos necesarios para el gobierno de sus escuelas y servicios, **todo de acuerdo con las leyes que la rijan.** Sin embargo, mientras no se haya establecido la Escuela de Medicina, el Colegio de Médicos y Cirujanos puede otorgar grados académicos y títulos profesionales, de acuerdo con su respectiva ley orgánica.*

²⁵ Artículo 84 de la Constitución Política.

²⁶ Ley número 8131 de 18 de setiembre de 2001.

²⁷ En el inciso a) del artículo 21 de esta misma Ley se establece que las Universidades estatales, las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social no están sujetas a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, diferencia conceptual que refuerza aún más la separación y distinción entre instituciones descentralizadas y *universidades públicas*.

La obligación de brindar información pertinente no significa, desde ningún punto de vista, que las Universidades públicas dependan de algún modo del Ministerio de Hacienda, ni del Ministerio de Planificación.

Constitucional, al resolver esta consulta²⁸, con una frase algo curiosa estimó contraria a la Constitución “... la no exclusión de la Caja Costarricense de Seguro Social en los términos del artículo 1º inciso c) del Proyecto”. Por esta razón quedó incorporada la Caja al inciso d), correspondiente a regímenes particulares.

La descentralización administrativa, conceptuada desde la planificación gubernamental, queda muy vinculada y casi identificada con la desconcentración política. Conforme a esta última, las Juntas Directivas o Directorios de las instituciones deben ser considerados como organismos del Poder Ejecutivo central, porque sus miembros son designados por éste, indistintamente de las diferentes formas para su escogencia, de la participación de propuestas de grupos particulares de la comunidad y de la relativa independencia con que puedan actuar en la aplicación de las políticas nacionales en el ámbito de la institución en particular.²⁹ La reducción o la pérdida de la autonomía de gobierno, motivada por la implantación de los planes económicos de desarrollo, ha llevado en la práctica a convertir las instituciones autónomas en simples órganos desconcentrados del gobierno.

Una distinción similar a la de la Ley de Administración Financiera también está establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República³⁰ que, en el párrafo segundo de su artículo 8, dispone que forman parte de la Hacienda Pública los recursos administrados por entes públicos no estatales que hayan sido transferidos o puestos a su disposición por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la **administración descentralizada**, las **universidades estatales**, las municipalidades y los bancos del Estado. En esta norma legal también se había hecho esa importante distinción y separación de conceptos entre administración descentralizada y Universidades estatales.

Al analizar la figura de la Administración estatal como persona jurídica, desde el punto de vista del Derecho español —pero con aplicación similar a nuestro país—, se ha escrito que

*“... Es una personalidad jurídica originaria, no derivada, quiere decirse, no creada por ningún otro sujeto, ni dependiente de la voluntad de cualquier otro, lo cual la diferencia de las demás Administraciones menores, que deben su personificación precisamente a otra Administración o eventualmente a la Ley. Este carácter originario no quiere decir que la Administración estatal haya surgido de la nada, o que participe del atributo divino de no ser creada, sino mucho más simplemente, que surge jurídicamente de la Constitución como acto fundacional de un ordenamiento”.*³¹

Las denominadas Administraciones menores dependen, en algún sentido, de la voluntad del Estado. En el caso que aquí interesa, la Universidad de Costa Rica posee una existencia y una capacidad jurídicas que surgen, originariamente, del propio texto de la Constitución Política. Ninguna otra institución pública —con excepción de las otras Universidades públicas— ostenta características similares. La Universidad de Costa Rica goza de

²⁸ Sala Constitucional, resolución número 7379-1999 de 10:36 horas del 24 de setiembre de 1999.

²⁹ Cfr. Jiménez Castro, op. cit. p. 132.

³⁰ Ley número 7428 de 26 de agosto de 1994.

³¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo (7ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1995) tomo I, p. 356.

independencia para el desempeño de sus funciones, es decir, no está sujeta a dependencia de la Administración estatal ni tampoco de la Asamblea Legislativa.

El hecho de que el Estado-persona se desprenda de determinadas competencias y las asigne a un ente nuevo, o que haga nacer competencias antes inexistentes y las asigne a determinado sujeto, es algo totalmente diferente del hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente hubiera decidido una originaria distribución de competencias y las asignara a determinada institución pública, como es la Universidad de Costa Rica.

Este mismo razonamiento no podría ser aplicado a la Caja Costarricense de Seguro Social ni al Patronato Nacional de la Infancia, porque estas dos instituciones sí son Administraciones menores, por cuanto están subordinados a las normas legales y disposiciones reglamentarias emanadas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como también se encuentran sometidas a los planes nacionales de desarrollo.³²

b) Las instituciones autónomas

En la Constitución Política no se hace referencia a las instituciones descentralizadas o del sector descentralizado, sino a las instituciones autónomas. Dispone el artículo 189 que

“Son instituciones autónomas:

- 1) Los bancos del Estado;*
- 2) Las instituciones aseguradoras del Estado;*
- 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros.”*

Esta norma de la Constitución Política no ha creado las instituciones autónomas. Los Bancos del Estado han sido creados por disposición legal³³ y pueden ser suprimidos, también, mediante norma legislativa.³⁴ Tampoco la Constitución Política ha creado al Instituto Nacional de Seguros, ni a la Caja Costarricense de Seguro Social, ni al Patronato Nacional de la Infancia, aunque a estas dos últimas las califica como instituciones autónomas. No las crea, sino que las establece como tales, en forma expresa.³⁵

La Constitución Política no clasificó a la Universidad de Costa Rica como institución autónoma, sino que la creó —aquí sí cabría el término— como *“institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones”*. La dotó, además, de *plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios*, mientras que a las instituciones autónomas les otorgó

³² Anteriormente, la planificación de los entes menores no era imperativa. La Ley de Planificación N° 3087 de 31 de enero de 1963 establecía un sistema de adscripción *voluntaria* de los Ministerios, Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipalidades, al sistema de planificación. Dicha Ley fue modificada por la N° 5525 de 2 de mayo de 1974 que obliga a los Ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales a sujetarse a los programas de inversión pública diseñados por el Ministerio de Planificación Nacional. Cfr. Ortiz, Eduardo, *Tesis de Derecho Administrativo* (Ed. Stradtman, San José, 2002) p. 359.

³³ Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, número 1644 de 26 de setiembre de 1953

³⁴ El Banco Anglo Costarricense, institución autónoma, fue eliminado por Ley 7471 de 20 de diciembre de 1994.

³⁵ Cfr. artículos 73 y 55 de la Constitución Política.

únicamente independencia administrativa y las sujetó a la ley en materia de gobierno.³⁶ La Universidad de Costa Rica no solo quedó establecida en el texto de la Constitución, sino que se le confirió un especial *status* jurídico de independencia funcional y de capacidad jurídica plena.

También, con respecto a las instituciones autónomas, la Constitución Política prohibió que sus gerentes pudiesen ser diputados, o inscritos como candidatos a ello;³⁷ impidió a los diputados aceptar cualquier cargo o empleo en las instituciones autónomas;³⁸ no permitió a los directores o gerentes de instituciones autónomas fueran elegidos Presidente o Vicepresidente de la República.³⁹ Por otra parte, corresponde al Consejo de Gobierno nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo⁴⁰, las instituciones autónomas deberán elaborar su presupuesto ordinario en forma semejante al de la República⁴¹ y quedan obligadas a efectuar sus contratos mediante licitación.⁴²

La Universidad de Costa Rica, y las otras instituciones estatales de educación superior, no están afectadas por prohibiciones para que sus funcionarios puedan ser elegidos como diputados, Presidente o Vicepresidente de la República. Los diputados carecen de impedimento para ser catedráticos en la Universidad de Costa Rica.⁴³ El Consejo de Gobierno no nombra a los miembros del Consejo Universitario. La Universidad de Costa Rica no se encuentra obligada expresamente a elaborar su presupuesto ordinario en forma semejante al de la República,⁴⁴ ni está obligada a efectuar sus contratos mediante licitación.⁴⁵

En el “proyecto de Constitución Política” elaborado por la Comisión Redactora se incluyó un artículo que formulaba una extensa lista de las instituciones autónomas.⁴⁶ La Universidad de

³⁶ Artículo 188 de la Constitución Política, reformado por ley 4123 de 31 de mayo de 1968. Esta norma se está refiriendo a las *instituciones autónomas* como tales, no a las *otras* instituciones autónomas que no sean la Universidad de Costa Rica, porque —como se ha señalado— ésta no es institución autónoma, en el sentido preciso al que se refiere este artículo de la Constitución.

³⁷ Artículo 109, 7).

³⁸ Artículo 111.

³⁹ Artículo 132, 5).

⁴⁰ Artículo 147, 4).

⁴¹ Artículo 176.

⁴² Artículo 182.

⁴³ Artículo 111.

⁴⁴ Artículo 176. Esta norma se refiere al presupuesto de la República, de las Municipalidades y de las instituciones autónomas. No alude a la Universidad de Costa Rica ni a otra institución de cultura superior.

⁴⁵ Artículo 182. Tiene como destinatarios esta norma: los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas. No la Universidad de Costa Rica, ni alguna otra institución de educación superior estatal.

⁴⁶ “*Son instituciones autónomas: 1) La banca central, los otros bancos del Estado y las Instituciones aseguradoras. 2) Los organismos de protección social a que se refiere el párrafo final del artículo 97. 3) Los ferrocarriles nacionales y las demás empresas de transporte de propiedad del Estado. 4) Los organismos encargados del fomento de la producción y de la regulación de los precios. 5) Los organismos encargados de la regulación económica de las industrias del café, la caña de azúcar y de cualesquiera otras industrias nacionales. 6) Las empresas públicas de construcción de viviendas populares. 7) Las empresas públicas de explotación agrícola, industrial o de cualquier otro género. 8) Las empresas públicas de explotación agrícola, industrial o de cualquier otro género. 9) Los demás organismos o empresas del Estado que una ley extraordinaria determine, por reunir las características señaladas en el artículo anterior, o porque a causa de su relación con alguna Institución*”

Costa Rica estaba incluida inicialmente en esa enumeración. Sin embargo, se advirtió que no poseía la autonomía en el sentido que la definía el capítulo, si bien —se afirmó— gozaba de la misma autonomía funcional de las instituciones autónomas, se creyó conveniente luego no equipararla a ellas, por el propio carácter de sus funciones. Además, según el proyecto, la Universidad quedaría incluida en el capítulo de la Cultura y participaría en el nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas.⁴⁷

Cualquier duda acerca de la distinción que hubiera existido entre la autonomía de esas instituciones y la independencia funcional de la Universidad de Costa Rica habría quedado despejada al reformarse el artículo 189 de la Constitución Política. Fue modificado radicalmente el régimen de la autonomía al eliminarse la independencia de gobierno. A partir de entonces, las *instituciones autónomas* quedaron sometidas a la ley en materia de gobierno.⁴⁸ Esta reforma afectó profundamente la naturaleza jurídica y la función propia de las instituciones autónomas, pero no alteró la naturaleza peculiar de la Universidad de Costa Rica, que siguió siendo institución de cultura superior con independencia funcional y capacidad jurídica plena para darse su organización y gobierno propios.⁴⁹

El concepto original de *instituciones autónomas* contenido en el texto original de la Constitución Política, mediante las modificaciones sufridas y por el transcurso del tiempo, ha ido siendo vaciado de contenido. La denominada autonomía administrativa ha sido debilitada y llevada a los campos de una descentralización administrativa vinculada al Poder Central.⁵⁰ Se ha llegado a la contradictoria noción de descentralización-centralizada, no solamente por la eliminación de la autonomía de gobierno, sino porque, salvo en ciertos casos, los miembros de las Juntas Directivas son designados por el Consejo de Gobierno, al igual que sus Presidentes Ejecutivos.⁵¹

c) Las instituciones del Estado

En las anteriores consideraciones se ha hecho notar que la Universidad de Costa Rica no es una institución autónoma del Estado, en el sentido en que esta expresión se aplica a determinados establecimientos que, aunque se les dota de independencia administrativa, se encuentran sujetos a la ley en materia de gobierno. Por otra parte, también se ha destacado

Autónoma establecida o por establecerse, merezcan y requieran las garantías de la autonomía funcional y de la responsabilidad propia". Cit. por Herrera Mora, Manuel Emilio, Las instituciones autónomas, Revista del Colegio de Abogados, año IX, abril de 1953, N° 88, p. 132. Ver también el texto en Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Imprenta Nacional, 1953, tomo I, artículo 261, página 63.

⁴⁷ Herrera Mora, *ibid.* p. 132-133. En el proyecto de Constitución Política elaborado por la Comisión Redactora, que difiere del presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por la Junta Fundadora de la Segunda República, se disponía en el artículo 262, 1) que "*Los Directores serán nombrados por el Consejo de Gobierno, la Universidad de Costa Rica y los Colegios Profesionales cuya especialización se relacione directamente con la función respectiva...*" Ver Revista del Colegio de Abogados, tomo III, N° 36, diciembre de 1948, p. 440.

⁴⁸ Reformado por ley 4123 de 31 de mayo de 1968.

⁴⁹ Tampoco resultó afectada la Caja Costarricense de Seguro Social, porque el artículo 77 —que establece que la administración y *el gobierno* de los seguros sociales estará a cargo de esta institución autónoma—, permaneció sin alteraciones.

⁵⁰ Romero Pérez, J., *Presentación*, Revista de Ciencias Jurídicas (UCR, San José, 1976) N° 30, p. 14.

⁵¹ Ley 4646 del 20 de octubre de 1970.

que la competencia y las funciones de la Universidad de Costa Rica no se originan en la segregación de un sector que anteriormente hubiese estado formando parte del ámbito asignado al Gobierno central, es decir, la Universidad no es el producto de un proceso de descentralización administrativa. La Constitución Política otorgó a la Universidad de Costa Rica independencia no solo en el ámbito administrativo, sino que le confirió plena capacidad jurídica para darse su organización y su gobierno propios.

No cabe duda de que la Universidad de Costa Rica se ubica dentro del Derecho público, de que es institución pública y de que es institución estatal. Sin embargo, no queda absorbida por el Estado, ni es controlada por el Estado. Esto no significa, en forma alguna, que tenga la naturaleza de ente de Derecho privado.⁵² Tampoco puede asimilarse a una institución no estatal de Derecho público.⁵³

La Universidad de Costa Rica posee personalidad jurídica propia, distinta y separada de la del Estado. Goza de independencia en el desempeño de sus funciones peculiares. No tiene carácter de “dependencia” del Estado. No forma parte del Gobierno central. No está subordinada al Estado, ni se encuentra dentro de su estructura, ni tampoco le pertenece en propiedad. La Universidad de Costa Rica es una institución pública que tiene funciones y vida propias. Nada de esto significa que la Universidad de Costa Rica tenga intereses contrarios o contrapuestos a los intereses legítimos del Estado costarricense. Es muy alta la misión confiada a la Universidad de Costa Rica y a las otras Universidades públicas. Conciencia lúcida, conciencia crítica, conciencia moral de la nación, son consecuencia de la permanente e inagotable misión de búsqueda incondicionada de la verdad, que debe informar la *cultura superior* a la que están llamadas las instituciones universitarias.⁵⁴ La Universidad es una institución que debe estar orientada esencialmente por la búsqueda libérrima de la verdad. Su alta misión de cultura superior no debería ser rebajada por calificativos de pública o de privada. El origen de la institución universitaria (siglo XI) es muy anterior al surgimiento del Estado moderno (siglo XVI). No obstante, su vinculación al Estado, en vez de constituir una rémora o una cadena, debe significar una garantía de libertad en las actividades universitarias. La búsqueda incondicionada de la verdad tiene tal arraigo en la naturaleza humana que no puede ser aherrojada por el poder arbitrario, ni por los intereses de mercado, ni por el solo interés de índole individual. La verdad siempre acaba venciendo todos esos obstáculos, siempre acaba rompiendo todas esas barreras. La Universidad de Costa Rica, como toda otra verdadera institución universitaria, hunde sus raíces en aquella universidad

⁵² Determinadas funciones públicas pueden ser atribuidas a sujetos particulares, como sucede con la función notarial: *el notariado público es la función pública ejercida privadamente* (artículo 1º del Código Notarial, Ley No. 7764 de 17 de abril de 1998).

⁵³ El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de Derecho Público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional (artículo 2 de su Ley Orgánica, N° 5435 de 29 de noviembre de 1973).

Podría considerarse que las Municipalidades, por su parte, también fueran instituciones no estatales regidas por el Derecho público; sin embargo, el artículo 2 del Código Municipal las define así: “*La municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.*” (ley número 7794 de 30 de abril de 1998).

⁵⁴ En unas palabras dichas poco después de haber estado en Costa Rica, Juan Pablo II expresó “... *la universidad debe convertirse en el testimonio de la verdad y de la justicia, al reflejar la conciencia moral de una nación.*” (Mensaje al mundo universitario, Guatemala, 7 de marzo de 1983).

que ha venido desarrollándose desde hace nueve siglos. Sin vanagloria alguna, la Universidad de Costa Rica se incorpora dentro de la noción genérica de universidad, de carácter mundial o globalizado, y vinculada históricamente con todas las formas y expresiones que ha tenido la institución universitaria a lo largo del tiempo. Por tanto es, y debe ser, heredera de las mejores tradiciones universitarias.

Es importante intentar aclarar a qué se está llamando Estado. Entre las muchas acepciones que admite esta expresión pueden ser mencionadas las siguientes:

- a) En una forma muy amplia, se puede entender el Estado como la comunidad políticamente organizada, con tres elementos esenciales (territorio, población y poder soberano), destinada a crear y a asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del ser humano. Tal noción también se le aplica en cuanto sujeto del Derecho internacional en su relación con otros Estados.⁵⁵ El Estado, así concebido, abarca todo el territorio y toda la población, sin que ello impida la posibilidad de propiedades pertenecientes a las personas, ni la libertad o autonomía de estas, frente al propio Estado. Es un concepto abstracto que se ubica en una dimensión diferente a la dimensión en que se encuentran las personas concretas: físicas o jurídicas, privadas o públicas. El Estado costarricense, en tal sentido, abarca todo aquello que se encuentre dentro del territorio nacional, sin llegar a absorber o a hacer desaparecer a las personas concretas sometidas a su soberanía. Éstas deben ser reconocidas y respetadas por el Estado, lo mismo que todos sus derechos. El derecho de propiedad privada coexiste con el derecho del Estado costarricense sobre su territorio y debe ser respetado por él. La relación entre la Universidad de Costa Rica y el Estado genérico, así conceptuado, no difiere mayormente de la relación existente entre una persona particular y ese mismo Estado genérico. La Universidad de Costa Rica, en este sentido, está sujeta a todas las disposiciones legales que sean obligatorias o aplicables a cualquier individuo. En tal sentido, le son aplicables las normas del Código Civil, del Código de Comercio, del Código de Trabajo, las normas de orden público propias de los Códigos Procesales, de la legislación sobre construcciones, arrendamientos, salud, etc.
- b) En un sentido más restringido, se entiende como Estado al Gobierno central. La Administración Pública es un concepto más amplio que el de Estado porque comprende tanto al Estado, concebido como Gobierno central, como a los demás entes públicos.⁵⁶ Estos otros entes públicos (calificados como “menores”), aunque se les enmarque como instituciones autónomas o descentralizadas, ostentan una autonomía o una descentralización muy relativa y notablemente restringida, como ya se ha visto. El proceso de centralización ha ido avanzando y ha ido invadiendo terreno que antes correspondía al sector descentralizado o autónomo. Muestra de ello —aparte de lo que ha sido expuesto— son las atribuciones otorgadas al Presidente de la República para *dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada*.⁵⁷

⁵⁵ García de Enterría, op. cit., p. 28.

⁵⁶ El artículo 1º de la Ley General de la Administración Pública dispone que “*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*”.

⁵⁷ Artículo 26, b) de la Ley General de la Administración Pública.

La Universidad de Costa Rica, al igual que las otras Universidades públicas, es de naturaleza *estatal*.⁵⁸ Pertenece al Estado costarricense, pero no forma parte del Gobierno central, ni tampoco —como se ha visto— del sector público descentralizado. Pertenece al Estado costarricense, pero en una forma diferente a como también pertenecen a él las instituciones o personas privadas.

Al conformarse la distribución del poder público y al establecerse la asignación de funciones y competencias en la Constitución Política, se dio origen al Gobierno central y, al mismo tiempo, se le otorgó un rango especial a la Universidad de Costa Rica. Al disponerse que 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 y para darse su organización y gobierno propios*,⁵⁹ se le asignó determinada porción de la soberanía en forma exclusiva —para que en forma independiente se diese su organización propia y su gobierno propio— y, en forma excluyente, tales funciones no pudiesen ser ejercitadas por ningún órgano o ente ajeno a la propia Universidad de Costa Rica. Esta asignación fundamental de competencias y de funciones no provino de acto legislativo, ni de decisión gubernamental, sino —de modo directo y originario— del propio Poder constituyente.

La personalidad jurídica del Estado, como se ha analizado antes, puede estar referida a una noción genérica y amplia del Estado (elaborado sobre los supuestos del idealismo hegeliano) y que es utilizada en el seno de la comunidad de Estados. Pero también, desde el punto de vista del ordenamiento interno, surge la personalidad jurídica de uno de los elementos estatales: la administración pública.⁶⁰ La personalidad jurídica corresponde al Estado en su integridad y no a cada uno de sus tres poderes. El Estado es considerado como una persona jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales es, precisamente, la de administrar.⁶¹

El Estado, como persona jurídica, comprende los tres Poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, que son distintos e independientes entre sí.⁶² Resulta muy significativo que en la Constitución Política se utilice el adjetivo “independiente” para calificar a cada uno de los tres Poderes del Gobierno, así como también al Tribunal Supremo de Elecciones, al menos en lo que se refiere al desempeño de su cometido.⁶³ Los Poderes supremos, aunque independientes *entre* sí, no son entes con personalidad propia, sino órganos del Estado. El Tribunal Supremo de Elecciones no es un Poder, tampoco es ente propiamente dicho, ni se encuentra ubicado fuera del Estado-persona.⁶⁴ Algo similar ocurre con la Contraloría General de la República a la

⁵⁸ La naturaleza estatal de las Universidades públicas en Costa Rica está expresada en varios artículos de la Constitución Política: la educación *pública* comprende desde el ciclo preescolar hasta el universitario (artículo 77); a la educación estatal, incluida la superior, deberá destinarse determinado porcentaje del gasto público (artículo 78); se establece un régimen especial de independencia y plena capacidad jurídica para las instituciones de educación superior universitaria *del Estado* (artículo 84); el Estado dotará de patrimonio y rentas propios y mantendrá un fondo especial para el financiamiento de la educación superior *estatal* (artículo 85).

⁵⁹ Artículo 84 de la Constitución Política.

⁶⁰ García de Enterría, *op. cit.*, p. 28.

⁶¹ *Ibid* p. 26.

⁶² Artículo 9 de la Constitución Política.

⁶³ Artículo 99 de la Constitución Política.

⁶⁴ Cfr. Murillo, Mauro, *El Tribunal Supremo de Elecciones, Derecho Constitucional Costarricense – Ensayos* (Ed. Juricentro, San José, 1994), p. 343.

que la Constitución dota de *absoluta independencia* en el desempeño de sus labores.⁶⁵ Tanto el Tribunal, como la Contraloría, son órganos estatales. No son entes, no poseen personalidad jurídica propia.

Muy diferente es el carácter peculiar de la Universidad de Costa Rica, a la que la Constitución Política reconoce personería jurídica independiente y plena capacidad jurídica. Esta institución de cultura superior no es órgano constitucional, ni, mucho menos, un simple *órgano con relevancia constitucional*. La Universidad de Costa Rica no es mero órgano, ni forma parte del Estado. Es un ente público independiente, con rango constitucional. Existe una notable diferencia entre un órgano y un ente. La Universidad de Costa Rica —persona jurídica por disposición constitucional— se distingue y se diferencia del Estado.

La Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia tienen una naturaleza jurídica peculiar, que no encuadra dentro de las nociones de institución descentralizada, de institución autónoma o de institución estatal, en el sentido que se les asigna usualmente. Esta diferenciación no obedece a un simple deseo de singularizar a las instituciones universitarias públicas, sino que responde a la realidad de su naturaleza jurídica, tal como se encuentra consagrada en el texto de la Constitución Política.

Julio de 2005.

⁶⁵ El artículo 183 de la Constitución Política establece que “*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 y administración en el desempeño de sus labores...*”

La autonomía de la Universidad de Costa Rica y la legislación nacional

En algunas ocasiones, cuando la Universidad de Costa Rica ha invocado la independencia o autonomía, que le fue otorgada por la Asamblea Nacional Constituyente, para impedir que algún ente, órgano o funcionario -ajenos a la Institución- interviniera en sus funciones o en los medios que posee para ejercitar tales funciones, se le ha reprochado que intenta romper la unidad del Estado costarricense o que procura ostentar privilegios o excepciones que no se le han conferido.

Un análisis del contenido y de los alcances jurídicos de la autonomía universitaria costarricense permite llegar a la conclusión de que, al defender y ejercitar su independencia constitucional, la Universidad de Costa Rica no está lesionando al Estado, ni está menoscabando su unidad. Se trata de actuaciones legítimas, son peculiares de la noción de Universidad, que encuentran sustento en el texto de la Constitución Política.

Independencia funcional

La Constitución Política atribuye a la Universidad de Costa Rica independencia para el desempeño de sus funciones (artículo 84). No cabe duda alguna acerca de que, en las funciones específicas universitarias, resulta imposible la existencia de vínculos de subordinación que restrinjan, limiten o impongan determinadas actividades a la institución universitaria. Nadie podría admitir que un decreto o un reglamento emanado del Poder Ejecutivo, o que una ley aprobada por el Poder Legislativo, pudieran llegar a interferir de modo directo en la actividad universitaria propiamente dicha. Se admite, sin discusión, que la actividad docente es una función universitaria y que no se podría regular desde el Poder

Ejecutivo, ni desde el Poder Legislativo. Es materia propia de la Universidad. En tal sentido, una ley no podría definir el programa de un curso, ni establecer el sistema de evaluación, ni censurar determinadas materias.

No obstante, las funciones específicas universitarias, la actividad universitaria propiamente dicha, no queda reducida tan solo a las labores docentes. La institución universitaria no es únicamente transmisora de conocimiento, sino también, y con enorme importancia, investigadora de la verdad. Igualmente, es función universitaria la difusión del conocimiento no solo mediante la docencia, sino también mediante actividades de acción social o cultural. La relación de la ciencia y la cultura con la realidad de la nación implica enriquecimientos recíprocos e indispensables. Por otra parte, la ciencia no tiene fronteras territoriales y la actividad universitaria, tampoco. Además, como centro de pensamiento, corresponde a la institución universitaria ser conciencia lúcida o moral de la nación.

La independencia conferida a la Universidad de Costa Rica por la Constitución Política no puede quedar relegada únicamente a sus funciones de carácter docente. Todo aquello que pueda estar comprendido dentro de la amplia noción de cultura superior es también función universitaria.

Cabe agregar que la Constitución Política también refiere la independencia a la República (democrática, libre e independiente), a los Poderes (distintos e independientes entre sí), a las otras Universidades estatales, al Tribunal Supremo de Elecciones (que goza de independencia en el desempeño de su cometido), a la Contraloría General de la República (con independencia funcional), al Tesorero y Subtesorero Nacionales (independientes en el ejercicio de sus funciones) y a las instituciones autónomas (que gozan de independencia administrativa). La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por su parte, otorga independencia funcional a este órgano de la Administración Pública.

Algunas de esas independencias se refieren a las funciones propias atribuidas al órgano o ente. No se puede afirmar que tengan un sentido unívoco. Cada una de esas independencias tiene o puede tener un significado distinto. De este modo, la independencia funcional de la Universidad de Costa Rica o de las otras Universidades estatales es muy diferente a la independencia funcional otorgada a la Contraloría General de la República. Es diferente no solo por la distinta materia, sino también por la amplitud e intensidad de la que corresponde a las Universidades.

Las funciones universitarias

La misión universitaria no queda reducida a la simple docencia. No consiste en una mera capacitación práctica. Es actividad científica. Es capacitación para la ciencia, aproximación a la sabiduría. Esto implica solidaridad de las disciplinas científicas al servicio del hombre, llamado a descubrir la verdad, cada vez más completa, sobre sí mismo y sobre el mundo que lo rodea. La actividad científica nunca es realidad acabada, remite siempre a algo que está por encima del objeto inmediato de los estudios. La vocación de toda universidad es el servicio a la verdad: descubrirla y transmitirla a otros. El intelectual está llamado a dejarse guiar por el «servicio del pensamiento», sublime y difícil ideal, y a cumplir una función de conciencia crítica con respecto a todo lo que constituya peligro para la humanidad o la disminuya.

Las funciones universitarias se resumen en el servicio a la verdad. Una enorme responsabilidad pesa sobre los universitarios. Ser conciencia crítica, lúcida o moral de la nación no es un simple título. Implica graves deberes. La función universitaria no se reduce a preparar profesionales en los más variados ámbitos de la ciencia. También debe contribuir con su función de ser conciencia crítica. No corresponde a la institución universitaria encontrar la solución específica a cada problema que se surja en la sociedad, pero sí le compete sugerir posibilidades científicas a los encargados de ejercer funciones de gobierno, a quienes corresponde encontrar y aplicar la solución concreta.

La actividad científica, aproximación a la verdad, no puede ser considerada nunca como una realidad acabada, como una meta conseguida. Siempre se puede -y se debe- investigar más. Por otra parte, es muy frecuente que en la actividad universitaria existan distintas opiniones, distintos puntos de vista, respecto de determinado sector de la realidad. Los resultados de la actividad científica, las opiniones vertidas por los investigadores, no siempre conducen a conclusiones similares. Los resultados pueden ser diferentes y deberán ser analizados valorando su fundamentación y respetando las diversas opiniones emitidas. La Universidad debe ser un lugar en donde cada investigador, cada docente, cada estudiante, pueda expresar sus opiniones científicas con toda libertad, teniendo la certeza de que aun en el caso de que no sean compartidas, siempre serán respetadas. El único límite que puede señalarse a la actividad científica es la honradez intelectual, esto es, la rectitud en la investigación y en la difusión de sus resultados, acorde con el respeto a la dignidad humana.

La actividad universitaria no puede ser estimada como un simple servicio público de enseñanza, brindado por el Estado o por una institución estatal. La actividad universitaria debe ser, principalmente, la investigación y, junto a ella, la transmisión de esa investigación unida a una cultura humanística. Implica, también, la capacitación para investigar la verdad en cada una de las disciplinas científicas.

El respeto a la diversidad de opiniones científicas no significa que todas ellas tengan un mismo valor o peso, ni que la verdad sea relativa al punto de vista de quien la exprese, o a las circunstancias en que se encuentre. Tendrá mayor valor o peso científico la opinión que más se aproxime a la verdad, la que -por ello- posea mayor autoridad.

La Universidad no es un instrumento al servicio del Gobierno de la República. Está al servicio de la nación, en cuanto resulta beneficiada por el servicio directo que presta la Universidad a la verdad, esto es, a la ciencia: al descubrir la verdad y difundirla. Pero esta referencia a la nación no significa que el servicio se encuentre delimitado por fronteras territoriales. El servicio a la verdad se presta a la humanidad. La cultura superior, el pensamiento, la ciencia, la búsqueda de la verdad, no tienen límites geográficos: son realidades universales, aunque enraizadas en espacios concretos. Este servicio no puede ser brindado sino dentro de la más legítima y amplia libertad posible. La actividad universitaria no puede quedar condicionada, restringida o supeditada a autorizaciones, refrendos o condicionamientos. A los universitarios se les ha confiado un ámbito de libertad muy grande que implica, desde luego, enormes responsabilidades.

Mucha relación tiene la actividad universitaria -libre en su esencia- con la libertad de pensamiento, la libertad religiosa y la libertad de enseñanza. La libertad de cátedra, con rango de norma constitucional (artículo 87), no es sino una aplicación de la autonomía universitaria, en lo personal, a cada profesor universitario. La libertad de cátedra garantiza la ausencia de coacción o de subordinación pero, al mismo tiempo, obliga a su responsable ejercicio.

La actividad universitaria no puede ser valorada con los mismos términos de eficacia o de eficiencia utilizados para medir una actividad industrial o comercial. El resultado del ejercicio de las funciones universitarias debe ser analizado desde el punto de vista de su fecundidad. Es decir, cuánta aproximación a la verdad se ha logrado en las investigaciones, qué tanta capacitación para la búsqueda y difusión de la verdad se ha logrado obtener en los graduados universitarios. No se trata, por tanto, de medir resultados en objetos o actividades producidos, sino de valorar la capacidad de generación de pensamiento, de ciencia, de sabiduría.

El servicio a la verdad, su búsqueda y su transmisión, es actividad esencialmente libre. Exige libertad no solo en las funciones universitarias propiamente dichas, sino también en la utilización de los medios necesarios para el ejercicio y cumplimiento de tales funciones.

Un numeroso grupo de Rectores de Universidades europeas, con ocasión del noveno centenario de la Universidad de Bolonia, la más antigua de ellas, suscribió la Magna Charta Universitatum el 18 de setiembre de 1988 y, en uno de sus principios fundamentales, se expresó lo siguiente: "La universidad -en el seno de las sociedades organizadas de forma diversa a las condiciones geográficas y a la influencia de la historia- es una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y de la enseñanza. Abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo exige disponer, para su esfuerzo docente e investigador, de una independencia moral y científica frente a cualquier poder político, económico e ideológico".

Distintas manifestaciones de la plena capacidad jurídica

Las atribuciones constitucionales de la Universidad de Costa Rica no se refieren solamente a esas amplísimas funciones propias, sino que incluyen también una capacidad jurídica plena destinada a la ejecución efectiva y real de tales funciones. Es decir, la independencia o autonomía está referida no solamente a las funciones, sino también a los medios necesarios para el ejercicio de tales funciones. La Constitución Política asimismo confiere a la Universidad de Costa Rica plena capacidad jurídica para darse su gobierno y su organización propios, así como para adquirir derechos y contraer obligaciones (artículo 84).

La independencia funcional está intrínsecamente ligada con la plena capacidad jurídica. Independencia y plena capacidad jurídica son dos caras de una misma moneda. Expresan una misma noción desde puntos de vista distintos. Son términos intercambiables. De esta manera, se puede hablar con propiedad de plena capacidad jurídica en sus funciones y de independencia en temas de gobierno, organización y capacidad contractual.

La ausencia de vínculos de dependencia existe con respecto a las funciones y también con respecto a los medios y procedimientos relacionados con esas funciones. La garantía constitucional impide la existencia de restricciones, limitaciones, condicionamientos o imposición de deberes tanto en lo que versa -directa o indirectamente- con las funciones, como en lo atinente a la referida capacidad jurídica plena.

Así como no se discute la independencia de funciones universitarias, no se debería poner en cuestión el respeto exigido a la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica en las distintas dimensiones a las que remite la Constitución Política: gobierno, organización y, en términos generales, capacidad contractual.

Fines y medios de la Universidad de Costa Rica se encuentran garantizados por el texto de la Constitución Política.

Estas atribuciones constitucionales confieren a la institución universitaria rasgos jurídicos peculiares que impiden que pueda ser confundida con otros entes u órganos estatales.

El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica

Como persona jurídica, con plena capacidad jurídica, la Universidad de Costa Rica posee un patrimonio propio. Así se dispone de modo expreso en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política. Aunque es el patrimonio propio de una institución estatal, no debe perderse de vista cuál es la naturaleza peculiar de esta Universidad. Es una institución estatal que goza de independencia en sus funciones y que posee plena capacidad jurídica para darse su gobierno y organización específicos y, además, también posee plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones.

La Universidad de Costa Rica es institución estatal pero su patrimonio -sus bienes- no pertenecen al Estado. La Universidad no es propiedad del Estado. No es una cosa. Es una institución con personería jurídica propia que goza de un particular régimen de independencia. Es estatal pero goza de un especial sistema de autonomía en materias de gobierno, de organización, de capacidad contractual y, obviamente, en sus funciones.

Sus bienes, su patrimonio, no se confunden con los bienes estatales. El Estado no puede disponer de ellos, ni administrarlos como si fueran de su propiedad. El Estado, al igual que cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada, está obligado a respetar la propiedad universitaria, está obligado a respetar una propiedad que no es suya, una propiedad que es ajena al Estado.

Algo similar podría afirmarse, al menos en apariencia, del patrimonio de las instituciones autónomas costarricenses. Estas tienen personería jurídica propia. Sin embargo, no tienen gobierno propio: están dirigidas por funcionarios designados por el Gobierno con respecto al que mantienen un fuerte vínculo de subordinación política. Muy diferente sucede en el caso de la Universidad de Costa Rica: tal vínculo de subordinación es inexistente.

Los bienes universitarios no son bienes públicos. Son bienes privados de la Universidad de Costa Rica, institución estatal que posee capacidad jurídica plena para adquirirlos, usarlos, disfrutarlos, enajenarlos y disponer de ellos libremente, sin más límite (natural) que el ejercicio racional y responsable de los derechos. Los bienes universitarios no se rigen por el Derecho público, aplicable a las instituciones públicas, sino por el Derecho privado o, más propiamente, por el Derecho universitario.

Los bienes universitarios no se encuentran incorporados en el conjunto denominado "hacienda pública". No son hacienda pública, ni se encuentran regulados por las disposiciones aplicables a la hacienda pública. Los bienes universitarios constituyen lo que, con toda propiedad, se denomina hacienda universitaria, que no se confunde con la hacienda pública, ni queda absorbida por ella.

La independencia o autonomía universitaria quedaría notablemente reducida si se admitiera alguna restricción o condicionamiento al ejercicio, directo e inmediato, de sus derechos patrimoniales. No resulta compatible con la independencia funcional, ni con la capacidad jurídica plena para gobernarse y para organizarse, ni con su plena capacidad jurídica contractual, el sometimiento de la Universidad de Costa Rica a un sistema de autorizaciones previas para que pudiera adquirir derechos o pueda contraer obligaciones. No es admisible

que su capacidad jurídica plena quede subordinada, para su eficacia o validez, al otorgamiento de refrendo por un órgano ajeno a la propia Universidad de Costa Rica.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 participaron activamente diputados que eran universitarios. Lograron la incorporación, en el texto constitucional, de la autonomía universitaria. Una de las dimensiones de la autonomía en que más insistieron fue la de carácter económico. Era preciso garantizarle a la Universidad de Costa Rica recursos económicos suficientes para que desarrollara su función en el ámbito de la cultura superior, sin que tuviera que estar dependiendo, continuamente, de los ingresos que el Gobierno quisiera entregarle discrecionalmente, es decir, de la voluntad de los gobernantes de turno. Para ello se incorporó a la Constitución un artículo que obligaba a entregar a la Universidad de Costa Rica un diez por ciento del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública. Este artículo fue modificado en 1981 y se estableció un sistema de ingresos económicos para las Universidades estatales, que sustituyó al anterior, pero que continúa siendo garantía económica: una faceta importante de la autonomía universitaria.

De nada serviría tal garantía económica si resultara ser que la aplicación de esos recursos no se pudiera hacer conforme a las necesidades definidas por cada una de las Universidades estatales. De nada serviría si fuera preciso pedirle permiso, previamente, a algún órgano estatal para invertir o gastar tales recursos.

No es posible que, si la Asamblea Nacional Constituyente confió en forma tan amplia en la Universidad de Costa Rica otorgándole independencia en sus funciones y la capacidad jurídica plena, en sus distintas manifestaciones, venga posteriormente el legislador ordinario, o -menos admisible aún- un determinado funcionario administrativo ajeno a la Universidad de Costa Rica, a exigir autorizaciones, a imponer refrendos, a no respetar la plena capacidad jurídica que le confirió la Constitución Política.

Estas indebidas intromisiones en el ámbito universitario no pueden adquirir carta de legitimidad al amparo de resoluciones emanadas de la Sala Constitucional. Si este alto tribunal de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado o ha expresado que todos los contratos del Estado y de las instituciones públicas, sin excepción alguna, deben someterse al refrendo de la Contraloría General de la República, resulta abiertamente contrario al texto expreso de la Constitución Política la imposición de una tal obligación a la Universidad de Costa Rica. Una resolución judicial, aunque emane del alto tribunal constitucional, no puede derogar, ni modificar, un texto expreso de la Carta Magna. Admitir otra cosa significaría otorgarle a la Sala Constitucional un poder igual o superior al de una Asamblea Nacional Constituyente. Y, como esto no es posible hacerlo mediante ley, ni mediante resolución de la propia Sala Constitucional, entonces -si se admitiera tal derogatoria o modificación constitucional- se estaría violando gravísimamente el Estado de Derecho. La Constitución Política pasaría a ser un simple papel con letras, carente de valor jurídico alguno.

Así como la Universidad de Costa Rica no puede ser instrumentalizada por el Estado, es decir, utilizada como un medio para conseguir determinadas finalidades políticas, tampoco puede ser inutilizada mediante la exigencia de autorizaciones o refrendos, no solo violatorios de la autonomía universitaria, sino absurdos y carentes del más elemental sentido común.

La Universidad de Costa Rica no es “institución autónoma”, ni “ente descentralizado”

Al afirmarse que la Universidad de Costa Rica no es una “institución autónoma”, ni un “ente descentralizado”, no se está queriendo decir que carezca de autonomía, ni que sea un ente centralizado.

La naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica no encaja dentro de la noción de institución autónoma, tal como se encuentra configurada en la Constitución Política y en distintas leyes. Las regulaciones, tanto constitucionales como legales, aplicables a las instituciones autónomas no lo son a la Universidad de Costa Rica. Las instituciones autónomas, aunque poseen personalidad jurídica propia (distinta de la del Estado), patrimonio propio e independencia en materia administrativa, están sujetas a la ley en materia de gobierno (artículo 188 de la Constitución Política). Esta sujeción a la ley en tema de gobierno ha desnaturalizado a las instituciones autónomas, porque han dejado de ser autónomas gracias a la promulgación de múltiples leyes que cercenaron su autonomía y las han convertido en instituciones completamente dominadas por el Poder Ejecutivo.

La Universidad de Costa Rica no es una institución autónoma más. Es mucho más que una institución autónoma. Su naturaleza peculiar impide que quede regulada por las disposiciones generales aplicables a las instituciones autónomas.

Tampoco concuerda la naturaleza jurídica peculiar de la Universidad de Costa Rica con la que corresponde a los entes descentralizados. Esta noción, más amplia que la de las instituciones autónomas, ha pasado a absorberlas. De hecho, el término institución autónoma se encuentra en desuso. Claro está que, en cuanto no está dentro de la esfera de dominación del Poder central, se podría afirmar que la Universidad de Costa Rica goza de descentralización, incluso de descentralización en grado máximo. Pero ocurre que la independencia funcional y la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica no son el resultado de un proceso de descentralización.

El término descentralizado se aplica, por oposición, a aquello que en algún momento estuvo centralizado, pero que no lo está en la actualidad. Descentralizado es el resultado final de un proceso en el que se hubiese conferido algún grado de autonomía a determinado ente. La noción de descentralización admite grados y puede ser compatible con sistemas de mayor o menor dependencia o subordinación. No existe impedimento para que la descentralización otorgada mediante la promulgación de una ley, sea eliminada con la derogatoria o la modificación de esa disposición legal. La independencia otorgada por la Constitución Política a la Universidad de Costa Rica no puede ser eliminada ni restringida, directa o indirectamente, por normas de rango legal.

Cuando el proceso legal de descentralización no se ha dado -como ocurre en el caso de la Universidad de Costa Rica, cuya independencia tiene origen directamente en el supremo Poder Constituyente- queda evidenciada aún más la absoluta inexistencia de vínculos de subordinación o dependencia respecto del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

La personalidad jurídica de la Universidad de Costa Rica, creada por la Constitución Política, es originaria. Es decir, su existencia y su alto rango jurídico no se desprenden de un acto legislativo. En este sentido, la Universidad de Costa Rica no puede ser considerada como un ente público menor, esto es, como un ente público de menor jerarquía a la que corresponde a

la Administración central. No existe tal relación jerárquica, tal relación de dependencia o subordinación, tal vínculo de ente mayor y ente menor.

Las regulaciones generales, provenientes del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, aplicables a los entes descentralizados no pueden menoscabar la independencia funcional y la plena capacidad jurídica atribuidas a la Universidad de Costa Rica por el texto de la Constitución Política.

La Universidad de Costa Rica no es otro ente descentralizado más. Es mucho más que un ente descentralizado.

Universidad de Costa Rica: institución estatal con peculiar rango jurídico

La naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica, expresada en la Constitución Política, se corresponde con la naturaleza propia de la institución universitaria. El rango jurídico peculiar -muy propio del Derecho constitucional costarricense- atribuido a la Universidad de Costa Rica no fue una ocurrencia de los diputados constituyentes. No fueron palabras vacías, sin sentido o contenido. Por el contrario, en los actuales momentos -más de cincuenta y cinco años después de haber sido aprobada la Constitución Política- es necesario reconocer el profundo sentido, verdaderamente universitario, de quienes propusieron y aprobaron esos textos.

La independencia o autonomía conferida por la Constitución Política no parece encontrar una amplitud tan grande en otros textos constitucionales del mundo. Algunas cartas políticas reconocen la autonomía universitaria, pero la sujetan a la legislación ordinaria. En otras palabras, tales otros textos constitucionales extranjeros admiten que el legislador sí pueda dictar leyes regulando la actividad universitaria.

La independencia o autonomía de la Universidad de Costa Rica existe frente a los órganos y entes pertenecientes al Estado pero, debe expresarse con claridad, no respecto del Estado costarricense, del que forma parte, ocupando una especial e importantísima posición. Por tanto, la independencia o autonomía universitaria no constituye a la Universidad de Costa Rica en un pequeño estado, frente al Estado costarricense. Sus relaciones con el Estado son de armonía, no de oposición. La Universidad de Costa Rica es una parte del Estado costarricense a la que se ha confiado un amplio ámbito -que queda excluido de la interferencia de los Poderes del Estado, de sus entes y órganos- para que desarrolle y ejercite sus funciones con plena libertad. Así quedó definido en la estructura del Estado al entrar en vigencia la Constitución Política.

La Constitución dispone que el Gobierno de la República es ejercido por el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 9). No significa esto que exista un único gobierno en Costa Rica. Además del Gobierno de la República, también existe un gobierno de los seguros sociales, a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (artículo 73), el gobierno municipal administra los intereses y servicios locales en el cantón (artículo 169) y existe también el gobierno correspondiente a las Universidades estatales (artículo 84). El gobierno universitario -que está unido a las atribuciones de autoorganización universitaria- está revestido de plena capacidad jurídica. En esto difiere radicalmente del gobierno de los seguros sociales y del gobierno municipal. Y, con respecto al Gobierno de la República, el gobierno universitario implica un ámbito de libertad o

independencia, en el que el Gobierno de la República no puede interferir directa, ni indirectamente.

Las normas universitarias y la ley se aplican a ámbitos diferentes

La peculiar naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica -con un régimen constitucional de independencia en sus funciones, de plena capacidad jurídica para darse su gobierno y organización, para adquirir derechos y obligaciones y para tener patrimonio propio y disponer de él- la ubica en una posición especial frente a las leyes.

La independencia o autonomía universitaria se predica no solo frente a los actos, singulares o generales, del Poder Ejecutivo, sino también frente a las normas legales emanadas del Poder Legislativo. De igual modo, la independencia universitaria también resiste aquellos actos administrativos o legislativos ilegítimos, ocultos en actos o resoluciones del Poder Judicial o emanados de la Contraloría General de la República.

No se trata de que la Universidad de Costa Rica se encuentre excluida o exceptuada del cumplimiento de las leyes, o de determinadas leyes, sino de que la Asamblea Legislativa se encuentra inhibida para dictar leyes que interfieran -directa o indirectamente- en la actividad universitaria, en los amplios términos en que la Constitución Política garantiza su independencia, autonomía o libertad.

La potestad legislativa no es absoluta. Los derechos o garantías consagrados en la Constitución Política no pueden ser modificados ni eliminados por las leyes. La propia Constitución restringe o condiciona la actividad legislativa (así, por ejemplo, en los artículos 24, 45, 46, 84, 88, 86, 97, 105, 123, 167, 168, 172, 183 y 190). Las atribuciones legislativas de la Asamblea no son irrestrictas: están limitadas por el texto de las normas de la Constitución. No sería legítima, por contraria a la Constitución, una ley emanada de la Asamblea que menoscabara la independencia funcional o la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica.

La posibilidad de que la Asamblea pueda aprobar leyes relativas a materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica, o directamente relacionadas con ellas (artículo 88), nunca significa autorización para interferir en la esfera de competencia atribuida por la propia Constitución (artículo 84).

La ley no puede menoscabar, restringir o limitar aquello concedido por el texto de la Constitución. La misma Constitución no podría haber autorizado a la Asamblea Legislativa para que -mediante una ley ordinaria- derogara, modificara, restringiera o limitara los alcances de una norma constitucional. Para derogar o modificar la independencia funcional y la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica, consagradas en texto constitucional expreso, tendría que reformarse expresamente la Constitución, mediante los trámites previstos para ello (artículo 195).

Las funciones universitarias, a las que la Constitución garantiza un régimen jurídico de independencia, al igual que la plena capacidad jurídica gubernativa, organizacional, contractual y patrimonial, son intangibles para la ley. Admitir otra cosa sería admitir la posibilidad de que por ley se pudiera establecer la estructura de la Universidad, o que se designara a sus autoridades, o que los miembros del Consejo Universitario fuesen designados por el Presidente de la República.

Otra cosa son las materias puestas bajo competencia de la Universidad mediante ley ordinaria. La Asamblea Legislativa puede ampliar el núcleo constitucional de las atribuciones universitarias, adicionando otras, pero nunca podría reducirlo ni eliminarlo. Un ejemplo de esto es la ley que asigna funciones fiscalizadoras de la red vial nacional al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica.

La ley ordinaria no puede interferir en las funciones o actividades universitarias. No puede restringir, condicionar o regular la actividad de la Universidad de Costa Rica como institución, así como tampoco la de sus funcionarios, los cuales están sujetos al gobierno y organización peculiares de la Universidad, no al gobierno u organización dispuestos por normas legales. El principio de legalidad aplicable a los funcionarios públicos en general, no puede ser aplicado a los funcionarios universitarios. Las regulaciones legales aplicables a las instituciones públicas o estatales, en general, no lo son a las Universidades estatales porque gozan de un régimen especial de independencia. Las actuaciones de la Universidad de Costa Rica, como institución, no requieren de autorizaciones legales previas. No es la ley la que habilita a la Universidad para gobernarse, organizarse, o para contratar, o para administrar y disponer de los bienes de su patrimonio. La habilitación para su actuación, en términos muy amplios, procede de las atribuciones que directa y expresamente le ha conferido la Constitución Política (artículo 84). En vez de poder hacer solo lo que la ley la hubiese autorizado, la Universidad de Costa Rica puede hacer todo aquello que no lesione la moral o el orden público, ni perjudique a tercero (en aplicación del artículo 28 de la Constitución que consagra el principio de libertad). La capacidad plena atribuida a la Universidad de Costa Rica tiene la misma estructura jurídica que la de los sujetos de derecho privado.

La Constitución Política dispone que los funcionarios públicos están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas por ella (artículo 11). No significa esto que la Asamblea Legislativa se encuentre habilitada para dictar normas legales aplicables a los funcionarios universitarios, porque el Parlamento debe respetar la independencia o autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente.

Los funcionarios universitarios no requieren de habilitación legal para ejercitar sus facultades. Sus atribuciones las define la Universidad de Costa Rica, como consecuencia de su potestad constitucional de gobierno y de organización. El peculiar régimen jurídico autónomo propio de las Universidades estatales determina que a los funcionarios universitarios no les resulten aplicables las disposiciones legales propias del resto de los funcionarios públicos. El principio de legalidad debe ser analizado desde el punto de vista del régimen jurídico propio de las Universidades estatales. Más que de legalidad, de trata de un principio de juridicidad y, más concretamente, de juridicidad constitucional.

También establece la Constitución que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos serán reguladas por un estatuto de servicio civil, para garantizar la eficiencia de la administración (artículo 191). Los funcionarios universitarios, aunque son servidores públicos, no lo son del Estado, sino de una institución estatal que goza de independencia o autonomía y, por tanto, no se encuentran regulados por el estatuto de servicio civil, sino por las normas universitarias aplicables.

Por otra parte, el hecho de que la Constitución Política indique cuáles son los deberes y atribuciones de la Contraloría General de la República y que adicione las demás que esta Constitución o las leyes le asignen (artículo 184, inciso 5), no significa que la Asamblea Legislativa pueda aumentar los deberes y atribuciones de esa institución (que auxilia a la

Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública), permitiéndole interferir o restringir la independencia o autonomía universitaria en alguna de sus distintas facetas. Claro está que puede legislar, aumentando atribuciones y deberes, pero no puede afectar las actividades universitarias comprendidas dentro de la independencia o autonomía.

La Universidad, como institución pública, está sometida a evaluación de resultados y a rendición de cuentas de conformidad con lo que disponga la ley (artículo 11 de la Constitución). Esto no implica interferencia en las actividades universitarias, ni restricción o condicionamiento de ellas; los resultados -peculiares de la actividad universitaria- deben ser objeto de evaluación y la institución universitaria debe rendir cuentas de su gestión. Sin embargo, ¿quién evalúa sus resultados y a quién se rinden cuentas? El ente u órgano asignado, si no fuera un órgano de la propia Universidad, jamás podría quedar convertido en superior jerárquico de la Universidad: no podría obligar a que se adoptaran determinadas medidas.

Algo semejante a lo anterior sucede con la aprobación del presupuesto de la Universidad de Costa Rica. La Constitución Política no obliga a que deba ser aprobado por la Contraloría General de la República, como sí sucede con los presupuestos de las Municipalidades y de las instituciones autónomas (artículos 175 y 184, inciso 2). Es un contrasentido que el presupuesto de la Universidad -independiente y con plena capacidad jurídica- tenga que ser aprobado por un órgano ajeno, como lo es la Contraloría General. Tal aprobación implica vínculos de subordinación contrarios a la naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Debe tenerse presente que compete a la Universidad darse su gobierno y su organización. Es decir, se regula por normas propias, por normas universitarias. No tiene sentido afirmar que las leyes de la República le son aplicables mientras no existan normas universitarias que regulen la materia específica. La legislación ordinaria nunca puede interferir en el ámbito de independencia o autonomía universitaria. La exclusión -legítima- de la aplicación de las leyes en el ámbito universitario no obedece a la inexistencia de normas universitarias, sino a la independencia o autonomía constitucionalmente establecida. Las disposiciones legales carecen de carácter supletorio, esto es, su aplicación en la Universidad no proviene de la ausencia de norma universitaria. En el caso de ausencia de disposiciones universitarias, el vacío normativo puede suplirse aplicando principios de Derecho o, como antes se indicó, aplicando analógicamente las leyes.

Entre leyes nacionales y normas universitarias no se configura una relación de normas generales con normas especiales. Si así fuera, la norma especial prevalecería sobre la de rango general (*lex specialis derogat generalis*). Si resultara aplicable el criterio de la especialidad, entonces el gobierno y la organización universitarios, sus funciones y su capacidad contractual, no constituirían una atribución exclusiva y excluyente de la propia Universidad de Costa Rica. La Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, en tal falsa hipótesis, podrían dictar disposiciones atinentes a la organización, gobierno, funciones, capacidad contractual y patrimonio universitarios. La promulgación de normas universitarias -especiales- evitaría los efectos de las disposiciones de carácter estatal. En ausencia de regulación universitaria, resultarían aplicables las disposiciones generales estatales. Este razonamiento, como ha sido expresado, es incorrecto e inaceptable.

Las normas dictadas por la Universidad de Costa Rica no poseen el carácter de leyes especiales. Les corresponde el rango de leyes materiales (que podrán ser generales o especiales, según sea su alcance), con igual rango frente a la Constitución Política que el

propio de las leyes formales emanadas de la Asamblea Legislativa. Las disposiciones normativas universitarias versan sobre todo lo que sea universitario. Comprenden - legítimamente- no solo la docencia, la investigación y la acción social, sino toda otra actividad relacionada con la cultura superior y, además, todo aquello que se encuentre comprendido dentro del concepto de organización, dentro del concepto de gobierno y dentro de la amplia noción de contratación. La actividad administrativa, de gestión ordinaria, de esta Institución se encuentra incluida también dentro de la independencia o autonomía constitucionales.

Ninguno de estos ámbitos universitarios puede ser objeto de regulación -directa ni indirecta- por leyes formales provenientes de la Asamblea Legislativa, ni por disposiciones del Poder Ejecutivo, ni -mucho menos- por acuerdos emanados de la Contraloría General de la República, ni de la Procuraduría General de la República.

Comentarios someros sobre algunas leyes

La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos reconoce, tímidamente, la autonomía de las Universidades estatales y dispone que a estas instituciones únicamente se les aplicarán los principios de dicha Ley. No obstante, en la aplicación práctica se ha querido obligar a las Universidades a implantar determinados procedimientos y se les ha impuesto restricciones y condicionamientos a su gestión administrativa.

Muchas leyes, aunque aplicables a las Universidades y a los universitarios, no violentan la independencia o autonomía analizada. Se trata de leyes generales aplicables a todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. De esta forma, por ejemplo, el Código de Trabajo, el Código Civil, el Código de Comercio, las normas sobre inscripción de bienes en el Registro Público, las normas con legítimo carácter de orden público, entre otras, el Código Penal, las disposiciones sobre procedimientos judiciales, las normas sobre seguridad en construcciones, sobre urbanización, sobre cuestiones ambientales, de salud, etc.; todas estas disposiciones legales regulan la capacidad jurídica de las personas, en general, y son aplicables también a las Universidades estatales y a sus funcionarios.

No es admisible, por contraria a la Constitución Política, una ley que con el pretexto de regular en general determinada materia, imponga particulares sujeciones, restricciones o limitaciones -directa o indirectamente- a las Universidades estatales.

En cuanto a la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa a la Universidad de Costa Rica, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política establece que se utilizará el trámite de licitación para los contratos de ejecución de obras públicas de los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, lo mismo que las compras con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes suyos (artículo 182). En esta norma constitucional no está comprendida la Universidad de Costa Rica, que se regula por un régimen jurídico autónomo peculiar. La capacidad jurídica plena universitaria para adquirir derechos y obligaciones, en relación con su patrimonio propio, no puede ser restringida, condicionada, ni eliminada por normas emanadas de la Asamblea Legislativa.

La Universidad de Costa Rica no necesita autorización alguna de la Contraloría General para iniciar un procedimiento de adquisición de bienes o de servicios, como lo obliga la Ley de Contratación Administrativa al resto del sector público. La adjudicación de las licitaciones universitarias no puede ser conocida en apelación por la Contraloría General ni, mucho

menos, puede esta decidir en vez de la Universidad de Costa Rica. La Contraloría General no es superiora jerárquica.

No significa lo anterior que en el ámbito universitario deba reinar la anarquía, el descontrol y la irresponsabilidad. Rechazar la indebida subordinación a la Contraloría General no implica nada de eso. La administración universitaria debe ser racional, prudente, cautelosa, diligente, pero conforme a decisiones y criterios propios, universitarios, no conforme a normas, lineamientos o disposiciones ajenos a la Institución, impuestos desde fuera.

En lo que respecta a la Ley General de la Administración Pública debe decirse, en primer lugar, que es una ley de carácter ordinario. Es decir, no es una ley que tenga rango superior al de otras leyes, ni tampoco que tenga rango constitucional. Contiene normas de procedimiento y de organización, comunes a los entes u órganos de la Administración Pública, establece un sistema centralista con el Presidente de la República a la cabeza, regula el régimen de responsabilidades civiles y, entre otras cuestiones más, regula los distintos recursos administrativos.

Esta Ley, en cuanto impone normas sobre gobierno y sobre organización o sobre capacidad jurídica de las instituciones y de los funcionarios, puede estar rozando con la independencia o autonomía garantizada por la Constitución Política a las Universidades estatales. Desde luego que las Universidades estatales no pueden recibir órdenes o directrices del Presidente de la República y, para agregar otro asunto a modo de ejemplo, el procedimiento administrativo de declaratoria de nulidad de un acto no puede quedar subordinado al parecer favorable de la Contraloría General de la República.

Esta Ley no es aplicable directamente a la Universidad de Costa Rica ni a las otras Universidades estatales. Sin embargo, sí puede ser aplicada por analogía. Esto significa que los principios de Derecho desarrollados en estas normas, lo mismo que los procedimientos, sí pueden ser objeto de aplicación en el ámbito universitario.

Una intromisión absolutamente inaceptable en el ámbito universitario podría pretender fundamentarse en la aplicación de la Ley General de Control Interno y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Estas leyes agregan deberes y atribuciones a la Contraloría General, adicionando los establecidos por la Constitución Política. Este aumento de potestades -de origen puramente legal- no puede modificar los alcances de la independencia o autonomía universitaria -con origen en la propia Constitución Política-.

Al aumentarse los poderes de control y de fiscalización se convierte a las auditorías internas de las instituciones públicas en una especie de agencia de la Contraloría General. Los dictámenes de la auditoría interna deben ser puestos en práctica por el funcionario a quien se dirigen. Si no está de acuerdo, debe motivar su respuesta sugiriendo soluciones al problema y elevar el asunto a su superior jerárquico. Éste resolverá el punto, ordenando la ejecución del dictamen de la auditoría, acogiendo la sugerencia del funcionario o disponiendo otra solución. Si la auditoría interna no estuviera de acuerdo con la solución adoptada, distinta de la sugerida, puede llevar el caso a la Contraloría General, la que decidirá en definitiva y su decisión resultará obligatoria al funcionario y al jerarca de la institución, pudiéndose iniciar un proceso penal por desobediencia a la autoridad.

Esta sujeción o subordinación, tanto a la auditoría interna, como a la Contraloría General, es -como ya se dijo- absolutamente inaceptable para las Universidades estatales. Ni la auditoría interna, ni la Contraloría General, tienen competencia para administrar la Universidad, ni para decidir por ella, ni para obligarla a obedecer órdenes. El gobierno, la organización, la

capacidad contractual patrimonial, de la Universidad de Costa Rica son libres e independientes y no admiten tales vinculaciones, condicionamientos o restricciones.

De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República puede comentarse que dispone que determinados dictámenes administrativos suyos resultan vinculantes para los entes, órganos o funcionarios públicos. La Universidad de Costa Rica no puede estar vinculada u obligada por un dictamen de la Procuraduría General. Ésta no es superior jerárquico suyo y su Ley Orgánica no puede dejar sin efecto la independencia o autonomía constitucionalmente conferida.

La Ley del Sistema de Nacional de Archivos establece que los documentos de las instituciones públicas pueden quedar incorporados al patrimonio científico-cultural. Dentro de ciertos plazos, deben ser transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional, momento a partir del cual quedarán formando parte del fondo documental de dicha Dirección. Esta Ley no puede trasladar la propiedad de documentos -pertenecientes a la Universidad de Costa Rica- a otra institución. Estaría desconociendo la existencia del patrimonio universitario y de las distintas dimensiones de la independencia o autonomía conferidas por la Constitución Política.

Otra ley obliga a que los bienes en desuso de las instituciones públicas deban ser entregados a la Proveduría Nacional para que este les asigne otro destino, que puede ser la donación a otros establecimientos. Si este deber legal quisiera imponerse a la Universidad de Costa Rica, igualmente, se estaría violando su patrimonio propio y su independencia o autonomía.

La referencia genérica en las leyes a las instituciones públicas no significa que las Universidades estatales queden incluidas dentro de tales regulaciones, debido a la independencia o autonomía que les corresponde conforme a la Constitución Política.

Febrero de 2007

Autonomía universitaria y control de la hacienda pública

Las relaciones entre Universidad de Costa Rica y Contraloría General de la República deben ser enfocadas de conformidad con las normas de la Constitución Política. Es evidente, aunque no sobra expresarlo, que la autonomía universitaria debe ser respetada por los tres Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Municipalidades, la Contraloría General, como también por todas las personas, físicas o jurídicas, entes u órganos, de Derecho público o de Derecho privado.

Las funciones propias de la Contraloría General, establecidas en el texto de la Constitución, no deben ser confundidas con otras funciones adicionales, provenientes de leyes ordinarias. La jerarquía de las fuentes de Derecho debe ser aplicada de modo correcto.¹ Esta elemental distinción tiene particular importancia para la Universidad de Costa Rica porque se encuentra sujeta, claro está, a las normas de la Constitución pero no a las normas legales que, de cualquier manera, incidan en alguna de las distintas manifestaciones de la autonomía universitaria.

La Universidad de Costa Rica está regulada por las normas supremas de la Constitución Política que establecen la independencia en el desempeño de las funciones universitarias, en su gobierno, en su organización, y en su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa no pueden menoscabar, ni eliminar lo que se encuentra definido por las normas constitucionales. Las disposiciones

¹ En los cuatro primeros incisos del artículo 184 de la Constitución Política se señalan distintos deberes y atribuciones de la Contraloría y en el quinto se agrega "*Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen*". Esto no significa que todas las funciones de la Contraloría sean de carácter constitucional. Las atribuciones adicionales que las leyes ordinarias agreguen a la Contraloría son atribuciones de origen legal. Estas no son atribuciones de rango constitucional, como es evidente.

legales que amplían las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República no son aplicables a la Universidad de Costa Rica.

1. El artículo 84 de la Constitución Política

Al aprobarse la Constitución Política, en el año 1949, se estableció la autonomía universitaria en los siguientes términos:

*“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.”*²

Esas palabras de la versión original han permanecido intactas y continúan teniendo el mismo sentido: garantizarle a la Universidad de Costa Rica la autonomía necesaria para permitirle cumplir con sus funciones. Esta institución desempeña directamente todas sus funciones, con libertad, sin dependencia y sin interferencia de ningún otro ente u órgano.

En el lenguaje común, se entiende como institución aquel *organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente*.³ Al referirse a la Universidad de Costa Rica, la Constitución establece que esta institución carece de subordinación en sus funciones y que ostenta capacidad jurídica en grado pleno.

El artículo 84 consagra seis manifestaciones de la autonomía universitaria: 1) independencia en sus funciones, 2) capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones, 3) capacidad jurídica plena para darse su propio gobierno, 4) capacidad jurídica plena para darse su propia organización, 5) patrimonio propio o hacienda universitaria, 6) financiación del Estado.⁴ Estos seis aspectos o manifestaciones de la autonomía universitaria se complementan y se vinculan intrínsecamente de modo tal que no pueden ser analizados en forma aislada. Se implican, necesariamente, unos a otros.

A la Contraloría General de la República la Constitución también la considera institución aunque con carácter de *auxiliar de la Asamblea Legislativa*.⁵ A pesar de poseer

² Posteriormente en 1975 sin modificarse ese párrafo del artículo 84, después de haber sido creadas otras Universidades estatales, se le adicionó lo siguiente:

“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.”

Además, también desde el año 1949, en el artículo 85 se garantizó la autonomía económica o financiera.

³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española* (22ª ed.) voz *institución*, 3ª acepción. Consultada en <http://buscon.rae.es/drae/>

⁴ El artículo 85 de la Constitución desarrolla esta noción de financiación. Dispone que el Estado: a) dotará de patrimonio a las cuatro Universidades estatales, b) les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones, y c) mantendrá —con las rentas actuales y con otras que sean necesarias— un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. Las rentas de este fondo no podrán ser abolidas, ni disminuidas, si no se crean al mismo tiempo otras mejores que las sustituyan.

⁵ Artículo 183. La Contraloría General es órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa *en la vigilancia de la Hacienda Pública* y se le ha dotado de *independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores*. Véase Murillo, M. “Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República”. *Revista de Ciencias Jurídicas* (San José, N° 49, enero-abril 1984) pp. 143-148.

independencia en sus funciones, la Contraloría General es un órgano, no un ente, y carece de capacidad jurídica para darse su gobierno y su organización; tampoco tiene titularidad sobre un patrimonio propio. También la Constitución menciona las *instituciones autónomas del Estado*,⁶ que son personas jurídicas carentes de capacidad para otorgarse su gobierno y organización.⁷ La única institución autónoma que conserva capacidad de gobierno es la Caja Costarricense de Seguro Social.⁸

2. Independencia funcional

De modo diferente a las otras instituciones, la Universidad de Costa Rica es una institución estatal con independencia funcional y con plena capacidad jurídica para darse tanto su gobierno como su organización propios y, además, para contratar. Su capacidad jurídica tiene más amplitud que la de las instituciones autónomas y, en general, de las instituciones descentralizadas. La autonomía universitaria no es resultado de un proceso legal de descentralización administrativa; es consecuencia de la estructura del Estado costarricense en su Constitución.⁹ Al haberse elevado a rango constitucional la autonomía universitaria, no se redujo el ámbito de competencia anterior atribuido al Poder Ejecutivo o a la Asamblea Legislativa. En el propio texto constitucional se estableció, al mismo tiempo, el alcance de las competencias del Ejecutivo, del Legislativo y de la Universidad de Costa Rica.

Es una institución de cultura superior. La noción de cultura superior se vincula con la búsqueda inagotable de la Verdad, el Bien, la Belleza, la Justicia, con el cultivo elevado de la inteligencia, de la ciencia, del arte, de la técnica; con todo aquello que tenga relación con la condición humana y su perfeccionamiento, con el proceso de humanización en todos sus ámbitos. Se relaciona también con la función universitaria de ser conciencia crítica, lúcida o moral de la nación.

Resulta muy significativo que, al darse origen a la Universidad de Costa Rica en 1940, se hubiese expresado en su Ley Orgánica que se creaba *una institución docente y de cultura*

⁶ Artículos 188 a 190. Las instituciones autónomas gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno.

⁷ Las *instituciones autónomas*, como personas jurídicas, poseen patrimonio propio. Sin embargo, sus atribuciones dominicales sobre los elementos constitutivos de ese patrimonio se encuentran delimitadas por las leyes que regulan su organización propia, así como por las leyes que definen las características y los alcances del gobierno que les resulte aplicable.

⁸ El párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución establece: “La administración y **el gobierno de los seguros sociales** estará a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. No indica expresamente que la institución ostente facultades para darse su propio gobierno, sino que el gobierno de los seguros sociales estará a cargo suyo. No posee la capacidad de organización, como sí la tienen las Universidades estatales.

⁹ Véase el estudio “Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica”, en <http://www.juridica.ucr.ac.cr/>, pp. 4 a 9. Como la Universidad no está “centralizada” en el Gobierno de la República, se podría aceptar su carácter de *institución descentralizada*, como lo son también las Municipalidades. Sin embargo, la *descentralización* aplicada a la Universidad resulta inseparable de la capacidad jurídica plena para gobernarse y organizarse, que excluye e impide los efectos de una ley o de cualquier otra norma referente al gobierno o a la organización que no provenga de ella misma. No es una simple descentralización administrativa, como tampoco sólo una descentralización política o de gobierno, sino que ostenta una descentralización *organizativa*, que excluye la interferencia, entre otros, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. El Estado costarricense no es absolutamente centralista, ni absorbe en monopolio las atribuciones de *organización*.

*superior que tendrá por misión cultivar las ciencias, las letras y las bellas artes, difundir su conocimiento y preparar para el ejercicio de las profesiones liberales*¹⁰ y que posteriormente, en el texto constitucional, se hubiese expresado de modo lacónico que es *una institución de cultura superior*, no una simple casa de enseñanza, mera transmisora de conocimientos preexistentes. No es que hubiese desaparecido la función docente, sino que se estableció, como fin u objetivo de la institución, la cultura superior, que abarca la docencia y todas las restantes funciones universitarias.¹¹

Dentro del concepto de *funciones universitarias* están comprendidos todos los medios y todas las actividades relacionadas con los distintos aspectos de la cultura superior que la propia institución universitaria hubiese decidido desempeñar. Parte importante de estas actividades está dirigida a la preparación de profesionales para el ejercicio en las distintas disciplinas científicas. Las funciones universitarias no quedan limitadas a ello. Implican actividad académica, de investigación, de extensión o acción social, en todas las múltiples facetas que pueda requerir la cultura superior. Las funciones universitarias están referidas a todos estos servicios, que para poder ser brindados requieren de actos concretos para su prestación. Se precisa de un aparato administrativo. Es necesaria la contratación de funcionarios y la organización de actividades. Es necesaria la adquisición de bienes y de servicios. Las actividades laborales o las actividades administrativas no pueden separarse de las funciones de docencia, investigación o acción social. La actividad administrativa, la función administrativa, no existe en forma aislada. Administrar es, siempre, administrar algo. También trabajar es, siempre, trabajar en algo. La función docente sin medios, sin actividad administrativa, resultaría imposible. Es absurdo reducir la independencia universitaria, restringiéndola tan solo a funciones *típicamente académicas*, desconociendo no solamente la amplitud de la noción de cultura superior, sino también la capacidad jurídica plena de la

¹⁰ Artículo 1 de Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, número 362 de 26 de agosto de 1940 (derogada implícitamente al ser aprobada la Constitución Política de 1949).

¹¹ No compete a la Asamblea Legislativa definir, describir o delimitar las *funciones universitarias*. Tal tarea se deriva de las potestades de autoorganización y de autogobierno que corresponden a la propia Universidad de Costa Rica y que le permiten adaptar la institución universitaria a los cambios que se susciten.— La Sala Constitucional, en la resolución número 1313-93, sin intentar agotar la totalidad de los elementos contenidos dentro de las funciones universitarias, expresó que “... *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, 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 (...) 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 idem)...*” (Considerando VI). Todas esas funciones —no únicas, ni taxativas— podrían ser estimadas como funciones típicas de la Universidad, a las que es preciso agregar otras adicionales: *sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen*, como también se indica en la citada resolución. La autonomía no está circunscrita exclusivamente a las funciones universitarias, sino que está vinculada de modo esencial con la plena capacidad jurídica para el gobierno, la organización y la contratación y a la existencia de la hacienda universitaria.

Universidad en temas de contratación, de organización y de gobierno, que matizan de modo peculiar la totalidad de la actividad universitaria.¹²

Se entiende por *función*, en general, la actividad desarrollada por las instituciones públicas para el cumplimiento de sus cometidos. Esta actividad proviene del ejercicio de una potestad, que es una autorización dada por el ordenamiento jurídico para actuar sobre la comunidad y los individuos, dirigiendo su conducta hacia la consecución de un bien común. Función es el conjunto de actos jurídicos o actividades materiales que sirven para el cumplimiento de los fines públicos.¹³ Funciones universitarias, en consecuencia, son no solamente impartir lecciones o investigar científicamente, sino que también comprenden todos aquellos actos jurídicos o actividades materiales que, directa o indirectamente, resulten necesarios para cumplir con los fines o funciones propios de la institución universitaria.

La Universidad posee independencia en el desempeño de sus funciones, de *todas* sus funciones.¹⁴ El término *independencia* también está utilizado en otras normas de la Constitución. Costa Rica es República democrática, libre e *independiente*.¹⁵ Se trata de una independencia frente a otros Estados. La independencia funcional de la Universidad se predica frente al Estado, a sus órganos y al resto de las instituciones. El Gobierno de la República se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son distintos e *independientes* entre sí.¹⁶ El ejercicio del gobierno, potestad o poder también compete, en su ámbito, a las Universidades estatales y a las Municipalidades, lo mismo que —dentro de su competencia propia— a las personas privadas. Esta independencia recoge el principio clásico de separación y equilibrio entre Poderes. Al estructurarse el Estado se hizo una distribución de la soberanía que, expresada en poderes específicos, se asignó no solo a los tres Poderes de la República y al Tribunal Supremo de Elecciones sino también, participadamente, a otros entes públicos *menores*¹⁷ y a la Universidad de Costa Rica. Las funciones, y la independencia en funciones, atribuidas a la Universidad de Costa Rica tienen carácter

¹² Las funciones universitarias *atípicas* vienen a estar constituidas por aquellas materias, extrañas al quehacer propio de la Universidad, que son encargadas adicionalmente a la institución mediante disposiciones legales, como se regula en el artículo 88 de la Constitución Política.

¹³ Ortiz Ortiz, E., *Tesis de Derecho Administrativo* (Stradtman Edit., San José, 2002) I, p. 35.

¹⁴ La autonomía es condición esencial para el cumplimiento de la misión propia de la Universidad. La Sala Constitucional, en la mencionada resolución número 1313-93, expresó al respecto que “... *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...*” (Considerando VI).

¹⁵ Artículo 1. El artículo 149, inciso 1, establece la responsabilidad del Presidente de la República y de su Ministro si coartasen la libertad, independencia o integridad territorial de la República.

¹⁶ Artículo 9. Esta norma constitucional también establece que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene el mismo rango e independencia de los Poderes. En el artículo 99 se reitera la independencia en el desempeño de su cometido. El artículo 149, inciso 3, establece la responsabilidad del Presidente de la República y su Ministro si coartasen la independencia de la Asamblea Legislativa. A pesar de esta separación entre Poderes, no existe obstáculo para que la Asamblea apruebe leyes que regulen la organización del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo o del Tribunal Supremo de Elecciones. Pero, no obstante su amplitud, la potestad legislativa no puede interferir en las funciones, ni en los ámbitos de plena capacidad jurídica, comprendidos dentro de la autonomía universitaria.

¹⁷ El término *menor* recuerda la condición de *minoría de edad* de las personas y la consecuente limitación a su capacidad de obrar. La plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica impide que se le pueda comparar con una persona *menor de edad*. En sus relaciones con el Estado tendría que compararse más bien con una persona mayor de edad, con plenitud de capacidad, con un *homo sui iuris*.

originario en el texto constitucional. No provienen de una decisión de la Asamblea Legislativa ni del Poder Ejecutivo. No se trata de que las atribuciones ejecutivas o legislativas hubiesen sido comprimidas para originar las funciones universitarias. Por ello, la Universidad no es un ente público *menor*. Es una institución estatal que goza de independencia en el desempeño de sus funciones y de completa capacidad jurídica en su organización, gobierno y en la adquisición de derechos y obligaciones. La institución universitaria está regulada tanto por las normas de la Constitución Política, de las que depende directamente —sin intermediación de disposiciones del Poder Legislativo ni del Poder Ejecutivo—, como por las propias disposiciones universitarias. No existe subordinación de la Universidad a la Asamblea Legislativa ni al Poder Ejecutivo.

Quien pretendiera entender que el artículo 88 de la Carta Magna permite a la Asamblea Legislativa aprobar leyes relativas a las *funciones universitarias*, estaría incurriendo en error porque este artículo se refiere a *materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica*, lo cual debe entenderse necesariamente sin perjuicio de las distintas manifestaciones de la autonomía universitaria consagradas por la Constitución Política.

La Sala Constitucional ha hecho importantes aclaraciones en torno al artículo 88. Esta disposición establece que, de previo a la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a *materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica* o de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente. La Sala Constitucional señaló que a las Universidades estatales se les ha concedido un marco general de autonomía, conforme al artículo 84 de la Constitución y, además, se les ha dotado “... de un trato especial en lo que atañe al procedimiento legislativo para la discusión y aprobación de proyectos de ley, en materias que sin estar dentro del ámbito autónomico, tengan que ver con las universidades estatales, según lo dispone el artículo 88...”¹⁸

Si la Asamblea Legislativa pudiera legislar de modo irrestricto sobre cualesquiera materias universitarias, con el único requisito formal de *oír previamente al Consejo Universitario*, la autonomía universitaria nunca hubiera existido en la Constitución. El contenido del artículo 84 hubiera quedado vacío como consecuencia del artículo 88. La relación entre ambas normas, armónica y coherente, que ha hecho la Sala Constitucional, con toda claridad, no solo reconoce la autonomía universitaria en todas sus manifestaciones, sino que además la fortalece, porque indica que la Asamblea Legislativa podría dictar leyes en materia universitaria, siempre que tales leyes no interfieran la esfera de autonomía. Es posible el ejercicio de la potestad legislativa siempre que *no fuera materia considerada bajo el régimen del artículo 84*. Esta autonomía no es un espacio reducido solo a funciones (reducidas, además, solo a enseñanza). La autonomía comprende todas las funciones universitarias y también, de modo inescindible, todas sus otras manifestaciones esenciales.

La Constitución también ha otorgado *independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores* a la Contraloría General de la República.¹⁹ Esta independencia no impide que estas funciones puedan ser reguladas o aumentadas mediante leyes ordinarias.²⁰

¹⁸ Resolución número 1313-93 de la Sala Constitucional (Considerando V).

¹⁹ Artículo 183. La independencia referida a las funciones implica necesariamente la independencia *administrativa*. No puede concebirse una independencia funcional sin la indispensable independencia administrativa para ello. A la inversa, la independencia administrativa —concedida a las instituciones autónomas, artículo 188— está dirigida a asegurar su independencia funcional.

²⁰ La legislación ordinaria regula la estructura y las funciones de la Contraloría General de la República. No solamente puede delimitar su competencia, sino que también puede aumentar las funciones que, de

La peculiar *independencia funcional* de la Universidad de Costa Rica, por su naturaleza constitucional, está intrínsecamente vinculada con su plena capacidad jurídica para gobernarse, organizarse y contratar, todo lo cual impide cualquier regulación legal de sus funciones o de cualquiera de las otras manifestaciones de la autonomía. En igual sentido, su plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones no admite restricción, ni regulación, ni dirección, por disposiciones legales, ni por normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo. Conviene advertir que las regulaciones legales de carácter general, que establecen *límites legítimos* a la capacidad jurídica de las personas, sí pueden delimitar la capacidad jurídica contractual de la Universidad de Costa Rica.²¹

3. Capacidad jurídica completa

Hubiera sido suficiente que en el texto constitucional sencillamente se hubiera garantizado la *capacidad jurídica* de la Universidad de Costa Rica para adquirir derechos, contraer obligaciones, darse su propio gobierno y otorgarse su propia organización. El simple reconocimiento de *capacidad jurídica* implica que se posee sin restricciones, es decir, que se trata de una capacidad jurídica normal. Pero, para que no quedara duda alguna acerca de su amplitud, la Asamblea Nacional Constituyente agregó el adjetivo calificativo *plena*, que denota una capacidad jurídica total, suficiente, completa, que no necesita de elemento alguno adicional para poder ser ejercitada.

El Código Civil establece que

*“La capacidad jurídica es inherente a las personas durante su existencia de un modo absoluto y general. Respecto de las personas físicas, se modifica o limita, según la ley, por su estado civil, su capacidad volitiva o cognoscitiva o su capacidad legal; en las personas jurídicas, por la ley que las regula”.*²²

modo expreso, se indican en la Constitución Política. El sometimiento a la legislación ordinaria de este importante órgano auxiliar del Poder Legislativo, es semejante al que se establece en el artículo 186 para el Tesorero Nacional y el Subtesorero, quienes gozan de *independencia* en el ejercicio de sus atribuciones, *las cuales serán reguladas por la ley*. El aumento de funciones o atribuciones *legales* no puede menoscabar la independencia funcional y la plena capacidad jurídica garantizada a la Universidad de Costa Rica por la Constitución Política, en forma expresa y directa.

²¹ La distinción entre *límites* y *limitaciones* no es cuestión de mera terminología. Los *límites* enmarcan el contenido normal de los derechos. Operan a modo de fronteras o, en forma más clara, determinan el ámbito del ejercicio legítimo de un derecho. Las *limitaciones* afectan el contenido normal de un derecho, disminuyéndolo; implican restricciones o gravámenes. Los *límites* de un derecho pueden estar definidos por la ley, pero la ley no puede ser arbitraria. La ley no puede cercenar injustificadamente un derecho porque estaría imponiendo ilegítimamente una limitación.

²² Artículo 36 del Código Civil. — Ante la objeción que pudiera presentarse arguyendo que el Derecho administrativo es independiente de otros ramos del Derecho (artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública), excluyendo la aplicación del Código Civil a la capacidad jurídica de una institución pública, basta considerar que las diversas ramas del Derecho no pueden ser consideradas como compartimentos estancos. El concepto fundamental del Derecho y sus formas de interpretación deben ser generales para todas las ramas. De lo contrario, habría que aceptar que el Derecho privado habría concluido, reducido a un pequeño ámbito en el que se hallaría acorralado, como una especie en extinción. Vallet de Goytisolo, J., *Panorama del Derecho Civil* (Bosch, Barcelona, 1973) p. 80.— No se puede establecer una separación tajante entre en Derecho privado y el Derecho público: “... *la persona jurídica no es un concepto de mero Derecho privado, sino de Derecho civil en sentido histórico, es decir, del Derecho sin más especificaciones. Pero el civilista, sin necesidad de competir con los*

La norma jurídica que regula la capacidad de la Universidad de Costa Rica es el artículo 84 de la Constitución que, como se ha destacado, establece una capacidad jurídica *en grado pleno*. Junto a la capacidad jurídica, inherente a toda persona, suele mencionarse la *capacidad de obrar* que es la idoneidad para realizar eficazmente actos jurídicos o, en otros términos, la capacidad para adquirir y ejercitar derechos y asumir obligaciones.²³ En los casos en que la capacidad de obrar se encuentra restringida, por tratarse de menores de edad o de personas carentes de capacidad mental, se requiere de un representante que actúe a nombre del incapaz. Los padres de familia, tutores o curadores actúan como representantes. La Universidad de Costa Rica ejerce sus derechos y adquiere obligaciones directamente, no por la mediación de terceras personas, sino mediante la actuación de sus órganos. Su capacidad jurídica plena comprende la capacidad de obrar o de actuar.

Esta capacidad jurídica permite a la Universidad de Costa Rica adquirir derechos de todo tipo y, en general, contraer obligaciones de naturaleza contractual, cuasicontractual y extracontractual.²⁴ Los contratos que celebre la Universidad de Costa Rica, en ejercicio de esta capacidad jurídica plena, no requieren de autorizaciones previas, ni de refrendos, otorgados por órganos o entes ajenos a la propia Universidad. Ninguna ley, conviene insistir, puede restringir o condicionar esta capacidad jurídica completa. Cualquier disposición jurídica, que no proviniera de la propia Universidad de Costa Rica, que intentara disminuir, condicionar o eliminar esa amplísima capacidad jurídica, sería absolutamente inválida e ineficaz.

En este mismo sentido, también resulta inadmisibles que la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica sea lesionada por interpretaciones generales de la Sala Constitucional. Este alto Tribunal, utilizando una disposición legal que establece que su jurisprudencia y sus precedentes *son vinculantes erga omnes*,²⁵ ha dictado interpretaciones normativas que han originado un caos en el ordenamiento jurídico. Un caso concreto es la imposición del *refrendo* de la Contraloría General a los contratos celebrados por todas las instituciones, lo que incluye a las Universidades. Fue interpuesta una inconstitucionalidad contra el refrendo de la Superintendencia de Entidades Financieras a los contratos de bancos estatales establecido por la Ley Orgánica del Banco Central.²⁶

especialistas en lo que sea materia de puro Derecho público, no podía ignorar estos conceptos generales cuyo estudio le compete en alguna mayor medida que a los cultivadores de parcelas más modernas. Por otra parte, la intervención de la Administración no implica la reconducción de la materia intervenida al campo del Derecho público..." Lacruz Berdejo, J.L. y otros, Parte General del Derecho Civil (José María Bosch, Barcelona, 1992) I, 2º, p. 250.

²³ Díez-Picazo, L., y Gullón, A., Instituciones de Derecho Civil (Tecnos, Madrid, 2000) I, 1, p. 146. En sentido similar, el profesor Víctor Pérez distingue entre capacidad jurídica y capacidad de actuar Derecho Privado (Publitex, San José, 1988) pp. 38-47.

²⁴ Las obligaciones civiles derivadas de hechos ilícitos, es decir, las responsabilidades civiles extracontractuales, se originan como consecuencia del daño atribuido a una persona. La existencia de *patrimonio propio* (artículos 84 y 85 de la Constitución Política) obliga a la Universidad de Costa Rica a responder por los daños que llegase a causar.

²⁵ Artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. El artículo 8-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que los funcionarios judiciales no podrán aplicar leyes ni otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al derecho internacional o comunitario vigentes en el país. Si tuvieren duda sobre la constitucionalidad de esas normas o actos, necesariamente deberán consultar ante la jurisdicción constitucional. Tampoco podrán interpretarlos ni aplicarlos de manera contraria a los precedentes o la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

²⁶ Resolución número 5947-98 dictada por la Sala Constitucional a las 14:32 horas del 19 de agosto de 1998. Al contestar la acción, la Procuraduría General de la República expresó que *la Constitución solo*

Sin que viniera al caso, la Sala Constitucional consideró que el artículo 182 de la Constitución es de aplicación para toda la Administración Pública, *sin excepción alguna*. Este artículo no se refiere a los referendos, sino a que los contratos que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, se harán mediante licitación. El argumento utilizado por la Sala es insostenible: no permite generalizar la aplicación del referendo. La única mención del referendo que se hace en la Constitución se encuentra en el artículo 184, que no fue objeto de análisis: *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.*²⁷ La extrapolación hecha por la Sala Constitucional para originar la obligación de obtener el referendo de la Contraloría General carece de todo fundamento. El Tribunal constitucional debió haberse circunscrito a declarar la inconstitucionalidad, sin llegar a “legislar” imponiendo un referendo de la Contraloría a todas las instituciones públicas, incluyendo a las Universidades.

La Universidad de Costa Rica posee capacidad jurídica completa para darse su organización y su gobierno propios. En 1935, el profesor chileno Luis Galdames, a quien el Gobierno había encargado estudiar la posibilidad de reabrir la Universidad, elaboró un análisis en el que expresó, respecto de su autonomía, que

exige el referendo de la Contraloría General respecto de las obligaciones que se contraen con cargo a los fondos del Estado, no así las que comprometen presupuestos de instituciones descentralizadas. La Contraloría General, por su parte, manifestó que *únicamente se encuentran sujetos al referendo contralor los contratos administrativos que suscriban los órganos que integran el “Estado-persona” o “Estado-sujeto” y excepcionalmente los entes menores, cuando así lo disponga la ley.*— Posteriormente, esta resolución fue aclarada por la número 9524-99 de 9:06 horas del 3 de diciembre de 1999, en la que se manifestó: *...es constitucionalmente posible que en atención a la naturaleza, objeto y cuantía de la contratación de que se trate, éste órgano (Contraloría General) establezca condiciones razonables y proporcionadas a la facultad que el artículo 184 constitucional le otorga para refrendar los contratos del Estado, con miras a no crear mecanismos que afecten una expedita gestión administrativa, y en atención al interés público.* La Constitución no prevé la delegación de esta función que, en cualquier caso, únicamente está referida a los contratos del Estado y no de las Municipalidades, instituciones autónomas, ni Universidades estatales.— Es interesante señalar, en contraposición a lo indicado, que la misma Sala Constitucional, en resolución 10760-2000 de 10:12 horas del 1º de diciembre de 2000, hizo la siguiente consideración: *“... La Universidad de Costa Rica, a pesar de ser una institución pública de rango constitucional, no difiere de los demás centros de educación superior, públicos y privados, en lo referente a los requisitos que sus egresados deben cumplir a la hora de incorporarse al Colegio de Abogados, **excepción hecha solamente a las diferencias propias de su carácter público, como la no necesidad de referendo de sus actos por parte de otra Administración...**”*

²⁷ El inciso primero del artículo 184 de la Constitución Política establece que corresponde a la Contraloría General de la República, entre otras funciones, la de *fiscalizar la ejecución y liquidación de los **presupuestos ordinarios de la República*** y, a continuación, incorpora el citado segundo párrafo. Esta norma constitucional está referida al presupuesto ordinario de la República, es decir, únicamente al presupuesto del Gobierno Central (Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones). Ver artículos 176 a 181 y 121, inciso 11. No está relacionado el artículo 184 con las Municipalidades, ni con las instituciones autónomas, ni con la Universidad de Costa Rica, con respecto a las cuales no existe obligatoriedad constitucional alguna de obtener *referendo* de la Contraloría General a sus contratos. Tal obligatoriedad podría emanar de una ley, pero la ley no puede interferir en el gobierno, ni en la organización de la Universidad de Costa Rica, ni puede menoscabar, disminuir o condicionar su plena capacidad jurídica, constitucionalmente otorgada y garantizada.

“... Desde un punto de vista técnico, ella presenta tres aspectos principales: el administrativo, el económico y el docente...”²⁸

Estas ideas fueron tomadas en consideración al redactarse y aprobarse la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, que se expresaba así:

“La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones...”²⁹

y, además,

“La dirección y gobierno de la Universidad, así como la administración de su patrimonio, estarán a cargo de la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario y el Rector...”³⁰

Un tiempo después fue redactado el Proyecto de Constitución Política que contenía una disposición que inspiró el texto del actual artículo 84. Se decía así en ese Proyecto:

“Artículo 90.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que gozará de independencia para el desempeño de sus funciones y para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su propio gobierno”³¹

El Rector de la Universidad, don Fernando Baudrit, como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, desarrolló y amplió algunos de los conceptos expuestos por el profesor Galdames relacionados con los mencionados tres puntos de vista de la autonomía universitaria y, en concreto, con respecto a la autonomía administrativa dijo en una de las sesiones:

“... se entiende por autonomía administrativa el derecho que asiste a la Universidad para organizarse libremente, darse el gobierno propio que estime adecuado. En las mociones que hemos presentado, se establece esa autonomía...”³²

La *autonomía administrativa* así conceptualizada dio origen a dos importantes nociones incorporadas al texto constitucional: la capacidad jurídica para que la Universidad se diera su propia *organización* y la capacidad jurídica para que se diera su propio gobierno.³³

²⁸ Galdames, Luis, *La Universidad Autónoma* (Ed. Borrásé, San José, 1935) p. 83.

²⁹ Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, número 362 de 26 de agosto de 1940 (derogada).

³⁰ Artículo 5, *ibidem*.

³¹ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, *Actas* (Imprenta Nacional, San José, 1953) I, p. 36. La Comisión Redactora del proyecto de Constitución Política de la Segunda República estuvo integrada por los señores Fernando Volio Sancho, Fernando Baudrit Solera, Manuel Antonio González Herrán, Fernando Lara Bustamante, Rafael Carrillo Echeverría, Fernando Fournier Acuña, Rodrigo Facio Brenes, Eloy Morúa Carrillo y Abelardo Bonilla Baldares. *Ibidem* p. 12. El señor Baudrit Solera, en esa época, ocupaba el cargo de Rector de la Universidad de Costa Rica.

³² Asamblea Nacional Constituyente de 1949, *Actas*, III, p. 311.

³³ *Gobierno y organización* son conceptos diferentes a los que utilizó la propia Asamblea Nacional Constituyente al incorporar la figura de las *instituciones autónomas*, dotadas inicialmente de *independencia de gobierno* y de *independencia de administración*. El texto original del artículo 188 decía así: “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión”. En el año 1968 fue eliminada la

En una resolución de la Sala Constitucional fueron expuestas las nociones de autonomías de administración, gobierno y organización:

“... Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía : a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autoorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política...”³⁴

Conforme a esto, tanto la autonomía administrativa como la autonomía política o de gobierno se ejercitan frente al Poder Ejecutivo. Ambas independencias también eran propias de las *instituciones autónomas*. La Constituyente de 1949 quiso alejarse del sistema centralista del poder que había prevalecido hasta entonces. Sin embargo, luego de haberse fortalecido la descentralización, poco a poco se fue incurriendo de nuevo en un proceso de recentralización del Estado.³⁵ Se eliminó la independencia de gobierno de las instituciones autónomas y se dispuso que quedaran sujetas a la ley en esta materia.³⁶ Prácticamente desapareció el régimen descentralizado. La autonomía de estas instituciones quedó como un nombre casi vacío de contenido: solo permaneció un residuo de autonomía administrativa.³⁷ Las instituciones autónomas quedaron sujetas al sistema de planificación nacional dominado por el Poder Ejecutivo, sus juntas directivas fueron politizadas y quedaron controladas por el Ejecutivo, se les impuso un Presidente Ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo, quedaron subordinadas a la Autoridad Presupuestaria y a un complejo sistema de autorizaciones y

independencia de gobierno y en vez de ello se indicó que las instituciones autónomas “... están sujetas a la ley en materia de gobierno”. Respecto de la Caja Costarricense de Seguro Social, véase lo indicado en nota 8, supra.

³⁴ Sala Constitucional, resolución número 6256-94.

³⁵ Cfr. Calderón, R. “La recentralización administrativa en Costa Rica” *Revista de Ciencias Jurídicas* (San José, N° 52, enero-abril 1985) pp. 11-46. Ver también: Romero, J.E. “De la descentralización a la re-centralización administrativa” *Revista de Ciencias Jurídicas* (San José, N° 50, mayo-agosto 1984) pp. 115-129.

³⁶ La eliminación de la independencia de gobierno de las instituciones autónomas, en el artículo 188 de la Constitución Política, no afectó la plena capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica para darse su propio gobierno (artículo 84). La Universidad continuó manteniendo, además, la plena capacidad jurídica para autoorganizarse, que nunca fue poseída por las instituciones autónomas.

³⁷ La Sala Constitucional, en resolución número 495-92, comentó “... la diferencia entre la llamada autonomía organizativa y la administrativa; la primera comprende la libertad del ente para determinar su propia estructura y el reparto de sus atribuciones sin admitir interferencia alguna; mientras que **la autonomía administrativa se refiere a la libertad de actuación concreta del ente** (artículo 188 de la Constitución Política). Partiendo de la anterior aclaración, la autonomía tal y como se encuentra dispuesta en el artículo 188 de la Constitución, significa que las instituciones de este orden deben poder administrarse con independencia, esto es, que con base en el principio de legalidad y dentro de los alcances de la Carta Política contar con las facultades administrativas necesarias para llevar adelante su cometido; una de esas potestades es la administración autónoma de los recursos humanos...”

refrendos de la Contraloría General. La eliminación de la autonomía de gobierno tuvo como consecuencia que estas instituciones, al quedar controladas por el Poder Ejecutivo, llegaron a perder incluso su carácter de entes. Los entes autónomos fueron transformados de hecho en órganos dominados por el Poder Ejecutivo, con una reducida capacidad administrativa que casi no se distingue de la que corresponde a un simple órgano. El sistema original de *descentralización* fue sustituido, en la realidad, por un sistema de simple *desconcentración*.³⁸ A las instituciones autónomas se les continúa reconociendo personería jurídica, pero su capacidad jurídica es tan limitada que en la realidad no se les diferencia de órganos o dependencias integrados dentro de un Poder Ejecutivo centralizado. Paradójicamente —o más bien por necesidad— en forma paralela a este proceso de recentralización ha ido apareciendo, cada vez con mayor frecuencia, la dotación de “personerías jurídicas instrumentales” a numerosas dependencias administrativas.³⁹

La autonomía universitaria, por su parte, ha permanecido incólume en la Constitución. La original capacidad de gobierno, atribuida a la Universidad de Costa Rica, comprende las funciones administrativas. La capacidad universitaria en materia administrativa es completa y debe relacionarse con la *independencia de sus funciones* y con las otras manifestaciones de la autonomía.

Interesa destacar, asimismo, la plena capacidad jurídica para que la Universidad se otorgue *su propia organización*. En efecto, la autonomía organizativa consiste en la capacidad de auto estructurarse, excluyendo la interferencia de toda potestad legislativa o, en general, de cualquier potestad normativa extraña a la institución universitaria. Los reglamentos emitidos por la Contraloría General de la República, en cuanto incidan en la organización, en el gobierno, en la contratación o en las funciones de la Universidad de Costa Rica, no le son aplicables en razón de la autonomía constitucional.

4. Patrimonio propio: la hacienda universitaria

La Universidad de Costa Rica es titular de un patrimonio. Cualquier persona, por el hecho de ser persona, posee un patrimonio propio.⁴⁰ Puede decirse esto de cualquier persona, física o jurídica, de Derecho público o de Derecho privado. Pero debe analizarse, necesariamente, el alcance de la capacidad jurídica del titular sobre su patrimonio. Si a una entidad se le confiere una capacidad jurídica notablemente restringida, no solamente se obstaculizan sus actividades, sino que probablemente se le esté eliminando su personalidad jurídica. Una entidad a la que se le cercene la *capacidad de obrar* impidiéndosele el ejercicio directo de sus derechos, subordinándola a un régimen de autorizaciones y aprobaciones a cargo de otra institución, de hecho deja de ser persona jurídica y queda transformada en una simple dependencia u órgano. La distinción entre *capacidad jurídica* y *capacidad de obrar* se aplica propiamente a las personas físicas. Todas poseen *capacidad jurídica* como consecuencia de su personalidad, pero su *capacidad de obrar* puede encontrarse restringida. En el Derecho

³⁸ La *desconcentración* transfiere competencias a órganos del mismo ente, en línea jerárquica. La *descentralización* institucional se contrae al aspecto funcional o de servicios, encomendando toda una función estatal a un ente público institucional creado al efecto. Zubiaur, J.A. “Centralismo. Descentralización Política”, en *Gran Enciclopedia Rialp* (Madrid, 1984) T. 5, p. 501.

³⁹ Puede verse una lista —del año 2000— de órganos con personería jurídica instrumental en Saborío Valverde, R. *Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense*, en la dirección <http://www.cesdepu.com/modelo.doc>

⁴⁰ Teoría personalista del patrimonio, atribuida a Aubry y Rau. Cfr. Díez Picazo y Gullón, op. cit., p. 241.

romano la plena capacidad jurídica se daba al *paterfamilias*, que era *homo sui iuris*. El sometido al poder familiar era *alieni iuris* o *alienae potestatis subiectus*, carecía de capacidad patrimonial activa.⁴¹ La limitación de la capacidad de obrar a un menor de edad o a un incapaz no elimina su carácter de persona, como sí sucede en el caso de las personas jurídicas, especialmente en el Derecho público.

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 Universidad es persona moral con plenitud de capacidad jurídica y esto no puede ser ignorado cuando se analiza su titularidad patrimonial. El patrimonio es ante todo el reconocimiento de un ámbito de libertad para la persona, el patrimonio supone la entrega de poderes económicos puestos a su servicio, para facilitar la vida social.⁴² El patrimonio universitario, la hacienda universitaria, es un conjunto de medios económicos que le permiten cumplir con sus funciones. Aunque la Universidad de Costa Rica es *estatal*, no se confunde con el Estado, ni queda absorbida por él. Se distingue del Estado e incluso puede enfrentarse al Estado, pudiendo existir contraposición de intereses. La hacienda universitaria, aunque perteneciente a un ente *estatal*, no es hacienda del Estado, ni se le puede confundir con la hacienda pública.

Un concepto genérico y ambiguo de *hacienda pública*, establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría, intenta abarcar de modo indiscriminado todo tipo de bienes o de derechos patrimoniales pertenecientes al Estado o a cualesquiera entes u órganos estatales o públicos, abarcando incluso potestades y normas jurídicas.⁴³ El significado de las palabras y la definición de términos lingüísticos no es tarea que compete al legislador. El término *hacienda* es definido por la Real Academia Española como *conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos*.⁴⁴ En la Ley

⁴¹ Iglesias, J., *Derecho romano. Historia e instituciones* (11ª ed., Ariel, Barcelona, 1998) p. 135.

⁴² De Castro y Bravo, Federico, *Temas de Derecho Civil* (Madrid, 1972) p. 40.

⁴³ El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (número 7428 de 26 de agosto de 1994) describe qué entiende como hacienda pública:

“La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado. Los recursos de origen distinto de los indicados no integran la Hacienda Pública; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a esas entidades es el contenido en las Leyes que las crearon o los ordenamientos especiales que las regulan.

El patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Serán sujetos componentes de la Hacienda Pública, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título, con las salvedades establecidas en el párrafo anterior.”

⁴⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, voz hacienda, 4ª acepción. También en una 3ª acepción se aplica al *departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los*

mencionada se distingue, además, entre *hacienda pública* y *patrimonio público*, que es la universalidad de los fondos públicos y de los pasivos a cargo de los *sujetos componentes* de la hacienda pública. Esta universalidad patrimonial no permite hacer una equiparación de bienes, derechos, valores o de pasivos —todos de carácter público— dándoles un idéntico régimen jurídico. La autonomía universitaria, en sus distintas facetas, no desaparece en ese conjunto y los bienes universitarios no pueden quedar absorbidos ni confundidos con los que integran el *patrimonio público*.

En sentido semejante, los *sujetos componentes* de la hacienda pública no conforman una única persona jurídica, indiferenciada. Tampoco puede otorgárseles un tratamiento jurídico idéntico, igualitario, desconociéndose sus particularidades.⁴⁵

El patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica puede ser denominado correctamente como *hacienda universitaria*.⁴⁶ Los activos patrimoniales universitarios, lo mismo que sus pasivos, no quedan absorbidos por la hacienda pública, ni confundidos en ella.

5. Un ensayo abigarrado

Algunos de los anteriores conceptos han sido expuestos en múltiples ocasiones, dentro y fuera de la Universidad de Costa Rica. Fueron motivados, en un inicio, por la indebida injerencia de la Contraloría General en el proceso de contratación universitaria.⁴⁷ A partir de entonces ha sido estudiada con detenimiento la autonomía universitaria, al igual que las funciones propias de la Contraloría General. No significa esto que la investigación efectuada hubiese quedado circunscrita tan solo a las relaciones entre Universidad y Contraloría, ni que la autonomía universitaria se predique únicamente frente al órgano legislativo encargado de la vigilancia de la hacienda pública.

Sorpresiva fue la publicación de un ensayo elaborado por dos funcionarios de la Oficina de Contraloría de la Universidad de Costa Rica,⁴⁸ que, aunque presentado como un insumo⁴⁹

diversos departamentos. Cuando la palabra hacienda se refiere a esta oficina se utiliza con mayúscula inicial.

⁴⁵ La Ley General de la Administración Pública, aunque aplica el término *Administración Pública* al Estado y los demás entes públicos, cada uno con su personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado (artículo 1), establece que las reglas de esta Ley que regulan la actividad del Estado serán aplicadas a los otros entes públicos *en ausencia de norma especial para estos* (artículo 2). En el caso de las Universidades públicas se aplican las normas especiales provenientes de la organización que cada una de ellas se hubiesen otorgado, al amparo de su capacidad jurídica plena de organización.

⁴⁶ La denominación “hacienda universitaria” es utilizada por el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, Capítulo II de su Título IV.

⁴⁷ En el año 2003 la Universidad de Costa Rica había proyectado construir un edificio para alojar la Escuela de Ingeniería Eléctrica. Las obras iban a ser financiadas mediante un préstamo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Antes de ser firmado el contrato respectivo, fue enviado a la Contraloría General para efecto de refrendo. Este órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa impuso arbitrarias condiciones para otorgar el refrendo, por lo que se retrasó varios meses el otorgamiento del préstamo y el inicio de la construcción. Consecuencia de ello fue el aumento de varios millones de colones en el valor del edificio, que tuvo que ser cubierto a costa de la hacienda universitaria.

⁴⁸ López Rojas, Carla y Cascante Salas, Warner “*La autonomía universitaria: sus alcances y límites*” *Revista de Ciencias Jurídicas* (San José, N° 113, mayo-agosto 2007) pp. 13-58.

⁴⁹ *Insumos* son aquellos bienes empleados en la producción de otros bienes. Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Aunque pueda admitirse la utilización metafórica del término, no deja de expresar un matiz más de Economía que de Derecho, lo que se comprende con

para estudio de las autoridades universitarias, lo cierto es que fue escrito con el propósito de cuestionar lo que llamaron *la nueva posición de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica* sobre la autonomía universitaria que, según afirman los autores, se enfrenta a todas las diversas fuentes, congruentes entre sí, constituyendo tal posición un caso aislado y excepcional,⁵⁰ una débil voz disidente ante la sólida y aparente unanimidad de pareceres. Tal como se expone a continuación, las *diversas fuentes* citadas por los autores carecen de congruencia, no resisten un examen y, por sí solas, se derrumban.

Ese ensayo, cuyo título no corresponde a su contenido, tuvo como único objetivo criticar en forma polarizada la opinión de la Oficina Jurídica. Los autores emplean expresiones despectivas, tales como mitos (p. 17), proliferación de tesis novedosas y particulares (p. 18), utilización de una fuerte carga emocional (p. 22), que solo pueden resultar aplicadas a la única opinión cuestionada. En ningún caso puntualizaron las razones en las que se sustentaron para hacer tales calificaciones, lo que revela ausencia de peso argumentativo y de seriedad científica.

En ese ensayo no se hace un solo análisis de cuál es, concretamente, la denominada *nueva posición de la Oficina Jurídica*. Son mencionados de modo aislado algunos números de oficios elaborados por esta Oficina. Fue citada, casi de forma tangencial, una exposición que, sobre el tema de la autonomía universitaria y el control de la hacienda pública, fue hecha en un Foro de la Asamblea Colegiada Representativa el día 2 de mayo de 2005 (p. 51). Una síntesis de esta exposición lleva por título "*Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica*".⁵¹

Los autores del ensayo no hicieron un solo análisis de los fundamentos de esa exposición, ni de esa síntesis, ni de su contenido, ni de sus conclusiones. Es inadmisibles que un trabajo serio, sustentado sobre sólidos argumentos, fruto de una detenida, honda y madura reflexión científica, haya sido deliberadamente ignorado. Es intolerable que se desautorice una opinión sin haber sido examinada, sin haber sido aducido un solo motivo en su contra, sin haber sido cuestionadas sus bases.

En vez de debatir con argumentos *la nueva posición de la Oficina Jurídica*, los autores en forma mutilada y fuera de contexto transcribieron algunos oficios de esta Oficina que, así copiados, resultan ininteligibles. Probablemente lo único que puede entenderse de esos extractos es el repudio ante el hecho de que, so pretexto de cumplir con sus funciones, la Contraloría General de la República y la Oficina de Contraloría Universitaria hayan pretendido convertirse en superiores jerárquicos de la Universidad de Costa Rica, invadiendo sus competencias, limitando sus legítimas atribuciones e imponiéndole deberes (p. 52).

Los autores del ensayo afirman que la autonomía universitaria no existe frente a la fiscalización financiera por parte del Estado (pp. 20 y 29).⁵² La Oficina Jurídica nunca ha

facilidad al conocer la función de auditoría, es decir, de revisión de cuentas, desempeñada por los autores.

⁵⁰ "... Al analizar el concepto de autonomía universitaria en las diversas fuentes, es evidente que todas ellas, salvo una (*la nueva posición de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica*) son congruentes entre sí en cuanto a la conceptualización de sus alcances y límites..." p. 52.

⁵¹ El texto completo se encuentra disponible en la dirección indicada supra en nota 9

⁵² Los autores utilizan un razonamiento falso. La fiscalización de la Contraloría General está establecida, al igual que la autonomía universitaria, en el texto constitucional. La Universidad de Costa Rica puede, y debe, ser objeto de vigilancia, de fiscalización *a posteriori*. Pero las actuaciones de la Contraloría General no se circunscriben solo a la fiscalización o a la vigilancia, sino que abarcan una gran cantidad de funciones de *control*, entendido como intervención, como interferencia, como

puesto en duda las funciones de vigilancia de la hacienda pública que competen a la Contraloría General y que, como fiscalización, recaen sobre la Universidad de Costa Rica. Otra cosa, muy diferente, es la pretensión de la Contraloría General de ejercer potestades puramente *legales* sobre la Universidad, en contraposición a las atribuciones *constitucionales* que posee esta institución de cultura superior. Los autores, por tanto, han partido de bases falsas. Una cosa es la legítima fiscalización y otra, muy diferente, es el ilegítimo control, es decir, la interferencia, la imposición, la pretendida supremacía. La Contraloría General puede examinar, glosar y fenecer las cuentas de la Universidad de Costa Rica y de sus funcionarios, lo mismo que evaluar o controlar sus resultados.⁵³

Se apoyan en catorce o quince distintas citas de diferentes autores que contrastan con *la nueva posición de la Oficina Jurídica*. El Derecho es Ciencia y en materia científica no es aceptable el intento de desautorización aduciendo, cuantitativamente, un conjunto desarticulado de opiniones sacadas de contexto y que no han sido objeto del más breve análisis crítico.

Pretenden apoyar su postura en manifestaciones de don Rodrigo Facio y extractan algunos párrafos suyos expresados en la Asamblea Constituyente, que no tienen relación con la Universidad de Costa Rica (pp. 31 y 53), sino con las instituciones autónomas y con la Oficina de Presupuesto.⁵⁴

Truncan también algunas partes de una exposición oral del profesor Román Solís que, sin fundamento, dijo que en todo lo que no fuera *quehacer típico universitario* si era posible la actividad de la Asamblea Legislativa *por el principio de unidad estatal al cual debe someterse la Universidad de Costa Rica* (pp. 35 y 53). Las actividades o quehaceres no constituyen el componente único de la autonomía universitaria. El expositor desconoce el contenido y los alcances del artículo 84 de la Constitución: consagra la independencia en el desempeño de las funciones universitarias, de todas las funciones universitarias, y además la autonomía universitaria comprende no solo las funciones, sino también otras importantes manifestaciones suyas, razón por la que a la Universidad de Costa Rica no se le puede dar el mismo tratamiento que a otras instituciones.

Restringir la autonomía únicamente a las funciones significa reducir la autonomía de la Universidad y equipararla a la de cualquier otra institución del Estado o, incluso, a la de

imposición de una subordinación a los entes y órganos, es decir, como intromisión *a priori* dentro de los procedimientos y actividades. La autonomía universitaria legítimamente rechaza y resiste este tipo de control.

⁵³ Artículo 184, inciso 4, y artículo 11 de la Constitución Política. Aunque la Universidad de Costa Rica lo ha aceptado en la práctica por simples razones de conveniencia u oportunidad —no de necesidad—, sus presupuestos no requieren de aprobación de la Contraloría General (los artículos 184, inciso 2, y 176, párrafo segundo, se refieren a las instituciones autónomas y a las Municipalidades, no a la Universidad). La aprobación del presupuesto anual universitario corresponde al Consejo Universitario (artículo 30, inciso e) del Estatuto Orgánico) y esta aprobación es suficiente, es decir, no precisa de trámite adicional alguno ni, menos, de otra aprobación ulterior por la Contraloría General.

⁵⁴ Los autores del ensayo recortan opiniones de don Rodrigo Facio pronunciadas en sesiones número 162 del 6 de octubre de 1949, y número 166 del día 13 de ese mismo mes, que no tienen nexo alguno con la autonomía universitaria, como ellos lo indican erróneamente. La autonomía de la Universidad de Costa Rica había sido debatida con anterioridad en sesiones número 154 y número 155 de 21 y 22 de setiembre de 1949. Inexplicablemente los autores omitieron toda referencia al acta de la sesión número 161, en la que don Rodrigo Facio expresó: “... si permitimos que el Congreso, que un congreso normalmente movido por razones políticas, pueda libremente legislar sobre las funciones de la competencia Universitaria, entonces la famosa autonomía se convierte en humo...”

cualquier órgano desconcentrado. La autonomía universitaria no solo abarca funciones, como sí ocurre con las instituciones autónomas. El quehacer propio del Patronato Nacional de la Infancia consiste en la protección de la madre y del menor (artículo 55 de la Constitución); esas funciones no pueden ser eliminadas, ni modificadas, mediante la ley. La actividad peculiar de la Caja Costarricense de Seguro Social consiste en la administración y el gobierno de los seguros sociales (artículo 73 de la Constitución); tales funciones tampoco pueden ser modificadas por ley. Todas las instituciones autónomas gozan de independencia *administrativa* (artículo 188 de la Constitución). La Asamblea Legislativa no puede eliminar ni modificar tal independencia. Como resulta obvio, tampoco puede sustituir a una institución en sus actuaciones concretas. Cada entidad, lo mismo que cada órgano desconcentrado, goza de una esfera de competencia propia que debe ser respetada y que no admite interferencias.⁵⁵ La autonomía no se puede reducir al simple respeto de las funciones universitarias. Tampoco puede restringirse aún más para comprender únicamente las funciones típicas. Con el calificativo *típico* el expositor pareciera querer circunscribir a unas pocas las funciones universitarias comprendidas dentro de la autonomía. Las funciones universitarias, todas, son típicas. Se considera *típico* lo distintivo o representativo de un tipo y, a su vez, tipo se define como ejemplo característico de una especie o género.⁵⁶

Quehacer peculiar, típico, de la Universidad es cualquier actividad comprendida dentro de sus funciones. Las funciones no están restringidas a la preparación de profesionales, ni solo a las tareas docentes. El avance de las ciencias, el progreso de la sociedad, la evolución de la cultura, entre muchos otros factores, determinan también un incremento en las funciones universitarias. La Universidad de hoy no puede ser observada desde una perspectiva de hace varios siglos.

Las funciones no pueden ser enfocadas con criterios restrictivos. Y, además, jamás puede desconocerse que la autonomía universitaria comprende otras importantes manifestaciones: la plena capacidad jurídica para gobernarse, para organizarse y para contratar (artículo 84 de la Constitución).

Al argumentar el expositor que, dejando a salvo la típica actividad universitaria, *el legislador sí puede legislar respecto de la Universidad*, está aceptando que existe imposibilidad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes que invadan aquellos ámbitos pertenecientes a la autonomía universitaria. Su error estriba en que incorpora dentro de la autonomía únicamente las funciones, ignorando las restantes manifestaciones de esa autonomía consagradas por la Constitución Política: organización, gobierno y contratación. Por disposición constitucional, queda excluida la posibilidad de ejercicio de la potestad legislativa sobre la Universidad no solo respecto de las funciones universitarias, sino también respecto de las restantes manifestaciones de su autonomía.

En aquellos ámbitos ajenos a la autonomía reconocida por la Constitución sí es posible que la Asamblea Legislativa apruebe normas jurídicas, a las que la Universidad de Costa Rica tiene que someterse como cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada. Aunque una ley pretenda ser aplicada en general a todas las instituciones públicas, no obliga a la Universidad de Costa Rica si interfiere en alguna de las manifestaciones de su autonomía. No

⁵⁵ El artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, al regular la desconcentración de los órganos, establece la desconcentración mínima cuando el superior no pueda avocar competencias del inferior, ni revisar su conducta y la desconcentración máxima cuando el inferior esté sustraído a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

⁵⁶ Cfr. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española.

se trata de que la Universidad desaplique o desobedezca a tales leyes, sino de que esas normas generales no penetran en el ámbito universitario, ni pueden regular —directa ni indirectamente— sus funciones, su gobierno, su organización, ni su contratación.

La exclusión de las leyes motivada por la autonomía universitaria no rompe la “unidad estatal”. La potestad de legislar emana de la soberanía. De igual modo, las distintas facetas de la autonomía universitaria surgen de la organización constitucional que Costa Rica se dio de modo soberano. A pesar de existir el comentado proceso recentralizador en el Estado costarricense, la autonomía universitaria subsiste. Las potestades de gobierno y de organización no son monopolio de los Poderes Ejecutivo o Legislativo. La unidad estatal no excluye la autonomía universitaria. El Estado unitario coexiste junto a todas las manifestaciones de esta autonomía.

Con respecto al Estado unitario, se ha afirmado que “... A diferencia de otro tipo de organización política como la federal o la autonómica o regional, en el Estado unitario la participación en la función administrativa de instancias territoriales o especializadas, no puede menoscabar en ningún momento la unidad de acción y mando político que corresponde a este tipo de Estado.”⁵⁷ La descentralización de carácter administrativo no elimina el carácter unitario del Estado. Tanto la descentralización por servicio o función, como la descentralización por territorio, implican traslado de competencias o funciones a entes de carácter administrativo, carentes de potestades de gobierno y de organización.⁵⁸ El Estado unitario admite una estructura administrativa concentrada o desconcentrada, o una estructura descentralizada. No obstante, al Estado unitario suele caracterizarse por su *unidad del poder*, lo que implica unidad de reglas jurídicas, unidad de aplicación y unidad del aparato encargado de ejecución.⁵⁹

La Universidad de Costa Rica, como ha quedado expresado, no es una simple institución *administrativa*, que ostente independencia solo en el desempeño de sus funciones, sino que —además— posee plena capacidad jurídica para gobernarse, para organizarse y para contratar. No es un órgano concentrado, ni desconcentrado, como tampoco una simple institución descentralizada. Además de las funciones administrativas, ostenta funciones de gobierno y funciones organizativas, lo que la sitúa en una posición especial frente al Gobierno de la República, matizando cómo debe aplicarse a Costa Rica la noción de Estado unitario.⁶⁰

⁵⁷ Cfr. Saborío Valverde, supra nota 39.

⁵⁸ Saborío Valverde, *ibid.*, al respecto cita a Chapus, R., *Droit Administratif Général*, (13 ed., Montchrestien, Paris, 1999) T. I, p. 253: “Las colectividades locales son exclusivamente, al contrario del Estado, instituciones administrativas. No tienen ni Constitución propia, ni poder legislativo, ni tribunales juzgando en su nombre. Las colectividades locales son únicamente una administración, como es normal dentro de un Estado en el que la descentralización no excluye el carácter unitario. La organización de esa Administración es totalmente determinada por la Constitución y por las leyes y decretos, es decir por el Estado”

⁵⁹ Cfr. Chevallier, J. *L'Etat*, (Daloz, Paris, 1999) p. 61, cit. por Saborío Valverde, *ibid.*

⁶⁰ No debe confundirse la noción de Estado unitario con la de gobierno unitario. La palabra *gobierno* “... tiene varios sentidos: 1º puede designar al conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo al Parlamento; 2º puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna el poder legislativo; 3º también puede designar sólo un elemento de este ejecutivo, el ministerio o gabinete ministerial, por oposición al jefe del Estado” Duverger, M. *Instituciones políticas y Derecho constitucional* (trad. del francés, Ed. Ariel, Barcelona, 1982) p. 125. En la Constitución Política se utiliza el término gobierno en distintos sentidos: el Gobierno de la República es ejercido por el pueblo y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 9), el gobierno de los seguros sociales está a cargo de la Caja Costarricense (artículo

Reconocer el carácter unitario no significa eliminar la autonomía universitaria, especialmente en cuanto a sus componentes de gobierno y de organización. La Universidad de Costa Rica no está sujeta a órdenes, directrices, instrucciones o circulares del Poder Ejecutivo, ni —dentro de lo que son las manifestaciones de su autonomía— a las disposiciones normativas emanadas del Poder Legislativo. La autonomía universitaria se expresa, al menos, en los ámbitos administrativo, gubernativo y político.⁶¹

El ordenamiento jurídico está constituido no solo por las normas de carácter estatal. Existen tantos ordenamientos jurídicos como instituciones; tales instituciones están relacionadas entre sí de manera que sus ordenamientos, mientras permanecen distintos desde algunos puntos de vista, constituyen, desde otros, simples partes de un ordenamiento más amplio, esto es, elementos integrantes de una institución mayor.⁶² Las leyes emanadas del Poder Legislativo no pueden desplazar, ni sustituir, ni impedir, las disposiciones de carácter normativo dictadas por la Universidad de Costa Rica dentro del ámbito de su autonomía, es decir, en temas de funciones, de organización, de gobierno, de contratación. Las normas dictadas por la Universidad de Costa Rica con fundamento en la potestad otorgada por la Constitución Política se integran dentro del ordenamiento jurídico costarricense, del cual emana esa potestad.⁶³

La Universidad no es otro Estado dentro del Estado costarricense.⁶⁴ No goza de extraterritorialidad, ni se beneficia de una privilegiada desaplicación de la legislación nacional. Tales aseveraciones, sostenidas por la Procuraduría General de la República (pp. 48 y 54),⁶⁵ aunque acertadas, no significan que la Universidad de Costa Rica, como lo deducen de modo erróneo los autores del ensayo, se encuentre subordinada a la Contraloría General. La

73), la Universidad de Costa Rica posee gobierno propio (artículo 84), el Gobierno municipal (artículo 169), el gobierno de las instituciones autónomas (artículo 188) y en otras disposiciones también se refiere a Ministros de Gobierno y al Consejo de Gobierno. La Constitución no establece un *gobierno unitario*, ni tampoco un gobierno totalitario, que concentre la totalidad de los poderes estatales.

⁶¹ En la resolución número 4091-94, la Sala Constitucional consideró que "*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*". Tales afirmaciones, categóricas y terminantes, no reflejan la realidad. Aunque se pudiera admitir, matizando los términos, que el Estado costarricense sea unitario, no es cierto que sea concentrado, a pesar del proceso de recentralización. En otra resolución número 6256-94, dictada pocos meses después, la Sala Constitucional reconoció la existencia de distintas formas de autonomía dentro del ordenamiento costarricense: administrativa, política y organizativa; las dos primeras son oponibles al Poder Ejecutivo; la tercera, al Poder Legislativo. Esta tercera es propia de las Universidades estatales.

⁶² Romano, S. El ordenamiento jurídico (trad. del italiano, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963) p. 205.

⁶³ Cfr. Romano, S. Fragmentos de un diccionario jurídico (trad. del italiano, EJE, Buenos Aires, 1964) p. 40.

⁶⁴ Las actuaciones de la Universidad de Costa Rica son actuaciones del Estado costarricense. Al Estado se le imputan las actuaciones no solo del Poder Ejecutivo, o del Legislativo, o del Judicial, sino también de todas aquellas instituciones —entes u órganos— que tengan capacidad para actuar como Estado. La autonomía, en sus diversas manifestaciones, atribuida a la Universidad de Costa Rica otorga esta capacidad, dentro del ámbito conferido constitucionalmente.

⁶⁵ El oficio C-269-2003 de la Procuraduría General de la República corresponde a una consulta hecha en una época en la que aún no se había desarrollado la denominada *nueva posición de la Oficina Jurídica*.

Universidad no es pertenencia del Estado, no es una cosa sobre la que el Estado ostente título de propiedad. No es una dependencia que pueda manejar a su antojo. La Universidad de Costa Rica es una persona jurídica *estatal* con independencia funcional y con capacidad jurídica plena. La Universidad de Costa Rica es Estado en el ámbito de sus atribuciones. Es el mismo Estado, es el propio Estado, el que actúa al actuar la Universidad. Esto no es exclusivo de la Universidad estatal. En sus actuaciones, también el Poder Judicial es Estado *in actu*. Lo mismo ocurre con otros órganos estatales que, al actuar, actúan como Estado. Las instituciones del Estado mantienen carácter *orgánico*, son Estado actuante, aunque ostenten personería jurídica.⁶⁶

La Universidad no posee extraterritorialidad, ni la reclama.⁶⁷ Tampoco pretende la desaplicación de las leyes ni su desobediencia. Lo que sí 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, ni todos los reglamentos del Ejecutivo, o de las Municipalidades, o de la Contraloría General. Le son aplicables las normas de la Constitución, las normas universitarias provenientes de su organización y gobierno y las normas jurídicas que rijan la conducta de todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. Estas son las normas aplicables a la Universidad y a las que está obligada a obedecer.⁶⁸

⁶⁶ La estructura orgánica del Estado no solo significa que está constituido por órganos o dependencias suyas, sino también que determinados entes estatales, con personería jurídica propia, están vinculados orgánicamente al Estado y, propiamente, son Estado dentro de sus competencias. No hay contradicción en lo expuesto. Una persona física puede ser considerada *órgano* de una institución, lo mismo que una persona jurídica puede enmarcarse dentro de una *relación orgánica* con el Estado. En su ámbito propio, la Universidad de Costa Rica está facultada para crear entidades con personería jurídica propia que, vinculadas a ella *orgánicamente*, faciliten el cumplimiento de sus fines y el desempeño de sus funciones.

⁶⁷ Una cosa es el territorio como elemento del Estado y otra, diferente, es la titularidad dominical de los inmuebles universitarios. Defender su carácter de propietaria no es alegar extraterritorialidad. Los bienes universitarios pertenecen, en propiedad privada, a la Universidad de Costa Rica, no al Estado costarricense. Las funciones universitarias no se encuentran circunscritas, geográficamente, a una porción determinada del territorio nacional. La autonomía universitaria es mucho más que un espacio físico. A la Universidad, por otra parte, no puede encerrarse dentro del territorio del Estado. La Universidad debe superar esos límites territoriales y proyectarse hacia la región y hacia todo el mundo. La búsqueda de la verdad, la labor científica, no tiene fronteras nacionales. Esta *globalización* de las actividades universitarias no surge como consecuencia de la facilidad actual de las comunicaciones mundiales, sino que se encuentra en el origen mismo de las más antiguas universidades medievales. Eran universidades extraterritoriales o mejor dicho supraterritoriales, universales, antes de que surgiera la tendencia nacionalista.

⁶⁸ El *control de legalidad* con respecto a las actuaciones de la Universidad de Costa Rica debe hacerse conforme a las leyes y normas que, efectivamente, le resulten aplicables. Una ley que pretenda imponer determinado tipo de organización a la Universidad no es aplicable porque no puede interferir sobre la capacidad plena que posee esta institución para darse su propia organización. La norma constitucional prevalece sobre la norma de carácter legal. El *principio de legalidad* referido a la Universidad de Costa Rica, por consiguiente, no está constituido por el conjunto indiscriminado de normas jurídicas, sino solo por aquellas que, efectivamente, resulte legítimo aplicarle. La libertad, connatural a la institución universitaria, determina que a la Universidad se le aplique, en plenitud, el artículo 28 de la Constitución, que establece un principio general: nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones. Esto mismo se concreta, para efectos de la autonomía, en el artículo 87: la libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza

Es importante establecer la distinción entre *límites* y *limitaciones legales*.⁶⁹ Los autores del ensayo citan a don Eduardo Ortiz, quien afirma que la Universidad está sometida a las regulaciones legales que afecten por igual a todos los sujetos (pp. 37, 36 y 56). En efecto, el régimen de sus propiedades o la comisión de delitos dentro de sus aulas se encuentran regulados por ley, al igual que las propiedades o los delitos de cualquier persona. Tales leyes son aplicables —en general— a todos los sujetos, físicos o jurídicos, de Derecho privado o de Derecho público. La regulación del tránsito por las calles universitarias no puede hacerse por ley, al contrario de lo señalado por don Eduardo. Las calles universitarias no son calles públicas. Son bienes privados de la Universidad.⁷⁰ Sí son aplicables a la Universidad las normas legales de carácter general, tales como los Códigos Civil, de Comercio, de Trabajo, las normas de *orden público* inderogables por convenio y todas aquellas que versen sobre salud, seguridad, o bienestar general. No son aplicables a la Universidad aquellas normas legales que regulen únicamente determinadas actividades del sector público como, por ejemplo, los incentivos a profesionales en ciencias médicas de este sector. Admitir regulaciones como estas significa permitir la interferencia indirecta de la Asamblea Legislativa en el ámbito universitario. Es la propia Universidad la que regula su organización y su gobierno. No el Estado mediante leyes sectoriales.⁷¹ El ilustre profesor Ortiz omitió considerar que la autonomía universitaria va más allá de la *enseñanza académica* y esto motiva que su punto de vista carezca de una visión integral.⁷² Con los matices hechos, su opinión es valedera en cuanto indica que la actividad universitaria puede estar regulada por las leyes siempre que se trate de regulaciones generales, es decir, que establezcan *límites* generales al ejercicio de los derechos. Los límites definen el contenido normal de los derechos.

Es diferente el concepto de *limitación*, que significa una reducción, una restricción o disminución al contenido normal de los derechos. La ley puede establecer *limitaciones* a la actividad de las personas, pero tal restricción singular no puede violar disposiciones jurídicas de rango superior, como son las de carácter constitucional. La autonomía universitaria, en cualquiera de sus manifestaciones, no puede ser objeto de limitación —directa ni indirecta— por las leyes ordinarias. Imponer limitaciones implica reducir derechos.

Como posición de la Contraloría General de la República incluyen un conjunto de recortes de oficios en los que se repiten los argumentos expuestos por el profesor Ortiz, sin conocerse a qué tipo de cuestionamientos se refieren. Incurren en el error de indicar que la Constitución

universitaria. A la vez, se vincular con el artículo 84 que, al otorgar a la Universidad plena capacidad jurídica para gobernarse, organizarse y contratar, está habilitando en forma general la actuación o gestión universitaria, conforme al principio de libertad, y no conforme a un principio de legalidad (artículo 11), estrechamente mal entendido, inaplicable a la institución universitaria debido a que las leyes no pueden interferir en el ámbito propio de la autonomía universitaria.

⁶⁹ A estos conceptos se hizo referencia en nota 21, supra.

⁷⁰ Cfr. resolución número 4395-95 de la Sala Constitucional: las calles universitarias son privadas.

⁷¹ Leyes como la mencionada introducen discriminaciones en la contratación de esos profesionales. Las instituciones del sector público están obligadas a pagar determinados sobresueldos. Las instituciones del sector privado, no. A esos grupos de profesionales se les privilegia con pagos y sobresueldos adicionales. A los restantes grupos profesionales no se les reconoce ninguno de esos extremos. Una ley tal provoca aumento en el pago de salarios de las instituciones públicas, mientras que las privadas no son afectadas; por otra parte, la introducción de privilegios a determinados profesionales genera desigualdad injustificada con respecto a otros, que tienen funciones similares y soportan riesgos similares o, como ocurre también, no están expuestos a riesgo adicional alguno.

⁷² La misma crítica puede hacerse a los extractos de los profesores Hugo Alfonso Muñoz (p. 36) y Jorge Enrique Romero (p. 38) contenidos en el ensayo.

asigna función de *control de la hacienda pública* a la Contraloría General y esto no es cierto. El artículo 183 le asigna funciones de *vigilancia*, no de control. Estos términos no son sinónimos. Vigilancia es labor externa, que no interfiere en las funciones del ente u órgano fiscalizado. Control implica intervención en la denominada *administración activa* del ente u órgano vigilado.⁷³ La vigilancia tiene fundamento constitucional; el control, únicamente base legal. Mediante mecanismos de control, la Contraloría interviene autorizando, aprobando, refrendando, conociendo de apelaciones, adjudicando, anulando, interviniendo en los procesos de formación de reglamentos, en los procesos de nombramiento de auditores internos, etc. Las leyes que amplían (de modo atípico) las atribuciones constitucionales de la Contraloría General en algo más que funciones de vigilancia, interfieren en la organización y el gobierno de la Universidad de Costa Rica y, por tanto, no pueden serle aplicadas.

En el ensayo también se trae a colación el extracto de un oficio de la Procuraduría General de la República que no difiere gran cosa de lo que ya se comentó del profesor Román Solís y en el que también se transcribe una parte de la resolución 1313-93 de la Sala Constitucional (p. 45), que ya había sido citada con anterioridad por los autores (p. 32).

La cita que hicieron de la resolución de la Sala Constitucional los llevó a concluir tan solo que dicho Tribunal no se había ocupado de la autonomía universitaria en relación con el Poder Legislativo y a la aplicación del resto de las leyes nacionales, ni frente a las potestades de control y fiscalización (p. 34). Es falso que de esa resolución de la Sala Constitucional se pueda deducir tal conclusión. Por el contrario, en esa resolución se precisó que la Asamblea Legislativa no puede aprobar leyes que interfieran con la esfera de autonomía universitaria consagrada por la Constitución Política.⁷⁴

Los extractos de otras opiniones de los Diputados Constituyentes Volio Sancho, Dobles Segreda y Gómez Rojas (pp. 28 a 30), lo mismo que de los autores Escobar Pérez y Castro Bonilla (pp. 39 y 40), no aportan elementos adicionales de interés a este análisis.

Tal y como se ha analizado, el ensayo es superficial e incoherente en su exposición y, como consecuencia de ello, sus débiles bases y sus erradas conclusiones, caen por sí solas.

6. La interpretación jurídica

Los autores del ensayo expresaron utilizar una metodología consistente “... en la revisión pormenorizada de las actas del legislador constitucional con ocasión de la fundación de la Segunda República, específicamente, las actas de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política, y de la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de intentar desentrañar el espíritu y ánimo original que movió a los Constituyentes al promulgar no solo la Autonomía universitaria, sino su papel dentro del Estado costarricense (...) cuyas apreciaciones son

⁷³ En una entrevista publicada en el periódico La Nación del 29 de marzo de 2009, suplemento El País, p.10, la señora Contralora General, Licda. Rocío Aguilar Montoya, manifestó: “... se confunde mucho el tema de poder gobernar y de dirección con el exceso de burocracia, y eso no es de origen constitucional. Cuando uno oye las críticas a la Contraloría de que coadministra. ¡Por Dios, claro que coadministra! ¿Cómo no lo va a hacer si hay un altísimo porcentaje de funciones atípicas que en los últimos años ha venido endilgándole la Asamblea Legislativa? Los mismos diputados lo expresan. Cada vez que hacen una ley y tienen temor de algo con qué cierran la ley?...’y la Contraloría y la Contraloría...’.”

⁷⁴ Pueden leerse supra, en el apartado “2. Independencia funcional”, algunos extractos comentados de la mencionada resolución 1313-93 de la Sala Constitucional, en sentido radicalmente diferente al indicado por los autores del ensayo.

rescatadas literalmente tal y como fueron expresadas, para permitir su actual interpretación por parte de los destinatarios del presente documento...” (p. 17). Las actas de la Comisión Redactora no están utilizadas en el ensayo, como tampoco el proyecto de Constitución. Tampoco hicieron una revisión, ni mucho menos una revisión *pormenorizada* de las actas de la Asamblea Constituyente: los pocos párrafos entresacados por los autores no son representativos de lo mucho que se debatió sobre autonomía universitaria; hubo manifestaciones de gran importancia, que no fueron tomadas en consideración o, peor, ni siquiera conocidas por ellos. Las citas literales de los extractos, además, fueron acompañadas de comentarios de los autores del ensayo, lo que impide que puedan ser consideradas material intacto.

Al propio tiempo, manifestaron utilizar como interpretación jurídica “... la denominada *interpretación histórico-teleológica*, es decir, aquella que lleva por objeto el de dilucidar la voluntad y fines del creador de la figura jurídica (...) de tal manera que la interpretación actual, se sujete a esa voluntad y sentido originarios, pasando desde luego por el análisis de las interpretaciones que desde 1949 a la fecha se han dado...” (p. 25). Los indicados párrafos, mal extractados, no permiten deducir la voluntad del “constituyente”. La voluntad del legislador constituyente no es lo que un aislado diputado hubiera manifestado como opinión, ni tampoco varios de ellos como grupo minoritario. Pero, además, los motivos y razones expuestos por los diputados, aunque fueran unánimes, no constituyen criterio único de interpretación de la norma, al que tengan que sujetarse en el futuro todos aquellos que tuvieran que aplicarla. Debe tenerse presente que las creaciones de la cultura, como lo son muchas normas jurídicas, una vez que son creadas adquieren una vida independiente, es decir, quedan separadas de sus autores y adquieren una vida propia que puede evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades. La ruptura de ese cordón umbilical hace que la exposición de motivos o las opiniones de los diputados que las aprobaron tengan una importancia muy relativa. Los pocos datos aportados por los autores del ensayo no permiten un estudio histórico de la autonomía universitaria en Costa Rica. Tampoco existe un estudio teleológico: en el ensayo no existe un mínimo examen de fines u objetivos de la autonomía.

Los criterios de interpretación jurídica se recogen en el Código Civil:

*“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”.*⁷⁵

Este artículo recoge principios y criterios de interpretación aplicables a todas las ramas del Derecho. Nuestro sistema jurídico es escrito. Debe empezarse por obtener el significado de las palabras. Si son claras, basta su aplicación literal: *in claris non fit interpretatio*. Debe advertirse que el significado jurídico puede no coincidir con el del lenguaje común.⁷⁶

La interpretación sistemática analiza la norma en el conjunto de textos legales reguladores de la materia.⁷⁷ Se echa en falta en el ensayo, el estudio profundo y sistemático de otras normas

⁷⁵ Artículo 10, contenido en el Título Preliminar del Código Civil, reformado por ley N° 7020 del 6 de enero de 1986.

⁷⁶ Puig Brutau, José, *Introducción al Derecho Civil* (Bosch, Barcelona, 1981) p. 319.

⁷⁷ *Ibid.* p. 320.

de la Constitución referidas, entre otros, a *independencia, administración o instituciones autónomas*.⁷⁸

El estudio de antecedentes históricos y legislativos es otro criterio de interpretación de la norma jurídica, pero no es el único, ni el principal. Implica leerla en su historia, indagar los antecedentes y circunstancias que le dieron vida.⁷⁹ El ensayo comentado carece de investigación histórica. La incorporación de extractos inconexos de opiniones aisladas jamás podría ser aceptada como estudio histórico.

El sentido de una norma jurídica ha de adaptarse a las nuevas necesidades, a la realidad social del tiempo de aplicación. Los preceptos jurídicos deben ajustarse a circunstancias surgidas con posterioridad a su época de formación.⁸⁰ En el ensayo no se hace un solo análisis de circunstancias nuevas, posteriores a la aprobación de la Constitución Política, a las que el texto de la autonomía universitaria debiera adecuarse. Durante las varias décadas transcurridas desde su aprobación, la realidad social ha cambiado mucho, lo mismo que la nación costarricense, al igual que las Ciencias han tenido una vertiginosa evolución y, consecuentemente, también la noción de Universidad.

El sentido literal exagerado de las disposiciones legales queda superado por la interpretación hecha de conformidad con el espíritu y finalidad de las normas. Por espíritu de la norma ha de entenderse su sentido y contenido inmanente y por finalidad, la intencionalidad, eficacia o resultado de su aplicación.⁸¹

El resultado de una interpretación literal o gramatical debe concordar siempre con la finalidad de la norma. Por eso la claridad no elimina la búsqueda del sentido de la ley.⁸² En el ensayo no se incorpora análisis alguno respecto al espíritu y finalidad de las normas jurídicas que consagran la autonomía universitaria.

⁷⁸ Los autores expresaron que se “... consagra a nivel constitucional, la autonomía universitaria, instituto jurídico que, junto con otras regulaciones como lo son el equilibrio de poderes dado en la división de éstos en legislativo, ejecutivo y judicial, las garantías individuales y sociales, la creación de instituciones propias de la seguridad social como la Caja Costarricense del Seguro Social, y de control y fiscalización superior como la de la Contraloría General de la República, entre otras regulaciones contenidas en la Carta Magna, perfilan el Estado costarricense...” y agregaron que todo ello constituye un “... aspecto **holístico** que no debe de (sic) perderse de vista en un análisis sobre la autonomía otorgada a las Universidades Públicas (p. 21) Ningún análisis hacen sobre el equilibrio y la división de poderes, ni sobre las garantías individuales y sociales. Atribuyen a la Contraloría General de la República facultades *constitucionales* de control y fiscalización superior, que no lo son de naturaleza constitucional sino simplemente de carácter legal. La Constitución Política no confiere de modo expreso a la Contraloría General, respecto a la Universidad de Costa Rica, atribuciones de control. El término “holístico” se aplica a aquello perteneciente o relativo al *holismo*, que es *doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo compone*. (Ver Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española). Parecieran haber querido indicar en el ensayo que la autonomía debe analizarse en el contexto de las restantes normas constitucionales, pero no lo expresaron al utilizar indebidamente este neologismo.

⁷⁹ Puig Brutau, op. cit. p. 321.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid., p 324.

⁸² Díez-Picazo L., y Gullón, A., Instituciones de Derecho Civil (2ª ed., Tecnos, Madrid, 2000) I-I p. 101. Afirma otro autor que “... La ley debe ser interpretada y aplicada más en su espíritu que según su letra” Hervada, J., ¿Qué es el derecho? La moderna respuesta del realismo jurídico (Eunsa, Pamplona, 2002) p. 134.

Como puede concluirse con facilidad, los criterios de interpretación utilizados en el ensayo son muy deficientes e impiden sustentar cualquier hipótesis en ellos.

7. Vigilancia y control de la Contraloría General sobre la Universidad

Han quedado expuestas múltiples razones que explican la peculiar naturaleza de la Universidad de Costa Rica, que impiden que se le pueda aplicar un régimen jurídico similar al que se utiliza para el resto de las instituciones públicas. La autonomía universitaria no se circunscribe solo al ámbito administrativo. 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. La Universidad de Costa Rica está sujeta a tales funciones *típicas* o constitucionales de la Contraloría General y no ha hecho cuestionamiento alguno de ellas.

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 aplicadas a la Universidad de Costa Rica.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, abril de 2009.

Algunos conceptos sobre autonomía universitaria

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 XI 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 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

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

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 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 nueve 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 unas 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.

23 de febrero de 2012

La autonomía universitaria en la Constitución

*Homenaje a don Fernando Baudrit Solera,
Rector de la Universidad de Costa Rica, por
su defensa de la autonomía universitaria en
la Asamblea Nacional Constituyente*

Universidad y libertad

En 1988 la Universidad de Bolonia cumplió novecientos años de existencia. Un tiempo después de su fundación aparecieron las universidades de París y de Oxford. En estas primeras universidades se acentuaba el estudio de Derecho, Teología y Filosofía, respectivamente. Aunque se encontraban orientadas hacia ciencias específicas, desde un inicio tuvieron el propósito de organizar los conocimientos, la cultura y, en general, los logros del pensamiento. Con posterioridad, fueron surgiendo múltiples universidades en el continente europeo y luego también fueron instituidas en tierras americanas. En Costa Rica fue creada en 1843 la Universidad de Santo Tomás y clausurada en 1888. Luego, en 1940 fue fundada la Universidad de Costa Rica.

En esas incipientes universidades medievales se formaron asociaciones de maestros y estudiantes constituidas como corporaciones de intelectuales, al estilo de las corporaciones de artesanos, que se caracterizaban por la amplia libertad que tenían en sus actuaciones.

Los integrantes de estas corporaciones de universitarios fueron dotados de especiales derechos, que les garantizaban independencia respecto del poder político. Se encontraban excluidos de la potestad jurisdiccional del rey o del emperador. Poseían derecho a la huelga. Y tenían el monopolio del otorgamiento de licencias para enseñar.

La universidad, desde sus inicios y conforme a su propia naturaleza, ha sido y es una institución libre, autónoma, independiente. En algunas épocas, la universidad ha sufrido lesiones o restricciones a su autonomía, pero siempre ha conservado la capacidad de recuperar sus ámbitos originales de libertad. La libertad universitaria, al igual que la libertad en general, puede ser objeto de ilegítimas restricciones u opresiones, pero siempre mantiene la potencia necesaria para recobrase. La libertad no es una realidad acabada, ni estática, sino que tiene que ejercitarse y defenderse de modo continuo y permanente.

Como ha sucedido con muchas nociones, el concepto de *universidad* ha evolucionado. En tiempos actuales, la universidad abriga en su seno las múltiples ramas de las ciencias, que han aumentado de manera progresiva en extensión y en profundidad. Algunas ramas *técnicas* han llegado a adquirir nivel universitario. Pero, por otra parte, en ocasiones la noción de universidad ha ido perdiendo sus contenidos originales y ha pasado a designar de modo ambiguo y genérico a instituciones que poco tienen de común con la universidad originaria. Se ha llegado a denominar universidades a simples organizaciones educativas que tienen como único objetivo capacitar para el ejercicio de profesiones o aplicación de técnicas. La enseñanza o mera instrucción para desempeñar determinadas actividades no es materia propia de las universidades. La universidad no puede quedar reducida a simple transmisora de conocimientos.

La universidad es un lugar caracterizado por la búsqueda incesante de la verdad, en continua actividad. Es un ámbito de convivencia, de relaciones, de comunicaciones, es un peculiar estilo de vida. La vida y la actividad universitarias deben ser creadoras del conocimiento, resultado de las labores de investigación científica. Compete a la universidad también la transmisión de saberes con sentido de totalidad, la adquisición de una visión comprensiva de las ciencias, de la universalidad de los conocimientos, del carácter interdisciplinario de las ciencias. La universidad no es un fin en sí misma; existe para estar al servicio de la verdad, del bien, de la belleza, de la justicia, de la sociedad, de la persona. La universidad no admite ser instrumentalizada (por el Estado, por el mercado, ni por los medios de comunicación social). Es connatural a la universidad un cierto desinterés: no es utilitarista, ni mercantilista. Dentro de sus funciones le compete la formación de profesionales cultos y aptos para atender las necesidades de la sociedad. Se encuentra inmersa en la sociedad y en sus problemas. Existe para las personas y para la sociedad. No es una isla. No es una república independiente.

La universidad es un lugar, aunque no necesariamente un lugar físico. La institución universitaria tiene carácter universal. Podría decirse que posee una extensión mundial. La universidad tiene distintas localizaciones geográficas. Más que de Universidad *de* Montpellier, debería hablarse de la Universidad *en* Montpellier, en Guadalajara, en Cracovia, en Buenos Aires o *en* cualquier otro sitio. Los universitarios de todo el planeta tenemos mucho en común. Las otras universidades no nos son ajenas. En cualquier universidad debemos sentirnos y vivir como en casa propia. Los saberes y conocimientos no están encerrados por fronteras. La universidad supone la superación de limitaciones territoriales y de nacionalismos. Todo esto es particularmente evidente en la época actual, en la que las tecnologías de la información y de las comunicaciones se desarrollan extensiva e intensivamente, a enorme velocidad.

Corresponde también a la universidad la adquisición, desarrollo y transmisión de la cultura, de la *cultura superior*, como se indica en la Constitución Política. La cultura superior es elemento esencial de la condición humana. La formación universitaria permite el ejercicio responsable y activo de la libertad por las personas, la formación de su propio criterio, la adquisición de una personalidad íntegra y madura, que ha ahondado y crecido en humanidad.

El ambiente universitario facilita a las personas el despliegue de sus propias potencialidades. Nunca busca imponer uniformidad de opiniones, sino que cada universitario debe formar su criterio, libremente. De esta forma, cada uno desarrolla una capacidad crítica (de análisis, de valoración, de reflexión), que es muy diferente de la crítica negativa, producto de la cultura de la sospecha, del miedo, de la desconfianza, fruto del individualismo imperante en la sociedad. La universidad es, también —en un ámbito de recíproco respeto y cordialidad—, lugar de debate, de enfrentamiento de ideas, de confrontación de opiniones y, también, de tareas ejecutadas en equipo, de colaboración en la investigación, de ayuda desinteresada, de consejos oportunos, de transmisión de experiencias personales.

El estilo universitario se apoya en el estudio, entendido también de modo universitario. Este estudio es afán por conocer más y más profundamente —cada uno en el campo propio de la rama científica en que está ubicado, pero con aspiración a un saber de totalidad—, por conocer su situación en la sociedad y por obtener una base cultural que permita proyectarse sobre los demás, sobre el país y, en sentido amplio, sobre la humanidad.

El estudioso universitario debe tener conciencia de las propias limitaciones y debilidades, así como la capacidad de oír a los demás y de confiar en ellos. Las relaciones con otros universitarios permiten ampliar y fortalecer los conocimientos propios. Siempre es necesario aprender de lo que saben los otros. Aunque la búsqueda de la verdad es responsabilidad personal, también es una tarea común, una tarea en la que participan muchos. El desarrollo de las ciencias obliga, cada vez más, al trabajo en equipo, al trabajo interdisciplinario. Con respecto a esto, ¿qué importantes son los espacios universitarios de encuentro, de reunión, de intercambio de ideas!

El universitario debe tener la mente abierta y debe conocer sus limitaciones. Si pretendiera que su pensamiento fuera completo y acabado resultaría un mediocre. La mente abierta implica el reconocimiento de un pensamiento propio limitado e inacabado, que siempre debe estar en camino hacia la verdad, el bien, la belleza, la justicia.

El interés por la verdad, por los demás, el interés por el bien común, debe prevalecer sobre el interés individual. Esto explica ese cierto desinterés, también propio del universitario.

La universidad debe entregar a la sociedad promociones de universitarios —para la vida profesional, para la gestión social y política en las estructuras sociales— con capacidad de discernimiento, de análisis, de sinceridad, con hábitos de respeto y de convivencia.

Si esto faltara, podría darse origen a una sociedad desde cuya estructura se podría manipular y oprimir masivamente a las personas. El espíritu crítico del universitario le impide ser persona manipulable. El universitario no es masa, ni se confunde con la masa.

La universidad no puede ser simple reflejo de la realidad social. No puede ir detrás de ella. No puede ser una consecuencia del estado actual de una sociedad, ni de un Gobierno. La universidad, aunque inmersa en la sociedad, debe estar sobre ella y sobre el Gobierno, como *conciencia lúcida*, como *conciencia moral* de la nación.

Debe estar en capacidad de poder ejercitar con absoluta libertad la crítica positiva, respetuosa, constructiva, de toda la realidad, incluyendo el análisis crítico de las actuaciones de las autoridades gubernamentales.

La universidad es y debe ser un lugar de encuentro de ideas, de formación de opiniones, de búsqueda incansable de la verdad, del bien, de la belleza, de la justicia. Su actividad es esencialmente libre. No admite coacciones, limitaciones, condicionamientos ni, mucho menos, órdenes, directrices o lineamientos de nadie ajeno a ella misma.

La universidad es libre por su propia naturaleza. Una universidad carente de libertad no es universidad —a menos que luche por recuperarla—. Por esto, la expresión *universidad autónoma* puede ser considerada como un *pleonasm* (vocablo innecesario para que la oración tenga sentido completo, aunque añade expresividad; también significa demasía o redundancia viciosa de palabras, ver Diccionario de la Real Academia Española).

La universidad es libre, de forma esencial. Circunstancias temporales, de hecho, provenientes de decisiones arbitrarias, pueden restringir su libertad, pero no la pueden eliminar. La libertad, aunque oprimida, siempre tenderá a expandirse, a retornar a su plenitud. La universidad no puede dejar de ser libre.

Autonomía universitaria otorgada por ley

Como resultado de un estudio sobre la educación superior costarricense, el profesor chileno Luis Galdames escribió en 1935 una obra titulada “La Universidad Autónoma”, en el que hizo valiosas sugerencias para la fundación de la universidad en Costa Rica. Expuso la necesidad de que la institución universitaria contara con una *autonomía completa o absoluta* —no de una mera *autonomía controlada*—, que comprendiera principalmente tres aspectos: la autonomía *administrativa*, referida al nombramiento y calificación del personal que dirige la institución y las escuelas y servicios, así como a su régimen interno; la autonomía *económica*, que permite la libre distribución de los fondos que el Estado le asigne; y la autonomía *docente*, expresada en la libertad de cátedra, que es la misma libertad de expresión y de pensamiento, aplicada a la universidad. La *autonomía controlada* a la que se refería el profesor Galdames consistía en un sistema en el que el Poder Ejecutivo tendría injerencia en el nombramiento del Rector y de otros jefes de servicio; también nombraría a un representante en el Consejo Universitario y se reservaría algunas atribuciones de supervigilancia en el manejo de la institución. El profesor Galdames indicó que don Ricardo Jiménez, Presidente de la República, había expresado su preferencia por la *autonomía total* de la universidad (ver pp. 78 a 87).

Del profesor Galdames es la siguiente expresión:

“... será siempre un timbre de orgullo para Costa Rica el haber tomado la iniciativa en el reconocimiento y en la implantación de la soberanía universitaria, plena y sin traba alguna, como se impondrá tarde que temprano en todas partes...” (p. 86).

En la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, de 1940, se le confirió capacidad plena para adquirir derechos y contraer obligaciones y se le dotó de autonomía *administrativa*, en el sentido expuesto por el profesor Galdames. Se dispuso en su artículo 4º lo siguiente:

“La Universidad será autónoma y gozará de capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, adoptar programas y planes de estudio, nombrar personal docente y administrativo, otorgar grados académicos y títulos profesionales, disponer de su patrimonio y dictar los reglamentos necesarios para el gobierno de sus escuelas y servicios, todo de acuerdo con las leyes que la rijan.”

Esta Ley también contenía numerosas disposiciones sobre organización, gobierno y funciones de la institución. En el Código de Educación, aprobado en 1944, se incluyeron disposiciones parecidas a las de la Ley Orgánica. También incorporó un conjunto de disposiciones que

regulaban la estructura y el gobierno universitarios, estableciendo, entre otras cuestiones, que el Secretario de Estado en el Despacho de Educación Pública era el Presidente del Consejo Universitario (ver artículos 423 a 447 de dicho Código).

Puede notarse que la autonomía conferida a la Universidad de Costa Rica provenía de una ley (susceptible de ser reformada de modo expreso o implícito por otra ley posterior) y, además, los alcances de la autonomía quedaban definidos *de acuerdo con las leyes que la rijan*. Se trataba, en consecuencia, de una institución universitaria subordinada a las leyes. Los alcances, mayores o menores, de la autonomía universitaria dependían de los criterios establecidos por las leyes.

La autonomía universitaria en el proyecto de Constitución

En 1948 la Junta de Gobierno de la Segunda República, luego de finalizada la revolución que derribó al Gobierno, designó una Comisión Redactora, de la que formaba parte el Licenciado Fernando Baudrit Solera, quien era Rector de la Universidad de Costa Rica. Esta comisión preparó un Proyecto de Constitución Política, en el que se plasmaron los tres aspectos principales mencionados de la autonomía universitaria —administrativa, económica y docente— (ver Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, tomo I, p. 36):

“Artículo 90.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que gozará de independencia para el desempeño de sus funciones y para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su propio gobierno.”

“Artículo 91.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación, que se le girará en cuotas mensuales.”

“Artículo 93.- La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.”

Se puede observar que la autonomía *administrativa*, en el sentido anteriormente explicado, sufrió importantes modificaciones. Se propuso que la Universidad de Costa Rica gozaría de independencia para desempeñar sus funciones, para adquirir derechos y contraer obligaciones y, como algo novedoso, se adicionó que también poseería independencia *para darse su propio gobierno*. No era tan solo una capacidad plena para administrarse o para contratar, sino que también comprendía otras importantes atribuciones para gobernarse ella misma.

En los artículos 91 y 93 del proyecto de Constitución Política —arriba transcritos— se propusieron los otros aspectos, económico y docente, de la autonomía universitaria.

La autonomía universitaria en la Asamblea Nacional Constituyente

El Proyecto de Constitución Política, elaborado por la Comisión Redactora, fue rechazado por la Asamblea Nacional Constituyente y en su lugar tomó como base de discusión el texto de la Constitución Política de 1871, que no contenía disposición alguna sobre la autonomía universitaria.

a. Autonomía de gobierno y de organización

Cuando comenzó a discutirse el capítulo sobre Educación y Cultura, un grupo de Diputados constituyentes, con el Rector Baudrit Solera a la cabeza, presentó distintas mociones, que fueron expuestas y defendidas especialmente por él. Explicó la necesidad de implantar la autonomía universitaria, entendida desde tres puntos de vista principales: administrativo, económico y docente. La autonomía administrativa —así lo expuso— consiste en el derecho que asiste a la universidad para *organizarse* libremente y para darse el gobierno propio que estime adecuado (ver Acta de la sesión 154, tomo III, p. 311).

Puede observarse que el señor Rector estaba proponiendo una autonomía *administrativa* que ampliaba considerablemente la noción expuesta por el profesor Galdames e incluso extendía los alcances del concepto contenido en el proyecto de Constitución. El aspecto administrativo de la autonomía universitaria —además de la capacidad jurídica plena para que la institución pudiera regirse o darse su propio gobierno— abarcó la capacidad jurídica plena *para darse su propia organización*. Este último concepto resultaba muy novedoso e importante.

Lo que en un inicio era una propuesta de simple autonomía administrativa, fue ampliado e incluso transformado en una autonomía política (de gobierno propio) y organizativa (de estructura y organización propias).

En una sesión posterior se conoció la moción para que el artículo correspondiente (que llevaba el número 94) se leyera así

“La Universidad de Costa Rica es una Institución de Cultura Superior que gozará de independencia para el desempeño de sus funciones y de la plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios”.

El Diputado Baudrit Solera explicó que la disposición anterior venía a fortalecer la autonomía universitaria desde el punto de vista administrativo. Sometida a votación la moción en debate, fue aprobada (ver Acta de la sesión 160, tomo III, p. 387).

En las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente no aparece discusión o cuestionamiento alguno sobre las exposiciones y explicaciones hechas por el señor Baudrit Solera en torno a este primer aspecto de la autonomía universitaria.

El texto aprobado pasó a ser el artículo 84 actual de la Constitución Política, cuya redacción se mantiene vigente con una adición que se le hizo en el año 1975 para incorporar a las otras tres universidades estatales y para agregar un párrafo que indica que *“El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación”.*

La Constitución Política otorgó a la Universidad de Costa Rica mucho más que una *autonomía administrativa*, entendida como la posibilidad de que la institución realice su cometido por sí misma, sin sujeción a otro. Incorporó la autonomía política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse a sí misma sus propios objetivos, y también la *autonomía organizativa*, que es la capacidad de auto organizarse, con exclusión de toda potestad legislativa ajena. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo (ver Considerando IV de la resolución número 6256 – 1994, dictada por la Sala Constitucional a las 9:00 horas del 25 de octubre de 1994).

El artículo 88 de la Constitución, tal como fue aprobado, estableció que *para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la*

Universidad de Costa Rica o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario. Al menos en apariencia, esta disposición constitucional pareciera contraponerse a la autonomía universitaria, al permitirle a la Asamblea la aprobación de leyes sobre *materias puestas bajo la competencia* universitaria. El artículo 84 garantiza algunos aspectos de la autonomía: la independencia de funciones, la capacidad jurídica plena [exclusiva y excluyente] para adquirir derechos y contraer obligaciones, para organizarse y para gobernarse. En ninguno de estos aspectos puede interferir la Asamblea Legislativa de modo directo, ni indirecto. Estos aspectos no constituyen *materia puesta bajo la competencia de la Universidad*, razón por la que se encuentran excluidos de la actividad legislativa. Las facetas o aspectos de la autonomía son elementos propios y peculiares de la Universidad.

¿Cuáles podrían ser tales *materias*? No pueden corresponder a las *funciones* universitarias. La determinación y la asignación de las funciones universitarias no compete a la Asamblea. Las funciones [variables en el tiempo y sujetas a modificaciones] son definidas en forma libérrima por la propia Universidad, que deberá tener en cuenta las necesidades del país y los avances de las ciencias. La Asamblea se encuentra imposibilitada para ordenarle a la Universidad qué tiene que hacer o qué no debe hacer, qué carreras deba impartir, qué debe investigar, qué es lo que puede analizar de modo crítico de la realidad del país, etc.

A la Universidad le podrían ser asignadas —de modo adicional— determinadas materias o competencias, que no fuesen propiamente universitarias, en las que la Universidad pudiera brindar su colaboración. La Asamblea Legislativa, al aprobar una ley que asignara estas otras materias, nunca podría obligar a la Universidad a asumir tal competencia. No podría hacerlo unilateralmente, es decir, sin el consentimiento de la Universidad. Aquellas materias no estrictamente universitarias que la Asamblea Legislativa quisiera asignarle a la Universidad, tendrían que ser aceptadas voluntariamente por la institución. No se trataría de una ley sino de una relación contractual. Los efectos de esa contratación sí podrían ser objeto de disposiciones legislativas, para que tuvieran *carácter oficial*, como por ejemplo los resultados del análisis de algunos laboratorios o centros de investigación de la Universidad.

Una ley que otorgara tales consecuencias especiales tendría que ser conocida, de previo a su aprobación, por el Consejo Universitario. Otras consultas previas similares también fueron establecidas por la Constitución con respecto a la materia electoral y al Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 97) y con relación a la organización o el funcionamiento del Poder Judicial (artículo 167), aunque en estos casos, si decidiera apartarse de su pronunciamiento, la Asamblea Legislativa precisaría la aprobación por dos terceras partes de sus miembros. También se estableció la consulta previa a las instituciones autónomas sobre proyectos relativos a ellas (artículo 190).

Tanto la materia electoral, como la organización y funcionamiento del Poder Judicial, sí pueden ser reguladas por ley. No así las funciones, la organización, el gobierno o la capacidad jurídica contractual de la Universidad.

La Sala Constitucional estimó, al respecto, que

“... fue la intención del Constituyente concederles a las universidades estatales un marco general de autonomía según lo que expresa el artículo 84 de la Constitución Política, y además, de un trato especial en lo que atañe al procedimiento legislativo para la discusión y aprobación de proyectos de ley, en materias que sin estar dentro del ámbito autónómico, tengan que ver con

las universidades estatales...” (Sala Constitucional resolución número 1313-93, de 13:54 horas del 26 de marzo de 1993, Considerando V).

El ámbito de la autonomía universitaria excluye la actividad de la Asamblea Legislativa. Así fue reiterado en las consideraciones de esa misma resolución:

“... Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía....” (Considerando VII).

*“... 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...”* (Considerando VI).

En esta resolución la Sala Constitucional se refirió a algunos aspectos de la autonomía universitaria: administrativo, político, organizativo y financiero y omitió incorporar, al menos, algunos otros aspectos establecidos expresamente por la Constitución Política: independencia en las funciones universitarias, plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, titularidad de un patrimonio propio, garantía de financiamiento y libertad de cátedra.

En sus funciones, en todas sus funciones, la Universidad goza de independencia. La Constitución no restringe, ni limita tales funciones. Las funciones universitarias son todas aquellas actividades académicas, docentes, de investigación, de acción social, de vínculo externo, de organización, de administración, de gobierno, de difusión del conocimiento, de análisis crítico de la realidad, de estudio y proyección de la cultura superior, etc., y además todas aquellas otras actividades vinculadas directa o indirectamente con ellas.

Esto no significa, como con grave superficialidad algunos han llegado a afirmar, que la Universidad constituya una república independiente dentro de Costa Rica, o que sea un territorio aislado en el cual no tengan aplicación las leyes nacionales. La Universidad es una persona jurídica creada por la Constitución y se encuentra sometida a las leyes, no a todas, sino a las leyes que le sean aplicables de modo legítimo.

Las leyes que obligan a todas las personas —públicas y privadas— sí obligan a la Universidad. Por ejemplo, las leyes relacionadas con la salud, la seguridad, el trabajo, la responsabilidad, la capacidad contractual, la circulación de vehículos, o las leyes referentes a procesos judiciales, etc.

La Asamblea Legislativa carece de atribuciones para dictar leyes que establezcan obligaciones concretas a cargo de la Universidad. Las leyes dirigidas en general a entes, órganos o funcionarios del sector público tampoco pueden obligar a la Universidad. Por ejemplo, leyes que obliguen a entregar documentos al Archivo Nacional, a contribuir a cubrir deudas del Gobierno, a adquirir obras de artistas nacionales, a seguir determinados procedimientos de contratación, a sujetarse a refrendos, aprobaciones o autorizaciones de la Contraloría General, a obedecer las órdenes de empleados de la Contraloría General, a otorgar las escrituras públicas en la Notaría del Estado, a no utilizar los vehículos de las

instituciones públicas o estatales durante determinados días, a acogerse al asueto los días declarados por el Gobierno, a someterse a un sistema salarial único para todos los empleados públicos o a organizarse conforme lo ordena la Ley General de la Administración Pública.

La soberanía reside en la Nación y, como fuente de poder público, es distribuida de distintas maneras por la Constitución Política. La Asamblea Legislativa ostenta una parte de ese poder. De igual modo, el Poder Ejecutivo, el Tribunal Supremo de Elecciones o las Municipalidades. Cada juez del Poder Judicial tiene independencia, solo depende de la Constitución y de las leyes, no de órdenes, directrices o lineamientos de la Corte. En alguna forma, de modo limitado, ejerce la soberanía. El ejercicio legítimo del poder público por parte de entes, órganos o funcionarios públicos, en ningún caso puede ser calificado como pretensión de convertirse en república independiente, en una isla, ni en titular absoluto de la soberanía.

La Constitución Política también le ha asignado a la Universidad una porción de soberanía, en lo que respecta a sus funciones, gobierno, organización, contratación, hacienda universitaria y a todos los restantes aspectos de su peculiar autonomía.

b. La autonomía económica

Luego de haber explicado un primer aspecto de la autonomía universitaria, ampliado e innovado, don Fernando Baudrit hizo una abundante y sólida defensa de la autonomía universitaria de carácter económico. Como líder de un grupo de Representantes universitarios, presentó una moción redactada en los siguientes términos:

“El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Cota Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la Educación Pública, que se le girará en cuotas mensuales”.

Esta moción provocó un amplio debate. Don Fernando Baudrit aclaró que el propósito de la moción era que al presupuesto general del Ministerio de Educación se adicionara con una suma no menor al diez por ciento. Insistió en que no se estaban restando medios económicos a la educación primaria ni a la secundaria. Don Luis Dobles Segreda manifestó su oposición a la moción. Argumentó que para la Universidad se pretendía un tratamiento preferencial, poco democrático. Se opuso a que se otorgaran fondos a la Universidad sin antes haber constatado cuáles eran sus necesidades reales. El Diputado Baudrit Solera defendió la moción señalando que tal garantía constitucional eliminaría el temor ante la incertidumbre provocada por quiénes pudieran llegar a ser gobernantes en el futuro. *“Por cualquier pretexto, ya sea que la Universidad no siga las líneas políticas del régimen, la subvención del Estado bien podría rebajarse o suspenderse, con los perjuicios consiguientes para nuestra Universidad”* (ver Acta de la sesión 154, tomo III, pp. 310-326).

El Diputado Dobles Segreda había expresado que los Representantes Ricardo Esquivel Fernández, Luis Felipe González Flores y Fernando Volio Sancho también se habían manifestado en contra de la moción. A ellos se agregó don Juan José Herrero Herrero. Dijo que había tres mociones que dejaban al Congreso la facultad de dotar a la Universidad como era debido y según conviniera a la capacidad del erario, según lo estableciera el Ministerio de Hacienda, y que había una sola moción para que se estableciera el diez por ciento del presupuesto de Educación. Repitió la idea de que con el aumento que iba a darse a la

Universidad, en pocos años habrían quedado cubiertas las necesidades básicas de la educación primaria (ver Acta de la sesión 154, tomo III, pp. 313, 318, 399 y 400).

Don Luis Dobles, en otra sesión repitió muchos de los argumentos que ya había presentado a consideración de la Asamblea Constituyente respecto a lo que llamó, en forma despectiva, el *diezmo universitario* (ver Acta de la sesión 160, tomo III, pp. 388 y siguientes y pp. 313 y siguientes).

El Representante Baudrit Solera, dando a conocer el enfrentamiento personal que estaba teniendo con el profesor Dobles Segreda, le reprochó haber regalado ya a la Asamblea, en una sesión anterior, ese discurso. Lo calificó como el enemigo número uno de la Universidad e insistió en que la moción no le estaba quitando un solo céntimo al presupuesto de Educación (sesión 160, p. 394).

Lo ideal, dijo el Rector Baudrit, sería dotar a la Universidad de rentas propias y suficientes, pero eso era algo difícil de conseguir en un medio como el nuestro. *“Mientras no se llegue a alcanzar, el único medio que tenemos para preservar a nuestra Universidad de las influencias politiqueras, es aprobando la moción en debate”*. La educación primaria o secundaria no corren ningún riesgo. Mientras que la situación de la Universidad es bien distinta: *“Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podría conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado”* (sesión 160, pp. 394-395).

Otros Representantes —Ramón Arroyo Blanco, Fernando Fournier Acuña, Otón Acosta Jiménez, Rodrigo Facio Brenes y Edgar Rojas Vargas— apoyaron la moción en discusión (sesión 160, pp. 396-399). El Representante Volio Sancho modificó su posición y pasó a estar de acuerdo con la moción propuesta (p. 399).

El Diputado Alberto Morúa Rivera mocionó para que, en caso de que fuera rechazada la propuesta original —que consideraba muy rígida—, se acordara que la contribución del Estado al mantenimiento de la Universidad sería no menor del cinco por ciento, ni mayor del quince por ciento del presupuesto de Educación. El Representante Fernando Vargas Fernández propuso que se modificara la moción en debate para que el Estado dotara de patrimonio a la Universidad y de un conjunto de rentas equivalentes al diez por ciento del presupuesto del Ministerio de Educación Pública (p. 400).

El Representante Baudrit Solera respondió diciendo que las rentas están sujetas a variaciones constantes, en cambio el porcentaje es estable y, además, la creación de nuevos impuestos a favor de la Universidad le crearía enemigos.

El Diputado Everardo Gómez Rojas también había disertado con gran elocuencia en defensa de la autonomía económica de la Universidad (pp. 336-339).

Finalmente, se convino en agregar un transitorio, se sometió a votación la moción y fue aprobado el siguiente texto:

“El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Cota Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la Educación Pública, que se le girará en cuotas mensuales.

Transitorio: Al porcentaje mínimo a que se refiere el artículo ... se llegará así: 6% el año entrante y un uno por ciento anual más en los siguientes de 1951, 1952, 1953 y 1954”.

El paso del tiempo, el crecimiento de la Universidad de Costa Rica y el surgimiento de otras universidades estatales tornaron insuficiente el monto resultante de la aplicación del porcentaje estipulado en la Constitución.

En 1977, mediante ley número 6052, fue reformado el artículo 85 de la Constitución Política para que fuera leído así:

"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias, además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias".

También fue agregado un artículo transitorio con la siguiente redacción:

"Transitorio.- Para los períodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive, se asignará a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, dentro del presupuesto general de gastos del Estado, las subvenciones que sean necesarias para complementar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley N° 5909 de fecha 10 de junio de 1976, los montos globales de operación señalados para esos mismos años de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976 con base en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica.

En cuanto a los gastos de inversión, el Poder Ejecutivo gestionará de común acuerdo con el Consejo Nacional de Rectores, los préstamos internacionales que sean necesarios, y se hará cargo del financiamiento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes, por todo el plazo correspondiente, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales.

La Asamblea Legislativa, a más tardar dentro de los períodos ordinarios de sesiones de 1979 a 1980, establecerá las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar la efectividad de la financiación de la educación superior previstas en el artículo 85, para los años posteriores a 1980."

Esta modificación a la Constitución Política dejó desprotegida a la Universidad. Aunque el Estado quedó obligado a contribuir a su mantenimiento con las sumas que fuesen necesarias, bien podría no haberlas aportado. Fue la norma transitoria la que aseguró el financiamiento de 1977 a 1980 y la Asamblea Legislativa además quedó obligada a *garantizar la efectividad de la financiación* para los años posteriores, mediante la reforma constitucional requerida.

La Asamblea en 1981, en cumplimiento de esa obligación, mediante ley número 6580, aprobó el siguiente texto, que se encuentra vigente:

"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, o 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.

Transitorio.- Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia.”

Este artículo posee una redacción compleja y confusa. El Estado dotará de patrimonio a las Universidades; les creará rentas propias, sin perjuicio de las rentas originadas en ellas. Además, creará y mantendrá un *fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal*. Ese fondo patrimonial nunca fue creado, ni mantenido, ni tampoco administrado por el Banco Central. El financiamiento universitario de hecho proviene, de modo importante, de las negociaciones efectuadas por una “comisión de enlace” integrada por los cuatro Rectores de las Universidades y por cuatro Ministros del Gobierno.

Esta comisión no se encuentra prevista en la norma constitucional. El texto vigente dispone que el organismo coordinador de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará cada cinco años un plan nacional, que tomará en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, sin que quede obligado por él. Ese plan incluirá los egresos de operación y de inversión que las Universidades consideren necesarios. El Poder Ejecutivo queda obligado a incluir, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida señalada en el plan.

El Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES) no debería ser producto de negociación alguna. Ese Fondo es el monto definido por las Universidades, mediante su organismo coordinador (CONARE), que lo comunica al Poder Ejecutivo [no para que lo apruebe, ni para que lo disminuya o ajuste] sino para que lo incorpore como partida en el presupuesto ordinario de egresos de la República.

Como la negociación en la comisión de enlace no existe o, mejor dicho, no debería existir, el párrafo final de este artículo resulta inoperante: no puede haber *diferendo* y, en consecuencia, en ningún caso compete a la Asamblea Legislativa la resolución de desacuerdo alguno.

El aspecto económico de la autonomía universitaria también da origen a que el presupuesto propio de la Universidad deba ser aprobado por el Consejo Universitario (artículo 30, e) del Estatuto Orgánico). No requiere de aprobación adicional alguna, ni mucho menos, de un órgano externo como la Contraloría General de la República. Esta *institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública* (artículo 183 de la Constitución) tiene la atribución de aprobar los presupuestos de las *Municipalidades e instituciones autónomas* (artículo 184,2), pero no de la Universidad que —aunque es autónoma— no está configurada como una de las *instituciones autónomas* a las que se refieren los artículos 188 a 190 de la Constitución Política.

c. La autonomía docente

Luego de haberse referido a los aspectos administrativo y económico de la autonomía universitaria, don Fernando Baudrit también se pronunció sobre la autonomía docente: la libertad de cátedra. “*La libertad de cátedra no es otra cosa que la libertad de expresión, de pensamiento...*” (p. 311), aunque se trata de una libertad específica del ámbito académico universitario. La libertad de expresión del pensamiento se encuentra garantizada por el artículo 28 de la Constitución. También, la libertad de enseñanza (artículo 79).

Cabe hacer algunas consideraciones acerca del contenido de la libertad de cátedra. Aparte de la dimensión docente o de enseñanza de carácter superior, la libertad de cátedra comprende también la libertad en la investigación o en la acción social universitaria. La libertad de cátedra es una garantía frente al autoritarismo, al despotismo, a la dictadura, a la arbitrariedad. Manifestación suya es también la estabilidad en el cargo de los catedráticos o profesores universitarios, cuya inexistencia podría impedirles la libre expresión de sus opiniones, por temor a ser removidos del puesto.

La libertad de cátedra abarca también el derecho de los docentes universitarios a ser remunerados en una forma adecuada a su condición. Un régimen salarial injusto obligaría a labores remuneradas adicionales o, incluso, a renunciar a la labor universitaria para obtener ingresos salariales en otra ocupación, que permita vivir al universitario y a su familia con un mínimo de dignidad.

La libertad de cátedra no debe reñir con un sistema justo de jubilaciones y pensiones. No es admisible que las regulaciones de determinado régimen jubilatorio obliguen, en cierta forma, a los profesores universitarios a acogerse al beneficio y a separarse de sus labores en la Universidad. Los sistemas jubilatorios obligatorios, externos a la Universidad, son regulados por leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa o por normas reglamentarias dictadas por la institución que administra los seguros sociales. Estos sistemas jubilatorios también obedecen a intereses de gremios ajenos a la Universidad. Tampoco es aceptable que las leyes de los sistemas jubilatorios estalezcan la obligación de jubilación al cumplirse determinada edad.

En consecuencia, en esta materia algunas disposiciones legales o reglamentarias tienen fuerte incidencia en la vida universitaria. No solo por generar la salida de personal docente, altamente capacitado o especializado, en algunos casos relativamente joven, hacia el disfrute de la jubilación, sino también por la prohibición impuesta a los universitarios jubilados de establecer relaciones laborales con las instituciones públicas en general, incluyendo a las

Universidades estatales. Estos profesores jubilados no tienen obstáculo alguno en poder ser contratados por Universidades privadas.

La libertad de cátedra tiene asimismo manifestaciones internas en la institución universitaria. Nadie debe cohibirse en el ámbito universitario. Dentro de un clima permanente de respeto, de consideración y de estima, cualquier universitario ostenta la libertad de opinar, de manifestar sus puntos de vista, de debatir respetuosamente, todo ello en un ambiente de sana convivencia, de tolerancia, de aprecio a quienes tienen opiniones distintas. El afán de aprender, de mejorar los conocimientos, de contrastar pareceres, de rectificar cuantas veces sea necesario, de compartir experiencias, de colaborar con otros desinteresadamente, de afrontar tareas comunes, todo ello resulta indispensable en la vida universitaria. El conocimiento de las propias limitaciones personales permite la convivencia académica. La vida universitaria es actividad intelectual continua e incesante. Nunca llega a ser una realidad acabada.

La moción presentada sobre la libertad de cátedra fue aprobada sin mayor discusión por la Asamblea Nacional Constituyente (ver Actas, tomo III, p. 410).

La Universidad en el organigrama estatal

En un organigrama del Estado costarricense se ha esquematizado la ubicación de los numerosos órganos y entes estatales, mostrándose sus vínculos de dependencia. En el más alto nivel se situaban los tres Poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones. Del Poder Ejecutivo se hacían depender los órganos de la administración pública centralizada (los Ministerios), las empresas públicas financieras, las empresas públicas no financieras y las instituciones públicas de servicio. Dentro de estas últimas (como si tuvieran alguna subordinación al Poder Ejecutivo), quedaban incluidas de modo erróneo las cuatro Universidades estatales.

Se trata de un error. La autonomía de la Universidad, conforme lo establece la Constitución Política, no es una simple autonomía administrativa. La autonomía universitaria no es el producto de un proceso de descentralización administrativa. La Universidad tiene autonomía administrativa, pero posee mucho más que eso. La Constitución le confiere plena capacidad jurídica para gobernarse y para organizarse. No se encuentra supeditada, en relación de dependencia alguna, al Poder Ejecutivo. Tampoco, al Poder Legislativo. La autonomía universitaria contiene un aspecto de autonomía política, que excluye la dependencia del Poder Ejecutivo, y otro aspecto organizativo, que excluye la subordinación de la Asamblea Legislativa.

Esto significa que el lugar que la Universidad de Costa Rica ocupa en el organigrama del Estado costarricense se encuentra al más alto nivel: al mismo nivel de los tres Poderes y del Tribunal Supremo de Elecciones.

Algunos países, de los que Costa Rica ha recibido fuerte influencia cultural, carecen de autonomía universitaria con alcances tan amplios. Francia, desde los tiempos napoleónicos, incorporó a las Universidades dentro del aparato centralizado de gobierno y transmitió tal estructura a muchos países, entre ellos a España. La Constitución de este último país “... reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca” (artículo 27.10), es decir, que permite a la ley fijar restricciones o condiciones al ejercicio de esta libertad.

En México, la Constitución dispone que las universidades tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; determinarán sus planes y programas; fijarán los

términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (artículo 3.VII). En este país, las Universidades se encuentran reguladas en cuanto a su organización por leyes emanadas del Congreso correspondiente. Son consideradas como organismos descentralizados del Estado.

La amplia autonomía conferida por la Constitución Política a la Universidad de Costa Rica, calificada también como plena o absoluta, tiene un alcance mucho mayor que la autonomía universitaria de otros países.

En Costa Rica, la Universidad no es una simple *institución autónoma* (instituciones cuya autonomía queda reducida tan solo al aspecto administrativo, ya que carecen de independencia de gobierno y de independencia organizativa —artículo 188 de la Constitución— y, además, se encuentran muy controladas por el Poder Ejecutivo, que designa sus Juntas Directivas y en casi todas también designa a su Presidente Ejecutivo). La Universidad de Costa Rica, como ya ha sido expuesto, tampoco puede ser considerada como una de las *instituciones descentralizadas*. Su descentralización no es solo administrativa, sino también de gobierno y de organización. No se trata de una descentralización, sino de una independencia, de una autonomía plena.

La peculiar naturaleza jurídica de la Universidad de Costa Rica impide que pueda ser estimada como otra institución pública más, a la que puedan o deban aplicarse sin discriminación alguna todas las leyes, todos los reglamentos, todas las directrices o lineamientos del gobierno.

Si bien la Universidad forma parte de la Administración Pública, no está sometida al mismo régimen jurídico aplicable al resto de las instituciones públicas. Su autonomía [de rango constitucional] debe ser respetada en todos sus aspectos. La Ley General de la Administración Pública, al afirmar que esta se encuentra constituida por el Estado y los demás entes públicos, no puede derogar la autonomía universitaria establecida por la Constitución Política.

La definición de *hacienda pública* que haga la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, mediante la cual quedan abarcados todos los fondos públicos, las potestades sobre esos fondos, las normas jurídicas aplicables a esos fondos, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios, no puede menoscabar la autonomía universitaria. En sus relaciones con la Universidad, la Contraloría General debe ceñirse de modo estricto a lo estipulado para ella por la Constitución Política y no puede intentar aplicar leyes que le otorguen atribuciones adicionales. Conforme a la Constitución, a la Contraloría General le compete *contralorear*, es decir, vigilar o fiscalizar. No le corresponde *controlar*, esto es, intervenir, interferir, autorizar, refrendar, sancionar, sustituir, mandar. La Contraloría, en cumplimiento de leyes determinadas, puede controlar a aquellas instituciones públicas que carecen de autonomía constitucional en materia de gobierno y en materia de organización. Pero no puede hacerlo, por las razones ya expuestas, respecto de la Universidad de Costa Rica.

En razón de la peculiar naturaleza jurídica de la Universidad, la *hacienda universitaria* no se confunde ni queda absorbida por la hacienda pública. Por la misma razón, el concepto de Estado como patrono único no es aplicable a los funcionarios universitarios.

Una consideración final

Los distintos aspectos de la autonomía universitaria se implican unos a otros, se encuentran interrelacionados y son inseparables. No se podría entender una independencia de funciones

sin la autonomía del auto gobierno y de la auto organización. Estas dejarían de existir sin la garantía de la autonomía económica y de la plena capacidad jurídica para contratar.

La amplia autonomía conferida por la Constitución Política a la Universidad de Costa Rica conlleva una enorme confianza que la sociedad ha puesto en la institución. Esta confianza no se puede defraudar. La amplia libertad se encuentra acompañada siempre de una acentuada responsabilidad. La *libertad-de*, es decir, la ausencia de vínculos de subordinación o de dependencia, resulta indispensable para la vida universitaria. Todas las actividades universitarias —libres por su naturaleza— tienen una razón de ser, tienen una finalidad. La *libertad-de* solo tiene sentido cuando se encuentra acompañada de la *libertad-para*. La búsqueda permanente de la verdad, el bien, la belleza y la justicia tiene que mostrarse en resultados formativos de las personas y de la sociedad integrada por ellas. Este es el sentido que tiene la autonomía universitaria.

Los resultados de la actividad universitaria no pueden ser cuantificados como si fueran resultados materiales. La labor intelectual, la formación del estudiantado, la investigación básica, los numerosos aportes a la cultura superior, la proyección de la actividad universitaria sobre la sociedad, sobre el país, sobre el continente, sobre el mundo, son resultados muy diferentes a los de una fábrica de producción masiva. En su mayor parte son resultados de naturaleza inmaterial, intelectual o espiritual. La valoración de los resultados de la actividad universitaria debe ser hecha conforme a su naturaleza. Asimismo, la rendición de cuentas a la sociedad debe tener un componente que refleje cuánto más humanas sean las personas y la sociedad, como resultado del influjo de la Universidad.

10 de abril de 2014

Lesiones al gobierno y organización universitarios

Las Universidades públicas poseen plena capacidad jurídica para, entre otras funciones, autogobernarse y auto organizarse.¹ Su régimen de autonomía especial supera en mucho al que corresponde a las *instituciones autónomas*, que se encuentra reducido a independencia administrativa,² con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social que, además de la autonomía administrativa, posee la de gobierno de los seguros sociales,³ aunque carece de atribuciones para darse su propia organización, tema en el que se encuentra supeditada a la ley. Las corporaciones municipales, por su parte, también poseen autonomía administrativa y de gobierno, pero no de organización.⁴

La plena capacidad jurídica que ostentan las Universidades garantiza constitucionalmente el ejercicio de la libertad necesaria para desarrollar en forma directa sus propias actividades, sin necesidad de obtener autorizaciones o aprobaciones de órganos o entes ajenos. Esta capacidad jurídica plena se complementa con una amplia esfera de protección conocida como independencia o autonomía, que impide que órganos o entes, públicos o privados, extraños a las Universidades, puedan interferir en cualquiera de las múltiples actividades universitarias, ya fuese impidiéndolas u obstaculizándolas, o ya fuese imponiendo decisiones, desplazando o sustituyendo a las autoridades legítimas o a los órganos universitarios en el ejercicio de sus funciones y en la atribución de sus competencias.

¹ Ver artículo 84 de la Constitución Política.

² Las instituciones autónomas tienen independencia administrativa pero están sujetas a la ley en materia de gobierno (artículo 188 de la Constitución Política).

³ Ver artículo 73 de la Constitución Política.

⁴ Ver artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Las Municipalidades están sujetas a la organización establecida por la ley (Código Municipal).

Hace pocos años ocurrieron lamentables acontecimientos en algunas Universidades costarricenses, que sufrieron las consecuencias de la arbitrariedad y del despotismo de funcionarios del Poder Judicial y de autoridades de la Fuerza Pública y, por otra parte, de funcionarios de la Contraloría General de la República.

Invasiones policiales a los campus

Algunos meses antes de que una funcionaria de la Contraloría General de la República — como si fuera su superiora jerárquica— comunicara órdenes terminantes al Instituto Tecnológico de Costa Rica (que luego serán comentadas), el campus de la Universidad de Costa Rica fue invadido por varias docenas de miembros del Organismo de Investigación Judicial y de la Fuerza Pública, con una Fiscal del Ministerio Público a la cabeza, con el pretexto de detener a una persona que, supuestamente, había cometido un delito —nunca comprobado—. Esto ocurrió a mediados del mes de abril de 2010.⁵

En mayo de ese mismo año, mediante otro aparatoso operativo, funcionarios del Ministerio Público y agentes del Organismo de Investigación Judicial allanaron oficinas del Instituto Tecnológico de Costa Rica, atendiendo una denuncia interpuesta por la Auditoría interna del propio Instituto sobre supuestos manejos irregulares en el presupuesto.⁶

A ambos acontecimientos, de modo especial al primero, se les dio una enorme cobertura y divulgación por los principales medios de comunicación colectiva. Los periódicos, televisoras y radioemisoras de mayor alcance en el país expusieron lo ocurrido de forma tergiversada, atribuyéndole a las instituciones estatales de educación superior haberse arrogado una inexistente extraterritorialidad y una excesiva autonomía.

Dichosamente, con el paso del tiempo estas noticias fueron perdiendo notoriedad y, poco a poco, los relatos peyorativos para las Universidades terminaron por reducirse y por olvidarse. La mala imagen de las Universidades, injustamente proyectada, se fue diluyendo y podría afirmarse que los daños causados quedaron relegados en el pasado.

A partir de entonces, como siempre se había hecho antes, cualquier operativo policial que fuera necesario practicar dentro de los campus, ha sido coordinado con las autoridades universitarias, quienes han brindado la más amplia colaboración a los agentes del Organismo de Investigación Judicial o de la Fuerza Pública.

La inusitada invasión de fuertes contingentes policiales fue una medida innecesaria, excesiva y absolutamente injustificada. El asunto no pasó a más. La invasión a las Universidades y la

⁵ Cfr. <http://www.vinv.ucr.ac.cr/blog/?p=58> Consultado el 26 de marzo de 2014. Con referencia a ese acontecimiento, el Consejo Nacional de Rectores acordó lo siguiente: “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.*”

⁶ Cfr. <http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/noticias/2010/Mayo/Unidad%20Fraudes%20allano%20oficinas%20administrativas%20del%20TEC-%2020-05.html> Consultado el 26 marzo de 2014.

interferencia que de hecho se dio en algunas de sus actividades cesó en pocas horas y no tuvo mayores consecuencias. En la capacidad jurídica universitaria y en su autonomía no persistió lesión o restricción alguna.

Desafortunadas órdenes giradas al Instituto Tecnológico de Costa Rica

Después de haber ocurrido los acontecimientos relatados, en noviembre de ese mismo año, el Instituto Tecnológico de Costa Rica —institución de educación superior universitaria estatal— sufrió una grave lesión a su capacidad jurídica y autonomía, que pasó inadvertida a los medios de comunicación y a la ciudadanía, pero que ha tenido consecuencias graves que no tienden a diluirse en el tiempo sino a permanecer e incluso a acrecentar la magnitud e intensidad de sus perjudiciales efectos. Se trata de un ilegítimo precedente, que podría repetirse, con lesivas consecuencias, aún más severas.

No es esta la primera vez en que algunos funcionarios públicos violan en forma grave, consciente y deliberada, disposiciones establecidas expresamente en el texto de la Constitución Política. Se rehúsan tanto a reconocer la especial naturaleza de las instituciones universitarias, así como a respetar su alto rango jurídico, de índole constitucional.

El asunto en cuestión consistió en que una funcionaria, Gerente de Área de Servicios Sociales, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, de la Contraloría General de la República, envió una nota a la Directora Ejecutiva de la Secretaría del Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, acompañando un informe preparado por la indicada División sobre mecanismos de control en actividades de vinculación externa realizadas con la colaboración de Fundación Tecnológica de Costa Rica (Fundatec).⁷

La comunicación no emanó del Despacho de la Contraloría General. La funcionaria que envió la nota trabaja como Gerente del Área de Servicios Sociales, que está subordinada a la División de Fiscalización y esta, a su vez, depende del Despacho de la Contraloría General. A la Directora del Departamento Financiero Contable del Instituto Tecnológico también le fue enviada una nota similar.⁸ Los términos contenidos en esas notas provocan, a la vez, asombro y repugnancia.

Asombro, porque es inaudito que una funcionaria de la Contraloría, de tercera o menor categoría, se arrogue atribuciones de impartir o girar órdenes, de supuesto obligatorio cumplimiento, a algún funcionario u órgano del Instituto Tecnológico, con respecto a los que carece absolutamente de relación como superiora jerárquica.

Repugnancia, porque por una elemental cuestión de respeto a las instituciones y a sus legítimos personeros, una subordinada de la Contraloría no puede dirigirse en esos términos a altos funcionarios del Instituto Tecnológico. Es más, ni siquiera la Contraloría General podría haberlo hecho correctamente. Admitirlo sería consentir en un desorden y en una

⁷ La nota se identifica con el protocolo DFOE-SOC-1196 del 29 de octubre de 2010 y el informe con el DFOE-SOC-IF-75-2010 del 19 de octubre de 2010. Ambos pueden ser consultados en la página electrónica de la Contraloría General de la República.

⁸ Mediante nota DFOE-SOC-1195, al Departamento Financiero Contable le fue ordenado lo siguiente: "4.4. (...) Diseñar e implementar controles que garanticen el correcto y oportuno traslado de los recursos por parte de FUNDATEC, correspondientes al FDI y FDU, en los que participen las unidades operativas que ejecutan programas y proyectos en el marco del vínculo remunerado, como contraparte institucional y responsables de su adecuado manejo. Los controles que se diseñen en cumplimiento de esta disposición, deberán ser informados a esta Contraloría General a más tardar el 28 de febrero de 2011..."

desorganización: en una anarquía. Significa indebida interferencia de funcionarios de la Contraloría en la organización y gobierno del Instituto Tecnológico.

Las líneas jerárquicas internas existentes, tanto en la Contraloría General como en el Instituto Tecnológico, deben ser respetadas. Tampoco resultaría legítimo que la Contralora General le ordenara algo al Rector del Instituto Tecnológico. Ella no es su superiora jerárquica, ni él está subordinado institucional, ni jurídicamente a ella.

Además de la improcedencia del envío de la nota comentada, resulta absolutamente inaceptable su carácter prepotente, terminante e imperativo. A continuación se transcriben algunos párrafos de ella, que lo reflejan con claridad:

“La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos y términos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones del órgano contralor. Además, también se requiere que esa Administración le comunique, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área de Seguimiento con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

Se recuerda que las disposiciones señaladas en el aparte 4.3 del informe de cita, son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos y términos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esa disposición en forma injustificada dentro del tiempo dado para ello, se le reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día posteriores al recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación”.

La Contraloría General de la República había realizado un estudio en el Instituto Tecnológico de Costa Rica con el fin de evaluar los mecanismos de control establecidos en su actividad de vinculación externa remunerada, que desarrolla mediante la Fundación Tecnológica de Costa Rica.

La mencionada funcionaria de la Contraloría General, atribuyéndose facultades de superior jerárquico sobre el Instituto Tecnológico —facultades de las que carece absolutamente— giró órdenes concretas dirigidas tanto al Presidente de la Asamblea Institucional Representativa, como a la propia Asamblea Institucional Representativa.⁹

⁹ En el citado informe DFOE-SOC-IF-75-2010 fueron indicadas como órdenes de acatamiento obligatorio, además de otras, las siguientes:

“4.1. Al Presidente de la Asamblea Institucional Representativa:

Se advirtió expresamente en la nota que las órdenes giradas son de *acatamiento obligatorio*, que su incumplimiento será reputado *falta grave*, que podrá dar origen a la aplicación de sanciones y que contra el informe caben los *recursos ordinarios de revocatoria y apelación*.

Existe deber de obediencia o de *acatamiento obligatorio* en aquellos casos en los que quien gira la orden lo hace en ejercicio de sus funciones legítimas y la persona a quien se gira la orden se encuentra jurídicamente subordinada a la primera.¹⁰ En el caso de desobediencia a

a) *Convocar a la Asamblea Institucional Representativa, dentro de los 3 días hábiles posteriores al recibo de este informe a una sesión extraordinaria a realizarse a más tardar el 16 de diciembre de 2010, a efectos de que ese órgano conozca las disposiciones emitidas a esa Asamblea y tome el acuerdo correspondiente, según lo solicitado en la disposición 4.2 a). Deberá remitirse a esta Contraloría copia de la convocatoria realizada antes del 30 de noviembre de 2010.*

b) *Incluir dentro de la convocatoria y en el orden del día para las sesiones ordinarias de marzo y setiembre de 2011, el asunto relativo a las modificaciones al Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa, solicitadas a la Asamblea institucional Representativa en la disposición 4.2 b) de este informe. Deberán remitirse a esta Contraloría General, las respectivas convocatorias y orden del día, el 15 de febrero de 2011 para la primera y el 16 de agosto de 2011 para la segunda.*

4.2. A la Asamblea Institucional Representativa:

a) *Dictar acuerdo para que en forma inmediata se prohíba el desempeño simultáneo de las funciones de Coordinador General y Coordinador de Proyecto (específico) por parte de una sola persona, con el propósito de fortalecer el control de los programas y proyectos y dar cumplimiento a lo que establece la norma No. 2.5.3 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, mientras se realizan las modificaciones al Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa. El acuerdo que se dicte en cumplimiento de esta disposición, deberá tomarse en la próxima sesión extraordinaria a realizar por ese órgano, y ser comunicado a esta Contraloría General a más tardar el 17 de diciembre de 2010.*

b) *Dictar acuerdo mediante el cual se ordene la modificación del Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa de forma tal que se definan claramente las funciones del Coordinador General y del Coordinador de Proyecto (Específico) y se prohíba en forma terminante el desempeño simultáneo de esos puestos por parte de una sola persona, con el propósito de fortalecer el control de los programas y proyectos, dar cumplimiento a lo que establece la norma No. 2.5.3 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización y prevenir situaciones que podrían ir en detrimento del vínculo remunerado del ITCR. El acuerdo que se dicte en cumplimiento de esta disposición, deberá tomarse en la sesión ordinaria a realizar en marzo de 2011 y ser comunicado a esta Contraloría General a más tardar el 15 de abril de 2011. Asimismo, la modificación que se realice al Reglamento deberá aprobarse en la sesión ordinaria a realizar en setiembre de 2011 y comunicarse a esta Contraloría General a más tardar el 15 de octubre de 2011. Al respecto, obsérvese el comentario 2.1.2 a) de este informe."*

También fueron giradas otras órdenes al Departamento Financiero Contable y a la Directora Ejecutiva de FUNDATEC.

¹⁰ El delito de desobediencia se encuentra tipificado por el artículo 314 del Código Penal: "Se impondrá prisión de seis meses a tres años, a quien no cumpla o no haga cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional o por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya comunicado personalmente, salvo si se trata de la propia detención." A este delito hace referencia el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Sin embargo, en la nota en cuestión no se alude en modo alguno a esta figura penal, sino únicamente a las sanciones previstas por el artículo 69 de dicha Ley Orgánica. El delito de desobediencia presupone la existencia de un legítimo deber de obediencia que, en este asunto, no se da. La funcionaria del Área de Servicios Sociales de la Contraloría carece de facultades para girar órdenes a funcionarios u órganos del Instituto Tecnológico.

las órdenes de la Contraloría, éstas serán reiteradas por una sola vez, fijándose plazo para su cumplimiento, y de persistir la desobediencia, se reputará falta grave, originando la suspensión o destitución del infractor.¹¹

Sin embargo, la Contraloría General carece de facultades legales para suspender o destituir a quien hubiese desobedecido sus órdenes. Una vez terminado el proceso administrativo en la Contraloría General, esta deberá enviar el expediente al jerarca del sujeto pasivo infractor para que sancione directamente al servidor público o al empleado encausado, así como al superior rebelde.¹²

Si el funcionario rebelde fuera el jerarca, el expediente será enviado a la Presidencia de la República o al órgano que corresponda para que resuelva lo pertinente.¹³

La autonomía universitaria, consagrada en el artículo 84 de la Constitución Política, impide absolutamente a la Presidencia de la República interferir en el gobierno, en la estructura, en las decisiones o en las actividades universitarias y, con mucho mayor razón, le impide aplicar sanciones o destituciones a los funcionarios universitarios. Como la Asamblea Institucional Representativa es la más alta autoridad en el Instituto Tecnológico de Costa Rica,¹⁴ no existe posibilidad de que algún otro órgano o ente pudiera obligarla a adoptar determinado comportamiento.

Por otra parte, la posibilidad de establecer recursos ordinarios contra resoluciones dictadas por funcionarios de la Contraloría General de la República no convierte a esta en un tribunal administrativo, ni dota al “*Despacho Contralor*” de posición jerárquica sobre las Universidades estatales, ni le confiere atribuciones para dictar órdenes, ni criterios *vinculantes*, así como tampoco para suplantar en forma alguna a las autoridades universitarias en la toma de decisiones.

Las órdenes precisas dirigidas por la Gerente del Área de Servicios Sociales de la Contraloría General al Presidente de la Asamblea Institucional Representativa pueden ser desglosadas de la siguiente manera:

- 1) convocar a sesión extraordinaria de Asamblea Institucional Representativa dentro de los tres días siguientes;
- 2) celebrar sesión extraordinaria antes del 16 de diciembre de 2010;
- 3) en tal sesión, como punto único de la agenda, deberá conocerse y aprobarse la prohibición del desempeño simultáneo de funciones de Coordinador General y Coordinador de Proyecto por parte de una misma persona;
- 4) enviar la convocatoria a la Contraloría General antes del 30 de noviembre de 2010;

¹¹ Así lo establece el mencionado artículo 69. Antes de “imponer” la sanción al infractor, la Contraloría dará audiencia para que justifique el incumplimiento y vencido el plazo, resolverá.

¹² Artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

¹³ Así se dispone en el último párrafo del este artículo 70. Estas atribuciones a la Presidencia de la República se corresponden con las facultades que le otorga la Ley General de la Administración Pública: “*Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada*” (artículo 26, inciso b). También compete a la Presidencia de la República resolver los motivos de abstención de un órgano administrativo que carezca de superior jerárquico (artículos 232 y 234).

¹⁴ La Asamblea Institucional Representativa es la máxima autoridad de esta institución. Artículo 5 del Estatuto Orgánico. Cfr <http://www.itcr.ac.cr/reglamentos/Consultas/consultarR1.asp?n=419> Consultado el 26 de marzo de 2014.

- 5) convocar a sesiones ordinarias de la Asamblea Institucional Representativa para marzo y setiembre de 2011 e incluir en la agenda el conocimiento y la aprobación de la modificación al Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa, para definir las funciones del Coordinador General y del Coordinador de Proyecto y para prohibir el desempeño simultáneo de ambos puestos por una misma persona;
- 6) enviar a la Contraloría General la convocatoria y la agenda para la primera sesión ordinaria, antes del 15 de febrero de 2011; y
- 7) antes del 16 de agosto de 2011, enviar a la Contraloría General la convocatoria y la agenda para la segunda sesión ordinaria.

A la Asamblea Institucional Representativa, la Gerente de Área de Servicios Sociales ordenó de modo terminante lo siguiente:

- 1) conocer y aprobar la prohibición del desempeño simultáneo de funciones de Coordinador General y Coordinador de Proyecto por parte de una misma persona; y
- 2) conocer y la aprobar la modificación al Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa, para definir las funciones del Coordinador General y del Coordinador de Proyecto y para prohibir el desempeño simultáneo de ambos puestos por la misma persona.

Resulta inconcebible y descabellado que una funcionaria de la Contraloría General desconozca la plena capacidad jurídica que tiene la Institución para darse su propio gobierno y la plena capacidad jurídica que tiene para darse su propia organización. No solo desconoce el contenido del artículo 84 de la Constitución Política, sino que ilegítimamente se arroga, ella misma, tales facultades de gobierno y de organización, interfiriendo en ellas y atribuyéndoselas, y en consecuencia, desplazando a quienes sí tienen asignadas de modo legítimo tales atribuciones y competencias.

La convocatoria a sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Institucional Representativa, que ha hecho esta funcionaria, es un acto absolutamente nulo, además de grotesco y ridículo. Lo mismo cabe decir, y con mayor motivo, respecto a la convocatoria indirecta —mediante la imperativa orden dirigida por ella al Presidente del órgano—. Convocar a sesiones y fijar los puntos de la agenda son actividades propias de gobierno, de gobierno universitario en este caso, y jamás podrían ser consideradas sensatamente como atribuciones de quien —como funcionaria de la Contraloría General— a lo sumo podría ejercer algunas funciones de simple fiscalización o de mera vigilancia.

La redacción de la agenda de cualquiera de las sesiones que hubiera formulado esta funcionaria —ajena y extraña al Instituto Tecnológico— habría corrido la misma suerte de nulidad, ridiculez y extravagancia que la convocatoria efectuada por ella. Del mismo modo, ella no podría pretender actuar indirectamente, mediante órdenes giradas al Presidente de este alto órgano de la institución.

Esta misma funcionaria también pretendió que la Asamblea Institucional Representativa estaba obligada a prohibir el desempeño simultáneo de funciones de Coordinador General y de Coordinador de Proyecto. ¿Cómo puede quedar obligada a hacer esto una Asamblea Institucional? ¿Quién lo otorgó atribuciones a esta funcionaria —de tercera o menor categoría— para someter la Asamblea a su voluntad? Si ella hubiera poseído tanto poder, ¿por qué no estableció la prohibición ella, por sí misma? Nuevamente afloran la nulidad, lo grotesco, lo ridículo y lo arbitrario. No se preocupó esta funcionaria por averiguar si la Asamblea Institucional tenía o no facultades para establecer una prohibición tal, por simple acuerdo. De la lectura del Estatuto Orgánico no se desprende que la Asamblea Institucional

Plebiscitaria tenga atribuciones o competencias para ello.¹⁵ Para que una prohibición pudiera tener efectos, debería estar contenida en un texto normativo, ya fuera en un reglamento institucional o en el Estatuto Orgánico y estas normas jurídicas tienen un procedimiento especial para su reforma.

La Asamblea Institucional Representativa carece de facultades para dictar una prohibición general. Tampoco posee facultades para modificar reglamentos. Aunque este alto órgano estuviera sujeto a las órdenes de la funcionaria de Servicios Sociales de la Contraloría —que no lo está—, ocurre que no podría modificar el Reglamento para la Vinculación Remunerada Externa, con el propósito de definir las funciones del Coordinador General y del Coordinador de Proyecto y para prohibir el desempeño simultáneo de ambos puestos por una misma persona, como le fue ordenado por la citada funcionaria. La competencia para “aprobar, promulgar y modificar los reglamentos generales necesarios para el funcionamiento del Instituto, así como los suyos propios...” corresponde al Consejo Institucional.¹⁶

La Constitución Política otorga a las Universidades públicas independencia en sus funciones, en todas sus funciones, incluyendo las funciones de gobierno y de organización y, además, para complementar tal independencia, les otorga plena capacidad jurídica para darse su propio gobierno y su propia organización.

Una acción de inconstitucionalidad

El Instituto Tecnológico de Costa Rica —institución universitaria estatal— interpuso una acción de inconstitucionalidad contra los citados oficios DFOE-SOC-1196 del 29 de noviembre y DFOE-SOC-IF-75-2010, emitidos por una mencionada funcionaria de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, por considerar que violaban las disposiciones constitucionales que resguardan la autonomía universitaria.

Inicialmente el Instituto Tecnológico había interpuesto un recurso de amparo contra la comunicación recibida de la Contraloría General. En el expediente respectivo, la Sala Constitucional dio un plazo para que se interpusiese una acción de inconstitucionalidad. Esta acción fue presentada. Ante reparos de la Contraloría General, la Sala Constitucional indicó que no era procedente la vía de amparo debido a que no se estaba discutiendo la infracción a derechos fundamentales, sino que correspondía al ámbito de la inconstitucionalidad, por reclamarse contra la lesión a competencias constitucionalmente establecidas para una institución de educación superior estatal.¹⁷

A continuación se hacen algunos comentarios sobre la resolución de la Sala Constitucional número 9215 del año 2012,¹⁸ que rechazó una acción de inconstitucionalidad presentada por el Instituto Tecnológico de Costa Rica contra algunas órdenes giradas por la Contraloría General.¹⁹

¹⁵ Cfr. Artículo 11 del Estatuto Orgánico.

¹⁶ Cfr. Artículo 18, inciso f), del Estatuto Orgánico. No compete al Consejo Institucional la materia referente a reglamentos sobre “... *funcionamiento de la Asamblea Institucional Representativa y del Congreso Institucional*”.

¹⁷ Cfr. Considerando I de la resolución número 9215 dictada por la Sala Constitucional a las 14:30 horas del 17 de julio de 2012, expediente número 11-007916-0007-CO.

¹⁸ Resolución dictada a las 14:30 horas del 17 de julio de 2012.

¹⁹ La Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su artículo 73, inciso b), también permite la interposición de la acción de inconstitucionalidad contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, que infrinjan alguna norma o principio constitucional, siempre que no fueren susceptibles de los recursos de

Las importantes atribuciones y facultades —constitucionales y legales— que competen a la Contraloría General con respecto a la hacienda pública no pueden desconocer ninguno de los ámbitos o aspectos de la autonomía otorgada por la Constitución Política a las Universidades estatales.²⁰

En criterio del Instituto Tecnológico, tales órdenes al Directorio de la Asamblea Institucional Representativa, máxima autoridad institucional, para convocar a sesión de Asamblea, dejan de lado la independencia para el desempeño de sus funciones que establece el artículo 84 constitucional a favor de las Universidades y la posibilidad de darse su organización y gobierno propios. Al mismo tiempo, infringe el contenido de la normativa interna universitaria en cuanto a plazos, calendarios y otros elementos.

De igual forma, el Instituto Tecnológico alegó que la orden de adoptar inmediatamente un acuerdo para prohibir el desempeño simultáneo de funciones de Coordinador General y Coordinador de Proyecto por una misma persona, que debía dictarse en la próxima sesión extraordinaria y comunicarse su cumplimiento a la Contraloría a más tardar el 17 de diciembre de 2010, así como la orden a la Asamblea de aprobar una modificación reglamentaria relacionada con el tema de las coordinaciones generales y las coordinaciones de proyectos específicos, no solo constituyen una intromisión en la organización de la Universidad, que impide la debida discusión y deliberación de la Asamblea como ente plural y democrático, sino que también transgrede la normativa interna, ya que el Reglamento vigente contempla una fórmula que, en criterio de dicha Institución, lograba satisfacer de forma suficiente las exigencias requeridas sobre control interno. En el informe de la Contraloría se hizo caso omiso de ello y se ordenó adoptar una estructura particular que cercena el poder de auto organización concedido por la Constitución a la Institución.

Rango constitucional o rango legal de las normas jurídicas

En el Considerando III de la mencionada resolución número 9215, la Sala Constitucional señaló que:

“... no existe duda para [las] partes ni tampoco para esta Sala, respecto del contenido de competencia que la Constitución Política costarricense ha atribuido a la Contraloría General de la República, consistente en vigilar la forma en que las instituciones públicas disponen de los fondos públicos, con la finalidad de asegurar a la sociedad que la disposición de tales dineros sea correcta, es decir, acorde con las normas y principios constitucionales y legales establecidos para el manejo de la Hacienda Pública...”

hábeas corpus o de amparo. La acción de inconstitucionalidad se dirige, principalmente, contra las leyes y otras disposiciones generales contrarias a la Constitución Política.

²⁰ Las Universidades estatales costarricenses son cinco: la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional Autónoma, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Técnica Nacional. Esta última no participa aún del financiamiento proveniente del Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES). Ver artículo 85 de la Constitución Política.

La Constitución Política, sin dejar margen a duda alguna, establece que a la Contraloría General, entre otras cosas, le compete vigilar la hacienda pública²¹ y examinar, glosar y fenecer las cuentas del Estado y de los funcionarios públicos (artículos 183 y 184). Pero la Constitución Política no dice —como erróneamente lo afirma la Sala Constitucional— que tal vigilancia verse sobre la conformidad de la disposición de los fondos públicos con las *normas y principios legales* establecidos para el manejo de la hacienda pública.

Se podría admitir que la Constitución Política está presuponiendo una *vigilancia* sobre la correcta y responsable utilización de la hacienda pública, pero es inadmisibles que junto a la función de vigilancia (constitucionalmente establecida) se coloque arbitrariamente una función de *control* como si estuviera estipulada por la carta magna.

No se trata de que la Contraloría General, al vigilar, constate en igual forma e indiscriminadamente la conformidad con normas y principios legales establecidos, en general, para todos los órganos y entes públicos, sino de que constate la conformidad con las normas y los principios legales *aplicables* a las Universidades estatales, conforme a la naturaleza jurídica que les ha sido dotada por la Constitución Política.

Resulta absolutamente inaceptable que, so pretexto de establecerse normas y principios legales respecto a la vigilancia de la hacienda pública, se menoscaben aspectos esenciales de la autonomía universitaria, tales como la plena capacidad jurídica que poseen las Universidades estatales al tenor de la Constitución Política para organizarse y para gobernarse.

Aunque el inciso 5º del artículo 184 de la Constitución amplía los deberes y atribuciones de la Contraloría General a “... *Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen*”, no significa ello que estas otras normas de carácter pura y simplemente legal adquieran rango de disposiciones constitucionales. En el texto restante de la Constitución Política no existen otras normas que otorguen funciones adicionales a la Contraloría General, con excepción de lo dispuesto por los artículos 179, 180 y 181, ninguno de los cuales se refiere a *control*.

Es necesario distinguir y separar las normas de rango constitucional de otras normas de rango puramente legal. Los Magistrados de la Sala Constitucional confunden ambos tipos de normas y a todo ese confuso conjunto —indebidamente mezclado— le otorgan un único e idéntico rango constitucional. Las normas superiores de orden constitucional no pueden entremezclarse indistintamente con las normas inferiores de naturaleza legal. La Sala Constitucional no puede “constitucionalizar” normas legales ordinarias o comunes.

La Contraloría General posee funciones o atribuciones otorgadas directamente por la *Constitución Política*, que tienen igual rango jurídico que el de la autonomía universitaria. La Universidad estatal, no obstante su autonomía, está sujeta a la *vigilancia* de la Contraloría General y a la *rendición de cuentas*, que sí están contempladas en la Carta política fundamental.

La Contraloría General, además, posee muchas otras funciones o atribuciones provenientes de *leyes ordinarias*, subordinadas a la Constitución, que no están ubicadas sobre la autonomía universitaria constitucional. Al contrario: tales normas legales están subordinadas a las normas de rango constitucional, que incluyen —claro está— las normas constitucionales sobre autonomía universitaria. Estas otras funciones o atribuciones de naturaleza legal común u ordinaria de la Contraloría General no pueden restringir la autonomía universitaria, ni la

²¹ De modo deliberado escribo la expresión “hacienda pública” sin mayúsculas. No se trata de un nombre propio, ni de una entidad, ni de un órgano, sino de un simple conjunto o universalidad patrimonial. La misma razón vale para las palabras erario, tesoro o fisco.

facultan para interferir en ella. Ninguno de los aspectos o facetas integrantes de la autonomía universitaria —a los que se hará referencia más adelante— puede resultar disminuido, condicionado o restringido por las funciones o atribuciones de la Contraloría General provenientes de *leyes comunes u ordinarias*.

Las presentes consideraciones, aunque elementales, son muy importantes al analizar y comparar el ámbito de competencia —de conformidad con lo estipulado por la Constitución Política— que corresponde a las Universidades estatales y el que se asigna a la Contraloría General.

Los deberes y funciones atribuidos por las normas *legales* a la Contraloría General de la República (subordinadas a la Constitución Política) no le otorgan facultad alguna para interferir en los ámbitos de competencia universitarios otorgados por disposición *constitucional* expresa.

Las atribuciones de la Contraloría General que provengan, no directamente de la Constitución Política, sino de normas de rango *legal*, tales como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República o la Ley General de Control Interno, no disminuyen ni mucho menos prevalecen sobre las normas *constitucionales* (y por ello superiores) referidas a las Universidades estatales.

Si la Constitución Política, en determinados artículos, hace referencia a la ley, esto no significa que tal *ley* adquiera carácter de norma constitucional, ni de lo que se ha dado en llamar *derecho de la Constitución*.²² Los deberes y funciones de la Contraloría General, provenientes de leyes, no son deberes ni funciones de rango constitucional, sino de rango legal y, por tanto, no pueden prevalecer sobre normas de la Constitución Política, como las que consagran la autonomía universitaria.

Controlar no es lo mismo que contralorear

No se trata de un galimatías, ni de un juego de palabras. Controlar no es lo mismo que contralorear. Al afirmarse que a la Contraloría General de la República le corresponde, por su propia naturaleza y primordialmente, el ejercicio del control, se está incurriendo en un lamentable error.

La función de controlar no equivale a la función de contralor. Son palabras con una escritura parecida, pero con un significado diferente.

La voz *contraloría* es un término americano (proveniente de *contralor*) y significa, en una única acepción, *órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos*.²³ La expresión *contralor*, de la cual procede, significa, en su tercera acepción, *funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales*.²⁴

²² Muchas disposiciones de la Constitución Política hacen remisión a la ley. Ver artículos 14, 17, 19, 23, 24, 26, 29, 31, 41, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 58, 59, 73, 74, 78, 80, 82, 92, 95, 96, 102 (inciso 10), 105, 147, 152, 154, 159, 162, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 186 y 188.

²³ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, versión digital, 22ª ed. (2011) consultado el 28 de febrero de 2014 en http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=graf%EDA&val_aux=&origen=REDRAE En la 21ª edición, impresa, (Madrid, 1992), la voz *contraloría* significa “*en algunos países de América, servicio encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos*”.

²⁴ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, versión digital, 22ª ed. (2011) consultado el 28 de febrero de 2014 en http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=graf%EDA&val_aux=&origen=REDRAE La

El término *control* (del francés *contrôle*), por su parte, en una primera acepción significa *comprobación, inspección, fiscalización, intervención*; como segundo significado es *dominio, mando, preponderancia*; y como tercer concepto, *oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla*.²⁵

La función propia y específica de la Contraloría General de la República es la de *contralorear*, no la de *controlar*. Esto no constituye una disquisición baladí, ni una mera cuestión terminológica o lingüística. Tal distinción tiene importantísimas consecuencias jurídicas.

La Constitución Política costarricense, a la Contraloría General de la República, que es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, le otorga funciones específicas de vigilancia y de fiscalización,²⁶ es decir, de *contralorear*, no de *controlar*. Se trata fundamentalmente de funciones de vigilancia de la *hacienda pública* y de fiscalización de la *ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República*. También le compete *examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación*. Además, tiene la misión de *examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos*. Las funciones otorgadas por la Constitución Política se relacionan, todas, con la fiscalización y la vigilancia, no con el control.

También establece la Carta Fundamental que son atribuciones de la Contraloría *las demás que esta Constitución o las leyes le asignen*.²⁷ Tal como se expuso antes, algunas leyes otorgan a la Contraloría atribuciones de control, que no se funden ni confunden con las atribuciones de contralor.

Las facultades de control que posee la Contraloría General le han sido atribuidas por leyes ordinarias.²⁸ Estas atribuciones o competencias relacionadas con el control no poseen rango constitucional, ni pueden ser asimiladas a las atribuciones establecidas directamente por la Constitución Política. Las fuentes de las que emanan estas variadas atribuciones no son equivalentes. Una fuente es la Constitución y otra, la ley ordinaria.

palabra contralor deriva del francés *contrôleur*. En la 21ª edición, impresa, (Madrid, 1992), el término contralor significa “*en algunos países de América, funcionario encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos oficiales*”. Además, el verbo *contralorear* significa “*poner el contralor su aprobación, o refrendar los despachos de su oficio*”.

²⁵ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, versión digital, 22ª ed. (2011) consultado el 28 de febrero de 2014 en http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=graf%EDA&val_aux=&origen=REDRAE Según la 21ª edición, impresa, (Madrid, 1992), la palabra *controlar* (del francés *contrôler*) significa “*ejercer el control*”.

²⁶ Ver artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

²⁷ Así lo dispone el inciso 5º del artículo 184. La Constitución establece algunas pocas funciones más: ver artículos 179, 180 y 181. En el párrafo segundo del inciso 1º del artículo 184 se estipula que “*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*.” Es muy importante distinguir las funciones que la Constitución Política otorga a la Contraloría General de otras funciones, adicionales, que la ley común u ordinaria le atribuya. No debe confundirse el rango constitucional con el nivel puramente legal. Lo establecido por el inciso 5º del artículo 184 no otorga carácter constitucional a las competencias o funciones dispuestas por una ley común (subordinada a la Constitución).

²⁸ Ver Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 del 7 de setiembre de 1994 y Ley General de Control Interno N° 8292 del 31 de julio de 2002.

La autonomía universitaria no es un régimen de excepción

A las Universidades estatales, por el solo hecho de ser instituciones públicas, no se les puede incorporar —de modo indiscriminado e indistinto— dentro del conjunto general constituido por todos los órganos y entes públicos, desconociéndose o ignorándose sus notas esenciales o características. A las Universidades estatales no se les puede aplicar, a ciegas, cualquier ley, cualquier decreto o cualquier directriz gubernamental.

No se trata de que las Universidades estatales pretendan ostentar un *régimen excepcional* frente a las demás instituciones públicas, como si todas fueran iguales, como si todas ostentaran una naturaleza jurídica idéntica, como si todas estuvieran vinculadas a un único ordenamiento jurídico. La naturaleza jurídica peculiar de la Universidad estatal resultante, tanto de la esencia propia de la Universidad, como del especial régimen jurídico —acorde con esa esencia propia— establecido en la Constitución Política, impide que se le pueda considerar con otra institución pública, sin más, o como una institución pública común inexorablemente sometida a todas las normas legales y reglamentarias.

Si se tratara de un régimen legal excepcional, sería necesario que en cada ley o reglamento se estipulara —de modo expreso— que esas normas no fueran aplicables a la Universidad estatal. Tendría que existir una razón suficiente para establecer la situación de excepción. Las leyes son obligatorias y no cabe alegar su desconocimiento.²⁹ Todas las personas físicas son iguales ante las leyes y es inadmisibles cualquier discriminación contraria a la dignidad humana.³⁰ Con respecto a las personas jurídicas no puede predicarse la misma igualdad. Los regímenes de Derecho privado y de Derecho público son diferentes. Y, dentro del Derecho público, no todas las instituciones son iguales, ni a todas se les aplican las leyes en forma idéntica. A instituciones desiguales no se les pueden aplicar todas las mismas disposiciones.

El régimen de privilegio estriba en la exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de su superior o por determinada circunstancia propia.³¹ En el caso de la Universidad estatal, las ventajas especiales de que goza, provienen —no de concesión graciosa o temporal de algún ente superior— sino de sus circunstancias propias: peculiar esencia y especial régimen jurídico. No se trata de privilegios.

Por encima de la Universidad estatal costarricense no existe un solo ente u órgano superior al que se encuentre subordinada. Está supeditada a la Constitución Política, a sus normas y principios, pero no a ente u órgano alguno. En el organigrama del Estado costarricense, en el nivel más alto se encuentran los tres Poderes de la República y también el Tribunal Supremo de Elecciones. La Universidad estatal, con gobierno y organización propios, no se encuentra subordinada a ninguno de esos Poderes, ni al Tribunal electoral, en el ámbito de sus funciones³² y se ubica, por tanto, en ese mismo nivel supremo. Esta afirmación podría parecer exagerada o presuntuosa, pero se ciñe estrictamente a la realidad jurídica y al especial régimen jurídico aplicable.

²⁹ Artículo 129 de la Constitución Política.

³⁰ Artículo 33 *ibid.*

³¹ Voz “privilegio” en Diccionario de la Real Academia Española, (21ª edición, Madrid, 1992).

³² El artículo 84 de la Constitución Política otorga a la Universidad estatal, entre otros extremos, “... *independencia para el desempeño de sus funciones...*”. Se trata de funciones relacionadas con la cultura superior y con la educación superior universitaria. Corresponde a la propia Universidad definir cuáles son todas esas funciones y qué extensión y profundidad deben tener las actividades propias de docencia, investigación y acción social. Esas funciones comprenden, asimismo, el gobierno, la organización y la contratación.

Precisamente, la autonomía universitaria constitucionalmente conferida y el más alto grado a nivel jerárquico ocupado por la Universidad estatal en el organigrama del Estado, hacen que la institución universitaria sea partícipe activa directa de alguna porción importante de la soberanía,³³ del gobierno, o de la *potestad pública* costarricenses. Así también corresponde, dentro de su esfera de competencia, al Poder Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa, a los tribunales de la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal Supremo de Elecciones.

La autonomía universitaria, calificada como especial, es completa y distinta de la autonomía propia de los entes descentralizados (o instituciones autónomas) y significa que las Universidades estatales, como lo indica una conocida resolución de la Sala Constitucional,

“... están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado, que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución): pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (...) Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria 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...”³⁴

En esa misma resolución fueron analizados los límites a la potestad legislativa en relación con la autonomía universitaria. A la Asamblea Legislativa

“... le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley...”³⁵

³³ Al afirmarse que la Universidad pública ejerce de algún modo una porción importante de la soberanía no se está incurriendo en el delito de traición a la Patria (artículos 2 y 3 de la Constitución Política), sino que se está significando el carácter soberano que corresponde a la institución universitaria. La Real Academia Española de la Lengua otorga a la voz “soberano, na” las siguientes acepciones: “ 1. adj. Que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente. Apl. a pers., u. t. c. s. // 2. adj. Elevado, excelente y no superado.// 3. adj. ant. Altivo, soberbio o presumido.” Cfr. http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=soberano&val_aux=&origen=REDRAE Consultado el 26 marzo de 2014. (Diccionario de la Real Academia Española, 23a edición). Esta antigua tercera acepción no es aplicable, pero sí las dos primeras. En consecuencia, puede hablarse con propiedad del ejercicio directo de la soberanía por parte de la Universidad estatal.

³⁴ Sala Constitucional, resolución número 1313 de 1993, considerando VI.- SIGNIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA.

³⁵ Sala Constitucional, resolución número 1313 de 1993, considerando VII.- LOS LÍMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. Ver también

A esto —potestades administrativas y docentes— deben agregarse todos los restantes aspectos o facetas de la autonomía universitaria, que se expondrán más adelante y que resultan inseparables unos de otros, constituyendo un todo armónico e indivisible que no se puede fraccionar.

Pareciera existir una antinomia entre los artículos 84 y 88 de la Constitución Política en cuanto el primero otorga *independencia en sus funciones*, y en tanto el segundo admite la posibilidad de intervención de la Asamblea Legislativa en las *materias puestas bajo la competencia de la Universidad*. La independencia conferida en tema de funciones, materias o competencias atribuidas a la Universidad es tan amplia que, en efecto, impide que se configure tal antinomia. La autonomía universitaria no puede ser restringida, ni condicionada por normas legales emanadas de la Asamblea Legislativa. La expresión *materias puestas bajo la competencia de la Universidad* se refiere a materias o funciones adicionales a las que por su propia naturaleza competen a la Universidad estatal. Estas funciones adicionales tendrían que ser objeto de aceptación libre y voluntaria de la Universidad estatal. No es posible que por ley se le impongan funciones adicionales a estas instituciones, ni que se desnaturalicen sus funciones peculiares y propias.

La autonomía universitaria, dentro de sus justos límites, impide la intervención de la Asamblea Legislativa en cualquiera de sus mencionados aspectos o facetas, que serán examinados a continuación. No se trata de un régimen de excepción, ni de privilegio, sino de la necesaria y legítima aplicación de especiales disposiciones de la Constitución Política. Más que de *inmunidad* universitaria ante el Poder Legislativo pareciera más propio deber hablarse de *incompetencia* legislativa en el ámbito de la autonomía universitaria.³⁶ No se trata de que la autonomía universitaria constituya una excepción a la aplicación de una regla general, sino de que la regla general *no es aplicable* a la Universidad debido al régimen jurídico peculiar que la regula.

La autonomía universitaria no es consecuencia de un régimen de excepción a la aplicación del ordenamiento jurídico costarricense, ni de privilegio alguno, sino que es el resultado del ordenamiento jurídico *aplicable* conforme a la naturaleza de esa autonomía.

Si a una institución, como lo es la Universidad estatal costarricense, la Constitución Política — y no una simple ley— le ha conferido una naturaleza jurídica peculiar, notablemente diferente de la naturaleza de las restantes instituciones públicas, tanto centralizadas como autónomas o descentralizadas, ello significa que no puede sufrir un trato igualitario y que no puede ser

resolución de la Sala Constitucional número 6256 de 1994, de 9:00 horas del 25 de octubre de 1994. Las leyes a las que se refiere el artículo 88 de la Constitución, relacionadas con *las materias puestas bajo la competencia* de la Universidades estatales, aunque resulte evidente manifestarlo, son leyes ordinarias o comunes y no pueden derogar, ni modificar el régimen constitucional propio de dichas instituciones de cultura superior.

³⁶ La señora Subcontralora, hoy Contralora General, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, expresó que el Instituto Tecnológico accionante planteaba una visión distorsionada de la autonomía, incompatible con la fiscalización de fondos públicos de las Universidades y que tal labor no puede ser estorbada por autonomías o ámbitos funcionales. También expresó que no existen inmunidades legislativas, ni soberanías, ni extraterritorialidades a favor de las Universidades. El Instituto accionante no argumentó la extraterritorialidad en momento alguno, lo que convierte en superfluo este punto del argumento de la señora Subcontralora. Para refutar todas sus afirmaciones, basta leer bien y con atención el texto de la Constitución Política. El Instituto Tecnológico no ha obstaculizado las tareas de *vigilancia o de fiscalización* —de rango constitucional— que corresponden a la Contraloría General.

incluida dentro de un conjunto genérico de instituciones públicas, ni tratarse como si fuera una institución pública más, igual o similar a las restantes.³⁷

La Contraloría General, la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo, la Sala Constitucional y los otros Tribunales judiciales, la Procuraduría General y cualquier otro órgano o ente público o privado, no pueden desconocer la naturaleza jurídica propia de las Universidades estatales costarricenses. Esta naturaleza jurídica es peculiar y es muy distinta y diferente a la naturaleza jurídica correspondiente al resto de los entes y órganos comprendidos dentro de la Administración Pública o, en general, en el sector público.

Al reconocer y al respetar la naturaleza jurídica peculiar de las Universidades estatales costarricenses —naturaleza jurídica conferida por la Constitución Política de modo expreso— no se les está otorgando privilegios ni prerrogativas irritantes o ilegítimos. Precisamente el desconocimiento de esa naturaleza jurídica propia de las Universidades estatales por parte de la Contraloría General constituye un irrespeto a las instituciones universitarias y también un irrespeto y una violación a la Constitución Política.

El irrespeto a la Universidad y la violación a la Constitución Política por parte de la Contraloría General de la República no se subsanan con el pronunciamiento de la Sala Constitucional contenido en la resolución comentada. Continúa existiendo inconstitucionalidad a pesar de lo que haya expresado este alto tribunal de Justicia.

Distintas facetas de la autonomía universitaria

La Constitución Política, en sus artículos 84 y 85, consagra la autonomía de las Universidades estatales. La autonomía universitaria comprende, en forma interrelacionada, armónica e indivisible, varios aspectos o facetas:

- 1) Independencia de funciones. La Universidad no posee dependencia o subordinación respecto de ningún órgano o ente, público o privado, nacional ni internacional. La Universidad ejerce y cumple con todas sus funciones con absoluta independencia, con absoluta libertad. Las funciones las define la propia Universidad, tomando en cuenta el bien común y las necesidades propias del país. Se trata de una independencia y de una libertad responsables, orientadas hacia la consecución de los fines universitarios de cultura superior. Nadie puede, por tanto, girarle órdenes o instrucciones, ni prohibirle actividades o conductas, ni imponerle condicionamientos o restricciones. La independencia funcional universitaria no equivale a la independencia administrativa propia de las *instituciones autónomas* (artículo 188 de la Constitución Política), como tampoco a la relativa independencia funcional de los órganos desconcentrados, de las instituciones descentralizadas, ni de los órganos dotados de personería jurídica instrumental. La independencia funcional universitaria debe verse necesariamente en relación con todos los otros aspectos o facetas de la autonomía, que resultan interdependientes e inseparables entre sí. La independencia de funciones no puede ser analizada en forma aislada o segregada del resto de estos aspectos o facetas.
- 2) Plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. La Universidad ostenta una capacidad jurídica sin restricciones, es decir, completa, para contratar, es

³⁷ Las Universidades estatales, no obstante poseer una amplia autonomía, no quedan comprendidas dentro de las *instituciones autónomas* a las que se refieren los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, que están dotadas, únicamente de independencia administrativa y que se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno.

decir, para adquirir bienes y servicios, para obligarse, para relacionarse jurídicamente con todo tipo de personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, para utilizar todos los medios que estime necesarios y convenientes para la consecución de sus fines. La Universidad no requiere de previas autorizaciones de la Contraloría General, ni de refrendos, para ejercer su capacidad jurídica de amplia e irrestricta contratación. La Universidad, con esta capacidad jurídica plena, puede constituir personas jurídicas y formar parte de ellas, conforme a las normas legales generales aplicables a los sujetos de derecho y privado.

- 3) Plena capacidad jurídica para organizarse. Compete exclusivamente a la Universidad darse su propia organización: establecer órganos, unidades, dependencias; crear competencias y atribuir responsabilidades; definir su estructura orgánica; establecer sus carreras y programas académicos, orientar sus investigaciones, desarrollar la acción social que estime conveniente, establecer relaciones de interés para la Institución con entes externos, etc. Esta capacidad jurídica también es completa y no precisa de autorización ni de aprobación de nadie. La capacidad jurídica de auto organización excluye toda potestad legislativa³⁸ y por consiguiente también excluye toda potestad del Poder Ejecutivo, de la Procuraduría General o de la Contraloría General. La forma y el sistema de control interno que estime conveniente utilizar la Universidad es una decisión propia y, desde luego, responsable. La Contraloría General carece de facultades constitucionales para ordenarle a la Universidad la adopción de determinados procesos de control interno y, asimismo y en forma absoluta, carece de autoridad y de potestad para ordenarle que sea convocado determinado órgano universitario, ni que a este órgano universitario se le imponga obligatoriamente determinada conducta, ni que se sujete a determinados plazos para obedecer estas órdenes administrativas. Esta facultad o capacidad plena de organización comprende también la elaboración y aprobación de normas estatutarias, reglamentos, planes, proyectos y presupuestos. No existe disposición alguna en la Constitución Política que obligue a la Universidad a que sus presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría General. La capacidad jurídica plena universitaria para organizarse se aplica a la totalidad de su estructura y de sus funciones.³⁹

³⁸ Ver al respecto resolución, citada anteriormente, número 6256 de 1994 de la Sala Constitucional: "... Existen en nuestro ordenamiento jurídico tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y c) organizativa, que es la capacidad de auto organizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política..."

³⁹ En el considerando IV de la resolución 11473 de 2012, la Sala Constitucional, sin ninguna fundamentación restringe la capacidad jurídica plena de las Universidades estatales para reglamentarse indicando que "El artículo 84 de la Constitución Política establece una reserva normativa en favor de las universidades, en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio universitario..." La reserva normativa universitaria no se refiere únicamente a la organización, sino que comprende también el gobierno, la plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y, en general, todas sus funciones, que ejerce en forma independiente.

- 4) Plena capacidad jurídica para gobernarse. El gobierno universitario no puede estar mediatizado, ni subordinado, ni supeditado a órganos, entes, funcionarios, de carácter público o de carácter privado. La Universidad se da su propio gobierno. Se trata de una *autonomía política* por la cual tiene plena capacidad para autodirigirse, para autogobernarse, para dictarse a sí misma sus propios objetivos.⁴⁰ Se podría afirmar que esta autonomía política constituye una expresión de la soberanía o de algo muy cercano a ella. Debe tenerse en cuenta que las Universidades estatales forman parte del Estado pero no son pertenencia del Estado (ni del Gobierno). Y así como el juez al dictar sentencia actúa *como Estado*, esto es, no en representación del Estado sino como Estado actuante, personificado en el funcionario,⁴¹ lo mismo que la Universidad: institución estatal de cultura superior que, al actuar, lo hace como Estado costarricense, dentro de su propia esfera de competencia. Del mismo modo que al juez se le atribuye determinada expresión de la soberanía, también a la Universidad y con mayor fundamento. La Universidad no reclama extraterritorialidad, aunque sí reclama libertad. En tiempos de mundialización, de facilidad en las comunicaciones, va perdiendo importancia la noción de territorio e incluso la de soberanía nacional. La Universidad no está circunscrita a una delimitación geográfica. Poco a poco la Universidad va recuperando el carácter universal que tuvo en sus orígenes.
- 5) Patrimonio propio o hacienda universitaria. La libertad, la independencia y la plena capacidad jurídica universitarias no podrían ejercitarse sin la titularidad de un patrimonio propio, suficiente, para el cumplimiento de las funciones universitarias. Este elemento, al igual que los otros aspectos o facetas, es inescindible e inseparable de los restantes. Una libertad universitaria sin patrimonio propio significaría dependencia o condicionamiento de todas sus actividades, ya fuera a lo que el Poder Ejecutivo impusiera o a lo que la empresa privada financiara como actividades de su interés y provecho. Constituye obligación del Estado dotar de patrimonio propio suficiente a cada una de las Universidades estatales. La administración y disposición de este patrimonio propio constituye competencia y responsabilidad exclusiva de la Universidad. Ningún órgano o ente ajeno a la Universidad puede interferir en estas funciones de carácter patrimonial. Aunque resulte obvio, es necesario indicar que el patrimonio de la Universidad pertenece a la propia Universidad, aunque la hacienda universitaria incorpore determinados bienes públicos. La administración y disposición de todos los bienes patrimoniales universitarios compete única y exclusivamente a la Universidad, en forma directa e inmediata. La Universidad ostenta *plena capacidad jurídica* para contratar y no requiere de autorizaciones previas, ni de aprobaciones posteriores del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, ni de la Contraloría General. La naturaleza jurídica pública del patrimonio universitario no la subsume —de modo indiferenciado— en la hacienda pública. A la hacienda pública, en general, se le aplican determinadas disposiciones legales. Tales disposiciones legales no pueden restringir, disminuir o ignorar la existencia de los peculiares aspectos o facetas de la autonomía universitaria, establecida por una

⁴⁰ Ver supra, resolución de la Sala Constitucional número 6256 de 1994.

⁴¹ El artículo 154 de la Constitución Política dispone que el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley. El Juez, por tanto, no es un funcionario subordinado. Al juzgar, está juzgando como Poder Judicial, como Estado costarricense, sin depender en sus funciones de superior jerárquico (ni de Jueces superiores, ni de Magistrados, ni de órgano judicial alguno). En cierta forma, al juzgar, está ejerciendo in actu la soberanía, el gobierno o la potestad pública; es un órgano estatal, es el Estado *personificado, actuante*.

fuerza jurídica de rango superior: la Constitución Política. A la hacienda universitaria no se le puede dar un tratamiento que la abstraiga o separe de las notas características propias de la autonomía universitaria constitucional. Todos sus aspectos o facetas, como ya se ha dicho, son inseparables, armónicos e inescindibles. La hacienda universitaria, el patrimonio universitario, no se confunde con la hacienda pública. La hacienda universitaria o patrimonio universitario pertenece a la Universidad estatal, no al Estado, ni al Gobierno. El Estado no puede disponer de la hacienda universitaria en forma alguna. El Estado tampoco es dueño de la Universidad, que es un ente con personería jurídica independiente y con plena capacidad jurídica. No ocurre esto con las instituciones autónomas, los Bancos estatales por ejemplo, que sí pertenecen al Estado y son propiedad suya.

- 6) Financiación estatal. Otro aspecto de la autonomía universitaria es la obligación estatal de financiación. Además de dotar⁴² de patrimonio propio a cada Universidad estatal, el Estado debe crearles rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones y debe mantener un fondo especial para el financiamiento de la educación superior (FEES). La independencia o autonomía económica o financiera de la Universidad fue uno de los aspectos que más se destacó por los Diputados de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1949 y fue impulsada y defendida especialmente por el Diputado constituyente Fernando Baudrit Solera, quien fungía en ese entonces como Rector de la Universidad de Costa Rica.⁴³ Uno de los representantes expresó que *“... la Universidad no podrá llevar a cabo su alta misión, gozar de plena independencia, si no cuenta con los medios económicos indispensables. Para que una institución goce de libertad, es necesario que esté asentada sobre una sólida base económica...”*⁴⁴ Otro de ellos expuso: *“... no es posible condenar a nuestra Universidad a acudir año con año a los políticos, en demanda de rentas. Si así fuera, la estaríamos condenando a una asfixia segura, ya que, al no contar con la autonomía económica indispensable, la Universidad estará a merced de los políticos, según que les satisfaga o no el ambiente universitario. En esta situación, preferible sería cerrarla, si va a estar a merced de los vaivenes de la politiquería”*.⁴⁵ Antes de que fuese creada la Universidad

⁴² El Diccionario de la Real Academia Española define la voz “dotar” así: (...) 2. tr. Señalar bienes para una fundación o instituto benéfico. (...) 4. tr. Asignar a una oficina, a un buque, a un establecimiento público, etc., el número de empleados y los enseres que le son necesarios. 5. tr. Asignar sueldo o haber a un empleo o cargo cualquiera. 6. http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=dotar&val_aux=&origen=REDRAE Es conveniente hacer notar que el Estado, al cumplir con la obligación constitucional de dotar de patrimonio a las Universidades estatales les transmite bienes y recursos suficientes a título gratuito, no a título oneroso.

⁴³ Don Fernando Baudrit Solera ocupaba el cargo de Rector de la Universidad de Costa Rica. Participó en la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política de la Segunda República. En el artículo 91 de este Proyecto se propuso que el Estado dotaría de patrimonio, crearía las rentas necesarias a la Universidad de Costa Rica y contribuiría a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación (ver Actas, Imp. Nacional, San José, 1957, tomo I, p. 36). El impulso y defensa a la autonomía universitaria por parte del Rector, en funciones de Diputado constituyente, puede constatarse especialmente en el Acta número 160, 4 de octubre de 1949), Actas (Imp. Nacional, San José, 1957), tomo III, pp. 394-396.

⁴⁴ Exposición del Diputado Gonzalo Ortiz Martín (Acta número 160, 4 de octubre de 1949), Actas (Imp. Nacional, San José, 1957), tomo III, pp. 387-388 y 402-403.

⁴⁵ Exposición del Representante Fernando Fournier Acuña. Ibid., p 396.

de Costa Rica, por gestión del Gobierno de la República vino al país el profesor chileno Luis Galdames, quien luego de analizar la realidad dejó escrito lo siguiente:

*“En lo económico, la autonomía consiste en la libre distribución de los fondos que el Estado le asigne a la Universidad globalmente, en los presupuestos de cada año, o que le pueda asignar con arreglo a leyes especiales. En este ejercicio financiero, la única restricción que la ley no puede menos de adoptar es la relativa a la rendición de cuentas ante la oficina contralora de todas las inversiones fiscales. Pero, justamente, es este aspecto de la autonomía el que mayor peligro ofrece para las labores y la estabilidad de la corporación, el que la puede sumir en una permanente zozobra. // Si sus rumbos no agradaran a la autoridad política, no sería raro que el enojo de ésta se manifestase con la restricción de recursos; y en tal caso, la autonomía entera quedaría en el papel. Por eso se tiende a crear para la Universidad un fondo propio, que a la larga exonere al gobierno de la obligación de consultarle sumas globales en los presupuestos de cada año...”*⁴⁶

Cada uno de los aspectos o facetas de la autonomía universitaria resulta necesariamente vinculado a las restantes. Se encuentran interconectados y se presuponen unos a otros, en forma ineludible. La imposición de una restricción a la capacidad de autoorganización repercute en el gobierno, en las funciones, en la dimensión financiera y en la hacienda universitaria. Exactamente lo mismo ocurre con una lesión a la capacidad jurídica plena de gobierno, de administración o de contratación. Y así ocurre con cada uno de los aspectos o facetas de la autonomía universitaria. Por este motivo, resultan inseparables unos de otros, constituyendo un todo indivisible que no puede ser objeto de fraccionamiento. Los aspectos o facetas de la autonomía universitaria deben ser analizados, siempre, en su conjunto.⁴⁷

La vigilancia de la hacienda universitaria

La señora Procuradora General de la República, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, consideró

“... que no se está cuestionando la potestad de la Contraloría General de la República para fiscalizar el control interno ejercido por el Instituto Tecnológico en los temas objeto del informe, sino más bien la obligación de acatar las normas técnicas que emita la Contraloría y en particular las disposiciones concretas que en uso de esa facultad se emitieron en el caso concreto por entender que afectan la autonomía universitaria...”

En efecto, las facultades de vigilancia de la hacienda pública atribuidas a la Contraloría General por la Constitución Política⁴⁸ no fueron objetadas por la Institución accionante, ni han

⁴⁶ Galdames, Luis, La Universidad autónoma (Ed. Borrasé, San José, 1935) p. 84.

⁴⁷ Cfr. los estudios Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica (Oficina Jurídica UCR, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Siedin, 2005) y Autonomía universitaria y control de la hacienda pública, (Oficina Jurídica UCR, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Siedin, 2009).

⁴⁸ El artículo 183 de la Constitución establece que la Contraloría General es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la *vigilancia* de la hacienda pública. El artículo 11, reformado en junio de 2000, establece el sometimiento de la Administración Pública, en sentido amplio, a un procedimiento de *evaluación de resultados y rendición de cuentas* y que la ley señalará los medios para que este control

sido cuestionadas por las otras Universidades estatales. Se trata de atribuciones legítimas con asidero en la Constitución. Son únicamente facultades de *fiscalización* (o de *vigilancia*). Ambos términos —vigilancia y fiscalización— tienen un significado semejante.

La labor de vigilancia no permite al vigilante girar órdenes al vigilado, ni sustituirlo en sus funciones, ni en sus decisiones. El vigilante no es superior jerárquico del vigilado. Vigilar es *velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello*⁴⁹ y *velar es hacer centinela o guardia por la noche*.⁵⁰

Las atribuciones de *vigilancia* no pueden ser *extralimitadas*. Un guardia o un centinela cuidan desde fuera: no se entrometen en las funciones. Vigilar es velar o atender cuidadosamente algo. No es “regular”, ni reglamentar. No es interferir en la gestión. No es ordenar que se ejecute determinado acto. No es asumir la posición de superior jerárquico. No es ejercer potestad disciplinaria alguna. Tampoco es —obsérvese con detenimiento— ejercer acciones de control, de mando, de intervención. Desde luego, la vigilancia no permite tampoco al vigilante que sustituya o suplante al titular del patrimonio universitario. La Contraloría General no es administradora de la hacienda universitaria, ni tiene facultad alguna para disponer de ella, ni para inmiscuirse en el gobierno, en la organización, ni en la administración, ni en las funciones universitarias.⁵¹

A los *fiscales* de las sociedades anónimas les compete la vigilancia de la entidad y carecen de funciones administrativas y de representación de la sociedad.⁵² A quienes se les encargue una labor de auditoría —interna o externa— nunca se les atribuye facultades de administración, ni de dirección.

La *vigilancia* no comprende el *control*, aunque el *control* sí podría abarcar funciones de *vigilancia*. Más adelante se explican las relaciones entre estos dos conceptos.

La señora Procuradora General, no obstante haber hecho la acertada afirmación que se mencionó al inicio de este epígrafe, también incurrió en mezcla y confusión de normas constitucionales con normas legales, al afirmar lo siguiente:

“... debe hablarse primero de la función fiscalizadora de la Contraloría respecto de la Hacienda Pública y en tal tema la sentencia 2011-4835 así como las normas legales incluidas en la Ley Orgánica de la Contraloría y la Ley de Control Interno. Por su parte la autonomía universitaria también está

de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. La Ley Orgánica de la Contraloría General No 7428 del 7 de setiembre de 1994 es anterior a esa reforma constitucional y no regula los medios para un control de resultados y de rendición de cuentas. Este *control* de resultados y rendición de cuentas, en cualquier caso, constituye una actividad de fiscalización o de vigilancia *a posteriori* y en ningún caso puede autorizar la intervención de la Contraloría General en la gestión ni en las decisiones propias del órgano o ente obligado a ese procedimiento. Desde que en el año 2000 se reformó el artículo 11 de la Constitución Política y se estableció la necesidad de un control de resultados y rendición de cuentas no ha sido aprobada ley alguna que lo disponga (ver artículo del profesor Miguel Sobrado, “La Sala IV y el artículo 11 de la Constitución”, publicado en el diario La Nación el 3 de abril de 2014.

⁴⁹ Ver http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=vigilar&val_aux=&origen=REDRAE (Diccionario de la Real Academia Española, 23a edición).

⁵⁰ Ver http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=velar&val_aux=&origen=REDRAE (Diccionario de la Real Academia Española, 23a edición).

⁵¹ Cfr. oficio OJ-149-2011 de la Oficina Jurídica.

⁵² Cfr. art. 196 del Código de Comercio. En las asociaciones, el órgano *fiscalía* es diferente del órgano director, ver art. 10 de la Ley de Asociaciones.

recogida en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional y es con esos dos marcos de referencia que debe resolverse la acción...”⁵³

La autonomía universitaria tiene rango constitucional. Las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría y en la Ley General de Control Interno tienen un rango jurídico puramente legal. La primera, la autonomía —de rango constitucional— prevalece sobre las segundas —de rango legal—. Estas últimas no pueden modificar el alcance de la primera, ni reducirlo, ni condicionarlo.

No existe incompatibilidad ni contraposición de funciones entre las actividades desarrolladas por la Universidad estatal, en ejercicio de su amplia autonomía, y la labor de vigilancia que corresponde a la Contraloría General. Tal vigilancia no ha sido *estorbada* por el Instituto Tecnológico, que tampoco ha alegado inmunidades legislativas, soberanías, o extraterritorialidades (ante la función de vigilancia). Sin embargo, esta compatibilidad no se refiere a la autonomía universitaria en relación con el *control*, que es una función muy diferente de la vigilancia.

La señora Subcontralora, por su parte, manifestó lo siguiente:

“... La autonomía [universitaria] se refiere a los fines que se persiguen y en este caso la normativa y la materia están relacionados con un fin como es el control de la Hacienda Pública, tema que sí es de competencia de la Contraloría General...”

La autonomía no puede quedar reducida a los “fines” de la Universidad sino que es muchísimo más amplia, como lo establece la Constitución Política. Abarca, desde luego, también todos los “medios” para lograr esos fines. El *control* de la hacienda pública es una función atribuida por ley común u ordinaria a la Contraloría General y jamás puede cercenar ni disminuir la plena capacidad jurídica que tienen las Universidades estatales para auto organizarse y autogobernarse y para ejercitar sus funciones de modo independiente.

El *control* pretendido por la Contraloría General sí implica interferencia y lesión al ámbito legítimo de la autonomía universitaria. El Instituto Tecnológico de Costa Rica interpuso la acción de inconstitucionalidad como reacción contra la indebida e injustificada intervención de la Contraloría General de la República en las funciones universitarias, en la organización universitaria y en el gobierno universitario.

El control de la Contraloría General

La Constitución Política no otorga potestades de control a la Contraloría General de la República, como sí lo hace —en forma expresa— respecto a las funciones de vigilancia de la hacienda pública.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, desde su primera disposición, se mezcla y confunde la *fiscalización* (o *vigilancia*⁵⁴) con el control de la hacienda pública:

⁵³ La citada resolución 2011-4835 de la Sala Constitucional se refiere a un recurso de amparo en el que se impugnó el procedimiento médico utilizado para tratar una fractura, que fue rechazado de plano. No tiene relación alguna con los argumentos expuestos por la señora Procuradora General. La referencia a esa resolución se encuentra equivocada.

⁵⁴ Resulta curioso hacer notar que en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República número 7428 de 7 de setiembre de 1994 no aparece, ni una sola vez, la palabra *vigilancia*, ni el verbo *vigilar*. La palabra *fiscalización* sí aparece en más de cuarenta oportunidades.

*“Artículo 1.- Naturaleza jurídica y atribución general. 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”.*⁵⁵

La Constitución Política, como ya se ha expresado, no confiere a la Contraloría General atribuciones de *control*, ni de *control superior*, de la hacienda pública, ni tampoco le otorga carácter de *rector del sistema de fiscalización*. Tales atribuciones y tal carácter le son otorgados por esta Ley Orgánica, que es una ley común y corriente. No son otorgados, se insiste nuevamente, por la Constitución Política.

La señora Subcontralora General, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, afirmó algo que no es cierto. Expresó lo siguiente:

*“... En el caso de las Universidades, se tiene que manejan fondos públicos de modo que es pacíficamente aceptado que pueden ser sujetos [de] control y fiscalización, todo en relación con el manejo de los fondos públicos...”*⁵⁶

Debido a la peculiar naturaleza jurídica de la Universidad estatal costarricense, las funciones —constitucionales— de *fiscalización* (o de *vigilancia*) de la Contraloría General no pueden entremezclarse ni, mucho menos, confundirse con las atribuciones —legales— de *control*. El Instituto Tecnológico y también la Universidad de Costa Rica no han aceptado, ni mucho menos han aceptado *pacíficamente*, que puedan ser objeto de *control* por parte de la Contraloría General.

Es posible que la Contraloría General, de conformidad con las facultades que *la ley* le ha atribuido —la ley común u ordinaria— pueda interferir en la organización y en el gobierno de otras instituciones públicas que sí puedan ser objeto de control, distintas de las Universidades estatales.

Como esas otras instituciones públicas carecen de la autonomía —con todos sus distintos aspectos o facetas indisolublemente unidos— que sí poseen las Universidades estatales en una forma muy amplia, sí resulta posible que se les puedan aplicar (a esas otras instituciones) las disposiciones de *control*, con todas sus graves implicaciones, por haber sido así establecido por las leyes, que sí pueden regular la organización, el gobierno, la administración, las funciones y el patrimonio de esas otras instituciones (que no son Universidades estatales).

¿Qué es *control*? ¿Qué actividades se encuentran incorporadas en la noción de *control*? ¿Por qué las Universidades estatales no están sujetas, ni aceptan el *control* de la Contraloría General?

Una valiosa aproximación para dar respuesta a estas preguntas puede obtenerse del siguiente autorizado texto:

⁵⁵ Al control también se refiere de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en múltiples ocasiones, entre otras, en sus artículos 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 17, 24, 25, 31, 36, 37.

⁵⁶ En apoyo a su aseveración, la señora Subcontralora mencionó la resolución de la Sala Constitucional número 16 del año 1995, relacionada con la Caja Costarricense de Seguro Social, institución autónoma que carece de aspectos o facetas de la autonomía propia de la Universidad. También citó la resolución —pendiente aún de redacción— de ese mismo tribunal número 123 del año 1991 en la que se ordena acumulación en un recurso de amparo, cuyo ponente fue el Magistrado Rodolfo Piza Escalante, según se lee en la página web de esa Sala. ¿Qué apoyo puede brindar una resolución sin redactar? Nuevamente, se constata otra referencia equivocada en los argumentos de la Contraloría.

“La palabra *control* tiene dos sentidos registrados por la Academia: ‘inspección, fiscalización, intervención’ y ‘dominio, mando’: *El portero lleva el control de las personas que llegan y salen. El ejército tiene el control de la situación.* Como hay contextos en los que el sentido de *control* resulta ambiguo, es aconsejable sustituir este término, en su segundo sentido, por *dominio* o *mando*, pues en esta acepción no es tan necesario como en la primera el uso de *control*: *El ejército tiene el dominio de la situación.* La misma observación vale para el verbo *controlar*: *El ejército domina* (mejor que *controla*) *la situación*”.⁵⁷

Según esto, la palabra *control* tiene dos significados principales: 1) *inspección, fiscalización, intervención*, y 2) *dominio, mando*.⁵⁸ Como se expresó con anterioridad, el *control* implica la *fiscalización*, pero ésta no comprende el *control*. La *fiscalización* (o *vigilancia*) es una acción analítica y de estudio que no interfiere en las actividades del ente fiscalizado, ni en su estructura, ni en su administración, ni en su gobierno.

El *control* implica la posibilidad de *intervención* en el ente controlado y también presupone un estado de subordinación del ente controlado, que se encuentra bajo el *dominio* o *mando* del órgano controlador. El *control*, por tanto, presupone la existencia de una supremacía del órgano controlador sobre la institución controlada. Implica una subordinación del ente controlado con respecto al controlador.

La Constitución Política no ha ubicado a la Contraloría General de la República en un nivel superior, del cual dependan jerárquicamente las Universidades estatales. Estas instituciones de cultura superior se encuentran ubicadas al más alto nivel de la organización política del Estado costarricense y por ello poseen plena capacidad jurídica para autogobernarse y para auto organizarse. Las Universidades estatales no se encuentran sometidas a obediencia, ni a dominio, ni a mando respecto de la Contraloría General de la República.

Para establecer cuál es el *ordenamiento jurídico* aplicable a las Universidades estatales es preciso situarse en el más alto nivel de las fuentes del Derecho y evitar esa mezcla confusa e impropia de normas constitucionales y legales —como si tuvieran el mismo rango jurídico— en que han incurrido la Contraloría General, la Sala Constitucional y la Procuraduría General.

La Constitución Política establece la autonomía universitaria con los alcances expuestos en líneas anteriores y también establece las *funciones constitucionales* (valga la insistencia) de la Contraloría General de la República.

Las atribuciones que le confiere la Constitución Política a la Contraloría General, en lo que aquí interesa, versan únicamente sobre la *vigilancia* de la hacienda pública⁵⁹ y, a lo sumo,

⁵⁷ Manuel Seco, *Diccionario de dudas y dificultades de la lengua española* (10ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 2004) p. 132. En sentido similar, un reconocido filólogo costarricense escribió: “La palabra ‘control’, de origen francés (*contrôle*), pasó a nuestro idioma con el sentido de *inspección, fiscalización, intervención, lo mismo que de mando, preponderancia, etc.* En su odisea semántica por el inglés adquirió nuevos sentidos que, naturalmente, no pasaron al español, como el de ‘combatir’, ‘exterminar’, ‘acabar con’, etc.” Cristián Rodríguez Estrada, Filólogo y Periodista, recopilación de Aura Rosa Vargas Araya (UNED, San José, 1988) p. 167

⁵⁸ El *Diccionario de la Real Academia Española* (23a edición) define “control” de esta manera: “(Del fr. *contrôle*) 1. m. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. m. Dominio, mando, preponderancia. (...)”

Cfr. http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=control&val_aux=&origen=REDRAE,

⁵⁹ Artículo 183.

sobre la *evaluación de resultados y rendición de cuentas*.⁶⁰ Como estas atribuciones se encuentran establecidas directamente en la Carta Magna, tienen naturaleza jurídica de funciones constitucionales.

La señora Procuradora General al referirse a la acción de inconstitucionalidad también había expresado que

“... en cuanto a las disposiciones de control interno y las normas técnicas, puede ser que parezca que interfieren en la organización de las Universidades y por tanto en el ámbito reservado a ellas, pero no es así pues, entiende la Procuraduría que las disposiciones sobre control interno que se emiten en el ámbito de la fiscalización constituyen un límite a la capacidad de darse su propia organización que tienen las Universidades estatales...”

¿En qué se fundamenta la señora Procuradora para entender que existe un límite a la *plena capacidad jurídica para auto organizarse y gobernarse* que otorga la Constitución Política a las Universidades estatales?

Tal consideración suya cae por su propio peso. La plena capacidad jurídica que tienen las Universidades estatales para darse su propia organización —cuyo origen es la Constitución Política— jamás puede quedar limitada o restringida por disposiciones sobre control interno —cuya fuente es la ley común u ordinaria, subordinada a la Constitución Política—. Una norma inferior jamás puede reducir los alcances de una norma superior.⁶¹

No se trata tan solo de una apariencia, como indica la señora Procuradora, sino de que realmente las disposiciones de control y las normas técnicas (también de *control*) sí interfieren en el ámbito de organización y gobierno de las Universidades estatales y, por tanto, su aplicación a las instituciones universitarias es contraria a la Constitución Política.

La Constitución Política no confiere a la Contraloría General atribuciones de *control superior de la hacienda pública*, ni de *rector del sistema de fiscalización*, lo que sí se establece por una ley ordinaria, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (artículo 1º, antes transcrito). Estas otras atribuciones poseen naturaleza jurídica inferior a la Constitución. Estas otras funciones de la Contraloría, establecidas mediante leyes ordinarias, se encuentran subordinadas a las normas constitucionales. Se encuentran subordinadas a la disposición constitucional que consagra la autonomía universitaria. Las normas inferiores no prevalecen sobre las superiores. Las normas inferiores no pueden igualarse a las normas superiores. Las disposiciones de carácter puramente legal no pueden dejar sin efecto los alcances de una autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política.

Una cosa es la *vigilancia* o *fiscalización* de la hacienda pública universitaria y otra, muy diferente, es el *control* que pueda ejercer la Contraloría General sobre otras instituciones públicas o privadas que administren y dispongan de fondos públicos.

⁶⁰ Artículo 184 inciso 4º, y artículo 11. El artículo 11 establece, al final, que *“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”*. Es necesario insistir en que este *control* no se refiere al *manejo de fondos públicos*, como con error lo indica la señora Subcontralora, sino únicamente a los resultados y a la rendición de cuentas.

⁶¹ En materia de interpretación y aplicación de las normas jurídicas se aplica la regla *lex superior derogat inferior*, la norma jurídica superior prevalece sobre la inferior. La norma constitucional se impone sobre la norma legal.

Las órdenes de la Contraloría General

La Contraloría General de la República —sin tener carácter de superior jerárquico suyo— giró un conjunto de órdenes específicas al Instituto Tecnológico: ordenó al Presidente de la Asamblea Institucional Representativa convocar a sesión extraordinaria de este órgano colegiado; ordenó a la Asamblea Institucional Representativa prohibir el desempeño simultáneo de funciones de Coordinador General y Coordinador de Proyecto; ordenó a la Asamblea Institucional Representativa modificar un Reglamento para definir las funciones del Coordinador General y del Coordinador de Proyecto y prohibir su desempeño simultáneo; para cada una de estas órdenes fijó plazos y la obligación de comunicar su cumplimiento a la Contraloría General.

La Contraloría General emitió un conjunto de órdenes al Instituto Tecnológico que constituyen materia propia de las funciones, del gobierno y de la organización de esta Universidad estatal. Estas órdenes exceden en mucho la labor de vigilancia de la hacienda pública universitaria, que compete a ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa. Se podría pensar que se enmarcan dentro del *control*. Pero la Contraloría General no ejerce control alguno sobre las Universidades estatales, en ninguna función, en ninguna materia, en ningún aspecto o faceta de su autonomía.

El Instituto Tecnológico accionante había expresado que, con respecto a los puntos objetados por la Contraloría General,

“... el Reglamento actual contempla una fórmula que en su criterio [del Instituto] satisface las exigencias de la normativa sobre control interno pero que el informe final de la Contraloría hizo caso omiso de ello y dispone una estructura particular...”

Ni la Contraloría General, ni la Sala Constitucional, analizaron esta cuestión. Cualquier modificación en la organización de la institución corresponde —no en primer lugar, sino *exclusivamente*— al Instituto Tecnológico. Si por aspectos de conveniencia o de disminución racional de riesgos resultara recomendable hacer tal modificación y la consecuente reforma reglamentaria, tales decisiones solo compete tomarlas al propio Instituto Tecnológico. Nunca, a la Contraloría General de la República. Este órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa puede emitir recomendaciones técnicas o, incluso, jurídicas. Pero su aplicación únicamente corresponde a la Universidad estatal, luego de haberlas analizado y valorado y, sobre todo, después de haberlas adoptado, después de haberlas hecho propias.

Con la omisión de la Contraloría en constatar la solución aportada por el Instituto Tecnológico, la violación a la autonomía universitaria adquiere mayor gravedad. El Instituto Tecnológico ya había solucionado el problema y la Contraloría lo ignoró y le impuso —arbitrariamente— la obligación de adoptar una estructura particular.

La señora Procuradora General advirtió la existencia de esta violación a la autonomía universitaria. En la acción de inconstitucionalidad se estaba cuestionando

“... la obligación de acatar las normas técnicas que emita la Contraloría y en particular las disposiciones concretas que en uso de esa facultad se emitieron...”

La Procuraduría General de la República afirmó, al respecto que

“... sí se encuentra una infracción a la Constitución Política en lo dispuesto por ente contralor, en cuanto a las órdenes emitidas respecto a cuáles órganos

deben convocarse, cuándo deben convocarse y en cuáles sesiones se deben adoptar los acuerdos destinados cumplir con lo dispuesto por la Contraloría...”

Sin embargo, la Sala Constitucional en la resolución que aquí se comenta consideró que

“... mientras el contenido de las actuaciones de la Contraloría en este caso se ubique dentro de esa labor de control de la actividad administrativa, sus acciones son constitucionales y no existe posibilidad jurídica de que se vean limitadas por el régimen de autonomía del que goza el Instituto Tecnológico de Costa Rica.- La razón para lo anterior es que tales regímenes de autonomía apuntan al reconocimiento de grados mayores o menores de discreción para ciertos entes, pero no respecto del conjunto de las actividades administrativas en el que opera la Contraloría, sino más bien -frente al Ejecutivo y en ocasiones al Legislativo, pues lo que buscan es una mayor flexibilidad para la programación de metas hacia el logro de sus fines y la asignación de medios y recursos que estimen apropiados para lograrlos.-”

Como puede notarse, la Sala Constitucional abandona el texto de la Constitución Política respecto a la actividad de *vigilancia* de la hacienda pública, que compete a la Contraloría General, y se circunscribe a aplicar la noción de *control de la actividad administrativa* que se encuentra establecida como función de la Contraloría General, a lo sumo, en una ley común u ordinaria y no en la Constitución Política.

Los distintos regímenes de autonomía existentes en el ordenamiento jurídico costarricense implican, es cierto, mayores o menores grados de discrecionalidad. *Discrecional* significa: 1. adj. Que se hace libre y prudencialmente. 2. adj. Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas. 3. (...).⁶²

La autonomía universitaria no es una simple *discrecionalidad*. La autonomía universitaria es mucho más que discrecionalidad. Es *independencia* en todas las funciones propias. Es *plena capacidad jurídica* para organizarse, para gobernarse, para contratar. La independencia universitaria y la inexistencia de normas que rijan sus funciones constituyen parte de la dimensión externa de la autonomía. La autonomía comprende, también, una dimensión interna: la amplísima libertad en todas sus funciones (incluyendo la libertad de cátedra) y, en forma positiva, la plena capacidad jurídica que le corresponde por disposición de la Constitución Política.

Mal se entiende la autonomía universitaria si se le conceptúa, como la ha hecho erróneamente la Sala Constitucional en el párrafo antes citado, como una *mayor flexibilidad para la programación de metas* y como *la asignación de medios y recursos apropiados para lograrlas*. No. La autonomía universitaria no es una *flexibilidad* para programar fines y asignar medios. Basta traer a colación nuevamente el contenido del artículo 84 de la Constitución Política para constatar, sin gran esfuerzo mental, que la amplia autonomía universitaria jamás puede quedar reducida a una simple *flexibilidad*. Tal afirmación, aunque provenga de la Sala Constitucional, es gravemente irrespetuosa para las Universidades estatales.

En las instituciones públicas en las que la Contraloría General puede ejercer el *control* (no en las Universidades estatales) no debe restringirse la discrecionalidad que les corresponde. La Contraloría no puede tomar decisiones que competen a las instituciones, no puede administrarlas, no puede gobernarlas, no puede estructurarlas. La Contraloría no debería ser

⁶² Cfr. http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=discrecional&val_aux=&origen=REDRAE

administración activa. No debería serlo, pero de hecho lo es. Lo es cuando, so pretexto de ejercitar el *control*, interviene, interfiere, sustituye o suplanta a las instituciones controladas. Girar órdenes de supuesto cumplimiento obligatorio, como si se fuera superior jerárquico, ¿no es ejercer, con toda claridad, una *administración activa*?⁶³

¿Cuál es el “conjunto de las actividades administrativas en el que opera la Contraloría”, al que se refirió la Sala Constitucional en el párrafo recién transcrito? Para dar respuesta correcta a esta pregunta es necesario distinguir cuáles de esas actividades provienen de la Constitución Política y cuáles otras provienen de la ley común u ordinaria.

A las Universidades públicas solamente se les puede aplicar las funciones de *vigilancia* de la hacienda pública atribuidas en la Constitución Política a la Contraloría General.

A los demás órganos y entidades de derecho público, y a algunos de derecho privado que manejan fondos públicos, se les aplican todas las atribuciones de la Contraloría General, originadas tanto en la Constitución Política, como en las leyes comunes u ordinarias.

En el considerando V, la Sala Constitucional, a propósito de la actuación de la Contraloría General en este asunto, expresó:

“... está plenamente enmarcado dentro de las actividades administrativas de control a su cargo, pues en primer lugar, lejos de influir o disponer sobre los fines del Instituto o bien sobre los medios para lograrlos, las medidas discutidas tienen un claro fin de control, pues solamente buscan evitar que se produzca el desempeño en forma simultánea, por parte de una sola persona, de las funciones de Coordinador General y Coordinador específico...”

Las distintas órdenes giradas por la Contraloría General al Instituto Tecnológico no son consecuencia de su función de *vigilancia* de la hacienda pública, sino —como lo expresa la Sala Constitucional— se trata de actividades administrativas de *control*. Las Universidades estatales no están supeditadas al *control* de la Contraloría General.

El tribunal constitucional se circunscribió tan solo a examinar si esas *actividades administrativas de control* (que no se aplican a las Universidades estatales) incidían o no sobre los *fines* del Instituto Tecnológico, o sobre los *medios* requeridos para lograrlos. La autonomía universitaria no está restringida a los fines o a los medios para lograr esos fines. La autonomía universitaria abarca, inescindiblemente, al menos los seis aspectos o facetas establecidos por la Constitución Política, descritos y comentados con anterioridad. Las órdenes de la Contraloría General interfieren la autonomía del Instituto Tecnológico porque violan su capacidad jurídica plena de organización y de gobierno y su independencia de funciones.

El razonamiento de la Sala Constitucional no quedó allí. En el considerando VI insistió de la siguiente manera:

“... el régimen de autonomía del Instituto Tecnológico no le es oponible a la actividad administrativa de control atribuida constitucionalmente a la

⁶³ El artículo 65 (hoy derogado) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establecía para este órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa la *prohibición de realizar funciones de administración activa*. Este artículo fue derogado por la Ley General de Control Interno. Curiosamente, en las normas vigentes de la Ley Orgánica de la Contraloría, como en las de la Ley General de Control interno, se omite toda referencia a que la Contraloría General tenga prohibición de realizar funciones de administración activa. La única prohibición para ser *administración activa* se establece en la Ley General de Control Interno con respecto al auditor interno (artículo 34, a).

Contraloría, entonces, no existe razón jurídica alguna para sostener que ese mismo régimen de autonomía obligue al ente [sic]⁶⁴ contralor a señalar lo que debe hacerse para corregir la situación pero sin poder instruir actos específicos necesarios que considere oportuno tomar para el logro del fin de control buscado.- (...) ... nada impide a la Contraloría imponerle al instituto accionante obligaciones concretas de hacer (...) ... si bien existen grados de autonomía, ello se repite, no operan a nivel de la actividad de control, respecto de la cual, constitucionalmente, todos los entes y órganos controlados soportan esencialmente el mismo régimen jurídico de sometimiento...”

Es necesario repetir hasta la saciedad que la Constitución Política no otorga facultades de *control* a la Contraloría General de la República, sino tan solo de *vigilancia*. Es necesario repetir que la autonomía universitaria está consagrada en el texto constitucional. Es necesario repetir que las atribuciones de control que posee la Contraloría provienen de leyes simples, comunes u ordinarias y que estas leyes poseen un rango inferior al de las normas constitucionales.

La autonomía universitaria prevalece sobre las funciones legales de control de la Contraloría. El control —de origen legal— de la Contraloría no puede cercenar, condicionar, ni desconocer el rango constitucional superior de la autonomía universitaria. A las Universidades estatales no se les aplica el *control* de la Contraloría General. Las Universidades estatales no están subordinadas ni están sometidas a régimen jurídico alguno de *control* de la Contraloría General. En sus funciones de *vigilancia*, la Contraloría General no puede imponerle a las Universidades estatales obligación alguna de hacer algo concreto, como tampoco algo genérico.⁶⁵

Otros argumentos esbozados por la señora Subcontralora General fueron los siguientes:

“... Correctamente entendido las Universidades no podrían estar ajenas al ordenamiento jurídico relacionado con la Hacienda Pública y, en particular, no podría[n] estar ajena[s] [a] la normativa, órdenes y disposiciones que le dirija la Contraloría...”⁶⁶

Y, más adelante, insiste en lo mismo:

“... el control interno es un componente de la Hacienda Pública...” y “...al ser la Contraloría el órgano superior en materia de control interno, no cabe

⁶⁴ La Contraloría General de la República no es un ente. Carece de personería jurídica. Es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, es decir, un simple órgano administrativo que posee independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus funciones (artículo 183 de la Constitución Política).

⁶⁵ Un guardia o un centinela cuidan desde fuera: no se entrometen en las funciones. Vigilar es velar o atender cuidadosamente algo. No es “regular”, ni reglamentar. No es interferir en la gestión. No es ordenar que se ejecute determinado acto. No es asumir la posición de superior jerárquico. No es ejercer potestad disciplinaria alguna. Tampoco es —obsérvese con detenimiento— ejercer acciones de control, de mando, de intervención. Desde luego, la vigilancia no permite tampoco al vigilante que sustituya o suplante al titular del patrimonio universitario. La Contraloría General no es administradora de la hacienda universitaria, ni tiene facultad alguna para disponer de ella, ni para inmiscuirse en el gobierno, en la organización, ni en la administración, ni en las funciones universitarias.

⁶⁶ En apoyo a sus afirmaciones, la señora Subcontralora citas dos sentencias de la Sala Constitucional que no vienen al caso. Cfr. supra notas 53 y 56.

duda de la posibilidad de que ella emita disposiciones de acatamiento obligatorio, lo cual de por sí está expresamente expresado en el artículo 12 de la Ley número 7428, con las cuales se busca garantizar el buen uso de fondos públicos... ”⁶⁷

Debe resaltarse que no compete al legislador definir conceptos ni términos. La asignación de significado a las palabras no le corresponde a la Asamblea Legislativa. A propósito de la hacienda pública, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República intenta establecer qué debe entenderse como hacienda pública. Al hacerlo, junto a los fondos públicos, incorpora la *potestades* para percibir, administrar, custodiar... tales fondos, lo mismo que las *normas jurídicas* relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el *control interno* y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. También incluye, como *sujetos componentes* de la hacienda pública, al Estado y a los demás entes u órganos públicos, estatales o no...⁶⁸

El Título XIII de la Constitución Política se denomina “La hacienda pública” y contiene tres capítulos referidos al presupuesto de la República, a la Contraloría General de la República y a la Tesorería Nacional, ninguno de los cuales se refiere a *potestades*, ni a *normas jurídicas*, ni a *sujetos componentes*, relacionados con la *hacienda pública*.

Hacienda pública es sinónimo de *erario*, de *fisco*, de *tesoro público*. Es un concepto patrimonial, es decir, un conjunto de activos y de pasivos. Las potestades, las normas jurídicas y los órganos o entes no pueden enmarcarse como activos o como pasivos en un universo patrimonial.

⁶⁷ En contraste radical con este celo de la Contraloría General para garantizar el buen uso de los fondos públicos, la señora Contralora General (anterior Subcontralora) escribió y publicó lo siguiente: “...El refrendo, como control previo externo a ese proceso, está absolutamente delimitado a efecto de no invadir o coadministrar en competencias exclusivas de la Administración. Por esa razón, el actual Reglamento de Refrendo se ocupa de clarificar que se trata de un acto aprobatorio y no de un medio para auditar el proceso realizado por la Administración o anular lo adjudicado. (...) la decisión del mecanismo para desarrollar la infraestructura pública es de resorte exclusivo de la Administración, sin espacio alguno para que un órgano de control externo se refiera a criterios de oportunidad y conveniencia en la escogencia de ese mecanismo de contratación...” Acosta Zúñiga, Marta, Refrendo y control de legalidad, diario La Nación, 28 de abril de 2013, p. 30-A. En asuntos tan importantes y tan cuantiosos (para la hacienda pública), como es el desarrollo de la infraestructura vial en el país, la Contraloría General pareciera renunciar a sus funciones constitucionales de *vigilancia* y a sus funciones legales de *control* de la hacienda pública, mientras que —aunque no se tratara de un refrendo— para ordenarle al Instituto Tecnológico que no puede permitir que un Coordinador general de proyectos sea también Coordinador específico de uno de ellos —sin tener atribuciones de *control* para ello—, dice poseer amplias facultades para organizar, para gobernar, para asumir determinadas funciones propias de esa Universidad estatal y, como si fuera su superior jerárquico, para ordenarle que cumpla con mandamientos específicos dentro de plazos determinados, con obligación de informar del obediente cumplimiento. Para negar que la Contraloría General haya asumido atribuciones y potestades de organización, de gobierno y de funciones del Instituto Tecnológico de Costa Rica, para negar que haya asumido funciones de *administración activa* de esa Universidad estatal, es necesario tergiversar los conceptos y el significado de las palabras.

⁶⁸ Al conjunto de estos sujetos componentes se le denomina Administración pública (Artículo 1° de la Ley General de la Administración Pública). No por ello se encuentran sometidos a idéntico régimen jurídico. La Administración universitaria no puede quedar subsumida en la Administración pública ni confundida con ella.

Independientemente de la discusión acerca del abuso legislativo en la definición de conceptos o palabras, la noción amplia de hacienda pública —que incluye los bienes, los restantes activos y los pasivos, de las Universidades públicas— no permite entender jamás que la Constitución Política hubiera atribuido función alguna de *control* de la hacienda pública a la Contraloría General.

Respecto de la hacienda pública, las únicas funciones que atribuye la Constitución Política a la Contraloría General son las de *vigilancia*. No las de *control*, a pesar de lo que haya expuesto o considerado —con lamentable y evidente error— la Sala Constitucional.

La Contraloría General de la República carece de cualquier atribución de *control* sobre las Universidades estatales. No posee potestad alguna de *control* sobre la hacienda universitaria.

La Universidad autónoma y las universidades

¿Por qué existe un régimen jurídico especial de las Universidades estatales, diferente del régimen jurídico aplicable al resto de las instituciones públicas? Este régimen jurídico especial —autonomía universitaria— corresponde a la peculiar naturaleza de las Universidades.

La Administración pública, en sentido amplio, está constituida por el Estado-persona y por los demás entes públicos.⁶⁹ Abarca tanto la Administración centralizada como la descentralizada. Incluye también a las Universidades estatales.⁷⁰ Sin embargo, las Universidades no pueden ser consideradas como un componente más en ese conjunto. La autonomía —con todos sus alcances— de que están dotadas por disposición de la Constitución Política impide un tratamiento igualitario. Como se ha expuesto, no se trata del sometimiento a un régimen jurídico excepcional, sino de constatar y utilizar las disposiciones jurídicas aplicables, conforme a la naturaleza propia de las Universidades y a su rango constitucionalmente establecido.

El régimen jurídico especial propio de las Universidades se corresponde con su naturaleza. Esta concordancia del régimen jurídico y la naturaleza no ha sido ocurrencia espontánea del constituyente costarricense. Para entender su naturaleza propia y su particular régimen jurídico es indispensable entender qué es, qué ha sido y qué debe ser la Universidad. La cuestión no es ociosa. La Universidad se ha visto afectada por un considerable aumento demográfico. Por otra parte, las ramas de la Ciencia han proliferado. De alguna forma todo esto ha provocado cambios en la Universidad y ha dado origen al surgimiento de numerosos centros de formación superior que también —y erróneamente— se han venido denominando *universidades*.

Muchos de estos centros de educación superior han sido orientados hacia la preparación de profesionales o de técnicos, cuya formación dista mucho de la verdadera formación universitaria. Las Universidades estatales no han sido totalmente inmunes a esta orientación. La indebida mezcla de lo universitario con lo que no lo es, ha provocado la disminución de las características propias de la Universidad. Una universidad así diluida no necesitaría de la

⁶⁹ Cfr. Artículo 1° de la Ley General de la Administración Pública.

⁷⁰ Las Universidades estatales no se encuentran dentro de la esfera de poder del Gobierno, pero tampoco pueden ser enmarcadas dentro de las instituciones autónomas, ni dentro de las instituciones descentralizadas, tal como las regulan —a estas dos últimas— la Constitución Política y las leyes. Las Universidades estatales, conforme a su autonomía de rango constitucional, poseen una naturaleza jurídica peculiar: independencia de funciones y plena capacidad jurídica para gobernarse, para organizarse, para contratar. Cfr. Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica, supra nota 46.

autonomía. La autonomía universitaria, vista desde esta degradada noción de universidad, resultaría algo superfluo e injustificado. Constituiría —en este deformado concepto de universidad— una excepción a las normas generales, sería un conjunto de prerrogativas ilegítimas. Una universidad pública cuyo propósito único fuera la formación de profesionales o de técnicos se distinguiría en muy poco de una fábrica o de una industria pertenecientes al Estado.

Una universidad tal se encontraría al servicio del Estado o del Gobierno y a tal universidad estatal se le aplicarían, sin excepción alguna, todas las disposiciones —constitucionales y legales— de la Contraloría General de la República en lo que se refiere a fiscalización y a un amplio concepto de control.

Pero la Universidad —la verdadera Universidad— no es eso. *La Universidad es el lugar de la búsqueda de la verdad, de la investigación y de elaboración de la ciencia, de la transmisión de los saberes con sentido de totalidad; es el lugar específico de la posesión refleja de la cultura y de la emergencia de la persona humana.*⁷¹ La Universidad no es una simple fábrica de profesionales. Además de formar profesionales preparados y de formar ciudadanos que puedan ejercitar responsablemente su libertad, la Universidad debe velar para que el verdadero universitario adquiera una capacidad crítica,⁷² una madurez, una auténtica formación cultural, un enriquecimiento en su ser personal.

El espíritu crítico se apoya en una preocupación intelectual, que lleva a una dedicación esforzada al estudio, premisa de cualquier juicio valorativo. El estudio, entendido universitariamente, es afán por conocer —cada uno desde el campo propio de las distintas Escuelas o Facultades, pero con una aspiración cultivada al saber de totalidad— la situación en la sociedad y por obtener la base cultural que permita a cada uno proyectarse sobre los demás, sobre su país y, en definitiva, sobre la humanidad.⁷³

Si la capacidad de crítica se apoya en el estudio, tiene a la vez como presupuesto el ejercicio de la *humildad intelectual*, que se manifiesta en la alegría de aprender de lo que saben otros, en el respeto a las convicciones de los demás, y en la experiencia de que la búsqueda de la verdad, siendo responsabilidad personal, es sin embargo tarea social, la más noble tarea social y comunitaria. La humildad intelectual implica, por otra parte, la conciencia clara de las propias limitaciones y estar atentos a detectar en la propia vida intelectual todas las formas de autoafirmación y de envidia. Muchas de las formas de *criticismo* —de falta de verdadera capacidad crítica— tal vez tengan aquí su raíz.⁷⁴

Una persona que viva la verdadera vida universitaria, tiene que ser humilde porque se ve eslabón de una cadena, y experimenta la limitación de sus propios conocimientos y la necesidad de contar con el trabajo de otros. Eso facilita escuchar a los demás: otros saben

⁷¹ Estas ideas, y las que siguen, han sido tomadas y adaptadas de Rodríguez, P., Naturaleza, cultura, universidad, HUMANITAS (número 35) <http://www.humanitas.cl/html/biblioteca/articulos/528.html>

⁷² Diferente a la capacidad crítica es el criticismo, fruto de una generalizada cultura de la *sospecha*. La crítica es método, camino para avanzar desde la verdad conocida hacia la verdad que se busca descubrir y conocer. La capacidad de crítica es un “estilo”, algo que no se improvisa, sino que es fruto laborioso de una formación seria y del ejercicio cotidiano de los actos propios del quehacer universitario, de los hábitos que surgen de la auténtica convivencia universitaria. *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ *Ibíd.*

cosas que yo no sé, debo fiarme del trabajo de otros. Sin humildad intelectual no hay auténtica colaboración universitaria ni trabajo en equipo.⁷⁵

El hábito de la convivencia social, de participar en un equipo de trabajo universitario; de encontrarse después con los mismos compañeros y con otras personas, en otro tipo de actividades en las que uno conoce y aprecia el modo de ser y de opinar de las otras personas y aprende a querer y respetar, a escuchar, a dialogar, en definitiva, a convivir. Y no por razones tácticas, con finalidad utilitaria, algo que podría llamarse *coexistencia de egoístas*. No: al universitario que piensa le interesan realmente los otros, sus ideas, sus particulares enfoques de los problemas, sus aportaciones.⁷⁶

Si, pensando en los años del porvenir más próximo, la Universidad no consigue entregar promociones de universitarios a la sociedad —para la vida profesional, para la gestión social y política en las estructuras sociales— con esta capacidad de discernimiento, de análisis, de decir la verdad, aunque duela; con esta especie de sobriedad en el modo de adherirse a las cosas y este hábito de respeto y de convivencia, podría dar origen a una sociedad desde cuya estructura se podría manipular y oprimir masivamente a la persona humana.⁷⁷

La Universidad no puede ser reflejo de la realidad social. No puede ser una consecuencia del estado actual de una sociedad, ni de un Gobierno. La Universidad, aunque inmersa en la sociedad, debe estar sobre ella y sobre el Gobierno, como *conciencia lúcida*, como *conciencia moral* de una nación. Debe estar en plena capacidad de poder ejercitar con absoluta libertad la crítica positiva, respetuosa, constructiva de toda la realidad, inclusive de las actuaciones de las autoridades gubernamentales. La Universidad debe ser un lugar de encuentro de ideas, de formación de opiniones, de búsqueda incansable de la Verdad, del Bien, de la Belleza, de la Justicia. Su actividad es esencialmente libre. No admite coacciones, limitaciones, condicionamientos ni, mucho menos, órdenes, directrices o lineamientos de nadie. La Universidad estatal costarricense carece de superior jerárquico. La Contraloría General de la República no puede arrogarse o auto atribuirse carácter de superior de las Universidades.

A propósito de qué es o qué debe ser la Universidad, en los Principios fundamentales de la “Carta Magna de las Universidades de Europa”, suscrita el 18 de setiembre de 1988 con ocasión del IX Centenario de la fundación de la Universidad de Bolonia, en una forma muy elocuente, se expresó lo siguiente:

“1. La Universidad (...) es una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza. Para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, debe lograr, en su esfuerzo de investigación y enseñanza, una independencia moral y científica de todo poder político y económico. 2. En las Universidades, la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora, a fin de que la enseñanza siga tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos. 3. La libertad de investigación, de enseñanza y de formación son el principio fundamental de la vida de las Universidades; los poderes públicos y las Universidades, cada uno en su esfera de competencias, deben garantizar y promover el respeto a esta exigencia fundamental. El rechazo de la intolerancia y el diálogo permanente hacen de la Universidad un lugar de encuentro privilegiado entre profesores,

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

que tienen la capacidad de transmitir el saber y los medios de desarrollarlo mediante la investigación y la innovación, y estudiantes que tienen el derecho, la voluntad y la capacidad de enriquecerse con ello. 4. Depositaria de la tradición del humanismo europeo, pero con la constante preocupación de atender al saber universal, la Universidad, para asumir su misión, ignora toda frontera geográfica o política y afirma la necesidad imperiosa del conocimiento recíproco y de la interacción de las culturas.”⁷⁸

Uno de esos rasgos, que interesa subrayar en el presente análisis, es la necesidad de un amplio espacio de libertad para el desarrollo de las actividades universitarias. La Universidad requiere de una independencia moral y científica de todo poder político y económico. La libertad de investigación, de enseñanza y de formación son principio fundamental de la vida de las Universidades; los poderes públicos y las Universidades, cada uno en su esfera de competencias, deben garantizar y promover el respeto a esta exigencia fundamental.⁷⁹

Mal se puede entender que a una Institución tal, de tan alta autoridad, de tan alta dignidad — lo mismo que a sus representantes— la Contraloría General de la República le gire órdenes específicas, le señale plazos para su cumplimiento y le exija dar cuenta de la obediente sumisión a las instrucciones emitidas. Peor se puede entender esto cuando tales órdenes provienen de funcionarios inferiores, subordinados en tercer o cuarto grado, de ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, que no ostentan las funciones ni las responsabilidades del Contralor General.

Las erradas interpretaciones de la Contraloría General, de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General lamentablemente lesionan no solo la autonomía universitaria, sino también la institucionalidad del Estado costarricense⁸⁰, ya que pretenden en forma ilegítima justificar una arbitraria injerencia en aspectos básicos del gobierno, organización y funciones de las Universidades estatales, como ha sucedido en este caso en perjuicio del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Una consideración final

Cuando se discutía el sistema de financiamiento de la Universidad de Costa Rica en la Asamblea Nacional Constituyente, don Rodrigo Facio hizo una brillante exposición y manifestó algo que se aplica no solo al aspecto o faceta de la *financiación estatal*, sino a cualquiera de los otros que, como ha quedado expuesto antes, se encuentran todos interrelacionados e indivisible y armónicamente unidos. Expresó lo siguiente:

“... Llegamos a la conclusión de que sólo un abogado puede haber para la Universidad: el propio texto de la Constitución...”⁸¹

⁷⁸ Cfr. http://www.uspceu.es/CNTRGF/RGF_europa_1445.htm

⁷⁹ Cfr. J.M. Mora Universidades de inspiración cristiana: identidad, cultura, comunicación ROMANA (N° 54, 2012) p. 197.

⁸⁰ La lesión a la institucionalidad del Estado costarricense no es una afirmación baladí. Es muy grave y muy serio que, por exceso y abuso en sus funciones, la Contraloría General y la Sala Constitucional hayan ido perdiendo autoridad, es decir, hayan ido perdiendo peso y calidad en sus resoluciones y dictámenes. De la justificada desobediencia a órdenes ilegítimas, muy fácilmente se puede pasar a la desobediencia a disposiciones legítimas. Esto cabe aplicarlo también a las leyes ilegítimas.

⁸¹ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Actas (Imp. Nacional, San José, 1957) Acta N° 160, tomo III, p. 398.

El mejor defensor de la Universidad es el propio texto de la Constitución. No las interpretaciones antojadizas de la Contraloría General. No las consideraciones erróneas de la Sala Constitucional. No los conceptos equivocados de la Procuraduría General.

Luego de haberse examinado con detenimiento la resolución número 9215 dictada por la Sala Constitucional a las 14:30 horas del 17 de julio de 2012, se llega a la conclusión de que hubiera sido preferible que el Instituto Tecnológico de Costa Rica no hubiera interpuesto la acción de inconstitucionalidad que presentó. Los pésimos resultados obtenidos eran, francamente, previsibles.

Ante una acción arbitraria y prepotente de la Contraloría General de la República, lo que corresponde es simplemente hacer caso omiso de ella. Deber de obediencia existe respecto del funcionario, órgano o ente que tenga legítimo carácter de *superior jerárquico*.

La Constitución Política consagra, como se ha expuesto tantas veces, una amplísima autonomía para las Universidades estatales, con aspectos o facetas claramente identificados, que se encuentran inescindiblemente unidos. La misma Constitución Política no establece que la Contraloría General ostente condición de superior jerárquico de las Universidades.

Ni la ley, ni la caprichosa interpretación que haga la Contraloría General, autorizan desconocimiento alguno de la autonomía universitaria consagrada por la Constitución Política, norma jurídica suprema que debe ser respetada por todos, incluyendo a la Contraloría General, a la Sala Constitucional, a la Procuraduría General.

La defensa de la autonomía universitaria se encuentra en el propio texto constitucional. Para defender su autonomía, basta con que las Universidades estatales invoquen la existencia de la Constitución Política y ejerciten —directa e inmediatamente— las facultades y atribuciones conferidas en el texto constitucional. Ejercicio en forma directa, es decir, sin necesidad de la intermediación de nadie (ni siquiera de la Sala Constitucional). Ejercicio inmediato de los derechos constitucionales, es decir, sin necesidad de esperar la aceptación o el convencimiento de la Contraloría General. Las actuaciones de quien carece de facultades jurídicas para ejecutarlas son absolutamente nulas.⁸² Como la Contraloría General no posee legítimas facultades jurídicas de *control* sobre las Universidades estatales, ni ostenta carácter de superior jerárquico propio ni impropio de ellas, sus órdenes resultan absolutamente nulas, son jurídicamente inexistentes. Por tanto, pueden —y deben— ser ignoradas.

Todo esto vale ante el caso concreto de las órdenes giradas al Instituto Tecnológico de Costa Rica. Pero vale también frente a las frecuentes pretensiones de la Contraloría General,⁸³ entre otras, relacionadas con el sistema y las condiciones de nombramiento del auditor interno, con la intervención decisoria de la Contraloría General, el carácter obligatorio de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna⁸⁴, la subordinación del jerarca del ente público a la decisión de la Contraloría General⁸⁵, el carácter obligatorio de las disposiciones, normas, políticas y directrices emitidas por la Contraloría General⁸⁶.

Abril de 2014

⁸² La Ley Orgánica del Poder Judicial establece en su artículo 168: “*Salvo disposición legal en contrario, todos los actos y procedimientos judiciales de quien no tiene facultad legal para ejecutarlos, serán absolutamente nulos.*” Aunque esta disposición legal se refiere a los tribunales y funcionarios judiciales, resulta perfectamente aplicable también a los otros funcionarios públicos.

⁸³ Artículo 31 de la Ley General de Control Interno.

⁸⁴ Artículo 36 de la Ley General de Control Interno.

⁸⁵ Artículo 38 de la Ley General de Control Interno.

⁸⁶ Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General.

