

Informe de Investigación

Título: La Autonomía Universitaria.

Rama del Derecho: Derecho Constitucional.	Descriptor: Derechos Fundamentales.
Palabras clave: La Autonomía Universitaria, Autonomía normativa de las universidades, el Consejo Superior de Educación, El CONARE, Alcances y Límites de la Autonomía Universitaria.	
Fuentes: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 03 – 2011.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Doctrina	3
a) I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	3
La Autonomía Universitaria en la Constitución Política de 1949.....	4
A. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.....	4
a) La autonomía normativa de las universidades:.....	5
b) El control jurisdiccional de las universidades:.....	6
B. LA AUTONOMIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION.....	7
II: LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y EL CONVENIO DE COORDINACION DE LA EDUCACION SUPERIOR.....	8
A. COMPOSICION Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS CREADOS POR EL CONVENIO:.....	8
a) El Consejo Nacional de Rectores: (CONARE).....	8
b) La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES).....	9
c) La Comisión de Enlace.....	9
B. EL CONVENIO Y LA AUTONOMIA SUPRA-UNIVERSITARIA:.....	9
C. LA AUTONOMIA FINANCIERA Y EL CONVENIO DE COORDINACION.....	11
CONCLUSION.....	13
b) LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA SUS ALCANCES Y LÍMITES.....	14
I. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	14
A. Introducción.....	14
B. Antecedente histórico de la Universidad.....	15
C. Antecedentes históricos de la Universidad de Costa Rica.....	17
D. Algunas precisiones conceptuales.....	17
1. Libertad.....	18
2. Autonomía.....	18



3. Independencia.....	19
4. Estado.....	19
5. Administración Pública.....	19
II. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ANALIZADO A TRAVÉS DE DIVERSAS FUENTES..	20
A. Posición del legislador constitucional de 1949.....	20
1. Posición de varios Diputados constituyentes	20
2. Posición del Diputado Rodrigo Facio Brenes.....	23
B. Posición de la Sala Constitucional.....	24
C. Posición Doctrinal	25
1. Dr. Román Solís Zelaya.....	25
2. Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada.....	26
3. Dr. Eduardo Ortiz Ortiz.....	27
4. Dr. Jorge Enrique Romero Pérez.....	27
5. Billy Escobar Pérez.....	28
6. Alejandra Castro Bonilla.....	28
D. Posición de la Contraloría General de la República.....	28
E. Posición de la Procuraduría General de la República.....	31
F. Posiciones de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica.....	34
1. Posición histórica de la Oficina Jurídica.....	34
2. Posición reciente de la Oficina Jurídica.....	35
III CONCLUSIONES.....	35
Corolario:.....	38
c)EL ESPIRITU DE LA AUTONOMIA Y LA CONSTITUCION (MÉXICO).....	39
3 Normativa.....	41
ARTÍCULO 84.-.....	41
4 Jurisprudencia.....	42
a)Análisis sobre el sistema de ajuste de salarios aplicable por convención colectiva en relación con el principio de autonomía universitaria	42
b)Universidad de Costa Rica: Alcances de la autonomía funcional.....	44
c)Universidad Nacional: Competencia de las universidades estatales para contratar prestación o venta de bienes y servicios.....	46
d)Anualidad: Reconocimiento a trabajador de la UNED.....	49

1 Resumen

En el presente informe se desarrolla el tema de la autonomía universitaria, en el mismo se transcriben dos artículos de revista en los cuales se explica detalladamente ese instituto jurídico, también se cita el artículo 84 de nuestra Constitución Política, en el cual se consagra dicha potestad universitaria, y por último jurisprudencia en la cual por medio de casos se protege la misma en los tribunales.



2 Doctrina

a) I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

[Muñoz]¹

El objetivo del presente estudio consiste en examinar la autonomía universitaria en sus diversos aspectos constitucionales y legales. Antes de analizar esos aspectos, conviene hacer una breve referencia histórica.

La pobreza de Costa Rica durante la Colonia no permitió siquiera la existencia de la enseñanza primaria. Es con posterioridad, a principios del siglo XIX, que se funda la Casa de Enseñanza de Santo Tomás. Esta casa se convierte en 1843 en Universidad. Su vida acompaña a la del siglo hasta 1888. Luego se abre un largo paréntesis hasta 1940.

Durante los primeros años del siglo XX se consolida, en cambio, la enseñanza primaria y gran parte de la secundaria.

En 1940 se dicta la Ley Orgánica de la *Universidad de Costa Rica*, con lo que se abren nuevamente los estudios universitarios. Sólo las Facultades de Derecho y de Farmacia habían funcionado desde que se cerró la Universidad de Santo Tomás.

En 1971 se dicta la ley N° 4777 que creó el Instituto Tecnológico, que se considera también una institución de educación superior.

En 1973 se fundó otra universidad: la Universidad Nacional ubicada en la provincia de Heredia.

Desde su creación, tanto la Universidad de Costa Rica como la Universidad Nacional han gozado de autonomía. El Instituto Tecnológico en su origen tenía únicamente independencia administrativa. La reforma constitucional aprobada en 1975 otorga finalmente autonomía a todas las instituciones de educación superior.

En Costa Rica se considera que la autonomía universitaria es esencial en la vida costarricense. Sin autonomía, la investigación sería instrumento del poder político, la libertad de pensamiento en las universidades estaría limitada sino del todo suprimida, y la misión de las universidades de fortalecer la conciencia del pueblo y de ayudar a resolver los problemas fundamentales del país no se podría cumplir.

La universidad es el campo propio para descubrir soluciones a toda clase de problemas, estudiar sus causas y señalarlas sin presiones políticas, lo que no se logra si no hay autonomía.

Tienen las universidades la responsabilidad de preparar a los profesionales; y esa responsabilidad implica dar a la comunidad un ser humano técnicamente capaz y, además, sensible a los problemas de los otros seres humanos. Para alcanzar sus objetivos, la Universidad requiere la

libertad de pensamiento y la independencia académica, organizativa y financiera necesarias para escapar a las influencias políticas o económicas.

Para el examen de los problemas relativos a la autonomía universitaria en Costa Rica, se ha dividido este trabajo en dos secciones. En la primera se analiza el problema de la autonomía en la Constitución Política, tanto su contenido y alcance como la relación de la Universidad con el Consejo Superior de Educación. En la segunda sección se estudia un fenómeno jurídico nuevo: el Convenio de Coordinación de la Educación Superior y su repercusión en la autonomía universitaria; en esa segunda sección, se examinan las atribuciones y la composición de los órganos creados por el Convenio y la influencia de esos órganos en la autonomía universitaria.

Este trabajo es en gran medida descriptivo: se ha considerado necesario explicar el sistema con cierto detalle, para poder aclarar algunos de los problemas que presenta en la realidad.

La Autonomía Universitaria en la Constitución Política de 1949

La Constitución Política de 1949 elevó a rango constitucional la descentralización administrativa general, a la cual le dedicó un capítulo. El texto de esta Constitución confería independencia en materia de gobierno y de administración a las denominadas "instituciones autónomas". Una reforma constitucional aprobada en 1968 sometió estas instituciones a la ley en materia de gobierno, para reducir, de esa manera, su autonomía, por cuanto ésta obstaculiza la coordinación del Poder Ejecutivo con aquéllas e impedía la planificación nacional.

Como consecuencia de la reforma, se dictó, en 1974, la Ley de Presidencias Ejecutivas, la cual permite al Poder Ejecutivo nombrar un representante que es la máxima autoridad en la dirección ente descentralizado. Pero la situación de la Universidad es ente.

A. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

Se debe partir de la siguiente idea general:

"De la misma (la Universidad) ha dicho nuestra Constitución que goza... de plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios, términos más categóricos que los del artículo 189 ya citados, donde sólo se habla de independencia, pero no plena en materia de gobierno y administración. La diversa formulación se ha interpretado como una más amplia autonomía de Universidad, frente a la común de los otros entes autónomos, significa fundamentalmente su capacidad para regular en a plena y exclusiva su servicio, sin subordinación a las normas la Asamblea".

Por otra parte, las universidades se regulan en forma expresa en capítulo aparte del resto de las instituciones autónomas. En el Título VII, denominado de la Educación y la Cultura", se norma de modo particular, rodeada de más garantías relativas a autonomía, la situación jurídica de la Universidad de Costa Rica de las otras Instituciones de Educación Superior.



El artículo 84 de la Constitución señala que la Universidad Costa Rica y las demás instituciones de educación superior universitaria gozan de independencia para el desempeño de sus funciones. Disfruta además de capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y, finalmente, tiene plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios. De lo anterior resulta que la autonomía se encuentra referida a tres aspectos: administrativo, organizativo y de gobierno. La autonomía financiera se regula en un artículo diferente.

Aunque en general —según afirma la doctrina— la noción de autonomía es imprecisa, por cuanto su contenido es susceptible de grados y de modalidades que hacen variable su contenido real, se puede afirmar que en Costa Rica es amplia, tanto respecto a la capacidad que tienen las universidades de autorregularse, como en cuanto a la sujeción a la cual se las somete. Las universidades, de conformidad con la Constitución Política, se auto-organizan y dictan sus políticas de gobierno. La Universidad con mayor razón, es también competente para ejercer la función administrativa inherente al servicio y para dictar los actos jurídicos y materiales necesarios para la prestación del servicio social de la enseñanza superior. Se examinará esta autonomía en dos aspectos fundamentales: el normativo y el control jurisdiccional.

a) La autonomía normativa de las universidades:

La jurisprudencia ha afirmado que la Universidad tiene un poder normativo amplio, pero esto debe entenderse en cuanto a lo académico y a las actividades jurídicas propias del servicio que presta. Como lo indica el Lic. Ortiz Ortiz: "No puede dejar de advertirse, para acabar la idea de la ordenación de fuentes por competencias materiales, que la autolegislación de que parece gozar la Universidad se refiere exclusivamente al fin propio de ésta y al régimen de sus medios para cumplirlos...". Es decir, el establecimiento de las normas jurídicas que se refieren a aspectos distintos de los académicos, administrativos y organizativos de la Universidad, no corresponde a ésta, sino a la Asamblea Legislativa. Tratándose de materias no universitarias el legislador puede intervenir.

Pero el contenido de la potestad normativa de la Universidad restringe el dominio de la ley, por cuanto ciertas materias propias de las universidades no pueden ser objeto de legislación. Las normas universitarias, en esas materias, implican el ejercicio de una evidente función legislativa en sentido material. Así entendida la autonomía significa una transferencia de materias de la esfera de la ley al poder normativo de la universidad.

Sin embargo, se debe advertir que el contenido de las normas la universidad aunque en sentido material son verdaderas leyes, constituyen en sentido formal actos administrativos de carácter general.

En materia universitaria existe un dominio común del reglamento y un campo restringido de la ley. Pero conviene señalar que el Convenio de Coordinación de la Educación Superior ha restringido la potestad normativa de las universidades en beneficio de un órgano supra-universitario, denominado "Consejo Nacional de Rectores", el cual aprueba, como se verá oportunamente, la creación de carreras universitarias, las directrices para elaborar el Plan Nacional de la Educación Superior, etc., lo que afecta la concepción tradicional de la autonomía universitaria costarricense.

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 88: "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas".

La Constitución permite, pues, que la Asamblea Legislativa dicte normas relativas a las materias "puestas bajo la competencia" de las Universidades. Este extremo parece contradecir lo que establece el artículo 84 respecto de la autonomía, la cual, como aquí se ha insistido, es amplia e impide al legislador intervenir en materias universitarias. El punto se ha resuelto en la práctica en favor de la autonomía y se interpreta que el artículo 88 se aplica en forma complementaria a las normas que, en su campo, dicten las universidades. Es así como la Asamblea no puede modificar una norma universitaria en materias que son de la competencia, de ésta por cuanto las universidades gozan de autonomía amplia, de conformidad con los términos del artículo 84. Al contrario, las universidades pueden modificar leyes en el campo académico cuando éstas hayan sido dictadas en ausencia de norma universitaria. El legislador puede dictar leyes en materia universitaria si no existe norma; pero si la hay, carece de esa potestad.

Además, el constituyente indicó que la Asamblea deberá consultar a las universidades antes de aprobar los proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de éstos o directamente relacionados con ellas, con lo que les da la facultad de oponerse y hacer respetar la autonomía universitaria. Aunque el dictamen no es vinculante, existe el límite del artículo 84, que en forma evidente restringe la potestad legislativa del Parlamento.

b) El control jurisdiccional de las universidades:

El hecho de que las universidades gocen de amplia autonomía, no implica que escapen al control jurisdiccional. En efecto, como todo ente público que realiza actividad administrativa, está bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta jurisdicción, de conformidad con el Artículo 49 de la Constitución Política, se estableció "con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público". Este aspecto, unido al artículo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que considera como ilegalidad "cualquier violación al ordenamiento jurídico", y al artículo 20 que establece la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de aquellos actos de carácter general cuya declaración no corresponde a la Corte, hacen que, por esa vía, se pueda anular un acto de las universidades.

El punto controvertible se puede suscitar cuando se demande la nulidad de actos que no se dicten con base en una ley y, en consecuencia, se considera que el principio de legalidad no se aplica frente a una conducta arbitraria e ilegal de parte de las universidades. Tratándose de actos o de normas propios de la competencia universitaria, para la cual normalmente no existe ley, podría presentarse problema respecto a la norma del ordenamiento jurídico aplicable al caso. En general, la Administración está sujeta a todas las normas escritas y las no escritas del ordenamiento. En el caso de las Universidades, se les aplicaría una norma no escrita: fundamentalmente los principios generales de derecho, que tienen en Costa Rica, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública, la finalidad de suplir la ausencia de una norma y ostenta el mismo rango de ésta.



En cuanto al control de los actos dictados por las Universidades en la esfera de su competencia, se presenta situación análoga a la que existe en Francia con relación a los artículos 34 y 37 de la Constitución que otorgan a la potestad reglamentaria un dominio común, mientras que a la ley le restringen su competencia a materias que en forma expresa le atribuye el artículo 34. Cuando se trata de anular reglamentos que se dictan sin base en ley aunque en Francia es más amplia esa potestad reglamentaria en cuanto al contenido que en Costa Rica, que es sólo relativo a lo universitario, la solución francesa resulta aplicable. La solución consiste en utilizar los principios generales del derecho como límite jurídico importante, incorporado como fuente no escrita al principio de legalidad al que está subordinado todo ente público en un Estado de Derecho; y su violación implica infracción al ordenamiento jurídico lo cual, de conformidad con el artículo 1° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, configura la ilegalidad del acto.

Si el acto universitario viola derechos consagrados en la Constitución, procede recurso de Amparo. Así se resolvió en el caso de los estudiantes que, por aplicación de un parámetro socio-económico, no fueron admitidos en la Facultad de Medicina y, en su lugar, se permitió el ingreso a otros estudiantes de más bajo rendimiento académico.

B. LA AUTONOMIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION.

El Consejo Superior de Educación es el órgano encargado de la dirección general de la enseñanza oficial, de acuerdo con los términos del artículo 81. Surge la duda respecto a si la Universidad, como centro de enseñanza oficial, está bajo la dirección del Consejo Superior de Educación. La duda se acentúa al indicar el artículo 77 de la Constitución que: "La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria".

Por otra parte, el proyecto que presentó la Junta de Gobierno, para que sirviera de base de discusión en la Constitución de 1949, todavía pone más énfasis en que la dirección superior de la enseñanza oficial o autorizada oficialmente corresponde al Consejo Superior de Educación, y entre sus miembros directivos incluía al Decano de las Facultades Universitarias encargadas de preparar al personal docente.

Sin embargo, conviene hacer las siguientes observaciones: en primer término, en la discusión de la Constituyente se advierte la clara intención de garantizar al máximo la autonomía universitaria aunque el texto final del capítulo quedó confuso. En segundo término, el artículo 81 hace mención de la dirección general de la enseñanza, con lo que, en forma implícita, reconoce que se exceptúan las universidades que gozan de autonomía garantizada en la propia constitución. En lugar de "educación general" pudo el constituyente estipular "la dirección total de la enseñanza"; no cabe duda, pues, que no quiso ésta última solución.

La solución en favor de la autonomía encuentra respaldo en la doctrina: "La autonomía de las universidades puede también comprenderse en un sentido mucho más amplio, el cual implica una concepción no solamente del régimen administrativo y financiero de éstas, sino también de su misión y de su comportamiento relación al funcionamiento general de la enseñanza superior."

En la práctica, el problema ha sido resuelto en favor de la autonomía universitaria, por cuanto no se



ha permitido ingerencia alguna del Consejo Superior de Educación. Además, al señalar el artículo 77 que la enseñanza pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria, no indica que deba estar bajo una sola dirección; lo que se advierte es la necesidad de organizar el proceso educativo con unidad, independientemente, de la mayor o menor autonomía de cada etapa del proceso.

En síntesis, la educación está concebida en la Constitución como un proceso, desde el primer ciclo hasta la enseñanza universitaria; y la dirección general corresponde a un Consejo Superior de Educación, con la salvedad de la educación superior, por cuanto las universidades gozan de autonomía amplia garantizada en la propia Constitución. Los límites a la autonomía universitaria e surgen del Convenio de Coordinación de la Educación Superior obedecen a otros criterios, que serán objeto de análisis en forma inmediata.

II: LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y EL CONVENIO DE COORDINACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

La Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico firmaron el convenio de coordinación de la educación superior, a finales de 1974. Mediante el convenio se crearon tres órganos importantes: El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), y la denominada Comisión de Enlace integrada por los rectores y tres ministros de gobierno.

Además de regular la función de cada órgano, el convenio reglamenta diversos aspectos: regímenes semejantes de las instituciones de educación superior en lo relativo a salarios y escalafón, la cooperación y coordinación entre las instituciones signatarias, el establecimiento de carreras, reconocimiento de estudios universitarios y de títulos extranjeros y financiamiento de la educación superior.

En esta sección se analizarán la composición y atribuciones de los órganos creados a través de este convenio y las repercusiones del mismo en la autonomía universitaria.

A. COMPOSICION Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS CREADOS POR EL CONVENIO:

El Convenio creó, como se dijo, órganos importantes que inciden en la autonomía. En primer término conviene referirse al *Consejo Nacional de Rectores*:

a) El Consejo Nacional de Rectores: (CONARE)

Este Consejo está integrado por los rectores o autoridades de mayor jerarquía de las instituciones signatarias del convenio.

Las funciones de CONARE son básicamente la planificación y coordinación de la educación superior, las cuales aparecen indicadas en el artículo 3 del convenio. En efecto, señala a la Oficina

de Planificación de la Educación Superior (OPES) las directrices necesarias para la elaboración del Plan Nacional de Educación Superior y establece los órganos o mecanismos de coordinación adicionales a la Oficina de Planificación de la Educación Superior. Con la finalidad de coordinar y planificar la educación superior, el Consejo Nacional de Rectores aprueba la creación de nuevas carreras, así como la apertura, desarrollo, fusión, traslado o eliminación de los Centros Regionales.

b) La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)

Esta Oficina está integrada por un Director nombrado por el Consejo Nacional de Rectores y por el personal técnico, académico y administrativo necesario.

Sus funciones aparecen señaladas en el Convenio. Es el órgano ejecutor de las decisiones del CONARE y, en consecuencia, le corresponde la preparación del plan nacional de educación superior que tiene una duración de cinco años (1976-1980), y la coordinación de ese plan con el Plan Nacional de Desarrollo.

Además, la Oficina de Planificación de la Educación Superior da asesoría a las instituciones signatarias para la preparación de sus presupuestos; cuando se trate de crear carreras universitarias, o de abrir, desarrollar, fusionar, trasladar o eliminar Centros Regionales, analiza su factibilidad y su importancia para el país y hace las recomendaciones respecto de la institución o instituciones que deban asumir esa nueva carrera o ese Centro Regional.

c) La Comisión de Enlace

La reunión del Consejo Nacional de Rectores con los Ministros de Educación, de Hacienda y de Planificación y Política Económica forman la Comisión de Enlace, que tiene la función de garantizar los fondos suficientes a la educación superior. Para ese fin, promueve la creación de rentas, gestiona créditos internos para la educación superior y distribuye las rentas globales asignadas a misma.

Tiene también la función de coordinar la actividad de las instituciones de cultura superior con el Poder Central y las instituciones autónomas.

Conviene señalar que en el propio convenio las instituciones signatarias aceptan la creación, por medio de Decreto del Poder Ejecutivo, de esta Comisión, con las funciones antes señaladas y el Reglamento de Trabajo que la propia Comisión se dé. Lo anterior, por cuanto el convenio fue únicamente suscrito por las dos universidades y el Instituto Tecnológico, y no por el Poder Ejecutivo; y aunque aquél prevé la existencia de la Comisión, a la misma se le quiso dar validez con la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 4437, de 26 de diciembre de 1974. El Decreto Ejecutivo repite el texto del convenio en lo relativo a la Comisión de Enlace.

B. EL CONVENIO Y LA AUTONOMIA SUPRA-UNIVERSITARIA:

El Convenio de Coordinación de la Educación Superior consiste en un acuerdo interinstitucional

para lograr, como su nombre lo indica, la planificación de la educación superior y la coordinación de ésta con el Poder Central y las demás instituciones públicas, a través de la Comisión de Enlace.

El Convenio se ha consolidado, en la práctica, con el funcionamiento de los órganos; y jurídicamente, mediante el Decreto Ejecutivo N° 4437, la ley que dio personería jurídica al Consejo Nacional de Rectores y la propia Constitución que en forma expresa hace mención del Convenio en el transitorio del artículo 85.

Conviene plantearse el problema de la relación entre autonomía universitaria y coordinación. Si bien ésta última no implica, aunque pone en peligro, la pérdida de la autonomía, es cierto también que la restringe en varios aspectos al transferirla a otro órgano. "La coordinación regula la conducta de las instituciones no desde el punto de vista del interés de cada una, sino tomando en cuenta otro distinto, superior y más amplio, que es el de la nación o la comunidad a que todas sirven". Es evidente que el interés que se persigue con la coordinación la hace conveniente, pero ello no impide que tal coordinación modifique, en forma sustancial, la concepción respecto de la autonomía universitaria.

Ahora bien: la coordinación entre universidades con base en un convenio entre ellas, no viola la autonomía, sino que la restringe en beneficio de todas juntas. Las Universidades, al crear un ente suprauniversitario, han aceptado transferir parte de sus competencias a este ente que es el producto de la reunión de todas ellas, las cuales participan por partes iguales dentro de aquél. La decisión es el resultado de sus deliberaciones, sin intervenir órgano alguno ajeno a ellas. Por el hecho de hallarse el Consejo Nacional de Rectores integrado por los tres rectores, eso le confiere legitimación suficiente para no entrar en conflicto con el texto constitucional que garantiza la autonomía de cada una de las universidades. El acto mediante el cual las Universidades suscriben el convenio, es un acto que surge de la autonomía de cada una de ellas, aunque tenga como finalidad limitarla; pero ese límite es para el bien de todas en conjunto e, indirectamente, de cada una de ellas, al aunar sus esfuerzos y trabajar en forma coordinada.

Al hablar de la autonomía normativa se hizo mención de su contenido, y se distinguió como materia universitaria los aspectos relativos a la organización, al gobierno y a asuntos administrativos. Se entendió como autonomía normativa aquella potestad que tienen las universidades de dictar los actos particulares y generales relativos a cada uno de esos campos. Además, aunque de ello no se hizo mención antes, conviene indicar que la autonomía financiera fundamental si se concibe una autonomía amplia y plena.

Cada uno de esos aspectos origina una clase de autonomía. Precisa, en consecuencia, referirse a la incidencia que tiene el convenio en cada uno de dichos aspectos.

En la actualidad, se puede afirmar que las universidades gozan de autonomía administrativa, con las limitaciones que introdujo el convenio. Por ejemplo en lo relativo a salarios y a escalafón, el convenio impuso la obligación de establecer un régimen semejante entre las universidades, con el fin de evitar incentivos mejores en una de ellas en perjuicio de las otras dos.

Es evidente que esta limitación a la autonomía administrativa de cada universidad, resulta sana y permite racionalizar mejor los recursos y equiparar la situación de los funcionarios en todos los centros de educación superior.

La potestad de auto-organizarse se mantiene sin mayores límites que los que se introdujeron con la aprobación de apertura de de carreras, que más bien inciden en la autonomía de gobierno que en



la organización. Esta autonomía permanece incólume y se expresa en el Estatuto Orgánico de cada institución de cultura superior, el cual es dictado por ella misma.

La autonomía de gobierno aparece restringida con la aprobación por el Consejo Nacional de Rectores de la apertura de nuevas carreras, y el desarrollo, fusión, traslado o eliminación de Centros Regionales. Es así como una universidad no puede crear una carrera o abrir un Centro Regional sin la aprobación del ente supra-universitario. Se considera conveniente esa transferencia de la competencia de gobierno, porque se supone, por una parte, que en ese tipo de relación no es sólo el Consejo Nacional de Rectores quien establece las políticas, sino cada universidad la que las adapta a las necesidades; y, por otra parte, cada institución de cultura superior participa, a través de su rector, en la toma de decisiones de ese Consejo.

Como se dijo, de acuerdo con el convenio son funciones del Consejo Nacional de Rectores señalar a la Oficina de Planificación de la Educación Superior las directrices necesarias para la elaboración del Plan Nacional de Educación Superior y, en esa medida, compromete a todas las universidades a seguir dicho plan que las obliga a ejecutar políticas acordes con el mismo.

La transferencia de ciertas competencias de las universidades en favor del ente supra-universitario se justifica por la necesidad de racionalizar el gasto y aunar esfuerzos; no se puede concebir actividades dispersas, con muchos esfuerzos hacia un campo, en perjuicio de otras ramas de igual o mayor importancia.

A pesar de las ventajas que ofrece el convenio de coordinación existe el siguiente riesgo: una institución de cultura superior se puede unir a otra, para imponer políticas a la tercera. El convenio no establece el tipo de mayoría que se exige para definir los conflictos. Si se emplea la mayoría absoluta, podría resultar afectada la institución superior que discrepe del acuerdo que se tome. De ahí que la mejor solución es aquella que tienda a proteger a todas las instituciones de educación superior, lo que sólo se logra mediante el derecho de veto, para las decisiones fundamentales. Ve esa manera, cada universidad conserva plenamente su autonomía a la hora de tomarse las grandes decisiones.

Por otra parte, el Convenio mantiene la autonomía académica sin restricción alguna, con la única salvedad del reconocimiento de cursos aprobados en cualquiera de las otras instituciones de cultura superior, "sin tomar en cuenta diferencias menores entre los respectivos programas". Este principio se aplica también a los bloques de asignaturas o ciclos del plan de estudio de objetivos secantes, los cuales deberán ser reconocidos a pesar de "diferencias menores a nivel de asignaturas o actividades específicas del bloque o ciclo".

C. LA AUTONOMIA FINANCIERA Y EL CONVENIO DE COORDINACION

El constituyente se preocupó por la autonomía financiera y estableció en la propia Constitución, que el 10% del presupuesto general de la educación pública, correspondía a la Universidad de Costa Rica.

En efecto, en el artículo 85 de la Constitución se indicó que: "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 de la que representa el diez por ciento del presupuesto anual de gastos

del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales".

En los últimos años, ese diez por ciento resultó insuficiente. La creación de la Universidad Nacional y del Instituto Tecnológico agravó la situación financiera de la educación superior. Cada año las Universidades tenían que solicitar al Estado complementos importantes para hacer frente a sus compromisos derivados del aumento del número de estudiantes y profesores y, en general, del crecimiento administrativo de esos últimos años.

Es así como en 1976, mediante la Ley de Reforma Tributaria, creó un "Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior", el cual está formado por el producto del Impuesto sobre el Traspaso de Bienes Inmuebles y, además, por el 25% hasta 30% de los ingresos del Impuesto sobre la Renta, y por el producto del Impuesto sobre sociedades con acciones al portador.

A principios del año 1977 se emitió el Decreto Ejecutivo para reglamentar los aspectos relativos al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior. De conformidad con ese Decreto y el Convenio de Coordinación, la Comisión de Enlace distribuye ese fondo especial entre las instituciones de educación superior. La distribución aprobada el 21 de octubre de 1976 por esa Comisión señaló los siguientes porcentajes: Universidad de Costa Rica 66.04%, Universidad Nacional 22.52% y el Instituto Tecnológico 11.44%.

Al mismo tiempo que se dictaron la ley de Reforma Tributaria (que estableció el fondo especial) y su reglamento, se inició la tramitación de una reforma constitucional, que se aprobó en 1977, y que modifica sustancialmente el artículo 85 de la Constitución.

Esta modificación no le otorga a las Universidades un porcentaje del presupuesto de la educación pública, como lo había señalado originariamente el Constituyente; sino que consagra la obligación del Estado de dotar de patrimonio propio a las Universidades, de crear rentas propias además de las que ellas originen, y de contribuir al mantenimiento de aquellos con las sumas que sean necesarias.

En la propia Constitución se estableció una disposición transitoria dentro del artículo 85 que para los períodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive fija las subvenciones necesarias que complementan las rentas de las universidades, de acuerdo al Fondo Especial para la Educación Superior (creado en la Ley de Reforma Tributaria) . Con ello se garantizan los montos globales de operación señalados para esos años (1977-1980), 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.

Además, esa disposición transitoria obliga al Poder Ejecutivo a gestionar, de común acuerdo con los Rectores, los préstamos internacionales necesarios para los gastos de inversión de las instituciones de educación superior y a hacerse cargo del financiamiento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes.

La disposición transitoria constitucional le señala a la Asamblea Legislativa la obligación de establecer, dentro de los períodos ordinarios de 1979 a 1980, las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar la efectividad de la financiación de la educación superior prevista en el artículo 85 de la Constitución, para años posteriores a 1980.

La fórmula que utilizó el Constituyente garantizaba a la educación superior un porcentaje fijo del presupuesto de la educación pública. Esta fórmula, en su origen, dio resultados positivos y le



permitió a la Universidad ejercer su autonomía financiera, al abrigo presiones políticas. Sin embargo, el crecimiento de la Universidad de Costa Rica, la única que existió hasta 1971, requirió nuevas rentas, y crea una dependencia económica respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Frente al primero, por cuanto prepara el presupuesto; y al segundo en virtud de que lo dicta.

La reforma constitucional del artículo 85 y la ley de Reforma Tributaria que crea el fondo especial para la educación superior generan una situación nueva, que permite satisfacer, con límites, las necesidades básicas de las Universidades. Pero la creación de la Comisión de Enlace, la cual distribuye los fondos de la educación superior, ha creado dependencia económica de las universidades respecto al Poder Ejecutivo, pues en el seno de esa comisión hay tres ministros, que la integran conjuntamente con los tres rectores.

Es obvio que en esta Comisión, que surge, como se indicó, del Convenio de Coordinación de la Educación Superior firmado las tres universidades, hubiera debido predominar el sector universitario frente al ministerial; pero como no quedó integrada así, al menos hubiera debido garantizar el derecho de veto de las universidades.

En el campo de la financiación, cómo en otros, pero en aquél con consecuencias más graves para la autonomía universitaria, puede ocurrir que dos universidades, de común acuerdo con los Ministros que integran la Comisión, realicen una distribución que afecte a una de las instituciones de educación superior. Ello puede obedecer a razones diversas, por ejemplo, ideológicas, lo que constituiría un grave atentado contra la autonomía. En este aspecto se debió garantizar plenamente el derecho al veto, que a su vez hubiera fortalecido la autonomía a la hora de tomar decisiones, y sobre todo para realizar la distribución del presupuesto de las universidades; esto puede ocasionar problemas en el futuro.

Para concluir, cabe afirmar que es en este campo de la autonomía financiera donde las universidades han adolecido de problemas más graves. El Convenio de Coordinación de la Educación Superior los resuelve en forma parcial, aunque presente los riesgos anteriormente mencionados.

CONCLUSION

La autonomía universitaria es amplia, por cuanto implica una potestad normativa universitaria en aspectos académicos, administrativos, organizativos y de gobierno. La Universidad es, en Costa Rica, la institución más autónoma. La ley sólo puede intervenir en materias universitarias para complementarlas, no para modificarlas.

En cuanto al Consejo Superior de Educación, aunque tiene la dirección general de la educación oficial, no puede dar directivas a universidades.

El control de legalidad de los actos dictados por la Universidad correspondiente a la jurisdicción contencioso-administrativo. En ausencia de ley en materias universitarias, aquella puede anular un acto por violación al ordenamiento y, particularmente, a los principios generales del derecho.

El Convenio de Coordinación de la Educación Superior ha influido en la autonomía administrativa,



de gobierno y financiera. La autonomía administrativa y de gobierno ha sido transferida, en forma parcial, a un órgano suprauniversitario denominado "CONARE", que está formado por la máxima autoridad de cada Universidad y que aprueba la creación de nuevas carreras y el Plan Nacional de Educación Superior.

A otro nivel, interviene la Comisión de Enlace, integrada por los Rectores y por los Ministros de Gobierno, la cual tiene la importante función de distribuir las rentas entre las diversas universidades.

La creación del Consejo Nacional de Rectores, como órgano universitario, integrado sólo por los rectores, implica una transfencia de la autonomía que en modo alguno la viola. El órgano de coordinación de las universidades con el Poder Ejecutivo y con instituciones descentralizadas, es la Comisión de Enlace, integrada por los tres rectores y tres ministros; esto permite una intervención del Poder Ejecutivo en la distribución global de fondos de las Universidades. Podría representar peligro la eventual unión entre dos universidades o la de una de ellas con los ministros, lo atentaría contra la o las restantes que desean realizar actividades que no cuenten con el beneplácito del Poder Ejecutivo.

El hecho de que el Estado dota de patrimonio a las Universidades y le crea las rentas, genera dependencia económica de éstas frente a aquél. Si bien, por el momento, este extremo ha encontrado solución satisfactoria para las Universidades, ella no es definitiva y el peligro de una intromisión mayor del Estado está siempre presente.

En general, las Universidades costarricenses han gozado de autonomía, salvo en materia financiera, donde se hallan en un plano de dependencia frente al Estado. La mejor solución consistiría en asignar un presupuesto porcentual fijo, garantizado en la propia constitución como existe para el Poder Judicial; pero esta solución parece que no es viable en la práctica.

b) LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA SUS ALCANCES Y LÍMITES

[López]²

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

A. Introducción

En aras de clarificar algunos aspectos relativos al tema de "*Autonomía Universitaria*", esta Contraloría Universitaria, dentro de su función asesora al Consejo Universitario, se ha propuesto realizar un estudio especial con el propósito de determinar los alcances y límites de dicho concepto.



En cuanto a la metodología empleada, esta fue elegida considerando que el concepto de autonomía universitaria ha presentado diversas interpretaciones a lo interno de la misma Universidad, algunas de las cuales, a través del tiempo han ido creando ciertos mitos a favor y en contra de los fines de la Universidad Pública como institución. En ese sentido, dicha metodología consistió 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.

Otra razón por la que se determinó indagar en las actas del constituyente de 1949, fue el hecho de que dicha Asamblea fue integrada, entre otras personalidades por insignes universitarios y ciudadanos como lo fueron: el Lic. Rodrigo Facio Brenes, profesor, Abelardo Bonilla Baldares, Lic. Fernando Baudrit Solera, Prof. Carlos Monge Alfaro, Prof. Luis Dobles Segrega, cuyas apreciaciones son rescatadas literalmente tal y como fueron expresadas, para permitir su actual interpretación por parte de los destinatarios del presente documento. Adicionalmente, se consultaron la jurisprudencia nacional, con énfasis en la producida por la Sala Constitucional, la doctrina jurídica, nacional e internacional, dictámenes de órganos técnicos nacionales como la Procuraduría General de la República, la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica, Contraloría General de la República, así como el texto mismo de la Constitución Política.

Advertimos que el presente análisis no pretende agotar la discusión sobre este importante tema, que ningún punto de vista puede estar exento de una visión o concepción de la realidad circundante, sin embargo, la Contraloría Universitaria en aras de cumplir debidamente su función de asesoría ante los requerimientos del Consejo Universitario (CE-CU-04-23-del 26 de abril del 2004 y el CE-CU-06-17 del 24 de abril del 2006, considera necesarias las presentes reflexiones, para así contribuir en el enriquecimiento de la discusión que en torno a este relevante tema, se ha propuesto ese órgano colegiado y cuya interpretación, será de capital importancia en la construcción colectiva del concepto de autonomía aquí y ahora, magna responsabilidad que en este momento ha asumido la Comisión Especial del Consejo Universitario, órgano colegiado que tendrá a la vista no solo el presente, sino otros insumos más y cuya definición y construcción colectiva de la Autonomía, no se reduce tan solo a una preocupación intelectual, sino que incidirá sin lugar a dudas en la clarificación y fortalecimiento no tan solo de la identidad de la Universidad, sino su vida institucional y sus actuales líneas de actuación, en un momento en el que ante la proliferación de tesis novedosas y particulares dentro y fuera del claustro universitario, resulta insoslayable e impostergable una conceptualización propia, autorizada y atinada del alcance y límite del concepto de autonomía universitaria, de cara a la adecuada interacción de la Universidad con la sociedad costarricense.

B. Antecedente histórico de la Universidad

La primera universidad se remonta a la Edad Media en la Escuela de Bolonia, Italia. Como parte de las características que la acompañan desde su nacimiento se encuentran el ser laica, libre y asumiendo el derecho a "la búsqueda de la verdad". Esta se definía básicamente por tres aspectos: búsqueda de la verdad, libertad y autonomía, ésta última como un requisito esencial para el desarrollo de actividades académicas, evitándose con ello el que se le impongan restricciones.



Es en el siglo XII cuando se presenta la primera y más importante lucha por la autonomía universitaria en la Universidad de París, con el propósito de eliminar la influencia eclesiástica.

Posteriormente, se pueden notar dos corrientes en torno al modelo de Universidad. Por un lado, está el modelo francés, cuya característica principal consistió en desarrollar las profesiones, el otro modelo, fue la escuela alemana, que se gesta producto de una amplia discusión a partir de las ideas de Fichte, Schleiermacher y Humboldt, entre 1807 y 1810. Este segundo modelo, tiene una finalidad científica e investigativa, claramente separada de aplicaciones profesionales o pragmáticas.

Independientemente de estos dos modelos, ambos tienen en común que la Universidad como institución debe tener libertad de actuación e independencia frente a cualquier ingerencia externa.

En Latinoamérica, la Universidad se caracteriza por los siguientes tres elementos: la índole de su misión, la libertad de accionar, y su finalidad de servicio público; sin embargo, según lo expresa Jofré (1994), ha habido tres modalidades: la universidad *elitista de la época colonial*, la *universidad abierta* que incorpora ampliamente a los estudiantes y la *universidad desarrollista*, influida por las tendencias del mercado y del modelo empresarial de una época determinada.

La universidad elitista alcanza un gran desarrollo académico, pero no contribuye al desarrollo social. De hecho, en los movimientos de independencia no desarrolla un movimiento relevante. La universidad abierta, sí lo hace, pues en algunos momentos desempeña un rol importante en la definición y militancia política en algunos países.

Es importante destacar el "Movimiento de Córdoba" en 1918, cuando la universidad latinoamericana incorpora un elemento que la caracteriza; el compromiso social que se va a manifestar en la denominada "acción social" o "extensión universitaria".

Según el autor Mayz Vallenilla, 1991:56, citado por López Avendaño, se reconoce como aspectos positivos de la reforma: libertad académica en la enseñanza y la investigación científica, renovación de los métodos de enseñanza, asistencia libre de los estudiantes, preámbulo de la universidad abierta, selección de profesores mediante concursos de oposición, gratuidad de la enseñanza. Sin embargo, desde el punto de vista de la estructura académica, este modelo de la universidad, repite las bases de la universidad medieval, por lo que continúa siendo tradicionalista y poco innovadora.

Por otro lado, quien revise el Manifiesto de Córdoba, podrá percibir que este consistió en reivindicaciones y transformaciones de los procesos académicos mismos, en la concepción de universidad y su misión, y no necesariamente el problema de la autonomía respecto a la fiscalización financiera por parte del Estado.

En el presente, este modelo universitario se cuestiona. Así por ejemplo, desde la UNESCO, organismo que investiga con fines propositivos a la entidad universitaria, se señala la necesidad de revisar la misión de la universidad de fines de siglo. Inclusive, en la última conferencia mundial sobre educación superior, realizada en París (1998), se emite una resolución con miras a la transformación universitaria.

Así como el clericalismo originó el anticlericalismo, y las dictaduras originan las revoluciones, el concepto de autonomía, nace como una reacción frente a la intervención autoritaria y excesiva del Estado, Iglesia, las fuerzas armadas, la alta banca e industria, los "grandes" diarios, emisoras radiales y de televisión, y otros factores de poder, y no necesariamente nace la autonomía, como



reacción al ejercicio del derecho de fiscalización por parte del Estado y de la sociedad civil. En ese sentido, la potestad que tiene la Universidad de libre uso y distribución de su presupuesto, "no debe liberar" a este ente de la obligación de rendir prolija cuenta al Estado del dinero invertido. Una cosa es que el Estado pretenda imponer a la Universidad una determinada distribución de partidas, y otra muy distinta, que renuncie a su derecho de fiscalizar la utilización adecuada de los fondos públicos.

C. Antecedentes históricos de la Universidad de Costa Rica

Luego de que el país pasó 19.000 días sin Universidad, desde que el 20 de agosto del año 1888, el gobierno de Bernardo Soto, cerrara la Universidad de Santo Tomás, el 20 de agosto de 1940, se firmó por el Congreso Constitucional de la República, la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, No. 362, que creó la Universidad de Costa Rica y que dispuso que ésta sería autónoma. No obstante, en ese momento, el nuevo ente universitario mantenía una fuerte relación de dependencia respecto del gobierno de la República, por lo que no fue sino hasta el año 1949, con ocasión de la fundación de la Segunda República, que la Asamblea Nacional Constituyente dictó una nueva Constitución Política e incorporó dentro de ella un capítulo específico que dispuso sobre la Educación Superior estatal, el cual, a la vez 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, aspecto holístico que no debe de perderse de vista en un análisis sobre la autonomía otorgada a las Universidades Públicas.

D. Algunas precisiones conceptuales

Como bien señaló el exrector de la Universidad de Buenos Aires, el Dr. Risiere Frondizi, "No basta afirmar el principio de la autonomía. Es necesario esclarecerlo, fijar su alcance, separarlo de otros conceptos similares, analizar su fundamento y mostrar su conexión con la realidad político-social en que se encuentra la universidad".

El concepto de autonomía tiene gran significación filosófica, particularmente en el orden moral. Manuel Kant (1724-1804), el más grande de los filósofos modernos, es quien le otorgó elevada jerarquía. Para él no hay moralidad sin libertad, sin autonomía de la voluntad. La voluntad es autónoma cuando se da su propia ley.

En el orden jurídico, el principio básico es similar. La autonomía consiste en la capacidad de darse su propia ley, regir su comportamiento por normas que la misma institución determina.

Dicho principio puede tener dos interpretaciones: a) que la universidad sea autónoma por propia decisión, y b) que determine las normas que la regirán una vez que se le haya otorgado la autonomía.

Es evidente que la universidad no puede autoconcederse la autonomía, si fuera así, debería entonces hablarse de autarquía. Lo común es que la establezca una ley del Congreso; en pocos casos se origina en una disposición constitucional, de ahí que el análisis del problema consistirá más bien, en saber si se debe conceder autonomía a las universidades y, en caso afirmativo con qué alcance.

Como bien se ha dicho en la doctrina jurídica, existen términos que desde el punto de vista lógico sintáctico tienen poco significado, pero que desde el punto de vista semántico, pueden ser utilizados para llegar a significar cualquier cosa y, desde el punto de vista pragmático, al ser términos tan indeterminados, se les coloque una fuerte carga emocional de tal manera que puedan ser utilizados para apoyar posiciones a favor o en contra de determinados intereses o concepciones de la realidad es por ello que se considera necesario incorporar únicamente con un ánimo de proposición rudimentaria, algunas definiciones básicas de arranque, las que necesariamente, junto con los otros insumos, deberán sufrir el examen necesario y a partir de éste, construir colectivamente el concepto de autonomía. La importancia de estas definiciones primarias radica en el hecho de que en algunos momentos, que como se verá más adelante, han sido utilizados como sinónimos de autonomía o relacionados en éste y, en otros, se ha resaltado una diferencia conceptual que no existe, de ahí que sea ineludible referirse a ellos.

Es importante señalar que al momento de analizar el concepto de autonomía como cualquier otro, desde el punto de vista sintáctico, al ser términos no independientes de otros, hay que considerar al menos tres aspectos fundamentales, a saber: a) quién es autónomo, b) en qué es autónomo y c) frente a quién o quiénes lo es, porque de lo contrario podríamos incurrir en absolutizar un concepto hasta convertirlo en una utopía inconexa y alejada de toda realidad, de ahí que se procederá a presentar las definiciones de los términos que necesariamente están relacionados con el de la autonomía otorgada a las Universidades Públicas, sin perjuicio de agregar otros al análisis relacional.

1. Libertad

Desde su valor idiomático, es "Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos." (Diccionario de la Real Academia Española).

Desde su valor jurídico, "Es el poder que pertenece a todo individuo de ejercer y desplegar su actividad física, intelectual y moral, sin que el legislador pueda imponer otras restricciones que las puramente necesarias para proteger la libertad de todos." (Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal de Emilio Fernández Vázquez).

2. Autonomía

Desde su valor idiomático, "Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios." (Diccionario de la Real Academia Española).

Desde su valor jurídico, "Facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente,

de darse derecho propio, el cual no sólo es reconocido como tal por el Estado sino que, además, es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes." (Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal de Emilio Fernández Vázquez).

"Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que las dictadas por él y para él./ Libertad o amplitud para proceder." (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Guillermo Cabanellas).

3. Independencia

Desde su valor idiomático, "Libertad, autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro."

Desde su valor jurídico, "Libertad o autonomía de gobierno y legislación de un Estado en relación con cualquier otro. En el Derecho Político y en el Internacional, la independencia constituye uno de los elementos esenciales del Estado. Sólo cuando éste es independiente puede ostentar su plena soberanía." (Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal de Emilio Fernández Vázquez).

Así también, "Libertad o autonomía de gobierno y legislación de un gobierno y legislación de un territorio, por ello Estado con relación a cualquier otro./ Autonomía en el ejercicio de las funciones o en la actividad que se despliega." (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Guillermo Cabanellas).

4. Estado

Desde su valor idiomático, "conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano. "/Es la persona pública por excelencia, el ente público "mayor."

Desde su valor jurídico es "el cuerpo político de una nación. La nación misma cuando es independiente. La Administración Pública. La Hacienda Pública o Fisco nacional. La sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y de afirmar su personalidad y responsabilidad frente a similares exteriores."

5. Administración Pública

La etimología del término administrar nos remite a la palabra "ministrare" es decir, servir. Por contracción deriva de "Ad manus trahere". De tal forma, el término expresa el concepto de manejo, gestión, pues el administrador ministra, maneja, sirve, ejerce un cargo. Para el Diccionario de la Real Academia, Administración significa "acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos.

Jurídicamente, se define la Administración Pública de dos perspectivas: subjetiva y objetivamente.

Subjetivamente, consiste en el conjunto de órganos y entes que conforman la Administración. Objetivamente, es toda la actividad realizada tanto por los entes como por los órganos, es decir, la función administrativa.

En ese sentido, la Ley General de Administración Pública costarricense, en el artículo 1, establece 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."

Como comentario a las anteriores definiciones, se recapitula el hecho de que el concepto de autonomía necesariamente deberá conceptualizarse holística o integral y colectivamente (al menos la representación en el Consejo Universitario que tiene la comunidad universitaria), ya que el alcance de su significado no será el mismo en un sujeto físico privado que en un sujeto de derecho público como lo es la Universidad de Costa Rica, en tanto universidad estatal. Asimismo, teniendo claro quién es autónomo, (en este caso la Universidad de Costa Rica) de conformidad con lo señalado al inicio de las precisiones conceptuales (Haba Müller), procede definir a continuación en qué es autónoma la Universidad y frente a quiénes lo es, de ahí que seguidamente se presentará el concepto de autonomía analizado a través de diversas fuentes.

II. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ANALIZADO A TRAVÉS DE DIVERSAS FUENTES

A. Posición del legislador constitucional de 1949

Cabe considerar, previo al análisis de la visión actual que tienen las principales instancias nacionales sobre el tema de Autonomía, la necesidad de que, dentro de la técnica jurídico-interpretativa, se realice la denominada interpretación histórico-teleológica, es decir, aquella que lleva por objeto el de dilucidar la voluntad y los fines del creador de la figura jurídica o potestad otorgada a alguien, en este caso es el legislador constituyente costarricense, 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. En ese orden de ideas, no solo es razonable, sino necesario, determinar la intención que tuvo la Asamblea Nacional Constituyente al crear la Universidad de Costa Rica, y cuáles ámbitos de su competencias fueron considerados dentro de la Autonomía que le otorgó a la Universidad de Costa Rica.

Primeramente, es necesario referirse a la conceptualización primigenia que tuvo el legislador constituyente sobre la categoría de autonomía universitaria, para así verificar en qué aspectos la Universidad es autónoma y frente a quién o quiénes, interrogantes que deberán tenerse presentes a lo largo del presente análisis. Al respecto, fueron varios los legisladores que intervinieron, entre los que destacan los siguientes:

1. Posición de varios Diputados constituyentes

Diputado Baudrit Solera

Al discutirse la creación de la Universidad de Costa Rica, el tipo de Autonomía que se le otorgaría a

esta Institución y en qué aspectos la Universidad es autónoma, indicó lo siguiente:

*"(...) Luego pasó a referirse a la necesidad de implantar la autonomía universitaria, la cual se entiende desde tres puntos de vista: administrativo, económico y docente. De tal manera, que se habla de **autonomía administrativa**, autonomía económica y autonomía docente. En el primer caso, 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. Además, se establece otro concepto básico para lograr ese propósito, el cual es, que todo proyecto de ley relacionado con la Universidad, deberá ser consultado al Consejo Universitario y para poder apartarse de su opinión, se requerirán los dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa... En cuanto a la **autonomía económica**, la Carta del 71 habla de dotar a nuestra Universidad de las rentas necesarias para su sostenimiento. Sin embargo, ha sido necesario acudir al sistema de subsidios por parte del Estado. El procedimiento es peligroso. En el futuro cualquier gobernante, por un motivo u otro, empeñado en que desaparezca la Universidad, podrá reducir el auxilio económico del Estado o bien suspenderlo todo. De ahí el empeño que han sostenido para fijar en la Constitución la derogación del Estado de otorgar a la Universidad un subsidio anual no menor del 10% del total de gastos del Ministerio de Educación. (...) Pasó luego el orador a referirse al tercer aspecto de la autonomía: el docente. En este sentido -digo- no hay necesidad de insistir mucho. La libertad de cátedra no es otra que la libertad de expresión, de pensamiento, que tantos sacrificios ha costado adquirir. Nadie puede negar la libertad de cátedra..." (El resaltado no corresponde al original.)*

En un sentido similar, el ex rector de la Universidad de Costa Rica y, en aquel momento diputado constitucional, Rodrigo Fació Brenes manifestó:

"Se le ha dado a la Universidad autonomía administrativa, funcional y financiera. Muy bien. Pero, señores Diputados, 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."

Ambas posiciones muestran una posición del legislador constitucional tendiente a librar de amarras a la Institución con el propósito de que ésta pueda cumplir sus funciones esenciales. Dicha autonomía fue desde un inicio desglosada en tres ámbitos específicos: económico, administrativo y docente, los cuales, pretenden dejar a la Universidad fortalecida e independiente del poder político estatal.

Diputado Fernando Volio Sancho

Adicionalmente, en cuanto a los límites discutidos por parte de los legisladores constituyentes, la mayoría fue coincidente en cuanto a que la autonomía implica libertad pero con responsabilidad en relación con su entorno, al respecto, veáanse las siguientes manifestaciones del Diputado Fernando Volio Sancho:

"...Es preferible que, así, como a la última junta de educación se le exige rendir cuentas y hacer presupuestos ante la Secretaría de Hacienda, así lo haga el más alto de los institutos educacionales. Que haya una sola medida y un solo rasero para



todos...”

De la anterior manifestación, se puede apreciar que la voluntad del legislador que le otorgó a la Universidad de Costa Rica la autonomía, fue concebir ésta dentro del marco de rendición de cuentas que la sociedad costarricense exige, en el sentido y el deber de elaborar los presupuestos correspondientes con el propósito de rendir cuentas como los demás entes del sector público; es decir, que haya una sola medida para todos, por cuanto la Universidad no genera sus ingresos, sino que alimenta su presupuesto con impuestos que pagan todos los ciudadanos.

Diputado Luis Dobles Segrega

Por su parte, este Diputado fue enfático en señalar que:

“...no podrán girarse cifras globales, señaladas a pulso, sin gastos justificados y probados. Por autónoma que sea la Universidad, deberá decir, al igual que todas las instituciones del país, cuánto gasta y en qué lo gasta. Deberá pedir lo que necesita gastar, científicamente, y con los papeles de prueba. Precisamente, el desorden administrativo de que nos quejamos, depende de esas sumas globales, calculadas al capricho, que deberán ser proscritas de los presupuestos de la Nación.”

Esta posición demuestra cómo el legislador constituyente, a pesar de otorgarle a la Universidad autonomía económica esto no significa que como institución pública que es, no deba dar cuentas del uso que hace de los recursos públicos que le son trasladados por cuanto los mismos no pierden el carácter de recursos públicos, si no que más bien lo que se hace es determinarles un destino específico: la educación superior universitaria.

El autor Frondizi, en su obra al abordar la autonomía universitaria señala que sin obviar el hecho de que el financiamiento de las Universidades pueda ser costoso, éste debe ser asumido por el Estado ya que la universidad presta un servicio público de alto nivel a toda la comunidad, por lo cual ésta debe costearlo. Aun las tradicionales universidades privadas inglesas y norteamericanas (Oxford, Cambridge, Harvard, Yale, Princeton), que son multimillonarias, no podrían hoy proseguir sus labores si se les suprimiera la contribución del gobierno, sea directamente o por medio de contratos de investigación.

Agrega Frondizi que "el libre uso y distribución de las partidas asignadas no debe liberar a la universidad de la obligación de rendir prolija cuenta al Estado del dinero invertido. Una cosa es que el Estado pretenda imponer a la universidad una determinada distribución de partidas y otra muy distinta que renuncie a su derecho de fiscalizar la utilización adecuada de los fondos públicos. Por medio del primer procedimiento no sólo se coartaría la libertad financiera, sino también la autonomía docente y de investigación. Cabe señalar que el presupuesto universitario no es una cuestión de técnica financiera y administrativa, sino que revela las grandes directivas de la universidad, sus preferencias por la investigación o la docencia, por las humanidades o la ciencia y otras importantes cuestiones que rebasan por completo el aspecto financiero. Un ojo experto puede evaluar la naturaleza, calidad y orientación de una universidad con la simple lectura del presupuesto: es la radiografía de la institución. Quien distribuye el dinero controla su vida. Por eso corresponde a la misma universidad decidir la distribución más adecuada."

Diputado Everardo Gómez Rojas

Este legislador, refiriéndose a este tópico, señaló que:

"...Se dice que la Universidad quiere colocarse por encima del señor Ministro de Hacienda pretendiendo un presupuesto privilegiado. Nada más falso. El señor Ministro de Hacienda al regular el presupuesto, tiene que contemplar las necesidades generales del país y dentro de ellas las de la educación primaria, secundaria y universitaria. La reforma sólo la impondrá una disciplina de ordenamiento fiscal en cuanto a las cifras que debe asignar a cada servicio. Esas suma serán mayores o menores, y el único privilegio que implican es el de que no puedan ser eliminadas. La Universidad no pide dineros para distribuirlos a tontas y a locas y sin sujeción a control alguno. La Contraloría de la República se encargará de visar sus presupuestos y de discriminar luego su empleo. ¿Con qué títulos pretende la Universidad tales favores? Con el de la honestidad y el sacrificio diario de sus integrantes que en pro de la cultura del país, sacrifican su bienestar y hasta su propio porvenir."

La anterior afirmación en defensa de la autonomía financiera de la Universidad, se originó en el hecho de que en materia de control y fiscalización de los fondos otorgados a todos los entes públicos, todos deberían -como regla de principio- someterse a la Oficina de Presupuesto, salvo las instituciones autónomas, que como se verá más adelante, incluía a las Municipalidades y a la Universidad, las cuales fueron sujetadas a la Contraloría General de la República para que ejerciera un control más conveniente a la naturaleza autónoma de dichas instituciones.

2. Posición del Diputado Rodrigo Facio Brenes

Don Rodrigo, que al referirse a la noción de independencia en relación con la autonomía universitaria señaló:

"Pero debo también referirme a otro error del señor Ortiz: su idea de que la autonomía implica independencia total del Ejecutivo; la implica, sí en el aspecto funcional; es decir, el Ejecutivo, como Ejecutivo: el Presidente o los Ministros, no pueden como lo dice la moción primera, imponerle sus decisiones a la institución autónoma ni dejar de acatar lo resuelto por ella. Pero la independencia en el sentido de desligamiento completo no existe en el régimen de las autonomías, ni podría existir."

"...de acuerdo con el artículo 9B, inciso 5) de sus mociones, entre las atribuciones de la Contraloría se establece la de "examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, y fiscalizar su ejecución y aplicación". La idea ha sido que la Oficina de Presupuesto no participe en la conformación de los presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas, pues de lo contrario la independencia de las mismas, quedaría muy comprometida por tratarse de una oficina dependiente del Poder Ejecutivo. La intervención de la Contraloría garantiza el Control necesario pero de modo más conveniente."

"El Licenciado ARROYO observó que en la moción se dejaban por fuera a las Municipalidades y a las Instituciones Autónomas, que requieren un mayor control en la preparación de sus proyectos de presupuesto. El Diputado FACIO aclaró que ya había explicado cómo el control de esos



presupuestos se deja, por razones de respeto a la autonomía, a cargo de la Contraloría General de la República."

Las anteriores transcripciones de las Actas del legislador constituyente, muestran, evidentemente, que por un lado, existía una clara necesidad de clarificar y desglosar el concepto de autonomía universitaria, en sus tres manifestaciones: docente, administrativa y económica, y que esta autonomía se circunscribe plena y únicamente a las funciones que hayan sido puestas bajo la competencia universitaria. Sobre las primeras dos manifestaciones, no hubo mayor discusión; sin embargo, sobre la autonomía económica o financiera, las actas muestran que para la época los legisladores tomaron una decisión de vanguardia al concebir al ente universitario, detentar el más alto grado de autonomía pero, limitado, al igual que las otras entidades autónomas, por el principio de rendición de cuentas, por criterios de equidad, de unidad de poder y existencia congruente con el resto de órganos y entes que conforman el Estado costarricense.

Más aún, la intervención del diputado Rodrigo Facio deja indubitadamente claro que, el disponer que el control de los presupuestos y fiscalización del gasto de las instituciones autónomas, incluida la Universidad, a cargo de la Contraloría General de la República, se hizo, precisamente, con el fin de respetar la autonomía, ya que si no hubiera sido así, habrían tenido que dejar dicha función y sujeción en materia presupuestaria, bajo la autoridad de la Oficina de Presupuestos, creado desde el año 1945.

Tanto la posición del diputado Baudrit Solera como la del diputado Facio Brenes son congruentes en delimitar el concepto de autonomía a su especialidad funcional o actividad sustantiva, es decir, la Universidad de Costa Rica es autónoma frente al Poder Ejecutivo, legislativo y hasta judicial única y exclusivamente en los aspectos de docencia, investigación y acción social, aspectos que la hacen diferente de todos los otros entes autónomos estatales. No obstante, y a contrario sensu, la Universidad no es autónoma frente al Estado en todas aquellas materias extrañas o diferentes a su especialidad funcional o sustantiva, por ejemplo, la comisión de un delito, el acaecimiento de una infracción de tránsito en sus vías, el respeto a los derechos laborales que cubre el Código de Trabajo, entre otros.

B. Posición de la Sala Constitucional

• Voto 1313-93 de la Sala Constitucional

"(...) significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que puedan 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 auto estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No. 495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión

de cultura y educación superiores."

La Sala Constitucional destaca un aspecto importante que el legislador constituyente había establecido desde la creación de la Universidad estatal en la Constitución Política: la autonomía que se le otorga a estos entes es para el cumplimiento de sus fines o su "misión" cual es la "cultura y educación superiores", dicha Autonomía no significa en ningún caso la separación de las universidades de los poderes de control del Estado, esto en virtud de que se les transfieren fondos públicos para que sean invertidos en sus funciones esenciales.

"(...) 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. 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 ésto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el "cuerpo encargado" que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente".

Lo anterior pone de manifiesto que la Sala Constitucional se ha ocupado del tema de la Autonomía Universitaria en relación con la Universidad con los administrados y usuarios de los servicios, y no propiamente de la Autonomía con respecto al Poder Legislativo y a la aplicación del resto de las leyes nacionales ni frente a las potestades de control y fiscalización, ya que sobre esos temas no ha existido controversia constitucional desde 1949 a la fecha. Nuevamente en este extracto se denota cómo la autonomía universitaria tiene límites impuestos por el mismo legislador de la Asamblea Legislativa, el cual, es claro, debe respetar las potestades que le han sido otorgadas con el propósito de que éstas puedan cumplir las funciones asignadas.

C. Posición Doctrinal

1. Dr. Román Solís Zelaya

En visita realizada por el Dr. Román Solís a la sesión No. 3933 del Consejo Universitario de fecha 14 de abril de 1993 para exponer sobre el tema de la Autonomía Universitaria, éste indicó lo siguiente:

"La autonomía es un grado de libertad que se tiene frente al ordenamiento estatal

pero como grado que es no es absoluto sino que está limitado; definido por el ordenamiento jurídico estatal."

"...En todo lo demás, que no sea quehacer típico universitario, el legislador si puede legislar, por el principio de unidad estatal. ¿Cuál sería la materia no típica universitaria?, el quehacer administrativo diario de función pública que tiene todo aparato administrativo. Frente a ello surge algo controversial que es el control de legalidad. ¿Puede el Estado ejercer control de legalidad frente al ente autónomo?; si, por principios. El Estado si puede actuar como contralor de legalidad frente al acto universitario. ¿Qué tipo de contralor de legalidad? Existe primero un contralor frente a la ley y un segundo momento un contralor dentro de la Constitución Política. Frente a la ley ordinaria está la jurisdicción contencioso-administrativa, la actividad jurídica de la Universidad de Costa Rica está supeditada al ordenamiento constitucional y al ordenamiento legal."

"...No somos un estado dentro de otro estado. Somos un ente autónomo con la especial relevancia en materia de organización."

"En lo referente a la competencia de la Contraloría General de la República para exigir un determinado esquema de organización en materia de contratación administrativa, si puede hacerlo, porque constitucionalmente la Contraloría tiene su razón de ser en cuanto a ser una oficina que controla el gasto de la hacienda pública y los gastos universitarios son del Estado y segundo porque es materia no típicamente universitaria, la contratación administrativa es materia genérica de toda institución estatal."

Nótese como en esta observación del Dr. Solís no hace diferenciación entre Hacienda Pública y Hacienda Universitaria, tal y como lo ha venido haciendo la Oficina Jurídica, sin que se haya aún manifestado la base jurídico-legal para esta diferenciación. Deja claramente establecido como este ente autónomo se encuentra sujeto a los controles de la Contraloría General de la República y además hace énfasis en el control de legalidad que puede ejercer el Estado sobre la Universidad.

2. Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada

En dictamen rendido por el Dr. Muñoz ante la Universidad de Costa Rica, manifestó que:

"La autonomía universitaria, en sus componentes políticos, organizativos, de índole administrativa y reglamentarios se refiere a la materia u objeto de ella: lo académico. Este último concepto se convierte en su límite y marca su dominio en lo relativo a la enseñanza, la investigación y su acción social. De ahí que, como lo señaló con lucidez, Eduardo Ortiz, queda sujeta a "todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de un servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en razones a todas comunes, extrañas a su especialización funcional".

En tanto, las regulaciones sean genéricas, para todos los sujetos del mismo orden,

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

Por su parte, en publicación en revista nacional especializada, indicó sobre este tema que:

"...el establecimiento de las normas jurídicas que se refieren a aspectos distintos de los académicos, administrativos y organizativos de la Universidad, no corresponde a ésta, sino a la Asamblea Legislativa. Tratándose de materias no unwersitarias el legislador puede intervenir."

Esta posición es congruente con la indicada por el legislador constitucional, la Sala Constitucional y el Magistrado Román Solís en cuanto a las limitaciones a las que se encuentra sometida la autonomía universitaria.

3. Dr. Eduardo Ortiz Ortiz

"La Universidad, como cualquier otro sujeto del orden jurídico nacional, queda sometida a todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de su servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en razones a todas comunes, extrañas a su especialización funcional. De este modo quedan sujetos a las normas de la Asamblea, el régimen de sus propiedades, la regulación del tránsito por sus calles, los delitos cometidos dentro de sus aulas y, en general, toda conducta del estudiante o del profesor dentro de la Universidad que coincida con una hipótesis legal, distinta de la enseñanza académica,"

"En general, puede decirse que el criterio práctico más seguro para distinguir las normas lícitas y constitucionales de la Asamblea frente a la Universidad, porque no regulan la materia típica de la competencia de ésta, es considerar que las mismas son aquellas que no se refieran particularmente a la Universidad, sino a una situación abstracta a la que puede ingresar ésta exactamente como cualquier otro sujeto y precisamente como persona jurídica común, no como institución especializada."

4. Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

"La forma de conocer el límite de la autonomía constitucional de las universidades públicas, es conocer que dentro de esa autonomía están las áreas de:

- *Docencia*



- *Investigación*
- *Acción social y cultura (extensión socio-cultural).*

Lo que no esté dentro de esa sombrilla institucional, carece de la calidad de autonomía constitucional. En este campo externo de dicha autonomía, las universidades públicas están sujetas al ordenamiento jurídico del país”.

5. Billy Escobar Pérez

Este jurista colombiano, en artículo publicado en Internet, relativo al tema de Autonomía Universitario indica que:

"La autonomía universitaria no consiste en la autorregulación absoluta de los centros de enseñanza superior hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho fundamental a la educación, ya que dicha autonomía se entiende que debe estar encauzada siempre en aras del objetivo para el cual la consagró el constituyente, esto es la educación, concebida por él como un servicio público que tiene una función social; siendo ello así, jamás puede el medio ir contra el fin. El sentido de la autonomía universitaria no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria desde su inicio en Bolonia, en las postrimerías del siglo XI; peor siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impiden que la universidad se desligue del orden social justo. Por el contrario, con la autonomía que se le reconoce, debe desplegar su iniciativa como un aporte a la sociedad. **En términos jurídicos concretos la autonomía se materializa en la posibilidad de regirse por autoridades propias e independiente, y fundamentalmente, de darse -dentro del ámbito académico— sus propias normas, en desarrollo de la libertad científica mencionada”.**

6. Alejandra Castro Bonilla

"La autonomía universitaria fue concedida para que las instituciones de educación superior universitaria tuviesen la libertad de procurar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, con independencia de cualquier poder ajeno a su ámbito que pudiese en alguna medida someterlas. La autonomía universitaria se convierte así en una garantía para que las universidades se conviertan en centros de pensamiento libre, exentos de presiones o medidas que pudiesen alterar su cometido o impedirle el cumplimiento adecuado, objetivo y recto de sus funciones."

D. Posición de la Contraloría General de la República

El tema de Autonomía Universitaria ha sido estudiado por la Contraloría General de la República en diversas ocasiones. Ese Órgano Contralor ha considerado para sus análisis los pronunciamientos vertidos previamente por la Procuraduría General de la República y las resoluciones de la Sala Constitucional.



" Sobre el particular el artículo 84 de la Constitución Política establece que la Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propio. No obstante, esa independencia funcional debe entenderse limitada a las finalidades para las cuales fue creada la institución, en el sentido de que se refieren a aquellas potestades necesarias para que la Universidad cumpla con los fines para las que fue creada, pero de forma alguna implica una abstracción total de los mandatos legales y de las potestades de regulación de la Asamblea Legislativa en aquellos ámbitos que no tienen incidencia directa con respecto a los fines perseguidos por esa institución de enseñanza superior, ni la falta de sometimiento al ordenamiento jurídico costarricense en aquellas materias que no afectan esa autonomía (al respecto puede consultarse la resolución de la Sala Constitucional número 1313-93 de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993).

De lo indicado se extraen dos conclusiones de importancia: a) las universidades estatales forman parte de la Administración Pública y, por lo tanto, están sujetas en sus funciones y actividades administrativas, al bloque de legalidad; y b) gozan todas de autonomía, en sus tres formas clásicas: administrativa, política y organizativa...

*El sometimiento de las Universidades estatales y particularmente de la Universidad de Costa Rica al principio de legalidad implica no solo la potestad de la Asamblea Legislativa de dictar normas que le afectan directamente (siempre y cuando no se refieran al cumplimiento de sus fines), sino también la plena aplicación de aquellas normas generales que no tienen relación con la regulación interna de la Universidad para el cumplimiento de sus objetivos: **(DI-CR-192 oficio No. 12371)***

"...tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de la Procuraduría General de la República y de esta Contraloría General de la República, han advertido que la autonomía universitaria no debe ser interpretada en el sentido de que se considere que los entes universitarios estatales están aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico, toda vez que dichas entidades de educación superior se encuentran inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

*Por lo tanto, es claro que las universidades están sometidas a aquellas disposiciones legales que afectan, en igual forma, a todos los demás destinatarios de las mismas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de situaciones comunes a dichos sujetos y que precisamente escapan o no están comprendidas dentro de su especialización funcional, pese a que de manera indirecta llegaran a interferir con la prestación de su servicio y su organización." **(DI-CR-234 No. 06197)***

"...tanto la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, reiteradamente han indicado que la autonomía universitaria es distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico. Ello significa en un primer orden, que las universidades están fuera de la dirección y jerarquía del Poder Ejecutivo, cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; puede auto-determinarse, 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 auto estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, decidir libremente su personal. Son éstas 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 las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores." **(DI-CR-356 Oficio No. 09343)**

" (...) las atribuciones otorgadas constitucionalmente a la Contraloría en materia presupuestaria, de contratación administrativa, de asesoría parlamentaria y de fiscalización en general, son todas manifestaciones de esa "función constitucional de control" de la Hacienda Pública. Pero además, también serán manifestaciones de tal función las atribuciones conferidas por las demás leyes, de conformidad con el inciso 5) del numeral 184 transcrito, como por ejemplo el caso de la rectoría del sistema de fiscalización establecido por la Ley Orgánica del órgano contralor, al que se hará referencia más adelante...

...En primer término, se define expresamente la naturaleza jurídica de la Contraloría General como un órgano constitucional. Asimismo, se especifica que las decisiones del órgano contralor en el ejercicio de sus potestades solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley, lo que pone en evidencia el potencial de la función constitucional de control de la Hacienda Pública conferida a la Contraloría General. Finalmente, se menciona la creación de un sistema de fiscalización por parte de la propia Ley Orgánica y se le asigna la rectoría al órgano contralor. Nótese que este "sistema" no tiene una configuración constitucional expresa, por lo que en todo caso debe tenerse, puntualmente en cuanto a la rectoría, como una manifestación de la función constitucional de control de la Hacienda Pública, como ya se ha señalado e ilustrado. Cabe agregar que este sistema de fiscalización encuentra sustento también en otras normas constitucionales, como por ejemplo el artículo 11, que contempla el principio de legalidad o juridicidad de las actuaciones administrativas, así como el deber de rendición de cuentas que ostenta todo funcionario público." **(FOE-FEC-142 (No. 1699) de la CGR del 19 de febrero del 2002)**

"(...) Los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, le confieren a esta Contraloría General absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, incluyendo lo que se refiere al ejercicio de la atribución de aprobar los presupuestos que le remitan las municipalidades y las instituciones autónomas.

Por su parte, el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428 de 4 de noviembre de 1994, refuerza lo señalado por el constituyente, al indicar que el ejercicio de esa independencia funcional y administrativa se ejerce respecto de cualquier poder, ente u órgano público, y por lo tanto, que las disposiciones que emita este órgano contralor solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y la ley. Sobre este tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su Voto No. 7598-94 de las ocho horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, adicionada por las sentencias números 0013-1-95 de

las diez horas diez minutos del seis de enero de 1995 y 0107-1-95 de las ocho horas treinta minutos del diecisiete de febrero de 1995, en lo que interesa señaló:

"La misma Constitución Política, en su artículo 184, inciso 2), confiere a la Contraloría General de la República la atribución de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación; por lo que no puede entenderse que la competencia que la misma Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, pueda incidir en el ejercicio de una atribución específicamente conferida a la Contraloría General de la República que, si bien es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, tiene absoluta independencia funcional y administrativa, conceptos que se expresan en el artículo 183, párrafo primero de la Constitución Política y en el numeral 2 de su Ley Orgánica (No. 7428 de 4 de noviembre de 1994). En este sentido, es importante indicar que el procedimiento para la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas y semiautónomas se encuentra regulado en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el Capítulo VIII de la Ley de la Administración Financiera de la República..."

En consecuencia, la normativa, criterios o disposiciones que emita esta Contraloría General en el ejercicio de sus funciones y atribuciones poseen carácter vinculante, conforme al artículo 4 y 12 de su Ley Orgánica, por lo que deberán ser acatadas por aquellos entes u órganos sujetos a su fiscalización." (FOE-ST-24 (No.2219) de la CGR de fecha 10 de marzo del 2003)

E. Posición de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República ha analizado este tema al relacionarse el mismo con diversas consultas planteadas tanto por la Universidad de Costa Rica como por otras universidades estatales. Destacamos para efectos de este trabajo el Pronunciamiento C-269-2003 dirigido al Rector de esta casa de estudios, ya que en el mismo se analizó de manera bastante profunda este tópico.

"(...) La autonomía le garantiza a la Universidad independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, como es lo normal en tratándose de entes autónomos. Pero, además y a diferencia de esos entes autónomos, la autonomía permite a la Universidad "darse su organización y gobiernos propios". Dado su alcance, la autonomía de la Universidad es especial, por lo que subsume en lo dispuesto en el Título XIV de la constitución relativo a las instituciones autónomas. La particularidad de la autonomía universitaria se origina, precisamente, en el reconocimiento de una autonomía en materia organizativa y de gobierno. De manera que la Universidad reúne tres clases de autonomía: de gobierno, organización y administración. Además, por el hecho mismo de que no se está en presencia de una de las entidades a que se refieren los artículos 188 y 189 de la Constitución, se sigue que la autonomía política es plena: no puede ser sometida a la ley. Por consiguiente, es acertada la afirmación según la cual del Texto Constitucional se deriva que la independencia de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas. Especialidad y



amplitud de la autonomía que las exige no sólo de la dirección del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Legislativa en orden a la regulación de su servicio. La autonomía permite a la Universidad autodeterminarse, adoptar sus planes, programas, presupuestos, organización interna y darse su propio gobierno, definiendo además cómo se distribuyen sus competencias en el ámbito interno. Lo cual no sería posible si la autonomía no abarcara la facultad de normar lo académico y la adopción de los medios para satisfacer sus fines. Una autonomía que, en criterio de la Sala Constitucional, tiene como finalidad procurar al ente "todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores." En su resolución N° 1313-93 de 13-54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió in extenso a la autonomía universitaria:

*(La Universidad cuenta) "con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, **procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores.** En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce-y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la Universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido". La negrilla no es del original.*

La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad

es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos. Cabe afirmar que la autonomía no es sino una garantía constitucional en función de las finalidades de la Universidad. La Universidad es una entidad formadora y transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia, susceptible de crear e intensificar el conocimiento. Y es en razón de estos fines que la Constitución ha considerado indispensable dotar a la Universidad de la garantía de autonomía, que le posibilita dictar las políticas dirigidas a la persecución de esas finalidades, dotarse de la organización que permita concretizarlas y auto administrarse.

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

"Se sigue de lo resuelto que la autonomía universitaria no genera para las universidades una situación de extraterritorialidad, que le impida someterse al ordenamiento jurídico costarricense y, en particular, que impida al legislador sujetarlas a determinadas regulaciones. Dados los fundamentos de la sentencia, puede considerarse que el criterio doctrinal sobre la materia sigue siendo válido..." "

" ...al evacuar las distintas consultas formuladas por las Universidades, la Procuraduría ha mantenido el criterio de que la potestad normativa de esos entes está referida estrictamente al ámbito garantizado por la autonomía universitaria: la actividad académica, la investigación y las actividades de extensión social o cultural. Fuera de ese ámbito, las Universidades están sujetas a las regulaciones legales dirigidas a todos los sujetos del ordenamiento jurídico en tanto que tales." P. 12

"Dado el carácter de sistema, en el de fiscalización se establecen relaciones especiales entre la Contraloría General como órgano de fiscalización superior y las auditorías internas. El adecuado funcionamiento de las auditorías internas de las instituciones públicas resulta indispensable para el funcionamiento del sistema; de allí el interés del legislador para regular la organización y funcionamiento de esos órganos, que deben orientar su accionar a garantizar no solo la legalidad del accionar financiero sino la eficacia en el manejo de los fondos públicos o de los fondos de origen público. El accionar de las auditorías se concibe, entonces, como parte del sistema de fiscalización. Aspecto que desarrolla la Ley General de Control Interno " P. 17

En este pronunciamiento, la Procuraduría General llega a las siguientes conclusiones generales, entre otras-

1-. La potestad normativa propia de la Universidad está referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.



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

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

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

F. Posiciones de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica

1. Posición histórica de la Oficina Jurídica

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

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

- **OJ-33-80:** cuanto a la necesaria consulta al Archivo Nacional previo a la supresión de documentación por parte de la Universidad.
- **OJ-186-90:** se resalta como la autonomía constitucional con que cuenta la Universidad de Costa Rica no le permite reglamentar aspectos contrarios a lo estipulado por la Ley General de la Administración Pública.
- **OJ-84-80:** este pronunciamiento señala expresamente la obligatoriedad de acatamiento de los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, teniendo en consideración que la autonomía con que cuenta la Universidad tigne sus límites establecidos en los artículos 183yJ84 de la Constitución Política.
- **OJ-38-80:** aplicación de la Ley del sueldo adicional de servidores en instituciones autónomas.
- **OJ-33-80:** con respecto a la jornada máxima en el caso de los médicos, se establece la aplicación de la Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos.

2. Posición reciente de la Oficina Jurídica

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

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

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

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

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

- **OJ-29-2007**

"... En forma alguna puedo aceptar, como Director de la Oficina Jurídica de esta Universidad, ni como universitario, que se insinúe la existencia de alguna subordinación de la Universidad de Costa Rica, de sus autoridades, de sus órganos superiores o de su Rectora, con respecto a la Contraloría General de la República o a la interna Oficina de Contraloría Universitaria.

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

Véase en igual sentido los oficios Oj-460-2005, OJ-544-2005, OJ- 631-2005, OJ-654-2005, QJ-963-2005, OJ-1811-2005, OJ-1877-2005.

III CONCLUSIONES

- *Al analizar en 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. En ese sentido, la metodología seguida en cuanto a indagar el sentido con que originariamente el legislador de la Asamblea Nacional constituyente, otorgó dicha prerrogativa, resultó validada en el tanto permitió contrastar la interpretación dada por diversos órganos y poderes de la República con el texto y la intención original del legislador constituyente.

- *No resulta ocioso indicar que en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, en las que se reconoce un rango constitucional a la autonomía universitaria de la Universidad de Costa Rica, se denota la intención del constituyente de que la misma gozase de Autonomía desde tres puntos de vista distintos: administrativa, económica y docente, condición de autonomía un tanto diferente a la del resto de entes autónomos, aspecto que se ve reforzado en el hecho de que los proyectos de ley concernientes a materias que le afecten, deben serle consultadas, pero, esta autonomía no la hace diferente a la del resto de entidades autónomas, en cuanto a un sometimiento al sistema de control y fiscalización general y a las leyes de orden general que no interfieran en la competencia funcional especializada de la Universidad, consagrada en los alcances dados por la Constitución Política. Este aspecto lo reafirma el Diputado Rodrigo Fació Brenes, al señalar que: "la independencia en el sentido de desligamiento completo no existe en el régimen de las autonomías, ni podría existir." Asimismo, aclaró que a diferencia del resto de instituciones y Ministerios, en las Universidades "...el control de esos presupuestos se deja, por razones de respeto a la autonomía, a cargo de la Contraloría General de la República." y no a la Oficina Nacional de Presupuesto.*

Cabe resaltar que, los mismos legisladores constitucionales (Rodrigo Fació, Luis Dobles Segreda, Fernando Baudrit, entre otros) participaron por un lado, en la creación de la Contraloría General de la República y por otro, impulsaron y defendieron la autonomía universitaria, lograron dar un balance adecuado al otorgarle al ente universitario autonomía sin que ello implique un desligamiento completo del sistema de fiscalización de la Hacienda Pública, que realiza la Contraloría General de la República.

Con respecto a la creación de la Contraloría General de la República, precisamente los mismos diputados constituyentes que crearon la Autonomía de la Universidad de Costa Rica, fueron claros al asignarle al máximo Órgano Contralor, la función de "velar por la estricta aplicación del Presupuesto General y de los Presupuestos particulares. Es decir, el legislador costarricense, no hizo en este sentido distinciones ni excepciones referente a las potestades de fiscalización de la Contraloría General de la República, potestades de orden constitucional, frente a la autonomía universitaria, lo cual trae como consecuencia que la autonomía resulte ser un grado de libertad que se tiene frente al ordenamiento estatal pero, como grado que es, no es absoluto, sino que está limitado; definido por el ordenamiento jurídico estatal." "...En todo lo demás, que no sea quehacer típico universitario, el legislador si puede legislar, por el principio de unidad estatal al cual debe someterse la Universidad de Costa Rica al ser una universidad de carácter público cuyos gastos son financiados por el Estado".

- Por su parte, la Procuraduría General de la República, congruente con lo anterior, reconoce la existencia de una autonomía especial a favor de la Universidad de Costa Rica, desplegadas en tres tipos: de gobierno, organización y administración. Tanto la Procuraduría como la Sala Constitucional concuerdan en que dicha

autonomía le es otorgada con el fin de que la UCR logre "con independencia su misión de cultura y educación superior, sin embargo, ha sido clara igualmente en determinar que dicha autonomía no implica una extraterritorialidad a favor de la Universidad y por tanto una desaplicación de la legislación nacional. Esta posición también ha sido avalada por la doctrina nacional y extranjera.

- El tema de la Autonomía Universitaria, ha sido dimensionado por la Sala Constitucional, en primer término, señalando que la misma se encuentra fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que el ente universitario puede autodeterminarse en cuanto a planes, programas, presupuestos y organización interna y en sí, todo aquello que le permita cumplir su misión de cultura y educación superior.
- Por otro lado, la Contraloría General de la República ha analizado este tema y ha destacado el sometimiento. Finalmente, la doctrina, al estudiar el tema de la Autonomía Universitaria, ha coincidido con la posición externada tanto por la Sala Constitucional como por Contraloría General y la Procuraduría, en el sentido de que esta Autonomía que se otorga a las universidades estatales es la máxima que existe en el ordenamiento jurídico costarricense, y que la misma se otorga con el fin de que éstas puedan cumplir su cometido sin inferencias de tipo político-económico que se lo impidan.

En razón de lo anteriormente manifestado, considera esta Contraloría Universitaria que es necesario aclarar los siguientes aspectos con respecto a la Autonomía Universitaria con que cuenta la Universidad de Costa Rica:

1. De conformidad con los artículos 84 y siguientes de la Constitución Política de la República, la Universidad de Costa Rica cuenta con la Autonomía máxima en nuestro país. Esto implica la posibilidad para que la misma pueda ejercer sus funciones con libertad y sin injerencia de tipo político o económico.

2. Ahora bien, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido límites a dicha Autonomía, en cuanto a las leyes que sean emitidas por la Asamblea Legislativa y sean dirigidas a regular la utilización de fondos públicos o el funcionamiento general de las Instituciones gubernamentales. En tal sentido, resulta oportuno señalar que los fondos que recibe la Universidad de Costa Rica por parte del erario público y su utilización igualmente pública, hace que dichos fondos tengan la connotación jurídica de "fondos públicos". En consecuencia, la categoría de "fondos universitarios" es jurídicamente inexistente en el tanto fuere excluyente de la categoría de fondos públicos.

Esto en principio significa que esta Autonomía que le ha sido constitucionalmente asignada a la Universidad no la hace ajena a las regulaciones tendientes al buen uso de los bienes institucionales, y ante todo, de los fondos públicos que le son asignados para el cumplimiento del fin público.

3. En relación con algunas precisiones conceptuales sobre la autonomía referidas al inicio del presente documento/30' con base en el análisis tridimensional que propone el catedrático, Dr. Haba Müller docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, en cuanto a los términos, podemos indicar que:

a. La Universidad de Costa Rica es autónoma porque la Constitución Política de la República le concede esta condición. Que no resulta necesario, procedente ni relevante en sentido jurídico, hacer distinción alguna en la utilización de los vocablos "independencia" y "autonomía" por cuanto son sinónimos.

b. Es autónoma en el desempeño de funciones relacionadas con la docencia, la acción social y la investigación. En otras palabras, "La autonomía universitaria, en sus componentes políticos, organizativos, de índole administrativa y reglamentarios se refiere a la materia u objeto de ella: lo académico. Este último concepto se convierte en su límite y marca su dominio en lo relativo a la enseñanza, la investigación y su acción social. De ahí que, como lo señaló con lucidez, Eduardo Ortiz, queda sujeta a "todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de un servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en razones a todas comunes, extrañas a su especialización funcional".

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

c. Esta autonomía especial la tiene frente a todo el ordenamiento jurídico, únicamente en su especialidad funcional.

Corolario:

Por todo lo anterior, se concluye la necesidad de que la Universidad de Costa Rica, particularmente el Consejo Universitario, tome éste y otros insumos que considere oportunos, realice un estudio profundo y detallado sobre el tema de Autonomía Universitaria, en aras de clarificar los alcances que el mismo tiene frente al Estado costarricense y el marco jurídico en que está inmersa; así como frente a las instituciones que constitucionalmente tengan también competencias especializadas, y a partir de ahí, determinar los límites e implicaciones para el quehacer universitario.

c) EL ESPIRITU DE LA AUTONOMIA Y LA CONSTITUCION (MÉXICO)

[Lira]³

Al aprobar el Congreso de la Unión las adiciones al artículo 3o. Constitucional, recogió en la norma máxima un añejo sentimiento libertario que ha sustentado históricamente la creación cultural.

Libertad-Cultura-Universidad, son conceptos interdependientes, incomprensibles si no se conjugan.

Con autonomía, la Universidad contrae el deber del más alto rango ético frente a la sociedad y el Estado, de responsabilizarse en su comunidad cultural para realizar de manera independiente y libre, su misión de conducir la enseñanza y la investigación científicas con criterio universal y sin dogmas que la limiten.

El Estado se ha desprendido para constituir la Universidad Nacional Autónoma, de una función que-nadie le disputaba y ha proclamado esa autonomía convencido de que el gobierno de la ciencia debe pertenecer a la ciencia misma.

Así, desde 1910 Justo Sierra lo expresaba y así Henríquez Ureña y Antonio Caso desde 1920 lo planteaban como necesidad de la patria hasta que en 1929 la Universidad Nacional se convirtió en Autónoma de México para iniciar un proceso de consolidación y expansión con base en sus leyes orgánicas de 1929, 1933 y 1945.

La reforma que brevemente explicamos, compendia y define el principio ideológico fundamental de la educación superior: la autonomía universitaria que se afirma en la seguridad jurídica con la proclamación en la norma Constitucional de su rigidez y permanencia.

Esta reforma está circunscrita en el artículo 3o., fracción VIII que consagra la garantía social de la educación y dentro de este mismo derecho social se marca el destino de la educación superior vinculada al desarrollo de la nación con arraigada vocación democrática.

La educación, deber del Estado, es derecho de los mexicanos como contrapartida. Es garantía no de un individuo sino del conglomerado social; es garantía social encuadrada en los principios de libertad de enseñanza y autonomía universitaria.

La educación, como condición indispensable del hombre moderno para poder vivir en la dignidad y en la cultura, es una necesidad elemental, colectiva e individual, tal como la salud y el trabajo; la Constitución recoge esa necesidad y propicia el cambio social precisamente satisfaciéndola mediante las instituciones que de ella emanan, entre otras, la Universidad.

Por ello, la educación superior se convierte en una garantía social que representa el compromiso social y estatal depositado en una parte del cuerpo social, que la asume en la libertad —con autonomía—: la Universidad.

Como garantía social no puede, a su vez, ser sujeta a manipulación política. Tiene que ser posible, efectiva y vinculada siempre a la libertad individual y a la social.

La reforma en este apartado, determinó que las universidades y demás instituciones a las que la ley conceda autonomía, deberán cumplir sus funciones sustantivas con sujeción a los principios de

nuestro sistema educativo nacional, plasmadas en el artículo 3o. constitucional.

Estas instituciones de educación e investigación forman, por tanto, parte del sistema educativo nacional sustentado en la política educativa nacional.

La reforma aquí considerada, impone a estas universidades el deber de respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Este respeto debe traducirse en la proscripción del dogmatismo, de la imposición de las ideas, de la prohibición de externar opiniones y exponer doctrinas, de limitar la información y la expresión de corrientes intelectuales y artísticas.

La libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas, principios supremos de la labor académica, no fueron delegados por el gobierno, sino que fueron definidos por el constituyente permanente como la esencia misma del espíritu y trabajo universitarios que determinan su capacidad de generar innovaciones y descubrimientos en las ciencias y en las artes.

Primero que otras, la Universidad Nacional de México postuló la autonomía y alcanzada ésta tras denodadas batallas ideológicas, las discrepancias universitarias por extremas que con frecuencia se han presentado, nunca han concluido o puesto en duda la autonomía de la que todos los universitarios son celosos guardianes.

Las instituciones de Educación Superior a las que la ley les otorga dicha autonomía, se les responsabiliza de organizarse libremente en la formulación de planes, programas y métodos de trabajo; se les otorga independencia en la administración de sus recursos, y se les protege de interferencias externas que pudiesen obstruir la realización de sus fines. En suma, estos centros de enseñanza superior son investidos de la facultad y responsabilidad de cumplir sus fines y gobernarse a sí mismos.

La Universidad es autónoma en su régimen interior; absolutamente libre para funcionar de acuerdo con su Ley Orgánica. Está exenta de presiones para elegir a sus autoridades, fijar y modificar sus planes de estudio de acuerdo a la concepción filosófica de su misión; imponer medidas disciplinarias; premiar a los que destaquen en el cumplimiento de los deberes universitarios y académicos; y sancionar a los que infrinjan las normas y principios o se aparten de sus fines.

Autonomía no es, a contrario sensu, no puede ser, ni fuero, ni extraterritorialidad; y menos inmunidad, impunidad, o irresponsabilidad. La Universidad Autónoma no es, por tanto, un Estado dentro de otro Estado. Ni el ser universitario implica una prerrogativa superior a los derechos del común de los ciudadanos, ni le excluye de los ordenamientos jurídicos frente a sus semejantes, autoridades o frente a la ley.

La Universidad se constituyó como un organismo o entidad paraestatal autónomo del gobierno federal por decreto del Congreso de la Unión. Esto es, forma parte del Estado con la modalidad de que el Legislador le dotó mediante su Ley Orgánica, de órganos de gobierno y administración propios para no supeditarla en forma directa a dependencia alguna del gobierno federal.

Para hacer efectivo su autogobierno o administración, el Congreso de la Unión también le dotó de las facultades y atribuciones necesarias para determinar sus planes y programas y de la plena capacidad para administrar su patrimonio.



El patrimonio de ésta se integra, fundamentalmente, por los bienes inmuebles afectos a la Universidad por mandato de la Federación; los bienes muebles, ingresos propios y los derechos que el Gobierno Federal le destine, así como el subsidio anual que el Estado le fije en el presupuesto de egresos del Gobierno Federal.

De esta forma, el Congreso de la Unión asegura la plena autonomía de la Universidad en términos económico financieros, al prevenir que, para cumplir sus fines, no dependa de la liberalidad o discrecionalidad del Gobierno Federal, en la fijación de los recursos presupuestales.

En síntesis, esta Reforma Constitucional dio plena validez a la idea de que las ciencias se inscriben en el proceso de la libre autogeneración del espíritu humano y que su práctica y desarrollo es refractario a la manipulación externa, al dogmatismo y a cualquier otro tipo de restricciones.

Finalmente, la Reforma supedita las relaciones laborales del personal académico y del administrativo del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución a las normas de la Ley Federal del Trabajo en la medida en que haya concordancia con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y con los fines de esas instituciones de educación superior.

3 Normativa

[Constitución Política]⁴

ARTÍCULO 84.-

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

(Así reformado por Ley No.5697 de 9 de junio de 1975)

4 Jurisprudencia

a) Análisis sobre el sistema de ajuste de salarios aplicable por convención colectiva en relación con el principio de autonomía universitaria

[Tribunal de Trabajo Sección I]⁵

Extracto de la sentencia:

(...) **“VI.- SIGNIFICACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA** .- Expuesto lo anterior resulta necesario hacer algunas precisiones. Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el “sistema de libertad”, además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier



naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.”- Ante las razones emitidas en el anterior voto, a este Tribunal no le queda duda de que la negociación colectiva en la Universidad de Costa Rica, no está supeditada a los límites que sí se le imponen al resto de la Administración Pública. Vigencia que, para todos los efectos legales se mantiene, según se desprende del inciso i) del artículo 6 de la Convención Colectiva y que motiva nuestra decisión judicial, en cuanto expresa: “*i) En vista de que la actual fórmula de financiamiento del FEES tiene vigencia hasta 1993 inclusive, se acuerda: revisar los alcances de este artículo, al momento en que se apruebe oficialmente el mecanismo futuro para la determinación de este fondo. (...)*” (la cursiva es del redactor). Las siglas “FEES” corresponden a la abreviatura de Fondo Especial para Educación Superior (ver artículo 6 inciso c) de la Convención Colectiva). Este Fondo, por disposición del ordinal 85 de la Constitución Política, es mantenido por el Estado y administrado por el Banco Central de Costa Rica, el que periódicamente hace reparticiones de rentas entre las entidades de educación superior estatal, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación universitaria estatal (véase también artículo 214 inciso a) del Estatuto Orgánico de la Universidad). Luego, la mención en el inciso i) a la fórmula de financiamiento del FEES vigente hasta 1993, no implica en modo alguno que ese tópico esté siendo objeto de regulación en la Convención. Antes bien, debe entenderse como la inevitable referencia a un factor exógeno a las materias susceptibles de regulación normativa por la Universidad, o por vía de instrumentos convencionales. Este aporte estatal es materia ajena a la potestad reguladora de la demandada, pero no por ello irrelevante para efecto de la fijación y reajuste de salarios. Dicho en otros términos, el financiamiento del FEES no está supeditado a la autonomía y discrecionalidad de la Universidad, pero como constituye una de las fuentes de ingreso de la entidad, no puede dejar de ser considerada por ésta, con el objeto de organizarse internamente a nivel presupuestario. Así las cosas, es evidente que la mención en el inciso i) del artículo 6, de la vigencia de la fórmula de financiamiento del FEES hasta 1993, es sólo la referencia a un supuesto fáctico que inexorablemente debía tomarse en cuenta, en el acuerdo de revisar los alcances del artículo 6 integralmente considerado, cuando fuere aprobado un nuevo mecanismo de financiación. De tal manera que, el ordinal 6 en cuanto regula el proceso de reajuste de salarios, mantiene vigencia plena y eficacia como fuente normativa entre los suscriptores (artículo 62 Constitución Política). Establecida la vigencia de la negociación colectiva en los términos que ha quedado expuesto, interesa transcribir en lo conducente, el artículo 6 de la referida Convención Colectiva: “**Artículo 6. SISTEMA DE AJUSTE DE SALARIOS.** Las partes aceptan el siguiente mecanismo de cálculo, para los ajustes salariales mínimos que la Institución otorgará a sus trabajadores, como compensación al aumento en el costo de vida. La Universidad se reserva el derecho de otorgar ajustes superiores a los aquí establecidos, sean ellos de carácter general o particular, cuando así lo requieran los intereses de la Institución. a) Para los ajustes de salario, se utilizará el porcentaje de inflación señalado por el Índice de Precios al Consumidor de Ingresos Bajos y Medios del Área Metropolitana. b) Los reajustes por costo de la vida se aplicarán automáticamente a partir del mes de enero de cada año. A más tardar a finales del mes de febrero, y de previo acuerdo entre las partes, se desglosará el incremento otorgado; es decir, los porcentajes correspondientes a los diferentes elementos que conforman el mecanismo aprobado. Estos se cubrirán con los fondos que aporte el incremento del FEES de la Universidad. c) Como base para negociación, se acuerda utilizar el incremento porcentual (P), asignado al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) para el año en curso. d) Los reajustes salariales se calcularán sobre el salario de contratación o salario base, según corresponda, y se aplicarán al salario base. e) El mecanismo operará de la siguiente manera: 1. A partir de enero de cada año, se otorgará un reajuste salarial correspondiente a la mitad del porcentaje determinado en c), esto es P/2, el cual cubre los siguientes conceptos: e.1 el porcentaje necesario para aumentar el salario de manera que llegue a alcanzar el nivel de inflación proyectada del año anterior. Este porcentaje se aplica sobre las bases salariales actualizadas a diciembre del año trasanterior. e.2 un porcentaje



de adelanto (T) para cubrir la inflación esperada del año, calculado sobre los salarios actualizados a diciembre del año anterior. 2. Cuando en un mismo año la inflación supere a 2 ($T + 1,5$), la Universidad se compromete, por una única vez, a actualizar los salarios a partir del mes en que se presentó esa situación. Esto es, si denotamos por i la inflación acumulada desde el 1^a de enero hasta el momento en que la inflación supere a 2 ($T + 1,5$), entonces la actualización en el transcurso del año está dada por el porcentaje AM , determinado por la siguiente fórmula: $AM = i - (T + 1,5)$. Se otorgará un porcentaje adicional por proyección de inflación a la cual se espera llegar a fin de año (IP), según lo reconozca el Gobierno el cual será igual a: $PM = (IP - i)/2$. Estos últimos ajustes serán aplicados sobre los salarios actualizados a diciembre del año anterior, y se pagarán en el momento en que el Gobierno gire los recursos correspondientes. f) Si al terminar el año la inflación real (IR) alcanzara un valor mayor que la inflación proyectada (IP) por el Gobierno, la Universidad ajustará los salarios, en un porcentaje igual a $(IR-IP)$, aplicado a los salarios actualizados de diciembre del año trasanterior. En caso de que la inflación real (IR) supere sustancialmente a la inflación proyectada (IP), las partes acuerdan renegociar además un pago retroactivo que pueda ayudar a solventar en parte la diferencia que se originaría en el cálculo del porcentaje PM del punto 2 (...)" (la cursiva no es del texto). Ahora bien, se tuvo por demostrado por las manifestaciones coincidentes de ambas partes, que en 1994 el porcentaje de inflación real fue del 19,86%, y la Universidad decretó aumentos a la base en los salarios, en diferentes momentos de aquél año, que suman un 18.36% (ver demanda y su respectiva contestación). La parte accionante alega que el saldo del 1.5% que resulta de restar lo pagado a lo debido, no le ha sido cubierto, a lo que replica la accionada que sí ha cumplido con esa obligación." (...)

b) Universidad de Costa Rica: Alcances de la autonomía funcional

Reglas para el reconocimiento de título obtenido en el exterior

[Sala Primera]⁶

Voto de mayoría

"I. El señor E. W. D. A., Argentino de origen, se graduó como Contador Público Autorizado en la Universidad de Buenos Aires Argentina en diciembre de 1968. El 31 de octubre de 1985, o sea varios años después, el señor D. solicitó a la Universidad de Costa Rica el reconocimiento de ese título, para la debida incorporación al Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, pero el Consejo Asesor de la Facultad de Ciencias Económicas de esa Universidad, rechazó ese reconocimiento aduciendo estas razones fundamentales: a) que el título era de 1968. b) que las materias aprobadas en Argentina no tenían equivalencia al factor de valoración de créditos de la Universidad de Costa Rica. c) que no presentó tesis de incorporación como se exigía en ese momento en Costa Rica. II. En el trámite de este expediente, ante el Juzgado Tercero de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda se rindieron dos informes periciales de los señores [...], quienes llegaron a conclusiones así: el primero: que el señor D. ha realizado una formación académica adecuada y suficiente para ejercer la profesión de Contador Público en Costa Rica. Y el segundo: que el título de Contador Público del señor D. por carrera específica es equivalente con el de Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales con énfasis en Contabilidad de la Universidad de Costa Rica en la época de emisión y que está en capacidad de ejercer la profesión de Contador Público en Costa Rica. III. El Juzgado no aceptó esos peritajes, y consideró que si en ese momento



la Universidad de Costa Rica exigía para las personas que se pretendían incorporar como Contadores Públicos Autorizados el cumplimiento de ciertos requisitos, lo mismo debía hacerse con el señor D., ya que la posición de la Universidad era la correcta pues buscaba la excelencia académica, actualizada a la época. IV. Por apelación del interesado, el Tribunal Superior Contencioso Administrativo revocó la sentencia y ordenó el reconocimiento del título basado en las siguientes razones que se pueden resumir así: El principio de igualdad de los extranjeros contenido en el artículo 19 de la Constitución Política y el de igualdad ante la ley del 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Aplican ambas disposiciones en el tiempo de la siguiente forma: La igualdad se debe referir a igualdad de tiempo también. De manera que el título otorgado en Argentina en 1968, se estudia de acuerdo con los programas de la Universidad de Costa Rica en 1968, para que pueda existir verdadera igualdad. Esto no lo acepta la Universidad de Costa Rica, quien presenta su recurso de casación alegando violación de esos dos artículos, y otros más. Pero su alegato se basa fundamentalmente en el principio de independencia o autonomía de la Universidad, y en el de igualdad contenido en esas disposiciones legales, pero visto desde otro aspecto: Que la igualdad debe medirse, entre las materias aprobadas por el señor D. en 1968, con las que requieren aprobar en Costa Rica en 1988 los estudiantes para obtener su mismo título de Contador Público Autorizado. Y alega la Universidad de Costa Rica que si no se hace así, se cometen las otras violaciones indicadas en su recurso [...] VI. Examinados los principios de igualdad de los artículos 19 de la Constitución Política y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos que se estiman violados por no igualar materias o créditos de los aprobados por el actor en el año 1968, con lo que las demás personas debían llenar en el año 1988 para poder obtener el título de Contador Público en la Universidad de Costa Rica, estima esta Sala que no se produjo esta violación, ya que el actor cumplió con los requisitos del momento en que cursó sus estudios, aprobó las materias y logró su título. Y si hubiera venido a pedir el reconocimiento en 1968, estaba a derecho, con todas las demás personas que en ese año se graduaron en la Universidad de Costa Rica y obtuvieron su título de Contador Público. La comparación hay que hacerla con los que en las mismas condiciones, en los mismos tiempos estudiaron y se graduaron. Y en este caso, el señor D. cumplió con los requisitos que a los demás costarricenses y otros extranjeros cumplían en 1968 para obtener similar título en Costa Rica, de manera que se rechaza el reclamo desde ese aspecto, y no se produjo la violación al principio de igualdad, porque la sentencia aquí impugnada, si cumplió con ese principio al igualar al actor en el tiempo con las demás personas que se graduaron en ese momento, año 1968. VII. En lo que se refiere a los reclamos de violación de los artículos 84 de la Constitución Política, 21 de la Ley Fundamental de Educación, 4 y 21 de la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, todos relativos a la independencia funcional, considera esta Sala que dentro de un estado de derecho las actuaciones de todos los Poderes y sus Instituciones pueden ser sujetas a control del Poder Judicial, pues de lo contrario se establecería un Estado dentro de otro Estado. Si bien la Universidad es una institución autónoma en cuanto a su funcionamiento y tiene plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios, lo cierto es que siempre sus actuaciones deben darse dentro del ámbito de las leyes. Y que si en un momento determinado un particular considera que la actuación de la Universidad no está acorde con las leyes, tiene el derecho indiscutible de acudir a los estrados judiciales a discutir su derecho. Si bien es un derecho de la Universidad el adoptar programas, planes de estudio, otorgar grados académicos, títulos profesionales, autorizar el ejercicio de profesiones, ratificar la equivalencia de diplomas y títulos académicos profesionales otorgados por otras universidades, de conformidad con las leyes y tratados internacionales, en el momento en que se considere que en estas labores no se ajustó a las leyes, sólo acudiendo al Poder Judicial se podría calificar su actuación y determinar si existió o no incumplimiento de las leyes en un caso determinado. Por esos motivos considera esta Sala que no puede entenderse en forma alguna que las resoluciones o disposiciones de la Universidad son inapelables, indiscutibles, soberanas. Este no es el espíritu de la Constitución, ni de la Convención

Americana, ni de las leyes citadas. Todas son enunciativas de los derechos y atribuciones de la Universidad. Pero si ésta se extralimita en sus funciones, debe entonces someterse al juicio crítico del Juez para que éste califique la actuación y resuelva el caso."

c) Universidad Nacional: Competencia de las universidades estatales para contratar prestación o venta de bienes y servicios

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII]7

Voto de mayoría

“ III.- [...] De lo expuesto este Tribunal considera , con base en los elencos de hechos probados y no probados, mismos que encuentran sustento en los elementos de juicio que obran en autos y la legislación aplicable al *sub lite* lo siguiente: De previo a determinar si la contratación administrativa efectuada entre la Universidad Nacional y el Instituto del Café de Costa Rica, se ajusta o no al Bloque de Legalidad, es menester precisar si existe en cabeza de las cinco universidades públicas una competencia para contratar la prestación de servicios o la venta de bienes. A fin de dilucidar este punto, es necesario indicar que las universidades estatales, en su condición de entes públicos, están vinculadas por el Principio de Legalidad regulado en el canon 11 de la Constitución Pública, que es desarrollado en la Ley General de la Administración Pública, en su vertiente negativa en el ordinal 11 y en su dimensión positiva en el artículo 66. Hecha la precisión anterior, se debe aclarar que el Ordenamiento Jurídico costarricense si cuenta con regulación expresa sobre la materia, en una norma con rango de ley, reiteradamente citada por todas las partes intervinientes en esta causa, a saber, la Ley N ° 7169, Ley de **Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología)**. Esta normativa establece en su artículo 1°. *"Para los propósitos del desarrollo científico y tecnológico objeto de esta ley, se fija como objetivo general facilitar la investigación científica y la innovación tecnológica que conduzcan aun mayor avance económico y social en el marco de una estrategia de desarrollo sostenido integral, con el propósito de conservar, para las futuras generaciones, los recursos naturales del país y garantizarle al costarricense una mejor calidad de vida y bienestar, así como un mejor conocimiento de sí mismo y de la sociedad."* . La disposición anterior es complementada por los preceptos del 93 a 95 de ese mismo cuerpo legal, los cuales establecen: *Artículo 93.- Para todos los efectos legales se establecen, con carácter de "actividad ordinaria", la investigación y la prestación de servicios en ciencia y tecnología, a cargo de las entidades públicas, incluyendo las instituciones de educación superior universitaria estatal. Estas entidades, a su vez, podrán vender servicios técnicos y de transferencia de tecnología a terceros. Para ambos efectos, las instituciones podrán utilizar los procedimientos de contratación directa que establece la Ley de la Administración Financiera de la República."* *Artículo 94.- Las instituciones de educación superior universitaria estatal quedan habilitadas y autorizadas para la venta de bienes y servicios ligados a los proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, consultorías y cursos especiales. Para mejorar y agilizar la venta de bienes y servicios, dichas instituciones también quedan habilitadas y autorizadas para crear fundaciones y empresas auxiliares."*

y; *Artículo 95.- Se deberá establecer un procedimiento para que los recursos recaudados por venta de servicios sean trasladados en forma ágil y efectiva a los propios entes de investigación que los generaron, con el propósito de asegurar la disponibilidad oportuna de estos fondos y la*



continuidad de las actividades científicas y tecnológicas. Cuando se trate de la venta de servicios en los centros universitarios, los fondos se invertirán según el criterio de las autoridades universitarias, sin detrimento alguno de la autonomía que los caracteriza."

. Las tres disposiciones recién transcritas y la competencia que ellas desarrollan, a la fecha han sido analizadas en detalle por la Sala Constitucional, la cual al conocer una acción de inconstitucionalidad presentada contra dichos preceptos indicó: **"I.- Más que una impugnación individual de los artículos que se cita en esta acción, las empresas que lo promueven atacan, en realidad, una única "norma ideal" que subyace implícita en la aplicación concurrente de aquellos preceptos. Esta norma autoriza a las universidades estatales a vender bienes o prestar servicios a terceros públicos o privados, por sí o bien a través de fundaciones y otras empresas auxiliares. (...)** **IV .- Para que se materialice esta permuta provechosa, sin duda tiene que existir intercambio de bienes y servicios, bien sea a título gratuito u oneroso, de conformidad con las regulaciones que resulten aplicables a cada caso. En sentido genérico, el régimen jurídico que informará a esta actividad es el que comprende a las distintas leyes y reglamentos reguladores de la contratación administrativa en general, cuyo basamento constitucional resulta claro e indudable, siendo éste -además- el sentido de las referencias que hace el artículo 93 impugnado, incluyendo la de la "actividad ordinaria". Desde esta óptica, lleva razón la Procuraduría General de la República (y lo reiteran las entidades interesadas) cuando sostiene que la Ley 7169 en realidad no viene a innovar el ordenamiento, creando una facultad que no existía antes o que estaba vedada, en lo que toca a la posibilidad jurídica de que las universidades puedan vender bienes o servicios. En efecto, en tanto y en cuanto se trata de personas jurídicas dotadas de una plena capacidad de imputación de efectos jurídicos, su aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones está fuera de disputa, potencialidad que los términos literales del numeral 84 constitucional sólo vienen a reafirmar y no a crear. La Sala Constitucional ha reafirmado explícitamente lo anterior en sentencias tales como las n 495-92, 3550-92 y 1313-93. Y, por lo mismo, debe darse igualmente la razón al órgano asesor, cuando estima que una eventual inaplicabilidad de las normas aquí impugnadas tendría que estar necesariamente aparejada a la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el régimen de la contratación administrativa; así como la ley n 7169 no crea o inventa la posibilidad de que las universidades vendan bienes o servicios, esta facultad ciertamente no se agota tampoco en esta ley, que viene así a constituirse en una más de las múltiples y variadas sanciones que tanto la Constitución como la ley brindan a la actividad contractual de la Administración Pública. V.- Ahora bien, el discurso anterior no puede conducir tampoco al extremo opuesto, en el cual podría estimarse que las entidades universitarias se pueden lanzar, sin más, a la venta de bienes y servicios, en irrefrenada competencia mercantil. Es claro que las universidades no tienen el carácter de empresas; ni siquiera de empresas públicas. No se encuentra en aparte alguno de la Constitución Política una disposición en este sentido. Esta conceptualización es fundamental para que se pueda asignar un recto entendimiento al deber que, respecto de las universidades, asigna al Estado el artículo 85 de la Constitución Política, al expresar que "les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones". (...) Desde luego, no quiere decir con esto la Sala que no puedan las universidades recibir una utilidad razonable como resultado de una venta de bienes o prestación de servicios: lo que se busca subrayar es que la percepción de lucro no puede constituir jamás la razón de ser de la actividad de transferencia, de adonde queda claro que las decisiones que adopten respecto de vender o no vender bienes, prestar o no prestar servicios, no pueden ser tomadas -en ningún caso- en función de la ganancia que pueda arrojar o no la actividad. Y, en aquellas circunstancias en que se reporte una utilidad concreta, su destino estará determinado conforme al artículo 95 de la ley n 7169, que -para el caso específico de las universidades estatales- es aquél que le den las autoridades universitarias, en ejercicio de la autonomía de que gozan. VI.- De lo expresado en el acápite anterior, debe haber quedado en claro que la actividad de las universidades, en el marco de la ley n 7169, tiene como característica en**



común con la actividad de cualquier otro órgano o entidad pública, la de existir siempre e ineludiblemente en función de un fin, que es de interés público, señalado o autorizado por el ordenamiento. Si bien es un privilegio innegable de los sujetos privados (particularmente de las personas físicas), que se mueven en un espacio de libertad, realizar u omitir actos sin necesidad de que medie siempre una clara finalidad o motivación, los entes u órganos de la Administración Pública, que se mueven en un espacio estricto de legalidad, solamente pueden realizar u omitir actos en función del fin público que los anima. Llevado este criterio al sub examine, **debe deducirse sin dificultad que la venta de bienes o la prestación de servicios por parte de las universidades públicas sólo puede darse en respuesta al propósito de realizar una finalidad de orden público, asignada tanto por la Constitución como por la ley a esas instituciones: la de impulsar el progreso nacional por medio de sus actividades de investigación y transferencia científica y tecnológica. Dicho de otro modo: las universidades no pueden ni deben dedicarse a la venta de bienes y servicios, tan sólo porque existe la posibilidad jurídica de hacerlo, a través del régimen de contratación administrativa.** Si bien es cierto y sabido que cuando el legislador señala los fines, autoriza los medios (máxima que está implícita en normas escritas del ordenamiento, tales como el artículo 12.1 de la Ley General de la Administración Pública), no es cierto lo inverso: que sólo porque existan los medios (en este caso, la legislación sobre contratos de la Administración) significa que no deba mediar un fin público concreto para echar mano de ellos (realizando, por ejemplo, una indiferenciada venta de bienes y servicios). Y, en el caso de las universidades estatales, lo fundamental, lo central, es que el fin primordial que inspire su actividad no puede ser, jamás, la búsqueda del lucro. **VII** .- A partir de este marco conceptual, la Sala descarta las aducidas violaciones que, por exceso de poder legislativo o por violación de las libertades económicas, dirigen las accionantes contra las normas impugnadas. (...) **Conclusión.** Como corolario lógico de la hilación de argumentos fácticos y jurídicos propuestos en este trámite, arriba la Sala a la conclusión de que ni la "norma ideal" esbozada anteriormente -ni, con ella, cada una de las tres normas expresas que la definen- resultan contrarias a la Constitución Política, en tanto se entienda que ellas no autorizan a las universidades estatales a realizar una oferta comercial de bienes y servicios, sino únicamente a vender los primeros y a prestar los segundos, cuando deriven directamente de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, consultorías y cursos especiales, realizadas por dichas instituciones de cultura superior. Por consiguiente, lo que se impone es desestimar la acción, con los alcances explicados." (El original no está resaltado con negritas.) Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 6412-96, de las 15 horas 18 minutos del 26 de noviembre de 1996. A partir de lo anteriormente transcrito, es claro que las universidades estatales, y entre ellas la Universidad Nacional, sí tienen competencia para contratar la prestación de servicios y la venta de bienes en los términos supra indicados. En el caso concreto, durante la tramitación de la fase recursiva del procedimiento administrativo objeto de análisis, la empresa actora utilizó este mismo argumento, el cual fue rechazado en la resolución referida en el hecho probado cuarto de esta sentencia, con base en la normativa y el precedente jurisprudencial antes apuntado. No obstante lo anterior, este alegato es reiterado en esta instancia, empero, la actora no aportó elementos de prueba tendentes a sostener su tesis, los cuales constituían una carga procesal que pesaba sobre esa parte en razón del Principio de la carga dinámica de la prueba, consagrado en el artículo 317 del Código Procesal Civil en relación con el canon 53 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En razón de lo expuesto, la accionante debía así aportar probanzas que demuestran que PROCAME desarrolla una actividad diversa a la gestión académica, de investigación y de extensión con prestación de servicios en ciencia y tecnología de la Universidad Nacional. Según el dicho de la representación de este centro de educación superior público, tiene como objetivo general, crear un espacio de desarrollo académico donde los investigadores aporten y confronten sus conocimientos en la evaluación de contaminantes presentes en las corrientes de descarga de las industrias y formulen soluciones integrales a los mismos, esto es, que la actividad

del laboratorio de Análisis Ambiental PROCAME es una actividad ordinaria académica, de investigación y de extensión con prestación de servicios en ciencia y tecnología de la Universidad Nacional. En razón de lo expuesto, se impone rechazar el presente alegato, dado que la actividad del Laboratorio Ambiental sí se enmarca en los supuestos establecidos por la Ley N ° 7169, ya referida.”

d) Anualidad: Reconocimiento a trabajador de la UNED

Trabajador universitario

[Sala Segunda]⁸

Voto de mayoría

"II.- No desconoce esta Sala que, de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política, la Universidad Estatal a Distancia 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; tan es así que emitió, no sólo su propio Estatuto Orgánico, sino también el Estatuto Personal y el Reglamento de carrera Universitaria, pero este último al establecer en el artículo 33, inciso b), un reconocimiento de anualidades, con un máximo de ocho años, entra en manifiesta contradicción, en cuanto a anualidades se refiere, con una Ley de la República, la N° 6835 de 22 de diciembre de 1982, que reformó la Ley de Salarios de la Administración Pública, reconociendo a los servidores del Sector Público, todo el tiempo de servicio prestado en otras entidades de la Administración Pública, con el único tope de los treinta aumentos o pasos que establece la Ley de Salarios de la Administración Pública, y sin necesidad de que el servidor ocupe un puesto incluido en el Régimen del Servicio Civil. Esta conclusión emana de la aplicación e interpretación de los diversos elementos normativos, a la luz de las reglas "pro operario" y de la "norma más favorable", eliminándose de esta forma la restricción impuesta por el Estatuto de Servicio Civil a la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, únicamente para los servidores cobijados por el régimen estatutario, lo que desapareció con la entrada en vigencia de la citada Ley N° 6835, estableciéndose una nueva escala salarial para todo el Sector Público y para todo servidor en relación de servicio, con un ámbito de aplicación que ha quedado generalizado, al utilizarse un concepto más amplio que el de Estado. Al entrar en abierta contradicción el Reglamento de Carrera Universitaria de la Universidad Estatal a Distancia en el ámbito administrativo [...] con la Ley N° 6835 de 22 de diciembre de 1982, no cabe la menor duda de que debe predominar esta última, por razones de jerarquía normativa, conforme con las fuentes del ordenamiento jurídico, en especial las del Derecho Administrativo, según el artículo 6, en relación con los numerales 1°, 364 y 365, todos de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978. De esta forma, el reglamento que contraría una ley, tiene que ser desaplicado, a tenor de lo dispuesto por el ordinal 8, inciso 2), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, criterio que sirve para reiterar que, la Ley N° 6835 deviene en aplicable para todos los trabajadores del Sector Público protegidos o no por el Régimen de Servicio Civil, y si bien es cierto que la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, N° 6821 de 19 de octubre de 1982, en su artículo 15, exceptúa de su alcance a las Universidades, también lo es que la Ley N° 6835 es una norma que regula toda relación de servicio con los entes públicos, y no hace distinción alguna entre tales entidades y órganos del denominado Sector Público, en que tiene que ser aplicada y, en todo

caso, la Ley N° 6821 no entra a analizar el tema específico de las anualidades de los funcionarios públicos, lo que sí hace expresamente la N° 6835 de repetida cita, que cobija al [actor], trabajador administrativo de la Universidad Estatal a Distancia, quien tiene todo el derecho, y así se le reconoce, para que se le otorguen los pasos que le corresponden por todo el tiempo de servicio que mantuvo con el ente descentralizado: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Esta legislación, constituye un nuevo avance dentro de la concepción del Estado como patrono único, desarrollada tanto por la jurisprudencia administrativa, como por la judicial, mediante la cual se ha tenido progresando en cuanto a los derechos respecto de los cuales se hacía el reconocimiento de la antigüedad, que inicialmente lo fue para efectos de vacaciones, preaviso, auxilio de cesantía, jubilación, y más recientemente para el pago de las anualidades a través de la citada Ley N° 6835."



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Muñoz Quesada, H. A. (Enero- Abril, 1979). La Autonomía Universitaria. (Publicado en Libro conmemorativo de los 50 años de la UNAM, México). Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados. Número 37. San José, Costa Rica. Pp. 189-207.
- 2 López Rojas, C. & Cascante Salas W. (Mayo, Agosto 2007). La Autonomía Universitaria sus alcances y límites. Revista de Ciencia Jurídicas. Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados. Mayo- Agosto 2007. Número 113. San José, Costa Rica. Pp. 17-56.
- 3 Lira Mora, H. (1985). La Autonomía Universitaria Garantía Constitucional. Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República. México. Pp. 17-20.
- 4 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política del siete de noviembre de 1949. Fecha de vigencia desde: 08/11/1949. Versión de la norma: 12 de 12 del 16/10/2008. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 724.
- 5 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA.- Sentencia número 10 de las ocho horas cincuenta minutos del veintisiete de enero de dos mil seis. Expediente: 98-003149-0166-LA.
- 6 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 43 de las catorce horas del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 96-100043-0004-CA.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SÉPTIMA.- Sentencia número 60 de las catorce horas veinticinco minutos del veintinueve de mayo de dos mil nueve. Expediente: 07-000164-0161-CA.
- 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 245 de las diez horas del catorce de octubre de mil novecientos noventa y dos. Expediente: 92-000245-0005-LA.