

## LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA\*

Dr. Hugo Alfonso Muñoz Q.

\* Publicado en libro conmemorativo de los 50 años de autonomía de la U.N.A.M. (Universidad Nacional Autónoma de México, 1979).

SUMARIO: LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN COSTA RICA. INTRODUCCION. I. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCION POLITICA. A. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA. a) La autonomía normativa de las Universidades. b) El control jurisdiccional de las Universidades. B. LA AUTONOMIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION. II. LA AUTONOMIA DE LA EDUCACION SUPERIOR. A. COM-UNIVERSITARIA Y EL CONVENIO DE COORDI-POSICION Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS CREADOS POR EL CONVENIO. a) El Consejo Nacional de Rectores. b) La Oficina de Planificación de la Educación Superior. c) La Comisión de Enlace. B. EL CONVENIO Y LA AUTONOMIA SUPRAUNIVERSITARIA. C. LA AUTONOMIA FINANCIERA Y EL CONVENIO DE COORDINACION .CONCLUSION.

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

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

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

En 1940 se dicta la Ley Orgánica de la *Universidad de Costa Rica*, con lo que se abren nuevamente los estudios universitarios. Sólo las Facultades de Derecho y de Farmacia habían funcionado desde que se cerró la Universidad de Santo Tomás.<sup>1</sup>

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

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

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

—o0o—

En Costa Rica se considera que la autonomía universitaria es esencial en la vida costarricense. Sin autonomía, la investigación sería instrumento del poder político, la libertad de pensamiento en

1 Barahona, Luis. "La Universidad de Costa Rica", (1940-1973). Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1975, p. 13-14.

las universidades estaría limitada sino del todo suprimida, y la misión de las universidades de fortalecer la conciencia del pueblo y de ayudar a resolver los problemas fundamentales del país no se podría cumplir.

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

Tienen las universidades la responsabilidad de preparar a los profesionales; y esa responsabilidad implica dar a la comunidad un ser humano técnicamente capaz y, además, sensible a los problemas de los otros seres humanos. Para alcanzar sus objetivos, la Universidad requiere la libertad de pensamiento y la independencia académica, organizativa y financiera necesarias para escapar a las influencias políticas o económicas.

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

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

## LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1949

La Constitución Política de 1949 elevó a rango constitucional la descentralización administrativa general, a la cual le dedicó un capítulo. El texto de esta Constitución confería independencia en materia de gobierno y de administración a las denominadas "instituciones autónomas". Una reforma constitucional aprobada en 1968 sometió estas instituciones a la ley en materia de gobierno,

para reducir, de esa manera, su autonomía, por cuanto ésta obstaculiza la coordinación del Poder Ejecutivo con aquéllas e impedía la planificación nacional.

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

## A. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

Se debe partir de la siguiente idea general:

"De la misma (la Universidad) ha dicho nuestra Constitución que goza... de plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios, términos más categóricos que los del artículo 189 ya citados, donde sólo se habla de independencia, pero no plena en materia de gobierno y administración. La diversa formulación se ha interpretado como una más amplia autonomía de la Universidad, frente a la común de los otros entes autónomos, que significa fundamentalmente su capacidad para regular en forma plena y exclusiva su servicio, sin subordinación a las normas de la Asamblea".<sup>3</sup>

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

El artículo 84 de la Constitución señala que la Universidad de Costa Rica y las demás instituciones de educación superior universitaria gozan de independencia para el desempeño de sus funciones.<sup>4</sup> Disfruta además de capacidad jurídica para adquirir dere-

<sup>3</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo, "La Autonomía Administrativa Costarricense, Fundamento, contenido y límites", San José, Costa Rica, 1967, p. 136.

<sup>4</sup> Murillo, Mauro, La Descentralización Administrativa en la Constitución Política, texto mimeografiado, 1978, p. 24. San José, Costa Rica.

chos y contraer obligaciones y, finalmente, tiene plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios. De lo anterior resulta que la autonomía se encuentra referida a tres aspectos: administrativo, organizativo y de gobierno. La autonomía financiera se regula en un artículo diferente.

Aunque en general —según afirma la doctrina— la noción de autonomía es imprecisa, por cuanto su contenido es susceptible de grados y de modalidades que hacen variable su contenido real, se puede afirmar que en Costa Rica es amplia, tanto respecto a la capacidad que tienen las universidades de autorregularse, como en cuanto a la sujeción a la cual se las somete. Las universidades, de conformidad con la Constitución Política, se auto-organizan y dictan sus políticas de gobierno. La Universidad con mayor razón, es también competente para ejercer la función administrativa inherente al servicio y para dictar los actos jurídicos y materiales necesarios para la prestación del servicio social de la enseñanza superior.<sup>6</sup> Se examinará esta autonomía en dos aspectos fundamentales: el normativo y el control jurisdiccional.

#### a) *La autonomía normativa de las universidades:*

La jurisprudencia ha afirmado que la Universidad tiene un poder normativo amplio, pero esto debe entenderse en cuanto a lo académico y a las actividades jurídicas propias del servicio que presta. Como lo indica el Lic. Ortiz Ortiz: "No puede dejar de advertirse, para acabar la idea de la ordenación de fuentes por competencias materiales, que la autolegislación de que parece gozar la Universidad se refiere exclusivamente al fin propio de ésta y al régimen de sus medios para cumplirlos...".<sup>7</sup> Es decir, el establecimiento de las normas jurídicas que se refieren a aspectos distintos de los académicos, administrativos y organizativos de la Universidad, no corresponde a ésta, sino a la Asamblea Legislativa. Tra-

<sup>5</sup> De Laubandère, André. "La loi d'orientation de l'enseignement de l'éducation supérieure", París, 1970.

<sup>6</sup> La autonomía administrativa, de gobierno y fundamentalmente la financiera han sido modificadas por el "Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica", aprobado en 1975, al cual se hará referencia en la segunda sección de este trabajo.

<sup>7</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. op. cit. supra nota N° 3 p. 136.

tándose de materias no universitarias el legislador puede intervenir.<sup>8</sup>

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

Sin embargo, se debe advertir que el contenido de las normas de la universidad aunque en sentido material son verdaderas leyes, constituyen en sentido formal actos administrativos de carácter general.<sup>9</sup>

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

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 88: "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las

<sup>8</sup> Sobre este punto, el Lic. Ortiz Ortiz afirma: "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". Ortiz, Eduardo, op. cit. supra nota N° 3 p. 136.

<sup>9</sup> En Costa Rica se ha adoptado el sentido formal para definir la ley: Se considera ley: "la decisión que emana de la Asamblea Legislativa, aprobada por el procedimiento especial de tres debates, previsto en la Constitución, y sometida únicamente a la Constitución y a los tratados internacionales". Muñoz Hugo Alfonso, "La Asamblea Legislativa en Costa Rica", Editorial Costa Rica, 1977. Arguedas Carlos Manuel, "La Iniciativa Legislativa", Editorial Juricentro, 1977 y Ortiz Ortiz Eduardo, "Lecciones de Derecho Administrativo, Universidad de Costa Rica, textos mimeografiados, 1977. San José, Costa Rica.

materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas".

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

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

#### b) *El control jurisdiccional de las universidades:*

El hecho de que las universidades gocen de amplia autonomía, no implica que escapen al control jurisdiccional. En efecto, como todo ente público que realiza actividad administrativa, está bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta jurisdicción, de conformidad con el Artículo 49 de la Constitución Política, se estableció "con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público". Este aspecto, unido al

artículo 1° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que considera como ilegalidad "cualquier violación al ordenamiento jurídico", y al artículo 20 que establece la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de aquellos actos de carácter general cuya declaración no corresponde a la Corte, hacen que, por esa vía, se pueda anular un acto de las universidades.

El punto controvertible se puede suscitar cuando se demande la nulidad de actos que no se dicten con base en una ley y, en consecuencia, se considera que el principio de legalidad no se aplica frente a una conducta arbitraria e ilegal de parte de las universidades. Tratándose de actos o de normas propios de la competencia universitaria, para la cual normalmente no existe ley, podría presentarse problema respecto a la norma del ordenamiento jurídico aplicable al caso. En general, la Administración está sujeta a todas las normas escritas y las no escritas del ordenamiento. En el caso de las Universidades, se les aplicaría una norma no escrita: fundamentalmente los principios generales de derecho, que tienen en Costa Rica, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública, la finalidad de suplir la ausencia de una norma y ostenta el mismo rango de ésta.<sup>10</sup>

En cuanto al control de los actos dictados por las Universidades en la esfera de su competencia, se presenta situación análoga a la que existe en Francia con relación a los artículos 34 y 37 de la Constitución que otorgan a la potestad reglamentaria un dominio común, mientras que a la ley le restringen su competencia a las materias que en forma expresa le atribuye el artículo 34.<sup>11</sup> Cuando se trata de anular reglamentos que se dictan sin base en ley, aunque en Francia es más amplia esa potestad reglamentaria en cuanto al contenido que en Costa Rica, que es sólo relativo a lo universitario, la solución francesa resulta aplicable. La solución consiste en utilizar los principios generales del derecho como límite jurídico importante, incorporado como fuente no escrita al principio de legalidad al que está subordinado todo ente público en un Estado de Derecho; y su violación implica infracción al orde-

<sup>10</sup> Ley General de Administración Pública, art. 7 y su Exposición de Motivos, Revista de la Contraloría General de la República, N° 9, 1969, p. 16. San José, Costa Rica.

<sup>11</sup> Sobre la solución francesa a ese problema, véase: Burdeau, George. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, I.G.D.J., 1972, p. 567. Rivero, Jean Droit Administratif, Dalloz, 1965. p. 52.

namiento jurídico lo cual, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, configura la ilegalidad del acto.

Si el acto universitario viola derechos consagrados en la Constitución, procede recurso de Amparo. Así se resolvió en el caso de los estudiantes que, por aplicación de un parámetro socio-económico, no fueron admitidos en la Facultad de Medicina y, en su lugar, se permitió el ingreso a otros estudiantes de más bajo rendimiento académico.<sup>12</sup>

## B. LA AUTONOMIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION.

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

Por otra parte, el proyecto que presentó la Junta de Gobierno, para que sirviera de base de discusión en la Constitución de 1949; todavía pone más énfasis en que la dirección superior de la enseñanza oficial o autorizada oficialmente corresponde al Consejo Superior de Educación, y entre sus miembros directivos incluía al Decano de las Facultades Universitarias encargadas de preparar al personal docente.<sup>13</sup>

Sin embargo, conviene hacer las siguientes observaciones: en primer término, en la discusión de la Constituyente se advierte la clara intención de garantizar al máximo la autonomía universitaria aunque el texto final del capítulo quedó confuso.<sup>14</sup> En segundo término, el artículo 81 hace mención de la dirección general de la enseñanza, con lo que, en forma implícita, reconoce que se exceptúan las universidades que gozan de autonomía garantizada en la

<sup>12</sup> Resolución de la Sala Segunda Penal de Mayo de 1975. San José, Costa Rica.

<sup>13</sup> Murillo, Mauro, op. cit. supra nota N° 4, p. 23.

<sup>14</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. San José, Costa Rica.

propia constitución. En lugar de "educación general" pudo el constituyente estipular "la dirección total de la enseñanza"; no cabe duda, pues, que no quiso ésta última solución.

La solución en favor de la autonomía encuentra respaldo en la doctrina: "La autonomía de las universidades puede también comprenderse en un sentido mucho más amplio, el cual implica una concepción no solamente del régimen administrativo y financiero de éstas, sino también de su misión y de su comportamiento con relación al funcionamiento general de la enseñanza superior."<sup>15</sup>

En la práctica, el problema ha sido resuelto en favor de la autonomía universitaria, por cuanto no se ha permitido ingerencia alguna del Consejo Superior de Educación. Además, al señalar el artículo 77 que la enseñanza pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria, no indica que deba estar bajo una sola dirección; lo que se advierte es la necesidad de organizar el proceso educativo con unidad, independientemente, de la mayor o menor autonomía de cada etapa del proceso.<sup>16</sup>

En síntesis, la educación está concebida en la Constitución como un proceso, desde el primer ciclo<sup>17</sup> hasta la enseñanza universitaria; y la dirección general corresponde a un Consejo Superior de Educación, con la salvedad de la educación superior, por cuanto las universidades gozan de autonomía amplia garantizada en la propia Constitución. Los límites a la autonomía universitaria que surgen del Convenio de Coordinación de la Educación Superior obedecen a otros criterios, que serán objeto de análisis en forma inmediata.

<sup>15</sup> de Laubadere, André, op. cit. supra nota N° 5, p. 8.

<sup>16</sup> Respecto de la contradicción entre el artículo 77 y el artículo 84, el Lic. Vargas Ismael afirma: "Sin embargo la antinomia es apenas aparente, porque como el artículo 77 no dice: "La Ley organizará, sino: "La educación pública será organizada como un proceso integral", lo que debe entenderse es el sentido de que lo esencial es la unidad o correlación de los llamados ciclos, siendo un aspecto puramente formal u orgánico el de la dirección, administración y orientación de la enseñanza". Vargas, Ismael, "Lecciones de Derecho Constitucional", Universidad de Costa Rica, 1971, texto mimeografiado, p. 132.

<sup>17</sup> Originalmente la Constitución establecía en lugar de "Educación Básica", "enseñanza primaria", y cambio la denominación original de "Enseñanza Secundaria" por "Educación diversificada". Estas etapas corresponden al primero y segundo ciclo, respectivamente.

## LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y EL CONVENIO DE COORDINACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

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

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

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

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

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

#### a) *El Consejo Nacional de Rectores: (CONARE)*

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

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

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

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

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

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

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

#### c) *La Comisión de Enlace*

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

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

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

## B. EL CONVENIO Y LA AUTONOMIA SUPRA-UNIVERSITARIA:

El Convenio de Coordinación de la Educación Superior consiste en un acuerdo interinstitucional para lograr, como su nombre lo indica, la planificación de la educación superior y la coordinación de ésta con el Poder Central y las demás instituciones públicas, a través de la Comisión de Enlace.

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

Conviene plantearse el problema de la relación entre autonomía universitaria y coordinación. Si bien ésta última no implica, aunque pone en peligro, la pérdida de la autonomía, es cierto también que la restringe en varios aspectos al transferirla a otro órgano. "La coordinación regula la conducta de las instituciones no desde el punto de vista del interés de cada una, sino tomando en cuenta otro distinto, superior y más amplio, que es el de la nación o la comunidad a que todas sirven".<sup>18</sup> Es evidente que el interés que se persigue con la coordinación la hace conveniente, pero ello no impide que tal coordinación modifique, en forma sustancial, la concepción respecto de la autonomía universitaria.

Ahora bien: la coordinación entre universidades con base en un convenio entre ellas, no viola la autonomía, sino que la restrin-

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

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

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

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

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

La potestad de auto-organizarse se mantiene sin mayores límites que los que se introdujeron con la aprobación de apertura

<sup>18</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo, escrito mimeografiado, 1975, p. 4.

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

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

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

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

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

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

### C. LA AUTONOMIA FINANCIERA Y EL CONVENIO DE COORDINACION

El constituyente se preocupó por la autonomía financiera y estableció en la propia Constitución, que el 10% del presupuesto general de la educación pública, correspondía a la Universidad de Costa Rica.<sup>19</sup>

En efecto, en el artículo 85 de la Constitución se indicó que: "El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica; le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que representa el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales".

En los últimos años, ese diez por ciento resultó insuficiente. La creación de la Universidad Nacional y del Instituto Tecnológico agravó la situación financiera de la educación superior. Cada año las Universidades tenían que solicitar al Estado complementos importantes para hacer frente a sus compromisos derivados del aumento del número de estudiantes y profesores y, en general, del crecimiento administrativo de esos últimos años.<sup>20</sup>

Es así como en 1976, mediante la Ley de Reforma Tributaria, se creó un "Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior", el cual está formado por el producto del Impuesto sobre el Traspaso de Bienes Inmuebles y, además, por el 25%

<sup>19</sup> En 1949 sólo existía la Universidad de Costa Rica.

<sup>20</sup> Véase sobre el financiamiento de la Educación superior, Arias Sánchez Oscar, Volio Jiménez Fernando y Morera Porfirio, "Un problema gigantesco", San José, Costa Rica, 1976, texto mimeografiado.

hasta 30% de los ingresos del Impuesto sobre la Renta, y por el producto del Impuesto sobre sociedades con acciones al portador.

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

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

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

En la propia Constitución se estableció una disposición transitoria dentro del artículo 85 que para los períodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive fija las subvenciones necesarias que complementan las rentas de las universidades, de acuerdo al Fondo Especial para la Educación Superior (creado en la Ley de Reforma Tributaria). Con ello se garantizan los montos globales de operación señalados para esos años (1977-1980), de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976.

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

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

miento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes.

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

La fórmula que utilizó el Constituyente garantizaba a la educación superior un porcentaje fijo del presupuesto de la educación pública. Esta fórmula, en su origen, dio resultados positivos y le permitió a la Universidad ejercer su autonomía financiera, al abrigo de presiones políticas. Sin embargo, el crecimiento de la Universidad de Costa Rica, la única que existió hasta 1971, requirió nuevas rentas, y crea una dependencia económica respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Frente al primero, por cuanto prepara el presupuesto; y al segundo en virtud de que lo dicta.

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

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

En el campo de la financiación, cómo en otros, pero en aquél con consecuencias más graves para la autonomía universitaria, puede ocurrir que dos universidades, de común acuerdo con los Ministros que integran la Comisión, realicen una distribución que afecte a una de las instituciones de educación superior. Ello puede

obedecer a razones diversas, por ejemplo, ideológicas, lo que constituiría un grave atentado contra la autonomía. En este aspecto se debió garantizar plenamente el derecho al veto, que a su vez hubiera fortalecido la autonomía a la hora de tomar decisiones, y sobre todo para realizar la distribución del presupuesto de las universidades; esto puede ocasionar problemas en el futuro.

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

## CONCLUSION

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

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

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

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

A otro nivel, interviene la Comisión de Enlace, integrada por los Rectores y por los Ministros de Gobierno, la cual tiene la im-

portante función de distribuir las rentas entre las diversas universidades.

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

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

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