

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: UNA “OCURRENCIA” LEGISLATIVA QUE RESULTA(RÍA) INCONSTITUCIONAL

(Reflexiones en torno al concepto de autonomía universitaria costarricense y otro tanto sobre una línea jurisprudencial asentada)

M.Sc. Jeffry Antonio Chinchilla Madrigal¹

RESUMEN: El presente trabajo analiza si el proyecto de ley denominado: *Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*, expediente legislativo 20852, resultaría inconstitucional o no en algo y por qué. Lo anterior, más allá de que, recientemente, el proyecto de ley fuera dictaminado negativamente en la respectiva Comisión Legislativa.

La propuesta de fondo del proyecto de ley se contrasta a la luz de ciertos atributos de la autonomía universitaria; particularmente, el financiero. Una alusión complementaria, y paralela al tema, se advierte, asimismo, en función del procedimiento de reforma empleado por los diputados proponentes.

PALABRAS CLAVES: Universidades públicas, autonomía universitaria, presupuesto universitario, Constitución Política, reformas constitucionales, proyecto de ley, Sala Constitucional, jurisprudencia.

ABSTRACT: This paper examines the bill known as “Will the addition of a final paragraph to the Article 85 of the Political Constitution of the Republic of Costa

¹Costarricense, abogado. Correo electrónico: chinchilla.jeffry@gmail.com Abogado –asesor legal— de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica (UCR). De esta universidad, ha sido profesor en la carrera de Archivística de la Escuela de Historia, en la Maestría Profesional en Diplomacia del Programa de Posgrado en Administración Pública en colaboración con el Instituto del Servicio Exterior –Manuel María de Peralta— del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, así como profesor sustituto de varios cursos en la Facultad de Derecho. Licenciado en Derecho con énfasis en Formación de Jueces y Máster en Derecho Público, ambos programas de la UCR. También posee una Especialidad en Derecho Notarial y Registral por la Universidad de La Salle. Actualmente, es doctorando de la Universidad de Navarra, España.

Rica, legislative record 20852, be unconstitutional and why?”, in spite of the fact that this bill was recently rejected its corresponding Legislative Committee.

The bill’s substantial proposal contradicts certain attributes of the university autonomy, more specifically financial attributes. Additionally, a complementary allusion, parallel to the subject matter, is pointed out in regards to the reform procedure used by the proposing congressmen.

KEYWORDS: Public universities, university autonomy, university budget, Political Constitution, constitutional reforms, bill, Constitutional Chamber, jurisprudence.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Antes, una aclaración extrajurídica: una premisa de método; 3. Incongruencia con el propio texto constitucional: una antinomia normativa; 4. Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa: pre-confirmación de una tesis; 5. Una jurisprudencia claramente asentada: De la reforma parcial a la Constitución; 5.1. Alguna doctrina nacional relevante en torno al *quid* de la cuestión; 5.2. ¿Cómo debería incidir, pues, dicha jurisprudencia frente a una reforma parcial a la Constitución que pretenda desmejorar la autonomía universitaria?; 5.3. Que no se diga que no se dijo...; 6. Conclusión; 7; Anexo: Un recuento histórico-jurídico; 8. Referencias.

1. Introducción

Un grupo de 17 diputados que conforman la Asamblea Legislativa propuso reformar el contenido del artículo 85 de la Constitución Política. Con ello, procuraron agregar un párrafo final a la norma que obligue a las Universidades públicas a destinar no menos del 30% de sus presupuestos a las sedes regionales.

La propuesta se fundamentó en los artículos 33 y 50 constitucionales, y sostuvo, de su exposición de motivos, la responsabilidad del Estado de buscar una sociedad más justa y solidaria en las zonas periféricas del país.

Para el grupo de diputados, el crecimiento de la desigualdad entre el GAM² y las regiones periféricas es fruto, entre otros factores, los cuales, no se prueban, de que las Universidades públicas concentran sus presupuestos en sus sedes centrales.

Mi sorpresa fue que dos días después de poner fin a la redacción de este trabajo, lo que se dio el 20 de julio pasado, advertí (Pomareda, 2020) que el proyecto de ley había sido dictaminado en Comisión Legislativa de manera negativa con 4 votos en contra y 1 a favor. Es decir, la propuesta había sido desechada.

No obstante, creo que lo abordado en este trabajo es actual, y contribuye a tener claridad sobre el tema. El centro de su esencia (la autonomía universitaria) viene a ser una constante en la vida democrática, política y social del país. Por ello, no desisto de su divulgación creyendo que se trata de un aporte que contribuye a proteger y potenciar la Universidad pública costarricense.

Las partes que siguen a esta introducción permanecen inalterables en su redacción original.

2. Antes, una aclaración extrajurídica: Una premisa de método

El proyecto de ley da por un hecho que las Universidades públicas no dirigen suficientes recursos a sus sedes regionales, y que, al contrario, exageran en concentrar un importante monto de sus presupuestos en el GAM.

De forma que, la idea de comprometer un porcentaje del presupuesto universitario para las sedes ubicadas más allá del área central se erige como (LA) feliz solución que catapultaría el desarrollo socioeconómico de las regiones.

Antes bien, el porcentaje del presupuesto universitario sugerido, además de ser antojadizo y ayuno de fundamento, ya que no se acompaña de estudios técnicos que acuerpen la iniciativa, así como de cifras de fondo reales,

²GAM: Gran Área Metropolitana.

desconoce que la distribución de los recursos universitarios surge de un serio proceso de planificación que se formula de acuerdo con el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) y con los procesos de planificación dispuestos en el Plan Operativo Institucional de cada una de las Universidades públicas.

El proyecto también olvida que no son sino las prioridades institucionales universitarias, es decir, aquellas que únicamente pueden surgir del conocimiento de las necesidades singulares de cada Universidad, las que marcan la distribución de recursos para la satisfacción del quehacer universitario, así como para la consecución de sus metas y fines.

La otra cara de la moneda, que también es un craso error de metodología, es considerar –ab initio— que, entonces, como consecuencia de la supuesta diferencia de montos del presupuesto universitario repartido entre el centro y a la periferia, se configura uno, sino el más grande de los males o factores de desigualdad económica en las zonas extra-GAM.

Esta hipótesis, que no ha sido validada con seriedad por parte del grupo de legisladores, desconoce que el presupuesto, que es un instrumento financiero, es fiel reflejo de la propia realidad universitaria; realidad que, debo insistir, de una u otra forma es la que demarca las necesidades materiales dentro del universo de unidades académico-administrativas. Por esta razón y no otra, son las mismas Universidades públicas junto con sus organismos rectores, las llamadas a examinar y proyectar la mejor forma de distribución del presupuesto.

Sobre lo anterior, el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica en la sesión No. 6399, artículo 6, del 30 de junio de 2020 reflexionó con acierto que:

“(…) El Proyecto de Ley parte de la premisa de que las universidades públicas no dedican suficientes recursos para las diferentes regiones, que todas las universidades estatales presentan las mismas necesidades, y

deja de lado una previsión de crecimiento de este porcentaje con el transcurso del tiempo”. [Además, que dicho] (...), [p]royecto de Ley parte de la premisa de que las desigualdades económicas que aquejan las zonas vulnerabilizadas del país tienen su causa en la forma en que las universidades públicas destinan su presupuesto en las Sedes Regionales. Esta premisa constituye un ejemplo de la denominada “falacia de causa falsa”, que consiste en atribuirle a un efecto o consecuencia, una causa que no es su causa real, sino una falsa. En el presente caso opera de la siguiente manera: el efecto es el estado de las desigualdades económicas que aquejan las zonas vulnerabilizadas del país; por su parte, la causa falsa es el monto presupuestario que las universidades públicas destinan a las Sedes Regionales”. (Comunicado-R-162-2020)

No hace falta decir que el proyecto de ley es muy débil en su motivación, ya que tampoco distingue entre las distintas fuentes de ingreso de las Universidades públicas y no evidencia el impacto que una reforma de esta magnitud tendría en las distintas tareas sustantivas y auxiliares en cada una de las instituciones universitarias. Por ejemplo, las afectaciones en los programas de docencia, acción social e investigación; en los centros, institutos y programas de investigación; en los programas de becas; en el uso y mantenimiento de la infraestructura y el equipo técnico-científico y de apoyo; en la movilidad estudiantil; en la tarea operativa de los distintos programas y un gran etcétera; así como que la inversión en las sedes y recintos es un proceso de crecimiento gradual que se prioriza en virtud de la planificación organizacional.

En todo caso, aunque razones de peso existen para debatir y refutar las motivaciones de fondo con base en el análisis propio de las Ciencias Económicas y otras ramas de las Ciencias Sociales, el estudio que aquí se ofrece versa sobre elementos estricto-jurídicos que tienen que ver, en sí, con la naturaleza de los efectos que se producen con la reforma.

Por lo cual, se parte de la siguiente conjetura: El proyecto de ley, expediente legislativo No. 20.852 denominado: *Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica* resulta inconstitucional tanto por el fondo como por el procedimiento de reforma utilizado.

3. Incongruencia con el propio texto constitucional: Una antinomia normativa

El artículo 84 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“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”.

Esta norma constitucional consagra seis manifestaciones relacionadas con la autonomía universitaria (Baudrit, 2009, p. 3):

- Independencia en sus funciones;
- Capacidad jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones;
- Capacidad jurídica plena para darse su propio gobierno;
- Capacidad jurídica plena para darse su propia organización;
- Patrimonio propio, denominado: hacienda universitaria³; y

³El patrimonio de cada una de las instituciones de cultura superior está condicionado por las finalidades, tareas, actividades, funciones y materias del ámbito universitario. Por tanto, son estas entidades públicas las que, de forma exclusiva pero también excluyente, se hallan llamadas a administrar y disponer de ese patrimonio que les es propio. No menos importante resulta subrayar que dicho patrimonio es distinto, y no confundible, con el de la hacienda pública.

- Financiación de parte del Estado⁴.

De conformidad con dicho artículo, si la independencia funcional de las Universidades públicas les protege de la intromisión, muchas veces política y malintencionada, venida de intereses particulares, económicos o de cualquier clase, de personas o entidades extrañas a su quehacer universitario, flanqueándose así su ámbito especial de ataques; la plena capacidad jurídica les permite, a dichas entidades, llevar a cabo sus fines y metas —sin restricción alguna— en armonía con el marco de sus competencias y funciones, su gobierno y, desde luego, su organización.

Por ser de rango constitucional, la capacidad jurídica —se recalca: que es plena— no puede ser limitada o, peor aún, violentada, incluso, por leyes provenientes de la Asamblea Legislativa o por normas y actos de cualquier otra entidad pública o privada.

Por tanto, si las Universidades públicas gozan de independencia de funciones y de plena capacidad jurídica en aquellos ámbitos: administración, contratación, gobierno y organización, es incuestionable que también la posean para *administrar y disponer de su patrimonio*, y es precisamente en este punto donde el proyecto de ley propuesto resulta irruptor de su capacidad plena, la que es exclusiva y excluyente para redirigir el giro y el fin de su presupuesto en lo que sólo a ellas concierne.

Cualquier condicionamiento, cualquier restricción, incluso en la forma como lo propone la Asamblea Legislativa con el proyecto de ley, es contrario con el Derecho de la Constitución y es contradictorio con las expresiones de la autonomía universitaria.

⁴Lo relativo a la financiación que hace el Estado en favor de las Universidades públicas se halla dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política.

Para el Dr. Luis Baudrit Carrillo –el jurista costarricense que con mayor encomio y virtud ha desarrollado jurídicamente el concepto de la autonomía universitaria en Costa Rica— el patrimonio universitario:

Es un patrimonio (...), destinado a las finalidades y funciones universitarias, para las que resulta imprescindible la libertad e independencia. Así como la institución universitaria posee plena capacidad jurídica para darse su gobierno y organización propios, también la posee para administrar y disponer de su patrimonio propio. [Por tanto] [r]esulta inaceptable cualquier condicionamiento, restricción o autorización previa emanadas de algún otro ente u órgano ajeno o extraño a la Universidad... (Baudrit, 2005, p. 17)

Por otro lado, la obligación resultante del artículo 85 de la Constitución Política, que se reafirma en el párrafo final del artículo 84 constitucional en favor de las Universidades públicas, destaca el deber que tiene el Estado de dotarlas de patrimonio propio, de crearles rentas –que les son propias, independientemente de las originadas por ellas— y de mantenerles, además, un Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal que se denomina FEES. Ese patrimonio, que, se insiste, es propio, tal como se recalca en ambas normas, está compuesto por tres componentes que, juntos, o aún separados, no pueden ser condicionados (tampoco enajenados o restringidos) por nada ni por nadie:

- Los recursos que provienen del FEES;
- Las rentas propias de las Universidades públicas que el Estado les crea;
y
- Las rentas que, de forma libre, son generadas por ellas mismas.

Con base en lo anterior, los recursos que componen ese patrimonio universitario propio son distribuidos de conformidad con el Plan Nacional de Educación Universitaria Estatal (PLANES) que es formulado, tal como lo

establece el artículo 85 constitucional, por el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal; es decir, por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Corresponde a este organismo y a las Universidades públicas elaborar sus planes de desarrollo –teniendo a la vista el Plan Nacional de Desarrollo— y decidir sobre la mejor distribución de los recursos con base en la planificación de cada una de ellas.

No menos importante, aunado a las razones jurídicas antes aludidas, que hallan entronque directo con la esencia jurídica de la autonomía universitaria, existen aquellas otras que, como se veía en el acápite 2 de este artículo, obedecen a reglas de la técnica y la ciencia, que nacen del seno del CONARE y de cada una de las Universidades públicas –en lo que concierne a la elaboración de dicho presupuesto— y que, por estar precedidas de un proceso administrativo de evaluación presupuestario, antes acreditado, superan cualquier porcentaje antojadizo; muy al contrario de lo que quisieron hacer los diputados proponentes del proyecto al redireccionarles (¡imponerles!) a las Universidades públicas un 30% (¿?) de su presupuesto universitario para las regiones.

Al leer las motivaciones ofrecidas por los proponentes de la reforma, se evidencia que, además de arbitrarias y faltas de fundamento carecen de “(...) diagnósticos u otros estudios que respalden tanto la solicitud como el porcentaje definido. Adicionalmente, no se establece el crecimiento del citado porcentaje en el transcurso del tiempo”. (Comunicado-R-162-2020)

A diferencia del PLANES, que es un plan que se elabora de manera quinquenal, que no sólo toma como insumo el Plan Nacional de Desarrollo formulado por el Gobierno de la República sino también los datos y estadísticas que genera el Programa del Estado de la Nación, el proyecto de ley retoma fuentes de información que, como indica la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica, refiriéndose al estudio *¿Qué produce y cuánto cuesta la educación universitaria estatal en Costa Rica?* elaborado por la Academia Centroamericana, parte de una metodología cuyo resultado fue “(...)

sistemáticamente desacreditados por varios grupos de expertos que lo sometieron a un detallado análisis luego de su publicación, en 2017”. (Dictamen OJ-533-2019)

Este mismo órgano técnico-jurídico mencionó, en alusión al Plan Nacional de Educación Universitaria Estatal, que:

“(…) dentro de los objetivos del PLANES 2016-2020⁵ se incluye apoyar el progreso de las regiones periféricas del Valle Central de manera que los beneficios del desarrollo no se concentren en esa área, mediante acciones como el reforzamiento de los programas de becas y otros servicios estudiantiles, la consolidación de la Sede Interuniversitaria de Alajuela, y en general todas las acciones que sean necesarias para potenciar las sedes regionales de las universidades que integran el CONARE”. (Dictamen OJ-533-2019)

Pero, regresando a lo estricto-jurídico, es menester no olvidar, por tanto, insistir en ello, que la política de inversión es un asunto que sólo le atañe a las Universidades públicas. Quién quiera ignorarlo, ignora por mucho lo que significa el pleno uso de la potestad administrativa, de gobierno y organización de estas entidades públicas.

Por consiguiente, el cuestionamiento que cabría hacer es: si fuera cierto que las Universidades públicas gozan de independencia funcional y de plena capacidad jurídica en aquello que determina el artículo 84 constitucional, cómo es que, al mismo tiempo, la Asamblea Legislativa, en su condición de Constituyente reformador, puede modificar el artículo 85 de la Constitución obligándolas a destinar un porcentaje en un asunto que sólo compete a estas entidades predefinir.

Si concretamente, la autonomía de gobierno da a la entidad universitaria la capacidad para autodirigirse, es decir, para fijarse sus propias metas,

⁵ Los que pueden verse en https://www.conare.ac.cr/images/articulos/planes_2016_2020.pdf

programas, lineamientos, así como la forma de redirigir su política presupuestaria a partir de potestades de programación y planificación (Murillo, 1976, p. 83; 1983); es evidente que la reforma que se propone con el proyecto de ley es un intento que, más allá de sustentar cualquier “noble” (¿?) intención⁶, violenta los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.

Nótese además que, ambos artículos, no se encuentran en contradicción con el 50 constitucional. Todo lo contrario, a razón de su contenido, lo implican y recrean. Basta leer, a modo de ejemplo, los artículos 3, 4 y 5 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica –por citar un ejemplo– para dar cuenta que, una institución de cultura superior como lo es la Universidad de Costa Rica y, sin lugar a duda, el resto Universidades públicas, recrea en todo tiempo los valores que la Constitución Política exige en todo aquello que tiene que ver con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, la búsqueda de la justicia social, la equidad y de un desarrollo integral para el país.

A mayor abundamiento, y por si existiera duda sobre aquella autonomía de gobierno que la jurisprudencia constitucional (vid. la siguiente cita), aunque también la doctrina nacional (Jinesta, 2002, p. 12) instruyen de dichas Universidades públicas, ellas poseen, además, y, desde luego también de la administrativa, la autonomía de organización que subsume a las dos anteriores.

Desde este tipo de autonomía, que se conoce como de tercer grado, no queda duda alguna de la oponibilidad que poseen las Universidades públicas ya no frente al Poder Ejecutivo sino frente a la Asamblea Legislativa en materias que tienen que ver con su organización, órganos fundamentales y su constitución y distribución de funciones; todo, en ausencia, o bien, con exclusión de cualquier ley ordinaria.

⁶ Es fundamental que en las zonas periféricas del país se proyecte un desarrollo justo y equitativo del nivel de vida socioeconómico. Sin embargo, de ningún modo es aceptable que, dicho desarrollo, se lleve a costa de debilitar los atributos esenciales de la autonomía universitaria.

La Sala Constitucional ha determinado que:

“(…) [e]xisten en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y c) organizativa, que es la capacidad de autoorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política (…)”. (Sentencia 6256-94)

4. Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa: Pre-confirmación de una tesis

En relación con el proyecto de ley, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa por medio del Informe AL-DEST-IJU-207-2019 (Informe Jurídico) del 28 de agosto de 2019, determinó que cuando la redacción del párrafo propuesto establece que las Universidades públicas “deberán” destinar no menos del treinta por ciento (30%) de sus presupuestos a las sedes regionales que se ubiquen fuera del Gran Área Metropolitana (GAM), el verbo imperativo: *deberán*, crea una situación de obligación para las universidades; situación que violenta –Servicios Técnicos utiliza la frase— “de manera categórica” la autonomía universitaria consagrada en el artículo 84 de la Constitución Política.

Como respaldo de su posición, dicho departamento echó mano de la conocida sentencia de la Sala Constitucional, la 1313-1993⁷ –cuyos

⁷ Sentencia de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993.

fundamentos no se reproducirán aquí; mas, su análisis conviene, por el desarrollo que se elabora, advertirlo—; de un dictamen de la Autoridad Presupuestaria, el 226 del 01 de julio de 2008, en el que dicho órgano colegiado consideró que: “La autonomía universitaria establecida en el artículo 84 de la Constitución Política es una garantía constitucional en función de las finalidades de la universidad. Estas finalidades requieren de una autonomía financiera. El artículo 85 de la Constitución otorga esa autonomía financiera y permite afirmar que la gestión de los recursos que allí se autorizan u otorgan es incompatible con la sujeción de las universidades a las directrices de política presupuestaria, formuladas por la Autoridad Presupuestaria. En ese sentido, la autonomía universitaria es un límite a la competencia de la Autoridad Presupuestaria”; y de un par de dictámenes de la Procuraduría General de la República: el C-047-93 del 6 de abril de 1993 y el C-269-2003 del 12 de setiembre de 2003.

Dicho departamento concluye:

“A raíz de esta autonomía [la autonomía universitaria], y los roces que presenta la reforma pretendida, resultaría inviable por un vicio de inconstitucionalidad la aprobación de la misma de la forma en que se presenta actualmente; ya que, para evitar la antinomia señalada, será necesario reformar de igual forma el artículo 84 constitucional, con el objetivo de modificar la autonomía universitaria, y que de esa manera, se permita la imposición de directrices en materia financiera, por parte de la Asamblea Legislativa”.

Precisamente, la citada opción que menciona Servicios Técnicos en la última oración del párrafo ut supra, sobre reformar el artículo 84 de la Constitución Política, lleva este análisis al segundo y último de los supuestos de la posible inconstitucionalidad, cual es: el camino de reforma que se emplea para variar el artículo 85 constitucional.

5. Una jurisprudencia claramente asentada: De la reforma parcial a la Constitución

Si por las razones específicas (de fondo) consideradas, el proyecto de ley violenta los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, no menos resulta que, por una razón más amplia, no obstante traída al caso concreto, propia del “*momento hermenéutico del juez constitucional*”⁸, el procedimiento de reforma también lo haría inconstitucional.

¿Por qué por el procedimiento? ¿En qué radica el *quid* de la cuestión? El poder reformador de la Constitución por la vía parcial, esto es, la Asamblea Legislativa impulsando reformas a la Constitución por medio del artículo 195 constitucional, posee límites al uso de su potestad. Estos límites, aunados a los formales propios del artículo, devienen implícito-sustanciales y son una verdadera garantía constitucional reforzada.

Surten eficacia a través del principio de la rigidez constitucional; el cual, permite, por un lado, que la Asamblea Legislativa encuentre un muro infranqueable en el ámbito de los derechos fundamentales que le impide desmejorar su contenido esencial, mientras, por otro, que las decisiones político-fundamentales del Estado, las cuales, a decir de la Sala Constitucional, “son aquellas resoluciones de la sociedad que son determinantes acerca de un principio constitucional y que representan una forma históricamente duradera del sentir y pensar social” (sentencia 2771-2003), no se afecten por los intereses de un grupo político de paso.

Más allá del sentido prístino que el Constituyente originario tuviera en relación con el tema de las reformas parciales a la Constitución y su procedencia o no en asuntos meta-procedimentales (vid. anexo final que recopila un sentido histórico-jurídico); instalada la Sala Constitucional, años después aparecerá un

⁸ Expresión que alguna vez leí de mi querido amigo, el Dr. Andrei Cambronero Torres. (Cambronero, 2013)

tipo de control de constitucionalidad en el “contenido” de las reformas por la vía del 195 constitucional.

De conformidad con la Constitución Política (artículo 10) y la Ley de la Jurisdicción Constitucional (artículos 73 inciso ch), 96 inciso a) y 101 párrafo segundo), la Sala Constitucional posee competencia para revisar y dar criterio vinculante sobre la correcta aplicación del procedimiento de reforma constitucional.

Sin embargo, a partir de su jurisprudencia, el órgano constitucional ha interpretado que aún en el aspecto sustantivo de la reforma parcial, vale decir, aquello que involucre un contenido cualitativo, no tan sólo de procedimiento, se encuentra obligada a actuar como defensora y no como reformadora de la Constitución Política, para evitar:

(...) la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial, o por estarlo implícitamente, en el caso de los derechos fundamentales. (Sentencia 2771-2003)

De forma que, amén de la intención nacida en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, y más allá de que las normas en general, por cuenta las constitucionales, puedan ser proclives a cambiar como parte del perfeccionamiento saludable del Estado de Derecho en lo que corresponde al ajuste y armonización del ordenamiento jurídico, en varias de sus sentencias el Tribunal ha sido del criterio, por existir límites sustanciales implícitos, que:

(...) aquellas normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. En beneficio de la contundencia de la afirmación, repetimos que las normas originarias acerca de los

derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, únicamente pueden ser disminuidas por una asamblea constituyente. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional; tal es su ámbito de competencia en materia de reforma legislativa. No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La doctrina ha sido insistente en señalar que “los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los representantes soberanos de la nación”. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente. Por otra parte, la institución estatal obligada a decidir si en algún momento la Asamblea Legislativa sobrepasó sus potestades, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y el mecanismo de garantía de que disponen

los ciudadanos para instar a la Sala es la Acción de Inconstitucionalidad y en su caso, los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus. En esta línea de pensamiento, la Sala misma, no debe sobrepasar su mandato de defensa de los derechos fundamentales generando normas. Con esta fórmula, la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. (Sentencia 2771-2003)

En otra sentencia, que retoma una tesis cardinal expuesta en la resolución arriba citada, la Sala Constitucional dirá algo trascendental:

“¿Y en qué radica la distinción entre una reforma parcial y una reforma general de la Constitución? La respuesta nos la brinda el mismo pronunciamiento recién citado: “Habiendo llegado a este punto del razonamiento judicial, es pertinente aclarar que la reforma parcial o total de la Constitución Política no se refiere a la cantidad de normas reformadas, sino que apunta a un aspecto cualitativo. Cualitativo, en el sentido de que si la pretendida reforma implica variación de aspectos esenciales de la vida político-social y económica de la nación, o restricción a derechos y garantías fundamentales, y aún cuando lo sea de una sola norma constitucional –o de uno de sus incisos-, no podría la Asamblea Legislativa, mediante el procedimiento de reforma parcial, aprobar la reforma sin violentar toda la Constitución. Una de las razones de sentido común en que se fundamenta la distinción entre reforma parcial y general, es que el criterio para determinar la capacidad de reforma parcial no sea cuantitativo, sino cualitativo, porque de lo contrario, por vía de la primera podrían reformarse todas y cada una de las normas constitucionales, – incluso aquellas que definen la fuente del propio poder legislativo que las promulga-, lo cual sería una *contradictio in absurdum*, porque implicaría la posibilidad de que la Asamblea se despojara de su propia competencia constitucional, e incluso alterara la fuente misma del poder constituyente, es decir la titularidad de la soberanía. Se trata entonces de proteger y

defender a la Constitución como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. (Sentencia 7263-2006)⁹

5.1. Alguna doctrina nacional relevante en torno al *quid* de la cuestión

Lo trazado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional ajusta con alguna doctrina nacional que considera que la delegación temporal que el pueblo abdica en la Asamblea Legislativa para legislar es una legitimidad limitada y condicionada. Lo uno, porque además del término finito del mandato existe un marco sociopolítico de organización predeterminado que se debe respetar. Lo otro, porque el ejercicio legislativo halla un coto en las normas, principios y valores sobre los que se asienta la representatividad política. Es contrario a las reglas de una sociedad evolucionada una transformación de gran alcance del cuerpo constitucional sin sometimiento a ningún límite sustancial más que los de la regla calificada del procedimiento de reforma parcial (Saborío, 1995).

Por su parte, Hernández (2000) considera que la Asamblea Legislativa se encuentra limitada –aunque por ello no da a entender que lo esté por aspectos implícitos— por su estructura, procedimiento de integración, organización, funcionamiento y competencia material (p. 328). El autor dirá después que la Asamblea Legislativa se halla limitada por el régimen de los derechos fundamentales; régimen que no puede ser condicionado ni restringido dado que sólo compete al pueblo poder reformarlos por la vía del Poder original o derivado. (Hernández, 2002, p. 70)

También ha habido otra postura doctrinal costarricense que surge, se puede decir, como antagonista de la línea jurisprudencial trazada por la Sala Constitucional en el tema, y que por tanto niega de forma categórica la inmutabilidad de ciertas normas consideradas como pétreas. Es la que comparten autores como Sobrado (citado en Castro, 2003) y Solís (1982, 2016).

⁹ Entre otras, también, la sentencia 2936-2006.

El común denominador en la postura jurídica de estos dos distinguidos juristas surge de negar la coexistencia de blindajes de inmunidad, expresos o supuestos, en las normas constitucionales ya que ello conllevaría negarle al pueblo y a una generación, por cuenta también a las venideras, la posibilidad de introducir cambios a la Constitución. Hacerlo, contradeciría el Estado constitucional porque dejaría de ser uno de tipo democrático.

Unos años atrás, el ya mencionado Hernández (1983) (citado en Castro, 2003) también había manifestado el valor relativo de las denominadas normas pétreas. De hecho, una década después dirá en sintonía con lo que sostiene Sobrado (citado en Castro, 2003, p. 68) y Solís (1982, p. 95-96) que, argüir la existencia de cláusulas pétreas en el texto constitucional, es apuntar a que los valores materiales resultantes del Poder originario poseen una vigencia indefinida. (Hernández, 1993, p. 151)

Más recientemente en un libro denominado *Una nueva Constitución para vivir mejor: Solución pacífica para la gobernabilidad democrática*, Solís (2016) criticará la línea dispuesta por la Sala Constitucional comentada, porque, según su respetada estima, la Constitución Política no define que el criterio diferenciador de una reforma parcial lo sea el cualitativo, o que el proyecto de reforma constitucional no pueda involucrar unos cuantos artículos. Además, arguye que dicho órgano no puede hacer diferencias o excepciones donde la Constitución no las hace. En su criterio, lo que le corresponde es aplicar y defender el texto constitucional, no crear Derecho. (p. 55).

5.2. ¿Cómo debería incidir, pues, dicha jurisprudencia frente a una reforma parcial a la Constitución que pretenda desmejorar la autonomía universitaria?

Allende las opciones doctrinales citadas, lo cierto es que, a la luz de jurisprudencia de la Sala Constitucional, no cabe ninguna duda, me parece, que debido al posicionamiento y la importancia que tienen las Universidades públicas para el país en el trazado político-social democrático, otro tanto también en virtud

de su especial ubicación dentro del organigrama del Estado¹⁰, por la vía de la reforma parcial a la Constitución su autonomía no puede ser disminuida, menos aún desmejorada.

De forma tal que, si tampoco cabe duda del rol que cumplen las Universidades públicas en la vida democrática, libre, económica y social de la nación, la cual ha apostado por cederles en confianza, a dichas entidades, la alta misión de elevar la cultura del país y contribuir con las transformaciones que la sociedad y los tiempos demandan; el proyecto de ley, confrontado con la jurisprudencia del Alto Tribunal de lo constitucional, resultaría inconstitucional y dicho Tribunal debería resolver en consecuencia si en verdad se trata de una línea progresista, jamás en retroceso.

En un pequeño –aunque provechoso– artículo publicado días atrás en la sección *Teclado Abierto* del medio digital *Delfino.cr*, el abogado Hubert May Cantillano adelantó una postura que, en el marco de este acápite 5 reconozco valiosa:

La autonomía universitaria es un principio [agregamos: también una garantía] constitucional de carácter estructural, elemento central de la cultura y sociedad costarricense y del Estado de Derecho. [Por lo que] Puede afirmarse que sin universidades autónomas no hay democracia. (May, 2020)

En su artículo denominado: *Autonomía universitaria y normas pétreas*, el sr. May Cantillano argumentó que la mengua del soporte financiero de las Universidades públicas es improcedente por estar, su contenido, blindado dentro de una norma inamovible. En otras palabras, su contenido sustancial y la relevancia que poseen para el ordenamiento jurídico las erige, a las normas que

¹⁰ Sobre la ubicación particular que poseen las Universidades públicas en el organigrama estatal, así como su especialísima esencia y figura dentro del Estado, cfr. Chinchilla (2019, p. 153 y ss.).

sustentan a la Universidad pública, como cláusulas pétreas; cláusulas pétreas que, además, asisten al Estado de Derecho.

De forma tal que la única manera de incidir sobre su contenido, incluido el 84, sería por medio del procedimiento formal del artículo 196 de la Constitución Política; es decir, aquel que establece la reforma general de la Constitución.

Inclusive, el autor va más allá, y termina expresando que “podría incluso sostenerse (desde una perspectiva formal) que una norma pétrea de carácter esencial, emitida por una Constituyente originaria (aquella nacida de una revolución) no podría ser modificada ni siquiera por el mecanismo de reforma general”. (May, 2020)

5.3. Que no se diga que no se dijo...

He presentado alguna postura doctrinal-nacional que coincide —otra que lo rechaza— con lo que ha resuelto por la Sala Constitucional en torno al tema de las reformas a la Constitución Política y la intocabilidad, por el “fondo”, de ciertas materias “esenciales” cuando se trate de utilizar el procedimiento del 195 constitucional.

Me parece útil mostrar, y sin que, por ello, me urja tomar alguna posición al respecto, lo que se ha resuelto en lo específico en la arena constitucional porque nada extraño que un día de tantos un asunto similar deba ventilarse en la Sala Constitucional.

Creo que es un grave error buscar invocar el poder legislador para curar los males de la sociedad a costa de desestabilizar (con o sin intención) la seguridad constitucional del Estado (Social) de Derecho. Considero también que, lejos de tratarse de una mutación antojadiza o bien de una desnaturalización del orden constitucional, lo que ha definido la Sala Constitucional en su jurisprudencia da cuenta de una interpretación que, ad hoc, blindaría, llegado el caso, las garantías derivadas de la autonomía universitaria y el rol que juega la Universidad pública en la vida social y democrática.

De tal forma, si la parte dos de la conjetura aquí examinada¹¹ debiera someterse a fuego con lo que, al efecto, ha decidido la Sala Constitucional, advierto la preminencia ya de una línea jurisprudencial bastante inequívoca. Por lo cual, sería bastante extraño, aún más: un disparate, que, en detrimento de la autonomía universitaria, dicho órgano jurisdiccional llegase a variar de forma “evidente o acomodaticia” una línea surcada en menoscabo ya no de la autonomía universitaria y la Universidad pública sino del mismo Estado social y democrático de Derecho.

Como lo manifestó mi querido profesor de Derecho, el Dr. Walter Antillón Montealegre, en un artículo suyo publicado en el medio digital Surcos denominado: *Autonomía constitucionalmente garantizada*: “Los toques de alarma están dados”. (Antillón, 2020).

6. Conclusión

Así, pues, de todo lo expuesto, la conclusión no puede ser otra más que la que se sigue:

La propuesta de reforma que busca (buscó) *adicionar un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica* resultaría inconstitucional porque, por el fondo, crea una indiscutible incompatibilidad normativa entre los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Por la forma, porque las normas constitucionales relativas a la vida político-social y económica de la nación o que resguardan derechos y garantías constitucionales, como es el caso de la autonomía universitaria, no pueden ser trastocadas, desmejoradas ni incididas por el procedimiento de reforma parcial a la Constitución de conformidad con lo que, al efecto, ha resuelto la Sala Constitucional.

¹¹ “El procedimiento de reforma parcial a la Constitución que se emplea con el proyecto de ley, expediente No. 20.852, sobrevendría inconstitucional en el caso concreto de la autonomía universitaria”.

7. Anexo: Un recuento histórico-jurídico

La intención en la Constituyente de 1949 sobre las reformas parciales a la Constitución Política

Resulta anecdótico revisar lo discutido por el Constituyente originario; particularmente, lo plasmado en las actas 151 y siguientes de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (Saborío, s.f.)¹². Lo anterior, como quién explora su sentido prístino para entender mejor la mutación constitucional avizorada en el acápite 5 de este trabajo.

En aquella oportunidad, la ANC discutía, entre otras cosas, la forma como queríase que quedara dispuesta la redacción del artículo 139¹³ de la Constitución Política de 1871 (texto base para la discusión) relativo a las reformas parciales a la Constitución Política. Después de varias mociones en torno al inciso 7 de esa norma, y luego de que se aprobara, finalmente, la redacción total de este artículo, así como la introducción del artículo 140 que determinaba la forma de la reforma general a la Constitución Política, el diputado Trejos presentó una moción para incorporar un artículo que estableciera lo siguiente:

Tratándose de reformar parcialmente esta Constitución sobre algún punto que alterare en lo esencial la forma de Gobierno, o que menoscabare garantías individuales consignadas, o que modificare artículos referentes a reformas constitucionales; del mismo que cuando se intentare

¹² En este anexo, y para evitar estar consignando la fuente seguidamente, se entenderá que, los párrafos entre comillas o que, sin tenerlas, por su extensión, se encuadren con sangría izquierda a 2,54 cms, dan cuenta de citas textuales. El resto de las alusiones son paráfrasis de la misma fuente: las actas de la ANC que, no obstante, Saborío (s.f.) ha revisado y que están en línea. Además, para entender mejor el hilo de discusión, se han consignado los nombres de los diputados constituyentes intervinientes.

¹³ El inciso 7) del artículo 139 de la Constitución Política de 1871 –Constitución utilizada como base de discusión de la actual en el seno de la ANC— establecía: “El Poder Legislativo podrá reformar parcialmente esta Constitución, con absoluto arreglo a las disposiciones siguientes: (...) 7. El Congreso, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto, y lo que resolviere por dos tercios de votos, formará parte de la Constitución, comunicándose al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.” La norma equivalente del 139 de la Constitución Política de 1871, en la vigente Constitución Política de 1949, es el 195.

adicionarle algún nuevo artículo; el proyecto respectivo requerirá los mismos trámites de una reforma general para poder alcanzar validez.

Su explicación: en una Constitución Política hay aspectos que sólo el pueblo podría autorizar una alteración sensible; aspectos que, por ejemplo, dada su complejidad para la vida democrático-social de la nación, de ser ajados, podrían generar graves trastornos en la forma esencial de gobierno; y, agrego, en la forma en cómo el poder ha sido distribuido y en cómo ese poder, dadas las instituciones político-democráticas que lo reservan así como los agentes que lo administran y ejecutan, debe contar con límites para resguardo de los derechos y garantías constitucionales.

La moción naturalmente tuvo detractores y adeptos. Algunos como los diputados Arroyo y Ortiz, por su orden, alegaron que una moción así resultaba muy peligrosa por cuanto venía a dificultar toda reforma constitucional; aunque, estaba de acuerdo —el primero de ellos— en que, para poderse llevar a cabo algún menoscabo en las garantías individuales o, inclusive, una determinada supresión en la forma de gobierno era necesario la convocatoria a una asamblea constituyente. El diputado Ortiz alegó, por su parte, que una moción de ese tipo en realidad lo que hacía era terminar con las reformas constitucionales; telegráficamente, su criterio era conciso y categórico.

En contra respuesta, el diputado Trejos, proponente de la medida, explicó que lo que se buscaba era un trámite especial para ciertas clases de reformas; una especie de garantía para el pueblo de que la forma de gobierno no sería cambiada en su esencia por una mayoría de la Asamblea Legislativa; mayoría que, si se me permite, pudiera estar muy deseosa de gobernar a golpe de tambor de acuerdo con los intereses de ciertos grupos de poder nada amigables con la forma del Estado Social de Derecho.

La moción del diputado Trejos encontró, al menos en un inicio, una muy buena acogida.

El diputado Zeledón declaró favorable su voto a la moción, aclarando que, su objeto, no es imposibilitar las reformas parciales a la Constitución sino dificultarlas.

El diputado Baudrit González mencionó que la idea de Trejos era más que plausible por lo siguiente:

¿Cómo permitir, por ejemplo, una reforma constitucional que mañana tratara de convertir la República en un imperio? Sería absurdo que por un camino relativamente fácil un reducido grupo de personas pudiera llegar a alterar las bases republicanas de nuestro régimen. También las garantías individuales son una especie de campo sagrado. Para que no se atente contra ninguna de ellas es indispensable que nosotros pongamos todas las dificultades pertinentes.

Finalmente, los diputados Leiva y Arias Bonilla se mostraron acordes con la moción del proponente. Al respecto:

El primero observó que con la supresión acordada por el señor Trejos, la moción bien podría votarse, ya que no viene a impedir las reformas constitucionales. Simplemente se ponen ciertas trabas a reformas que, por su carácter, ameritan la convocatoria de una Constituyente. El segundo –señor Arias— indicó que la moción tiene por objeto acudir a una Constituyente para que ésta decida sobre un proyecto de reforma que altere en lo esencial la forma de Gobierno, menoscabe alguna de las garantías individuales, o altere los procedimientos requeridos para reformar parcialmente la Constitución.

La moción del diputado Trejos se aprobó con una relectura de su contenido. Sin embargo, la decisión finalmente terminó revisándose y rechazándose en la sesión del 20 de setiembre de 1949.

Sobre la acalorada discusión que dio pie a la moción presentada por algunos diputados constituyentes (visible en las Actas 152 y 153) para que se

revisara lo resuelto merece, en honor a la antítesis de esta historia, hacer una breve referencia.

¿Cuáles fueron las principales posturas de algunos diputados constituyentes adversos?

La moción de revisión fue presentada por los diputados Acosta Jiménez, Facio, Arroyo, González Herrán, Fournier, Volio Sancho y Baudrit Solera.

Para el diputado Acosta Jiménez, el texto así aprobado representaría una importante erogación para el Estado, pues, cada vez que se quisiera reformar algún punto de la Constitución relativo a lo esencial de la forma de gobierno que menoscabara garantías individuales o que modificara artículos relativos a la reforma constitucional, se tendría que convocar una asamblea constituyente.

Además, le quedaba la duda a juicio de quién quedaría determinar cuándo una reforma constitucional alteraba en lo esencial alguno de aquellos puntos. Aunque, en su criterio, perfectamente “[l]a Asamblea Legislativa (...) podría reformar la Constitución en esos aspectos, sin necesidad de acudir a una Constituyente y por los trámites indicados para toda reforma a la Carta Política”.

Por su parte, el diputado Facio Brenes, refiriéndose a la duda de su compañero Acosta Jiménez, le confirma que, en su criterio, será la Asamblea Legislativa la que dictaminaría sobre los casos de reformas parciales que incidan elementos esenciales de la forma de gobierno.

En lo que respecta a las garantías individuales, mencionó lo siguiente:

(...) entrando a lo relativo a los derechos individuales, ¿quién decide cuándo se menoscaba una garantía individual?. La respuesta es la misma: la Asamblea Legislativa, pero además de ese problema político también resulta sumamente difícil decir cuándo se menoscaba un derecho individual. No existe una norma exacta para resolver el problema.

Concluyó diciendo que:

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



(...) si queríamos ser lógicos, era necesario darle a todos los artículos de la Constitución el mismo valor formal, ya que son todos ellos parte de un todo orgánico cuyas disposiciones se encuentran íntimamente ligadas (...). Además, el procedimiento de acudir a una constituyente resulta embarazoso, incómodo y costoso.

El diputado Rojas Vargas esbozó un largo y tendido discurso¹⁴ aclarativo-conceptual de ciertas nociones de Derecho Político que, en la discusión, y en su criterio, estaban distorsionando el fondo del debate. Así, adujo que cuando en los artículos 15 y 140 (de la Constitución de 1871) se hablaba de Poder Constituyente o Asamblea Constituyente, debíase abandonar tal posición y sustituirla por la que, en su estima, fuera la de Poder Reformador de la Constitución.

En palabras del diputado Rojas Vargas:

El peligro de esta impropia denominación se hace inminente cuando, como en el caso concreto que me ocupa, hay una tremenda coincidencia de fondo y no simplemente de forma como algunos creen, entre el PODER CONSTITUYENTE -cristalizado ahora y por mandato popular en asamblea- y lo que ha sido y sigue siendo la mente del supremo legislador del 49 que ahora está reunido en esta sala. (...) Cuando se habla de una ASAMBLEA CONSTITUYENTE, de lo que se trata es del mecanismo sociológico por medio del cual el Poder Constituyente se manifiesta y cumple su función en la producción originaria de derecho, cumpliendo así su función positiva. Siendo este poder la más genuina expresión de la soberanía, permanece siempre en potencia, latente bajo toda constitución derivada de él y no será sino cuando la Constitución positiva caduca y con ella cae todo el ordenamiento jurídico-positivo, que es posible la

¹⁴ Se trata de una intervención apremiante por la elocuencia de su forma y contenido. El estudiante de Derecho, al menos una vez en su vida académica, creo, debe darse la oportunidad de leerlo y repasarlo. Se trata de una pulcra intervención, de cátedra universitaria, digna de apreciar.

manifestación concreta y elocuente del poder en referencia que asume el carácter de única y plena autoridad legítima. El código que estamos preparando para que ordene la vida nacional, conforme a lo que ya está aprobado hasta cierto punto con carácter definitivo puede ser perfectamente modificado o sustituido normalmente, legalmente, es decir, siguiendo para ello el procedimiento de reforma que los susodichos artículos indican con la única salvedad que de las anteriores advertencias se desprende: El Poder Reformador ya no se deberá llamar ASAMBLEA CONSTITUYENTE, sino, específicamente, PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCION.

Más adelante dirá:

Insisto en que es equívoco hablar, como en más de una ocasión se ha hecho en el texto constitucional que vamos a emitir, de una Asamblea Constituyente que deba su razón de ser a un mandato de una Constitución que estará en plena vigencia; es ilógico suponer la existencia simultánea de un Poder Constituyente que abandona su estado latente para accionar positivamente y una Constitución que aspira a ser reformada, por ese poder. (...) Jamás una Constitución podrá deber su existencia a un mandato, ni tácito ni expreso, de una Constitución que más bien le debe su razón de ser (...).

Dejando este asunto de lado, conviene destacar lo que el diputado mencionó sobre el problema de fondo. Su posición también orbitó, como la de los otros representantes de la moción de revisión, sobre la base de que las reformas a la Constitución son una función que debía corresponderle a la Asamblea Legislativa cuyos miembros son los llamados a recoger e interpretar las manifestaciones de la opinión pública. Y, aunque muy justa –menciona– la preocupación de aquellos que se proponen cercar de celo justificado la salud de las instituciones de la vida republicana, es deseable imponer un sistema de

reformas de fácil ejecución cuando ello implique la adaptabilidad del texto constitucional a las necesidades de cada momento.

Los diputados Morúa y Volio Sancho mencionaron que votarían la moción de revisión planteada porque, para el primero, la moción del señor Trejos no le da ninguna defensa a la Constitución, pero sí mucha rigidez. Para el segundo era muy difícil que, Costa Rica, de la noche a la mañana, dejara de ser república para convertirse en una monarquía, modificando así de forma radical su forma de gobierno tradicional. Según su estimación, para que eso pasara se requería de un movimiento revolucionario contra el cual, per se, nada valdrían las prohibiciones constitucionales.

La discusión, que continuó como quedó dicho, en la sesión del 20 de setiembre de 1949, aparejó otras intervenciones de los diputados Chacón Jinesta, Montealegre, Herrero, Fournier, Arroyo, entre otros; así como una interesante, aunque concisa oposición del diputado Trejos, quien dijo, entre otra cosa más que:

(...) los derechos del pueblo no pueden ser tocados por ninguna Asamblea Legislativa. Sólo el propio individuo puede ceder derechos que la naturaleza le dio y, no el Estado, por eso debe consultarse al pueblo directamente en caso de pretender menoscabar sus derechos.

La votación deparó: 27 votos negativos y 17 afirmativos. La moción del diputado Trejos fue desechada. Pero nótese cómo, de la discusión, surge una tesis que aboga por un Poder reformador ilimitado en manos de la Asamblea Legislativa. Nótese también cómo, para aquella época, no existía en los Constituyentes, o tal vez que sí, pero como una especie de noción ininteligible, la idea de un órgano de control de constitucionalidad; de allí que se pensara que dicha función de control y, en cierto modo, de protección constitucional, cayera en manos de la Asamblea Legislativa.

8. Referencias

A. Bibliográficas:

a. Libros

Baudrit Carrillo, L. (2005). *Repensar la autonomía de la Universidad de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Sección de Impresión del SIEDIN, Universidad de Costa Rica.

Baudrit Carrillo, L. (2009). *Autonomía universitaria y control de la hacienda pública*. San José, Costa Rica: Sección de Impresión del SIEDIN, Universidad de Costa Rica.

Hernández Valle, R. (2000). *Derecho parlamentario costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental S.A.

Hernández Valle, R. (2002). *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro S.A.

Jinesta Lobo, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2da edición.

Murillo Arias, M. (1983). La descentralización administrativa en la Constitución Política. En *Derecho constitucional costarricense. Ensayos*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1era edición.

Solís Fallas, A. (2016). *Una nueva Constitución para vivir mejor: Solución pacífica para la gobernabilidad democrática*. San José, Costa Rica: Editorial: Investigaciones Jurídicas S.A.

b. Artículos de revista académica:

Cambronero Torres, A. (2013). Momento hermenéutico del juez constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 131 (mayo-setiembre), 43-68.

Hernández Valle, R. (1993). El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37 (enero-abril), 143-158.

Murillo Arias, M. (1976). La descentralización administrativa en la Constitución Política. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 30 (setiembre-diciembre), 75-107.

Saborío Valverde, Rodolfo. (1995). Los límites a las reformas parciales a la Constitución y la jurisprudencia de la Sala Constitucional. *Revista Parlamentaria* 3, (3), (diciembre), 51-75.

c. Trabajos finales de graduación:

Castro Padilla, F. (2003). El sentido actual de las normas pétreas ante el avance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Tesis de Maestría). Recuperado de Repositorio Institucional de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (<http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/handle/120809/1133>)

Chinchilla Madrigal, J. (2019). *La declaración en sede administrativa de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de un acto declaratorio de derechos: el caso en la Universidad de Costa Rica*. (Tesis de Maestría). Recuperado de Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica (<http://hdl.handle.net/10669/79941>)

Solís Fallas, A. (1982). *El Poder Constituyente, su naturaleza y desarrollo histórico en Costa Rica*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de http://196.40.23.179/sd/Otras_publicaciones/El%20poder%20constituyente%20su%20naturaleza%20y%20desarrollo%20hist%C3%B3rico%20en%20Costa%20Rica.pdf

B. Normativa:

Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Recuperado de Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).
https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx

Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica decretado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica en el mes de marzo de 1974. Recuperado de la Sección de Normativa del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. <https://www.cu.ucr.ac.cr/inicio.html>

C. Sentencias:*

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 1313-93 de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993. Magistrado redactor: Eduardo Sancho González.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 6256-94 de las 9:00 horas del 25 de octubre de 1994. Magistrado redactor: Eduardo Sancho González.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2771-2003 de las 11:40 horas del 4 de abril de 2003. Magistrada redactora: Ana Virginia Calzada Miranda.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2936-2006 de las 14:33 horas del 4 de octubre de 2006. Magistrado redactor: Luis F. Solano Carrera.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 7263-2006 de las 14:47 horas del 23 de mayo de 2006. Magistrado redactor: Luis F. Solano Carrera.

*Todas las sentencias han sido recuperadas de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/>

D. Documentos institucionales:

Asamblea Legislativa:

Informe AL-DEST-IJU-207-2019 (Informe Jurídico) del 28 de agosto de 2019 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos sobre el Proyecto de ley, expediente legislativo No. 20.852 denominado: Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/SitePages/Inicio.aspx>

Proyecto de ley, expediente legislativo No. 20.852 denominado: Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/SitePages/Inicio.aspx>

Universidad de Costa Rica:

Dictamen OJ-533-2019 del 18 de junio de 2019 de la Oficina Jurídica. Solicitado al director de dicha Oficina, el Dr. Luis Baudrit Carrillo.

Comunicado-R-162-2020 del 7 de julio de 2020 de la Rectoría. Recuperado de la Sección de Acuerdos del Consejo Universitario, Documentos de Archivo de la Rectoría. <http://www.rectoria.ucr.ac.cr/site/documentos-de-archivos/>

E. Artículos de periódico en línea:

Antillón Montealegre, W. (2020). Autonomía constitucionalmente garantizada. *Surcosdigital.com*. Recuperado de <https://surcosdigital.com/autonomia-constitucionalmente-garantizada/>

May Cantillano, H. (2020). Autonomía universitaria y normas pétreas. *Delfino.cr*. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/07/autonomia-universitaria-y-normas-petreas>

Pomareda García, F. (2020). Entierran proyecto que obligaba a universidades públicas a destinar 30% de presupuesto a sedes regionales. *Semanario Universidad*. Recuperado de

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



<https://semanariouniversidad.com/pais/entierran-proyecto-que-obligaba-a-universidades-publicas-a-destinar-30-de-presupuesto-a-sedes-regionales/>

F. Trabajo en Internet:

Saborío Valverde, R. (s.f.). Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Versión digital revisada. Recuperado de <https://www.rodolfosaborio.com/actas.htm>