

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
CONTRALORÍA UNIVERSITARIA**

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA  
SUS ALCANCES Y LÍMITES  
(DOCUMENTO DE ASESORÍA)**

**FEBRERO 2007**



*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.*

*Risieri Frondizi<sup>1</sup>  
en La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina.*

*Retomando los principios de la Reforma de 1918, durante ese periodo se logró una singular cohesión entre los protagonistas de la vida académica en torno a la idea de una universidad comprometida con la sociedad.*

*Como la esencia misma de la actividad universitaria es el cambio, siempre resulta oportuno regresar a las fuentes que inspiraron las transformaciones del pasado. No pocas veces la historia encierra la clave de lo que las instituciones son en el presente y, sobre todo, ofrece una privilegiada visión de lo que pueden llegar a ser en el futuro.*

**Guillermo Jaim Etcheverry**  
**Rector, Universidad de Buenos Aires.**

---

<sup>1</sup> *Risieri Frondizi nació en Argentina, realizó estudios en varias universidades como la de Buenos Aires, Roma, Harvard, Autónoma de México, Catedrático y Decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, de la que posteriormente fue Rector. Fue miembro permanente del Instituto Internacional de Filosofía de París, presidente de la Unión de Universidades de América Latina.*



## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b>	<b>3</b>
<b>I. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA</b>	<b>4</b>
<b>A. Introducción:</b>	<b>4</b>
<b>B. Antecedente histórico de la Universidad:</b>	<b>5</b>
<b>C. Antecedentes históricos de la Universidad de Costa Rica:</b>	<b>6</b>
<b>C. Algunas precisiones conceptuales:</b>	<b>7</b>
1. Libertad	8
2. Autonomía	8
3. Independencia	9
4. Estado	9
<b>II. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ANALIZADO A TRAVÉS DE DIVERSAS FUENTES</b>	<b>10</b>
<b>A. Posición del legislador constitucional de 1949.</b>	<b>10</b>
1. Posición de varios Diputados constituyentes.	11
Diputado Luis Dobles Segrega	12
Diputado Everardo Gómez Rojas	13
2. Posición del Diputado Rodrigo Facio Brenes.	14
<b>B. Posición de la Sala Constitucional</b>	<b>15</b>
<b>C. Posición Doctrinal</b>	<b>17</b>
1. Dr. Román Solís Zelaya	17
2. Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada	18
3. Dr. Eduardo Ortiz Ortiz	19
4. Dr. Jorge Enrique Romero Pérez	19
5. Billy Escobar Pérez	20
6. Alejandra Castro Bonilla	20
<b>D. Posición de la Contraloría General de la República</b>	<b>20</b>
<b>E. Posición de la Procuraduría General de la República</b>	<b>24</b>
<b>F. Posiciones de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica</b>	<b>27</b>
1. Posición histórica de la Oficina Jurídica.	27
2. Posición reciente de la Oficina Jurídica.	27
<b>III. CONCLUSIONES:</b>	<b>28</b>
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>32</b>



## AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

### 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”.<sup>2</sup> Ésta 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.

---

<sup>2</sup> LÓPEZ AVENDAÑO (Olimpia). La Universidad del Siglo XXI. Editorial Guayacán. Primera Edición, San José, Costa Rica, 2004. P. 17



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”.<sup>3</sup>

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 continua 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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

### 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

<sup>3</sup> LÓPEZ AVENDAÑO (Olimpia). Op. Cit. P. 22.

<sup>4</sup> FRONDIZI (Risieri). Op. Cit. P. 304.

<sup>5</sup> IDEM. P. 294.



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. Risieri 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.”<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> FRONDIZI (Risieri) La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina. Primera Edición, Buenos Aires. Editorial de la Universidad de Buenos Aires. 2005. p. 290

<sup>7</sup> FRONDIZI Op. Ibídem En el texto se ejemplifican algunos países donde se ha otorgado rango constitucional a la autonomía universitaria, tal es el caso de Guatemala en 1966 al establecer el carácter de “Nacional y Autónoma” de la Universidad de San Carlos. Igual carácter reconocen las Constituciones Políticas de El Salvador en 1962, Honduras 1965, Ecuador 1946.



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,<sup>(8)</sup> 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,<sup>(9)</sup> 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)

<sup>8</sup> HABA MÜLER (Enrique Pedro) Retórica de "la" libertad contra las libertades. Revista de Ciencias Jurídicas No. 75. mayo-agosto de 1993. San José, Costa Rica, pág. 118.

<sup>9</sup> HABA MÜLER (Enrique Pedro) Idem. Pág. 120





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.<sup>10</sup>

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:

---

<sup>10</sup> ULLOA LORÍA (Francisco). Curso Básico de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica. Mayo del 2003. P. 23.



## 1. Posición de varios Diputados constituyentes.

### *El Diputado Baudrit Solera*

Al discutirse la creación de la Universidad de Costa Rica, el tipo de Autonomía que se le otorgaría a esta Institución<sup>11</sup> 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 Facio 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.”*<sup>12</sup>

<sup>11</sup> acta No.154 del 21 de setiembre de 1949, pág. 311

<sup>12</sup> Acta No. 161 del 05 de octubre de 1949. P. 413.



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...”<sup>13</sup>*

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.”<sup>14</sup>*

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.

<sup>13</sup> Idem. P. 319.

<sup>14</sup> Idem. P. 322.



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.<sup>15</sup>

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.”<sup>16</sup>*

<sup>15</sup> FRONDIZI (Risieri) Op. Cit. P 294

<sup>16</sup> Acta No. 155 del 22 de setiembre de 1949. P. 337



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.”<sup>17</sup>*

*“... de acuerdo con el artículo 9º, 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.”<sup>18</sup>*

*“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.”<sup>19</sup>*

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

<sup>17</sup> Acta No. 166 del 13 de octubre de 1949.

<sup>18</sup> Acta No. 162 del 06 de octubre de 1949. P. 424.

<sup>19</sup> Idem. Pp. 427-428





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 indubitablemente 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 esto 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<sup>20</sup>

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.”<sup>21</sup>*

*“... 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.

<sup>20</sup> Ex Procurador General de la República, Profesor de la Universidad de Costa Rica y actual Magistrado de la Sala I.

<sup>21</sup> Acta de la Sesión No. 3933 del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, celebrada el miércoles 14 de abril de 1993, p. 38.



## 2. Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada<sup>22</sup>

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.”<sup>23</sup>*

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 universitarias el legislador puede intervenir.”<sup>24</sup>*

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.

<sup>22</sup> Magistrado Suplente de la Sala Constitucional, miembro de diversas comisiones especiales en la Universidad de Costa Rica, consultor del Consejo Universitario en diversas ocasiones y autor de diversos artículos y libros.

<sup>23</sup> MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso). Dictamen Jurídico sobre la Universidad de Costa Rica y FUNDEVI. 17 de junio del 2003, pp. 8-9.

<sup>24</sup> MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso). La Autonomía Universitaria. Revista de Ciencias Jurídicas No. 37, Enero-Abril 1979.



### 3. Dr. Eduardo Ortiz Ortiz <sup>25</sup>

*“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.”<sup>26</sup>*

*“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.”<sup>27</sup>*

### 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 sombra 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.”<sup>28</sup>*

---

<sup>25</sup> Redactor de la Ley General de la Administración Pública, autor de diversos libros reconocidos no sólo a nivel nacional sino también internacional.

<sup>26</sup> ORTIZ ORTIZ (Eduardo). La Autonomía Administrativa Costarricense: fundamento, contenido y límites. Separata de la Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica, 1967. P. 137.

<sup>27</sup> Idem. Pp. 138-139.

<sup>28</sup> ROMERO PÉREZ (Jorge). El régimen de autonomía constitucional de las universidades públicas. I Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2004. P. 65.



## 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.**”<sup>29</sup>*

## 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.”<sup>30</sup>

## 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

<sup>29</sup> ESCOBAR PÉREZ, (Billy). Una aproximación a la noción jurídica de Autonomía Universitaria. Tomada del sitio web: [www.encolombia.com/educación/unicentral4799edu-aproximación.htm](http://www.encolombia.com/educación/unicentral4799edu-aproximación.htm). Visitada el 25/10/2005

<sup>30</sup> Castro Bonilla, Alejandra (2002). Autonomía Universitaria, libertad de cátedra y Derecho de Autor. Consultado en febrero, 02, 2007 en [http://informatica-juridica.com/trabajos/Pagina\\_especifica\\_sobre\\_derechos\\_de\\_autor\\_Autonomia\\_universitaria.asp](http://informatica-juridica.com/trabajos/Pagina_especifica_sobre_derechos_de_autor_Autonomia_universitaria.asp).



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 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, 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-I-95 de las diez horas diez minutos del seis de enero de 1995 y 0107-I-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 exime no sólo de la dirección del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Legislativa en orden a la regulación de su servicio. La autonomía permite a la Universidad autodeterminarse, adoptar sus planes, programas, presupuestos, organización interna y darse su propio gobierno, definiendo además cómo se distribuyen sus competencias en el ámbito interno. Lo cual no sería posible si la autonomía no abarcara la facultad de normar lo académico y la adopción de los medios para satisfacer sus fines. Una autonomía que, en criterio de la Sala Constitucional, tiene como finalidad procurar al ente "todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores." En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió in extenso a la autonomía universitaria:*

*(La Universidad cuenta) "con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que*





corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria **tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores.** En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido". La 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 aquéllas 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 tiene sus límites establecidos en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.
- **OJ-38-80:** aplicación de la Ley del sueldo adicional de servidores en instituciones autónomas.
- **OJ-33-80:** con respecto a la jornada máxima en el caso de los médicos, se establece la aplicación de la Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos.

### 2. Posición reciente de la Oficina Jurídica.

Extractos de pronunciamientos 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 de funciones y a la plena capacidad jurídica otorgadas por la Constitución Política. Sin embargo, la Universidad sí puede aplicarlos por analogía, siempre que no riñan con el gobierno y la organización que la Universidad se ha dado a sí misma.”*

- **OJ-29-2007**

*“... En forma alguna puedo aceptar, como Director de la Oficina Jurídica de esta Universidad, ni como universitario, que se 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, OJ-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 Facio 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 Facio, 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 de la Universidad de Costa Rica a la normas dictadas por la Asamblea Legislativa tanto aquellas que se le apliquen directamente, como a aquellas de aplicación general, mientras que no interfieran con el cumplimiento de sus objetivos.
- 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,<sup>31</sup> 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:

---

<sup>31</sup> Vid HABA MÚLLER (Enrique Pedro) al inicio del presente documento bajo el subtítulo “Algunas precisiones conceptuales de referencia.”



- 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.<sup>32</sup>

- 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.

**Lic. Warner Cascante Salas, Abogado**  
Jefe Sección de Estudios Especiales  
CONTRALORÍA UNIVERSITARIA

**Licda. Carla López Rojas, Abogada**  
Sección de Estudios Especiales  
CONTRALORÍA UNIVERSITARIA

5 de febrero del 2007

Código: 3-2-1-1-2005

---

<sup>32</sup> Véase lo dicho por el Dr. Hugo Alfonso Muñoz supra.



#### IV. BIBLIOGRAFÍA

##### 1. Libros:

- FRONDIZI (Risieri). La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina. Primera Edición, Buenos Aires. Editorial de la Universidad de Buenos Aires. 2005.
- JOFRÉ V. (Arturo). La Universidad en América Latina: Desafíos y estrategias para las próximas décadas. 2 Edición. Editorial Tecnológica de Costa Rica, Cartago, Costa Rica, 1998.
- LÓPEZ AVENDAÑO (Olimpia). La Universidad del Siglo XXI. Editorial Guayacán. Primera Edición, San José, Costa Rica, 2004.
- ROMERO PÉREZ (Jorge). El régimen de autonomía constitucional de las universidades públicas. I Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2004.
- ULLOA LORÍA (Francisco). Curso Básico de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica. Mayo del 2003.

##### 2. Artículos de Revista

- HABA MÜLLER (Enrique Pedro) Retórica de "la" libertad contra las libertades. Revista de Ciencias Jurídicas No. 75. mayo-agosto de 1993. San José, Costa Rica,
- MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso). La Autonomía Universitaria. Revista de Ciencias Jurídicas No. 37, Enero-Abril 1979.
- ORTIZ ORTIZ (Eduardo). La Autonomía Administrativa Costarricense: fundamento, contenido y límites. Separata de la Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica, 1967.

##### 3. Artículos en sitios web

- ESCOBAR PÉREZ, (Billy). Una aproximación a la noción jurídica de Autonomía Universitaria. Tomada del sitio web: [www.en Colombia.com/educación/unicentral4799edu-aproximación.htm](http://www.en Colombia.com/educación/unicentral4799edu-aproximación.htm). Visitada el 25/10/2005
- Castro Bonilla, Alejandra (2002). Autonomía Universitaria, libertad de cátedra y Derecho de Autor. Consultado en febrero, 02, 2007 en [http://informática-jurídica.com/trabajos/Pagina\\_especifica\\_sobre\\_derechos\\_de\\_autor\\_Autonomía\\_universitaria.asp](http://informática-jurídica.com/trabajos/Pagina_especifica_sobre_derechos_de_autor_Autonomía_universitaria.asp).





#### 4. Pronunciamientos de la Oficina Jurídica:

- OJ-33-80 del 22 de marzo de 1980
- OJ-84-80 del 26 de julio de 1980
- OJ-38-80 del 09 de abril de 1980
- OJ-186-90 del 09 de mayo de 1990
  
- OJ-460-2005 del 04 de abril del 2005
- OJ-498-2005 del 12 de abril del 2005
- OJ-544-2005 del 25 de abril del 2005
- OJ-631-2005 del 09 de mayo del 2005
- OJ-654-2005 del 13 de mayo del 2005
- OJ-963-2005 del 11 de julio del 2005
- OJ-1811-2005 del 05 de diciembre del 2005
- OJ-1877-2005 del 05 de diciembre del 2005
  
- OJ-1073-2006 del 22 de agosto del 2006
  
- OJ-29-2007 del 11 de enero del 2007

#### 5. Otros

- Actas de la Asamblea Nacional constituyente:
  - Acta No.154 del 21 de setiembre de 1949
  - Acta No. 161 del 05 de octubre de 1949.
  - Acta No. 155 del 22 de setiembre de 1949
  - Acta No. 166 del 13 de octubre de 1949.
  - Acta No. 162 del 06 de octubre de 1949. P. 424.
  
- Acta de la Sesión No. 3933 del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, celebrada el miércoles 14 de abril de 1993.
  
- MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso). Dictamen Jurídico sobre la Universidad de Costa Rica y FUNDEVI. 17 de junio del 2003.
  
- Votos de la Sala Constitucional:
  - i. 1313-93
  - ii. 7598-94
  - iii. 0107-I-95
  
- Pronunciamientos de la Contraloría General de la República:
  - DI-CR-192 oficio No. 12371
  - DI-CR-234 No. 06197
  - DI-CR-356 Oficio No. 09343
  - FOE-FEC-142 (No. 1699)
  - FOE-ST-24 (No.2219)