

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

**EL DERECHO CONSTITUCIONAL
Y LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**
Reflexión en las circunstancias hasta 2009^()**

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez^()*
Catedrático de Derecho Administrativo

(Recibido 10/06/08; aceptado 26/11/08)

(**) En homenaje a los estudiantes que hicieron posible en 1918, lo que la historia de América Latina registra como el movimiento estudiantil de la reforma de Córdoba de 1918.

(*) Director Instituto de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.
e-mail: jorgerp9@yahoo.com; jorgerp10@gmail.com
Telfax 00-506 2250-1160; 00-506 2259-4844
Apartado postal 1264 Y Griega 1011, San José Costa Rica

RESUMEN

El régimen jurídico de la Universidad de Costa Rica, está anclado en la autonomía constitucional.

Esta competencia propia está referida a las funciones administrativas, políticas (de gestión pública) financieras, presupuestarias, de acción social, investigación y docencia.

Palabras claves: Autonomía universitaria, administración pública, docencia, investigación, profesores, estudiantes.

ABSTRACT

The juridical system of the University of Costa Rica is tied to constitutional autonomy.

This competency of its own refers to administrative, political (of public administration) financial, budgetary, social action, research and educational functions.

Key words: University autonomy, public administration, education, research, professors, students.

SUMARIO

Introducción

- I. La reforma estudiantil de Córdoba de 1918
- II. Normas constitucionales de Costa Rica
- III. Nombramiento de las autoridades universitarias
- IV. Sentencias o votos de la Sala Constitucional
- V. Posición de la Procuraduría General de la República
- VI. Posición de la Contraloría General de la República
- VII. Posiciones de la Oficina Jurídica de la UCR
- VIII. Ley de Control Interno

Conclusión

Bibliografía



ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

INTRODUCCIÓN

Se hará una exposición en torno al tema de la autonomía constitucional de las universidades públicas, en especial de la Universidad de Costa Rica, la más antigua del país.

La autonomía de las universidades públicas en Costa Rica tiene rango constitucional a partir de la Carta Magna de 1949.

Este régimen jurídico y político de las universidades públicas en América Latina, tiene su origen histórico en el movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba, Argentina, de 1918.

Por ello, se hace necesario hacer una breve referencia a este importante hecho de la reforma estudiantil de Córdoba de hace 90 años.

Un antecedente de este documento, es el libro que elaboramos en el 2004.

I. LA REFORMA ESTUDIANTIL DE CÓRDOBA DE 1918

Los estudiantes de la Universidad de Córdoba en 1918, hicieron un movimiento de protesta, con dos objetivos sobresalientes:

- a) Darle autonomía a la universidad, respecto de los poderes eclesiástico, militar, político, económico y gubernamental.
- b) La participación estudiantil con voto en los órganos decisorios universitarios en un 50%.

El redactor del manifiesto estudiantil del 21 de junio de 1918, fue Deodoro Roca (1890-1942).

Este documento histórico sostuvo que:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la hospitalización segura de los inválidos y –lo que es peor aún– el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar ballaron la cátedra que las dictara.

Las universidades han llegado a ser así un fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil.

Nuestro régimen universitario es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino: el derecho divino del profesorado.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando.

Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y por consiguiente infecunda. Toda la educación es una larga obra de amor a los que aprenden.

El chasquido del látigo sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes.

Por eso queremos arrancar de raíz en el organismo universitario el arcaico y bárbaro concepto de autoridad que en estas casas de estudio es un baluarte de absurda tiranía.

En el nombra del orden se nos quiere seguir burlando y embruteciendo. Proclamamos bien alto el derecho sagrado a la insurrección universitario (Manifiesto de la juventud universitaria de Córdoba, 1918).

Este movimiento estudiantil de reforma se extendió por toda América Latina y dio lugar a movimientos políticos importantes, como la *Alianza Popular Revolucionaria Americana*, el *APRA*, en el Perú, fundada por Víctor Haya de la Torre (1895-1979).

Ahí en 1918, está la semilla de la universidad pública, autónoma, laica, popular y gratuita, con un gobierno de estudiantes y profesores, nacida como un ideal por el cual luchar. En esta ruta histórica ha sido relevante la incorporación, en el gobierno universitario del sector administrativo (González, 2006).

La historiadora Dra. Yamileth González García, Rectora de la Universidad de Costa Rica (pp. 19 a 29, 2006) nos da una relevante información sobre esta reforma estudiantil de Córdoba, en estos términos:

El Movimiento de Córdoba, iniciado en junio de 1918, constituye un primer enfrentamiento en torno a la concepción de la universidad latinoamericana, en el marco de una sociedad en proceso de profundo cambio. América Latina ha logrado consolidar un modelo de desarrollo basado en la economía de exportación, el cual provoca transformaciones sociales significativas. Entre ellas, por ejemplo, el crecimiento del proletariado y de los sectores medios, los procesos de urbanización, la construcción de ferrocarriles, la navegación a vapor, el mejoramiento

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

de la infraestructura. Frente a una sociedad diferente, la universidad se ve enfrentada a redefinir sus funciones.

La Reforma de Córdoba constituye el primer cuestionamiento serio en torno al carácter de la universidad latinoamericana, y se gesta en un país que, aunque comparte una serie de problemáticas con el resto de los países del continente, tiene sus claras especificidades. El gaucho y el indígena son masivamente aniquilados y se opta por la inmigración europea: por miles, los portugueses, los italianos y los españoles se integran a los diversos trabajos en el campo y, poco a poco, empiezan a asumir los negocios y el comercio en diversas ciudades.

Integrados a las luchas sociales, muchos inmigrantes europeos abonan y fortalecen las demandas de los trabajadores del Cono Sur.

Las universidades, a principios del siglo XX, constituyen espacios del poder conservador, con esquemas de organización y funcionamiento obsoletos.

El Movimiento de Córdoba se da como una seria crítica a la universidad, en particular conservadora, elitista, decadente y corrupta.

La universidad argentina es calificada como un espacio en el que predomina el autoritarismo, la mediocridad y la rutina académica; donde ha quedado olvidada la misión educadora.

Hipólito Yrigoyen (1850-1933), asume la Presidencia por el Partido Radical, en 1916, y con él emergen los grupos medios.

Así, en Córdoba acontece el choque entre una universidad de herencia colonial, dogmática y retrógrada, y una juventud deseosa de una educación pública, democrática y moderna.

El populista gobierno de Yrigoyen, les presta ayuda a gestores del movimiento de Córdoba, como una forma de deteriorar más el poder conservador. Este apoyo al movimiento un marcado sesgo político.

La Universidad de Córdoba, fundada a principios siglo XVIII, constituye un bastión del clero y de la oligarquía argentina. De las universidades argentinas es, en 1918, la más apegada a la tradición colonial.

Entre los hechos que desencadenan el movimiento, cabe señalar:

- Una conferencia “herética” sobre los incas, pronunciada en 1916 por el joven poeta Arturo Capdevilla (1889-1967, cordobés, Argentina) que enciende la polémica entre conservadores y liberales.
- El Centro de Estudiantes de Medicina de Córdoba protesta por la supresión del internado en el hospital de clínicas y rechaza las razones alegadas de moralidad y carencia de recursos.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

- Las demandas estudiantiles no son atendidas y a las protestas de los estudiantes de medicina se unen los de ingeniería y derecho. Organizan, en marzo de 1918, un comité pro-reforma que decreta la huelga general y lanza un manifiesto “a la juventud argentina”. Las autoridades responden clausurando la institución, ante lo cual “los estudiantes se lanzan a las calles cantando la Marsellesa y proclaman su decisión irrevocable de seguir adelante”.

El gobierno de Irigoyen accede a la petición estudiantil, decreta la intervención de la universidad con la finalidad de estudiar los motivos y hechos “que han producido la actual situación y adoptar las medidas conducentes a normalizar su funcionamiento. Como resultado, los estatutos son modificados y se plantea la democratización del gobierno universitario. En lo sucesivo, los profesores elegirán decanos y consejeros, y éstos al rector. Sin embargo, en la primera elección del rector, “los electores rompen sus compromisos con los estudiantes y eligen a un representante del sector tradicional”.

En Córdoba es instalado el *Primer Congreso Nacional de Estudiantes*, y el 8 de setiembre, 83 estudiantes toman el edificio de la universidad en un intento por reabrir la bajo su dirección. Los presidentes de las federaciones asumen los decanatos de las facultades. Estas acciones provocan que los estudiantes sean detenidos y procesados por sedición.

Mientras tanto, la huelga estudiantil se extiende a todo el país y se suman a ella algunos gremios de trabajadores. El gobierno decreta una nueva intervención de la universidad, esta vez a cargo del propio Ministro de Instrucción Pública, quien reforma los estatutos e incorpora a ellos muchos de los reclamos estudiantiles. Por primera vez, adquieren vigencia varios de los postulados del movimiento reformista. Electas las nuevas autoridades, la universidad reabre sus puertas.

De Córdoba, las inquietudes reformistas desbordan fronteras argentinas e invaden las universidades del continente.

La Reforma de Córdoba plantea una serie de principios, hoy en día con gran vigencia en muchas de las universidades latinoamericanas:

- La autonomía universitaria: política, económica, administrativa.
- Nombramiento de las autoridades de la universidad y elección de los cuerpos directivos por la propia comunidad universitaria, con participación de todos los elementos constitutivos (profesores, estudiantes y graduados).
- Concursos de oposiciones para la selección del profesorado y la periodicidad de las cátedras. Se pretende que los docentes no sean inamovibles y así evitar profesores caducos e inadecuados.

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

- Libertad de docencia.
- Asistencia libre.
- Gratuidad de la enseñanza.
- Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza.
- Democratización del ingreso a la universidad y asistencia social a los estudiantes.
- Desarrollo de la extensión universitaria, con la idea de fortalecer la función social de la universidad. Proyección de la cultura universitaria hacia el pueblo y preocupación por los problemas nacionales.
- Trabajo en pro de la unidad latinoamericana y contra las dictaduras y el imperialismo.

En el 2009, se han cumplido 91 años de este histórico movimiento estudiantil universitario.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES DE COSTA RICA

***Artículo 84.-** La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.*

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

***Artículo 85.-** El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Ricas, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá –con las rentas actuales y con otras que sean necesarias– un fondo especial para el financiamiento de la*

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá, en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.

La autonomía de las universidades públicas está garantizada constitucionalmente.

III. NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Parte de la autonomía de la universidad pública es que puede darse su propia normativa; no, el Poder Legislativo.

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

La norma que regula la Universidad de Costa Rica se llama Estatuto Orgánico.

El numeral 39 de este Estatuto manda que el Rector será nombrado por la Asamblea Universitaria para un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto una sola vez consecutiva.

Esta Asamblea Universitaria está compuesta por profesores de régimen académico, estudiantes y jefes de las oficinas administrativas. La representación estudiantil será el 25% del total de los profesores miembros de esta Asamblea (numeral 13 del Estatuto).

Las demás autoridades universitarias son nombradas por profesores y estudiantes, al tenor de lo que dispone ese Estatuto.

IV. SENTENCIAS O VOTOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL

En una serie de sentencias o votos, la Sala Constitucional ha dado su criterio sobre el tema de la autonomía de las universidades públicas.

En este apartado presentaremos varios votos de este Tribunal de derechos humanos y de defensa de la Carta Magna, tal y como lo ha sostenido este tribunal.

Voto 1313-93

De acuerdo al artículo 84 de la Constitución Política, la autonomía se refiere a la facultad de organización y de darse el gobierno propio.

De conformidad con lo que dispone este artículo 84, las universidades están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.

Esa autonomía es especial, completa y por esto distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico. Las universidades están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado. Las universidades públicas pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (voto 495- 92).

Son las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía, que corresponden a las universidades públicas.

La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia, su misión de cultura y educación superiores.

Voto 8867-02

Las universidades públicas costarricenses gozan de un status autónómico privilegiado en el sector público descentralizado, toda vez que dicha independencia se extiende a los ámbitos administrativo, político, financiero y organizativo.

En realidad, el artículo 84 constitucional establece una reserva normativa a favor de las universidades en el sentido de que su poder reglamentario es el único competente para normar la organización del servicio universitario, disposiciones que integran de esta manera un subsistema jurídico particular. Lo anterior, no cabe interpretarlo en el sentido de que la universidad se encuentra desvinculada del ordenamiento estatal. Como bien se ha afirmado, la institución universitaria es una institución más dentro del Estado y ha de operar en el marco del ordenamiento general.

De estos votos de 1993 y 2002 se desprende que:

1. La autonomía de las universidades públicas es completa, especial, diferente y privilegiada, respecto de las demás instituciones públicas descentralizadas.
2. Los ámbitos de esa autonomía atañen a los aspectos administrativos, políticos, organizativos y financieros.
3. El subsistema institucional y jurídico de las universidades públicas está dentro del Estado y del ordenamiento jurídico nacional. No se trata de “*un Estado dentro de otro Estado*”, sino de una situación en la cual (por ejemplo) el Poder Judicial puede intervenir cuando las autoridades universitarias violan la Constitución Política (*votos 4823-93 y 1306- 94*).

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Voto 418-91

La Universidad de Costa Rica tiene derecho a gobernarse, dentro de los límites de su autonomía, conforme a sus reglamentos en el quehacer que le es propio.

Comentario:

Esta entidad pública puede promulgar sus respectivos reglamentos, en el ámbito de su competencia, como parte de sus facultades de gobierno y administración.

Voto 366-92

La autonomía universitaria está contemplada constitucionalmente, otorgando la facultad a los centros de enseñanza universitaria superior pública –entre otras– de tener independencia funcional, por lo que para los efectos académicos, le son aplicables sus reglamentos internos.

Comentario:

La reglamentación interna que produce dicha universidad funciona o se le aplica como parte de esa independencia funcional. De acuerdo a su Estatuto Orgánico, artículo 30, inciso k), le corresponde al Consejo Universitario promulgar los respectivos reglamentos.

Voto 2914-93

Este amparo fue declarado con lugar, pues se afirmó que la Universidad de Costa Rica no puede poner requisitos en el currículo con efecto retroactivo, ya que esto viola el numeral 34 de la Constitución Política:

A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Comentario:

Claro está que esta universidad puede establecer requisitos para los diversos currículos, pues está dentro de su facultad de organización académico-curricular; pero, ello no le permite violar el citado artículo constitucional 34.

Voto 4823-93

Las universidades públicas tienen el derecho de gobernarse con autonomía, salvo cuando las autoridades universitarias violen la Constitución política.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

Comentario:

Es la Carta Magna la que en su artículo 84 manda que:

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobiernos 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 financiamiento.

No hay duda que ninguna persona, física o jurídica, privada o pública, está autorizada para violar la Carta Magna. El principio teórico es que todos estamos subordinados al ordenamiento jurídico, por ello se dice que se trata de un gobierno de leyes.

Voto 6681-93

La Universidad de Costa Rica para revocar actos declarativos de derechos, debe acudir a la vía judicial.

Comentario:

En el caso concreto de que esa institución quiera revocar actos administrativos que han declarado derechos, para hacerlo debe ir al Poder Judicial, no puede hacerlo de oficio.

Voto 200-94

Hace una referencia a la libertad de cátedra, desarrollando el artículo constitucional 87:

La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.

Comentario:

Sin duda la libertad de cátedra está vinculada a la libertad de pensamiento y a la de comunicar nuestros pensamientos.

Artículo constitucional 28

Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley (...).

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Artículo constitucional 29

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura, pero serán responsables de los abusos en el ejercicio de este derecho, en los casos y el modo que la ley establezca.

La *libertad de cátedra* se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (**votos 3550-92 y 1313- 93**).

La *libertad de cátedra*, en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste en la posibilidad de expresar sus ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza.

La dimensión personal de la *libertad de cátedra* presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice, tanto desde la perspectiva individual como desde la institucional. Por ello, la organización y funcionamiento de las universidades son la base y la garantía de la *libertad de cátedra* (sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 212 de 1993, *Constitución Política de España*, con jurisprudencia, Madrid: Cívitas, pp. 185 y 186, 2002).

Voto 446-94

Parte de la autonomía de la universidad es la de determinar los “pasos” de la carrera de acuerdo a la reglamentación respectiva .

Comentario:

En este caso no hay duda que le corresponde a la universidad, mediante el reglamento pertinente, definir lo que procede en cuanto a los llamados “pasos” de la carrera.

Voto 1306-94

El Poder Judicial no puede intervenir en la autonomía universitaria, salvo cuando las autoridades universitarias violan la Constitución política.

Comentario:

La primacía de la Carta Magna implica que cualquiera que la viole puede quedar bajo la jurisdicción del Poder Judicial.

Voto 4395-95

La Universidad de Costa Rica puede regular las vías internas de ella, que son privadas y de uso restringido, pero de libre acceso para todo el que esté interesado de ingresar en la universidad en demanda de los servicios que ella presta. Por ello tiene un autonomía amplia (de acuerdo al artículo 85 CP) que le permita organizar sus servicios, pudiendo darse su propia reglamentación en cuanto al uso de las calles internas.

Comentario:

El artículo constitucional 85 manda lo relativo al patrimonio propio de las universidades públicas.

En esta sentencia se reitera la facultad que tiene la Universidad de Costa Rica de reglamentar el acceso y uso de las vías del *campus* universitario, la cual califica las vías universitarias como privadas y de uso restringido.

Voto 3655- 97

La Sala Constitucional repite lo afirmado por la Sala Segunda Penal, en su resolución No. 273 del 1 de abril de 1975: los Tribunales de Justicia no tienen facultades legales para determinar el número de estudiantes que deban ser admitidos en la Universidad de Costa Rica y menos indicar en forma concreta quiénes deban serlo.

Comentario

Se ratifica la autonomía universitaria en cuanto a que es la propia institución de enseñanza superior pública la que determina el número de estudiantes que se admitirán a ella y quiénes deban serlo. Es lo que se conoce como el *derecho de admisión* a la universidad.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nota: la ley No. 6815 del 27 de setiembre de 1982 regula lo relativo a la Procuraduría general de la República. De acuerdo a su artículo 1 la Procuraduría General de la República es el órgano superior

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia.

Tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Por ley No. 6739 del 28 de abril de 1982, Ley orgánica del Ministerio de Justicia, se le confiere a la Procuraduría independencia administrativa.

La *Procuraduría General de la República* ha analizado este tema al relacionarse el mismo con diversas consultas planteadas tanto por la Universidad de Costa Rica como por otras universidades estatales.

Destacamos para efectos de este trabajo los siguientes Pronunciamientos:

- A) Mediante ***dictamen del 6 de mayo del 2003 (C-125-03)*** esta *Procuraduría* le comunica a la *Ministra de Planificación Nacional*, entre otras cosas, las siguientes:
1. El Plan nacional de desarrollo no vincula a *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo*.
 2. Los *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo*, no están sujetos a evaluación.
 3. Los *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo* están en la obligación de suministrar información; pero, no están sujetos a la evaluación de parte de los Ministerios de Hacienda y Planificación. Estos *órganos del Poder Ejecutivo* (Ministerios citados) no pueden evaluar a los *órganos constitucionales* diferentes al poder Ejecutivo, a partir del plan nacional de desarrollo o en orden al cumplimiento de este plan.
 4. El suministro de informes por parte de los *órganos constitucionales distintos al Poder Ejecutivo*, no autoriza a MIDEPLAN a evaluar su actividad.
 5. Ni la independencia funcional de los *órganos constitucionales* ni la autonomía de los entes descentralizados –incluidas las municipalidades y las universidades públicas– les exime de *informar*

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

a la Dirección General de Presupuesto Nacional sobre gestión, resultados y rendimiento de cuentas (artículos 1, d y 55 de la Ley No. 8131 del 2002, de administración financiera y presupuestos públicos).

6. El Poder Ejecutivo no puede evaluar a las universidades públicas, en razón de la autonomía de que éstas gozan.
7. El Poder Ejecutivo ni la Ley les puede imponer un proceso de planificación a las universidades públicas. Respecto de éstas no cabe una planificación o plan nacional de desarrollo vinculante, de parte de ese Poder.

B) C-269-2003 del 12 de septiembre de 2003. Dirigido al Rector de la Universidad de Costa Rica

Dispone el artículo 84 de la Carta Política:

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

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación”. (Así reformado por ley N° 5697 de 9 de junio de 1975).

La autonomía le garantiza a la Universidad independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, como es lo normal en tratándose de entes autónomos. Pero, además y a diferencia de esos entes autónomos, la autonomía permite a la Universidad “darse su organización y gobierno propios”.

Dado su alcance, la autonomía de la Universidad es especial, por lo que no se subsume en lo dispuesto en el Título XIV de la Constitución relativo a las instituciones autónomas. La particularidad de

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

la autonomía universitaria se origina, precisamente, en el reconocimiento de una autonomía en materia organizativa y de gobierno.

De manera que la Universidad reúne tres clases de autonomía: de gobierno, organización y administración.

Además, por el hecho mismo de que no se está en presencia de una de las entidades a que se refieren los artículos 188 y 189 de la Constitución, se sigue que la autonomía política es plena: no puede ser sometida a la ley.

Por consiguiente, es acertada la afirmación según la cual del Texto Constitucional se deriva que la independencia de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas. Especialidad y amplitud de la autonomía que las exime no sólo de la dirección del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Legislativa en orden a la regulación de su servicio.

La autonomía permite a la Universidad autodeterminarse, adoptar sus planes, programas, presupuestos, organización interna y darse su propio gobierno, definiendo además cómo se distribuyen sus competencias en el ámbito interno. Lo cual no sería posible si la autonomía no abarcara la facultad de normar lo académico y la adopción de los medios para satisfacer sus fines.

Una autonomía que, en criterio de la Sala Constitucional, tiene como finalidad procurar al ente *“todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores.”* En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió in extenso a la autonomía universitaria:

(La Universidad cuenta) “con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92).

Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.

La autonomía universitaria *tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores*. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, *el Estado Social de Derecho*, la dignidad esencial del ser humano y el “sistema de libertad”, además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce –y es lo que se entiende que quiso y plasmó

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

el Constituyente en la Ley Fundamental— que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido”.

La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos. Cabe afirmar que la autonomía no es sino una garantía constitucional en función de las finalidades de la Universidad.

La Universidad es una entidad formadora y transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia, susceptible de crear e intensificar el conocimiento. Y es en razón de estos fines que la Constitución ha considerado indispensable dotar a la Universidad de la garantía de autonomía, que le posibilita dictar las políticas dirigidas a la persecución de esas finalidades, dotarse de la organización que permita concretizarlas y autoadministrarse.

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

La Universidad goza también de autonomía administrativa. Una autonomía que garantiza el ejercicio de la función administrativa necesaria para el desarrollo de la competencia material del ente. Comprende el dictar los actos jurídicos y materiales necesarios para el cumplimiento de los cometidos públicos. Empero, debe resultar evidente que la autonomía administrativa se ejerce conforme al ordenamiento jurídico. Corresponde al legislador determinar las reglas que regulan el accionar administrativo, con lo que se concretiza el principio de legalidad que necesariamente se aplica a las universidades en razón del artículo 11 de la Carta Política. La potestad de autoadministrarse no significa que el ente pueda decidir libremente cómo se administra, cuál es el régimen

de contratación administrativa, a qué se sujeta ni cómo administra los recursos que le son asignados. Significa, por el contrario, que puede ejercer determinados poderes (contratar o realizar actos jurídicos como nombramientos, por ejemplo) destinados al manejo de sus recursos, pero realizarlos con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento. Gestión de recursos que supone la titularidad de un patrimonio propio y ante todo la facultad de disponer, dentro del marco jurídico, de dicho patrimonio. Podría incluso decirse que si existe un ámbito en que el legislador puede legislar, artículo 88 de la Constitución, es el referido a la actividad administrativa, actividad de carácter instrumental, aún cuando a veces se tienda a considerarla como sustancial.

(*Voto 1313-93*: La autonomía universitaria no genera para las universidades una situación de extraterritorialidad, que le impida someterse al ordenamiento jurídico costarricense y, en particular, que impida al legislador sujetarlas a determinadas regulaciones).

Conclusión:

Por lo antes expuesto, es criterio de la *Procuraduría General de la República*, que:

1. La potestad normativa propia de la Universidad está referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.
2. Como parte de la Hacienda Pública, la Universidad está sujeta al ordenamiento de fiscalización de esa Hacienda. Este ordenamiento no contempla a los entes públicos en sus funciones sustanciales sino en su condición de integrantes de la Hacienda Pública, titulares de fondos públicos que administran, disponen y controlan.
3. Forma parte del ordenamiento de la Hacienda Pública la regulación del control interno, tanto en lo que se refiere a los órganos integrantes como a las competencias que les corresponden.
4. Conforme el principio de competencia, en tratándose de disposiciones referidas al sistema de fiscalización de la Hacienda Pública, la Universidad debe regirse no por las propias normas

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

internas que emita, sino por las disposiciones constitucionales, legales y aquéllas emitidas por la Contraloría General de la República en el ámbito de su competencia.

5. Las disposiciones del artículo 31 de la Ley de Control Interno, norma de organización de la administración financiera, se dirigen a mantener la independencia y objetividad de las auditorías internas, en tanto elementos fundamentales del sistema de fiscalización. Es, pues, una norma del sistema de fiscalización de la Hacienda Pública.
6. Al no estar involucrada la especialidad funcional de la Universidad, el artículo 31 de la Ley General de Control Interno no violenta la autonomía universitaria y, en concreto, la autonomía de organización.

VI. POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nota: la Contraloría tiene a su cargo el control jurídico contable de la hacienda pública, de acuerdo al numeral constitucional 183, párrafo primero: *La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.*

Ley No. 7428 del 26 de agosto de 1994, relativa a esta Contraloría, artículo 1: *La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta ley.*

A) *Oficio No. DI-CR-192 del 26 de octubre, 2001, remitido por la Contraloría a la Universidad de Costa Rica.*

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

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

Desde esta perspectiva, lo que cabe cuestionarse es si la designación del auditor interno de la Universidad de Costa Rica es una facultad que se enmarca dentro de ese ámbito de autonomía reconocido a ese centro de enseñanza o si por el contrario es un requerimiento que dicho centro de enseñanza debe cumplir como componente de la Hacienda Pública sujeto al bloque de legalidad.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 61, establece que cada sujeto componente de la Hacienda Pública tendrá una auditoría interna, la cual deberá contar con los recursos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Como excepción, la Contraloría podrá disponer, por vía reglamentaria o por disposición singular, los casos en que no se justifique la existencia de una auditoría interna.

Las auditorías internas, como parte del sistema de control y fiscalización que regula la ley y del cual la Contraloría es rector (artículo 1 de la Ley Orgánica), tienen una importancia cardinal en el cumplimiento de las funciones de control y fiscalización de la Hacienda Pública y del logro de los fines de dicho sistema. En ese sentido, a la Contraloría se le otorgan una serie de potestades orientadas al logro de tales fines, entre ellas la emisión de disposiciones de acatamiento obligatorio a los distintos componentes del sistema, dentro de los cuales se encuentran las unidades de auditoría interna y la administración activa.

En razón de ese carácter fundamental de las auditorías internas para el adecuado control y fiscalización de la Hacienda Pública, y en aras del debido logro del objeto de la actividad de auditoría interna, en la Ley Orgánica citada, de acuerdo con criterios técnicos y doctrinarios^{3/4} reconocidos a nivel internacional por organismos competentes en la materia^{3/4}, se preceptúan garantías indispensables para el cumplimiento a cabalidad de las funciones de auditoría interna. Dentro de dichas garantías se contemplan las relativas a la independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa, el nombramiento del auditor y subauditor por tiempo indefinido y su dependencia orgánica del máximo jerarca (artículo 62), y el procedimiento agravado para suspender o destituir a dichos titulares (artículo 15). La inobservancia de alguna de las condiciones citadas, o de otras contenidas en dicha Ley, propician la existencia de situaciones que menoscaban el ejercicio de la auditoría interna, pues, fundamentalmente, se compromete la objetividad de esa labor, lo que incide directamente, entre otros, en la calidad, la debida cobertura y continuidad de

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

la fiscalización integral de la entidad a la que pertenece esa unidad, todo ello en detrimento del logro de su objeto y de los objetivos organizacionales, y, en consecuencia, de los fines del sistema de control y fiscalización al que pertenecen.

Esta normativa, por tutelar un interés fundamental como es la debida tutela de la Hacienda Pública y por no incidir en el ámbito de organización interno de la Universidad de Costa Rica indispensable para el debido cumplimiento de sus objetivos, pertenece a ese ámbito de legalidad dentro del que se encuentra inmerso esa institución. Al igual que una institución autónoma tiene independencia administrativa y no por ello puede sustraerse de la aplicación de las disposiciones referentes a su debida fiscalización y consecuentemente a las normas que regulan el nombramiento de sus auditores internos, la Universidad de Costa Rica, con fundamento igualmente en esa autonomía administrativa, no puede pretender su desaplicación. En ese sentido, en congruencia con las necesidades de tutela de la disposición de fondos públicos y con los parámetros constitucionales que aseguran la autonomía administrativa, política y organizativa a favor de las Universidades estatales, la normativa en referencia no afecta en forma directa el cumplimiento de los fines de estos centros de enseñanza y que es la razón última para reconocer su autonomía. Además, desde una perspectiva constitucional, es una interpretación que debe privar en razón del evidente interés público sobre el que se fundamentan las competencias de esta Contraloría. Incluso, desde un punto de vista de la jerarquía normativa, la Ley Orgánica prevalece sobre el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, de ahí que en caso de conflicto debe prevalecer la primera de ellas.

Con fundamento en estas consideraciones, es nuestro criterio que no resulta procedente nombrar al Contralor de la Universidad de Costa Rica por tiempo definido.

B) *Oficio No. DI-CR-234 16 de junio, 2003* de la Contraloría dirigido a la Universidad de Costa Rica. Asunto: aplicación de la Ley General de Control Interno a la Universidad de Costa Rica.

No obstante lo expuesto anteriormente, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de la Procuraduría General de la República y de esta Contraloría General de la República, han advertido que la autonomía universitaria no debe ser interpretada en el sentido de que se considere que los entes universitarios estatales están

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico, toda vez que dichas entidades de educación superior se encuentran inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

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

Una vez aclarado el punto en relación del sometimiento de la Universidad de Costa Rica a las leyes dictadas por la Asamblea Legislativa, siempre y cuando como se indicó no se refieran al cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados estos centros de educación, se puede determinar el ámbito de aplicación de la Ley General de Control Interno, particularmente si esta ley le es aplicable a los centros universitarios.

Así tenemos que el artículo 1° de la Ley General de Control Interno regula dentro de su ámbito de aplicación y contenido que *“esta ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.”*

Es por ello que para determinar si los entes universitarios, concretamente en la consulta en estudio la Universidad de Costa Rica, se encuentra sometida a esta ley, cabe preguntarse si son sujetos de la fiscalización de la Contraloría General de la República, lo cual se encuentra estipulado en el numeral 4 de nuestra Ley Orgánica:

La Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

Este tema ha sido ampliamente discutido y resuelto por este Órgano Contralor, indicando claramente, de conformidad con el numeral supra transcrito, que la Universidad de Costa Rica, es un ente integrante de la Hacienda Pública, y por lo tanto está bajo la fiscalización de esta Contraloría General.

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Al respecto, en el **oficio N° 16204-95 del 12 de diciembre de 1995** se indicó lo siguiente:

La Contraloría General sí tiene facultad para fiscalizar a los entes universitarios, es decir, son sujetos de fiscalización de la Contraloría y en consecuencia, les resulta aplicable la Ley de General Control Interno.

De lo expuesto se concluye que la Ley General de Control Interno si es de aplicación a la Universidad de Costa Rica, para lo cual no necesita ningún acuerdo de las Autoridades Universitarias, que ratifique o indique la sujeción al mencionado cuerpo legal.

Es por lo anterior que, desde la entrada en vigencia de la Ley en mención, los funcionarios de Auditoría Interna de la Universidad, debieron empezar a cumplir con la misma, lo cual incluye las prohibiciones allí contenidas. Concretamente a partir del 4 de setiembre del año pasado, los funcionarios de dicho departamento tuvieron que dejar de prestar sus servicios profesionales a nivel privado, en caso contrario estarían violentando las prohibiciones contenidas en el artículo 34 y podrían ser objeto de las sanciones y responsabilidades que estipula el capítulo V de la ley. Aspecto, que corresponde vigilar adecuadamente al Auditor Interno y al Consejo Universitario de esa Universidad de Costa Rica.

C) Oficio No. DI-CR-356 del 27 de agosto, 2003 de la Contraloría a la Procuraduría

La Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y esta Contraloría General de la República han advertido, que la autonomía con que cuentan las universidades estatales, no puede asimilarse o interpretarse de forma tal, que se considere a dichos entes, aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico como un todo normativo, toda vez que sin lugar a dudas dichas entidades de educación superior se encuentran inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

Por lo tanto es claro que las universidades están sometidas a aquellas disposiciones legales que afectan, en igual forma a todos los demás destinatarios de las mismas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de situaciones comunes a dichos sujetos

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

que precisamente escapan o no están comprendidas, dentro de su especialización funcional, pese a que de manera indirecta llegarán a interferir con la prestación de su servicio y su organización.

Una vez aclarado el tema de la autonomía universitaria, sus límites y específicamente el sometimiento de la Universidad de Costa Rica a las leyes dictadas por la Asamblea Legislativa; siempre y cuando como se indicó, no se refieran al cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados estos centros de educación.

Es con base en lo anterior, que el criterio de esta Contraloría General de la República ha sido reiterativo en el cumplimiento del numeral 31 de la Ley General de Control Interno y del artículo 62 de su Ley Orgánica, que estipulan la obligación de que el Auditor y Subauditor Internos se contraten a tiempo indefinido; normas que no tienen como objeto regular la relación laboral en el ámbito administrativo y organizacional, materia que de conformidad con el ordenamiento jurídico es resorte exclusivo de la Universidad de Costa Rica.

El artículo 31 de la Ley General de Control Interno no viola la Constitución Política en virtud de que no interviene en lo esencial de la autonomía universitaria, en virtud de que la disposición en comentario no se dirige a aspectos de educación superior, sino que pretende entre otros, como ya se dijo garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de la labor de la Auditoría Interna, en aras de un adecuado control de los sistemas de control interno y del manejo de los fondos públicos.

VII. POSICIONES DE LA OFICINA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

1. *Posición histórica de la Oficina Jurídica*

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

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

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

OJ-33-80: Cuanto a la necesaria consulta al Archivo Nacional previo a la supresión de documentación por parte de la Universidad.

OJ-186-90: Se resalta como la autonomía constitucional con que cuenta la Universidad de Costa Rica no le permite reglamentar aspectos contrarios a lo estipulado por la Ley General de la Administración Pública.

OJ-84-80: Este pronunciamiento señala expresamente la obligatoriedad de acatamiento de los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, teniendo en consideración que la autonomía con que cuenta la Universidad tiene sus límites establecidos en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

OJ-38-80: Aplicación de la Ley del sueldo adicional de servidores en instituciones autónomas.

OJ-33-80: Con respecto a la jornada máxima en el caso de los médicos, se establece la aplicación de la Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos.

2. *Posición reciente de la Oficina Jurídica*

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

OJ-0498-2005 del 12 de abril del 2005

“... No se trata de que la Universidad de Costa Rica tenga, ahora, el capricho de querer salirse del régimen general aplicable a las instituciones estatales. No se trata de que quiera ejercitar indebidos privilegios. De lo que se trata es de constatar, como

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

verdaderamente sucede, que la Universidad de Costa Rica no se encuentra incluida dentro de ese régimen general. Ostenta, no cabe duda alguna, una situación particular o especial que no puede confundirse con el régimen general de las instituciones estatales, ni ser absorbida por él. No se trata de que quiera salirse de él, sino que se trata de que nunca ha estado dentro de tal régimen general”.

OJ-1073-2006 del 22 de agosto del 2006

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

OJ-29-2007

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

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

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Véase en igual sentido los oficios de la oficina Jurídica: OJ-460-2005, OJ-544-2005, OJ-631-2005, OJ-654-2005, OJ-963-2005, OJ-1811-2005, OJ-1877-2005 (Carla López y Wagner Cascante, *in toto*).

VIII. LEY DE CONTROL INTERNO No. 8292 DEL 2002

a) *Resolución R-CO-91-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República relativa a los lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos.*

1. ASPECTOS GENERALES

Propósito de los lineamientos. Los lineamientos dispuestos en este documento proporcionan un estándar mínimo que debe ser atendido en la definición de los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos en los respectivos manuales institucionales que regulan el nombramiento de esos puestos. Asimismo, establece los requisitos para gestionar ante la Contraloría General el trámite relativo a los nombramientos en forma interina y por tiempo indefinido.

1.1. Ámbito de aplicación de los lineamientos. Estos lineamientos son de carácter obligatorio para todos los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, No. 8292 del 31 de julio de 2002.

2.2.c. El nombramiento por tiempo indefinido tiene por objeto que el trabajador realice actividades permanentes de auditoría en la institución, a la cual sirve. Dicho nombramiento solo se podrá efectuar mediante concurso público, permitiendo la participación de todos los oferentes interesados, sean o no funcionarios de la institución promotora. El proceso concursal realizado requerirá la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, conforme a las regulaciones que se detallan en estos lineamientos. Una vez hecho el nombramiento definitivo cesará cualquier recargo o nombramiento interino efectuado para esas mismas funciones.

5.1. Rechazo ad portas. La Contraloría General de la República, dentro del plazo de diez días hábiles, rechazará ad portas, las solicitudes de aprobación de procesos de nombramiento de auditor o subauditor interno a *plazo indefinido* que no cumplan con lo dispuesto en estos lineamientos.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

III. Estos lineamientos son de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a su fiscalización y prevalecerán sobre cualquier disposición que en contrario emita la Administración.

b) *Resolución R-C0-93-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República relativa a Directrices relativas al reglamento de organización y funcionamiento de las auditorías internas del sector público.*

1.2. *Ámbito de aplicación.* Estas directrices son de carácter obligatorio para todos los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, No. 8292.

2.6. *Aprobación del reglamento por parte de la Contraloría General de la República*

Una vez aprobado por el jerarca el reglamento, el auditor interno contará con un plazo de quince días hábiles para presentar a la Contraloría General de la República esa normativa para su aprobación.

La aprobación del órgano contralor, se otorgará con base en una certificación que presente el auditor interno indicando que el documento aprobado por el jerarca cumple con las presentes directrices y demás normativa aplicable, junto con copia certificada del reglamento aprobado. Lo anterior, sin demérito de la fiscalización posterior que corresponda.

Para esta aprobación la Contraloría General contará con un plazo de treinta días hábiles.

4.1. *Obligatoriedad de las directrices.* La presente normativa es de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno, Nro. 8292, y prevalecerá sobre cualquier disposición en contrario que hayan emitido o emitan la administración, la auditoría interna u otras instituciones de control.

c) *Reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria de la Universidad de Costa Rica*

Este reglamento se aprobó por el Consejo Universitario en la sesión 5287 del 17 de setiembre del 2008, publicado en La Gaceta Universitaria 34- 2008 del 17 de octubre del 2008.

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Indicaremos varios de sus artículos, de acuerdo a su utilidad en este apartado VIII:

Artículo 1. *El presente Reglamento regula la organización, objetivos, funciones, obligaciones y potestades de la Oficina a de Contraloría Universitaria, así como los deberes y responsabilidades del personal de la Oficina, en su labor. Además, regula aquellos deberes y responsabilidades que asume el personal universitario para facilitar el ejercicio de la función de auditoría interna y atender sus resultados, según corresponda.*

Artículo 2. *La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce la función de auditoría interna en la Universidad de Costa Rica, en concordancia con el principio constitucional de autonomía.*

Esta Oficina depende directamente del Consejo Universitario y goza de autoridad para decidir sobre su gestión técnica.

Artículo 3. *La Oficina de Contraloría Universitaria tiene como objetivo velar por la buena administración de la Institución y fiscalizar el apego de la gestión administrativa universitaria a la normativa que la regula.*

Artículo 4. *La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce su acción sobre las actividades y funciones, objeto de su competencia, que realizan las distintas unidades de la Universidad. Además, cuando la normativa así lo establezca, puede ejercer su gestión sobre otras entidades u organizaciones que, por su relación con la Institución, lo amerite.*

Artículo 5. *El ámbito de acción de la Oficina de Contraloría Universitaria comprende, principalmente, el campo de la administración referida a la Universidad de Costa Rica. Puede incursionar en otros campos, si se le requiere, con el fin de evaluar otro tipo de actividades de apoyo a la academia o a la Institución en general.*

Artículo 30. *El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o la Subcontralora serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años, en votación secreta y por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.*

Estas personas continuarán nombradas por períodos iguales, salvo que, en votación nominal no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Órgano Colegiado, se acuerde lo

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

contrario, cuando medie causa justa. El nombramiento para un nuevo período se realizará en los treinta días hábiles anteriores al vencimiento del período establecido, previa evaluación de su gestión. El Consejo Universitario realizará la evaluación con criterios técnicos propios del puesto que ocupan dichas personas.

Artículo 31. *El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o Subcontralora pueden ser removidos de sus cargos, por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Consejo Universitario, previo levantamiento del expediente que demuestre una causa justa. Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República.*

d) Nota del Contralor interino de la Universidad de Costa Rica remitida a la Contraloría General de la República. 02 de diciembre del 2008.

Este funcionario le envía, mediante oficio OCU-R-201-2008, a la Contraloría General, CGR, el reglamento aprobado por el Consejo Universitario, UCR, el 17 de setiembre del 2008, de conformidad con el *lineamiento 2.6* de esa Contraloría, CGR, para lo que corresponda.

Por mi parte, indico que la referencia 2.6 no pertenece a la *Resolución R-CO-91-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República relativa a los lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos*; sino a la *Resolución R-CO-93-2006 del 17 de noviembre del 2006, de la Contraloría General de la República relativa a Directrices relativas al reglamento de organización y funcionamiento de las auditorías internas del sector público.*

e) Respuesta con fecha 29/01/09, oficio 1145, DAGJ- 0133- 09, de la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la CGR a la nota enviada por el auditor interino de la UCR de fecha 02/ 12/ 08, supracitada.

Esta División contralora de la CGR, afirma que no le da al reglamento citado de la UCR, la aprobación por parte de la CGR, dado que no se cumple con lo que mandan los artículos 31 de la Ley de control interno, LCI, y 62 de la Ley orgánica de la CGR.

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

Art. 31: Ley de control interno
El jerarca nombrará por tiempo indefinido al auditor y al subauditor internos

Art. 62: de la LOCGR
El auditor y el subauditor serán nombrados por tiempo indefinido

Reglamento Oficina de Auditoría Universitaria

Art. 30: *El (la) contralor(a) y (la) subcontralor(a) serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años*

Art. 31: *El(la) contralor(a) y el(la) subcontralor(a) pueden ser removidos por el Consejo Universitario... Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República*

Esta división contralora de la CGR, sostiene que no aprueba el reglamento universitario citado, por cuanto la Universidad de Costa Rica forma parte de la hacienda pública y por ende está bajo el control de la entidad fiscalizadora, CGR; y, de la ley de control interno, aplicándosele las decisiones de esta CGR en materia de su competencia.

Esta repuesta la otorga dicha División contralora de la CGR, al contralor interino de la UCR, el cual fue el que remitió el mencionado reglamento de esta universidad a la CGR.

Por su parte, el contralor interino de la UCR, remite esa repuesta de la citada División contralora de la CGR, al Consejo Universitario de la UCR, con fecha 11 de febrero del 2009.

Opinión personal

Informo que durante el año del 2008, el Consejo Universitario conformó una comisión especial sobre el tema de la *autonomía constitucional universitaria pública*, de la cual he formado parte, siendo su Coordinadora la actual Directora de este Consejo, Máster Ivonne Robles Mohs.

Considero que, la Universidad de Costa Rica tiene una naturaleza jurídica de institución autónoma e independiente dada por la Carta Magna, de acuerdo a su numeral 84 que afirma que:

la Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.

De acuerdo con este mandato constitucional, las universidades públicas se pueden dar su propia organización y gobierno propios.

En este sentido, las universidades citadas, pueden darse el reglamento organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria.

Esta Oficina contralora forma parte de la estructura organizacional de esta universidad.

De ahí que el numeral 2 de ese reglamento, manda que tal Oficina Contralora Universitaria, ejerce la función de auditoría interna, en concordancia con el principio constitucional de autonomía. Y, los numerales 30 y 31 atañen al nombramiento y remoción de los jefes de esta Contraloría o Auditoría universitaria.

Las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa están sujetas y subordinadas a la Carta Magna, de tal modo que la *ley de control interno* está subordinada al mandato constitucional de la autonomía e independencia de las universidades públicas (artículo constitucional 84).

Las universidades públicas están sujetas a la fiscalización y controles de la hacienda pública, siempre y cuando se respete la autonomía e independencia constitucional propias de estos entes públicos, al tenor del artículo citado 84.

Existe una relación estrecha entre las funciones académicas, docentes, de acción social y de investigación, por un lado; y, por otro, aquellas relativas a la fiscalización de la auditoría. Estas funciones no se han confeccionado para entorpecer, obstaculizar o impedir las funciones esenciales de la universidad pública. El papel de las fiscalizaciones es llevar a cabo una labor de control de legalidad, buen uso de los recursos públicos y de una sana gestión administrativa.

Así lo precisan los artículos correspondientes del reglamento de esta Oficina Contralora de la UCR:

2. *Su objetivo es velar por la buena administración de la Institución y fiscalizar el apego de la gestión administrativa universitaria a la normativa que la regula.*

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

4. *La Oficina de Contraloría Universitaria ejerce su acción sobre las actividades y funciones, objeto de su competencia, que realizan las distintas unidades de la Universidad. Además, cuando la normativa así lo establezca, puede ejercer su gestión sobre otras entidades u organizaciones que, por su relación con la Institución, lo amerite.*
5. *El ámbito de acción de la Oficina de Contraloría Universitaria comprende, principalmente, el campo de la administración referida a la Universidad de Costa Rica. Puede incursionar en otros campos, si se le requiere, con el fin de evaluar otro tipo de actividades de apoyo a la academia o a la Institución en general.*
6. La Oficina de Contraloría Universitaria deberá:
 - a) *Ser una unidad contralora y asesora.*
 - b) *Tener un carácter constructivo y procurar proteger los intereses de la Institución.*
 - c) *Emitir criterios objetivos, sustentados en su competencia técnica.*
 - d) *Ejecutar su labor en forma independiente de la persona responsable directa de la actividad o del aspecto evaluado.*
 - e) *Procurar un sano equilibrio entre la planificación y el control de las actividades que lleva a cabo la Institución, y su ejecución ágil y oportuna.*
 - f) *Brindar un servicio técnico-profesional en los campos de su competencia.*
 - g) *Procurar una relación amplia y cordial con las personas auditadas.*

Se debe tener presente siempre que el régimen jurídico de las universidades públicas se lo da la Constitución Política, en su numeral citado 84, habiendo la Sala Constitucional delineado ese régimen en el voto ya citado 1313-93 (*que afirma que de acuerdo al artículo 84 de la Constitución Política, la autonomía se refiere a la facultad de organización y de darse el gobierno propio*).

Las demás instituciones públicas (con excepción de las *municipalidades* que también tienen su régimen constitucional de autonomía, al tenor del numeral 170) tienen una subordinación respecto del Poder Ejecutivo, mediante las presidencias ejecutivas y el nombramiento de las juntas directivas respectivas a cargo de ese Poder Central. Existe una subordinación jurídica y política con relación al Poder Ejecutivo.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

Los entes públicos que están fuera del Poder Ejecutivo o Central, son descentralizados; dejaron de ser autónomos a partir de la reforma de 1968 al numeral constitucional 188.

Artículo constitucional 188, a partir de 1949 y *antes* de la reforma de 1968:

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

Artículo constitucional 188 *después* de la reforma de 1968:

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

En la letra la reforma de 1968 dejó la palabra “*autónomas*” (incluso en el título constitucional XIV) pero sustancialmente se les transformó en descentralizadas, subordinadas al Poder Ejecutivo.

Esta tendencia centralizadora, de contra-reforma respecto de la reforma de la Carta Magna de 1949, se reformó con la emisión de la ley 4646 del 29 de octubre de 1970, llamada del 4/3, porque legalizó que de los 7 miembros de las juntas directivas de esas instituciones descentralizadas fueran 4 del gobierno en ejercicio y 3 del partido opositor mayoritario. A su vez se promulgó la ley 5507 del 10 de mayo de 1974, denominadas de presidencias ejecutivas en esos entes descentralizados, nombradas por el Poder Ejecutivo.

Las universidades públicas fueron creadas por la constituyente de 1949, con ese rango y naturaleza constitucional de autonomía y de independencia, para que los poderes políticos, económicos, religiosos, empresariales o de otro tipo, no anulen ni subyugan a los centros de creación del pensamiento y de la investigación. De lo contrario, volveríamos a la Edad Media a revivir la lucha de los centros universitarios de Salerno, París, Praga, Lisboa, Bolonia, Oxford, Cambridge, Salamanca, etc., por la sobrevivencia, libertad y autonomía.

Hay quienes confunden fácilmente, no les importa, desconocen o no toman en cuenta, ese origen histórico de las universidades; y, su

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

naturaleza jurídica y papel en la sociedad. Consideran que las universidades públicas son equiparables a los demás entes públicos descentralizados y subordinados al Poder Ejecutivo, competentes en otras funciones públicas diferentes a las que desarrollan los centros universitarios estatales.

Sin duda, que estas universidades públicas deben tener control y fiscalización, tanto externas como internas, de sus recursos públicos en el marco de su respectivo régimen jurídico constitucional, con el respeto debido y necesario a la constitucional autonomía que poseen.

Por su parte, el numeral 31 de la ley de control interno, No. 8292 del 2002, manda que el proceso de nombramiento a tiempo indefinido del auditor(a) y subauditor(a) lo aprobará o vetará, la Contraloría General de la República, CGR, y el artículo 15 de la ley de la CGR ordena que la destitución o la suspensión que el jerarca de la Administración decidió, tiene que contar con el dictamen previo favorable de la CGR.

En otras palabras esos funcionarios(as) fiscalizadores(as) sólo pueden ser nombrados(as) o destituidos(as) (o, suspendidos(as) si la CGR lo autoriza.

Tanto el artículo 31 de la ley de control interno como el 15 de la ley de la CGR, afirman que el jerarca de la Administración decide el nombramiento o la destitución, pero esta decisión queda sujeta a la autorización de la CGR. A su vez, el reglamento de la oficina de la auditoría o contraloría interna, lo aprueba la CGR (artículo 23 de la ley de control interno).

En los hechos, lo que afirma el artículo 62 de la ley de la CGR: el auditor(a) y subauditor(a), dependen orgánicamente del jerarca—unipersonal o colegiado— de la Administración respectiva donde estos funcionarios(as) trabajan, queda en nada, al tenor de lo que mandan los artículos 31 de la ley de control interno, el 15 de la ley de la CGR, y el 23 de la ley de control interno, ya citados.

En la realidad, la Contraloría General de la República, CGR, es el jerarca efectivo de los funcionarios(as) mencionados; y, la lealtad fáctica, se la deben estos agentes públicos a la CGR. Por ello, es que en el lenguaje de estos funcionarios, fiscalizadores se da la expresión: “somos una extensión de la Contraloría General de la República”, lo

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

cual lo complementan con frases que se repiten como dichas por la propia CGR: *como no se tienen tantos auditores de planta en la CGR, como quisiéramos, lo cierto del caso, es que los auditores de la Administración Pública son brazos de la CGR.*

Respecto de lo anterior, cada cual tendrá su criterio, por que ese tema está sujeto a debate.

Todos los cargos de la dirección política o administrativa de la Administración Pública, tienen plazo limitado. (bajo la observación de que este apartado fue el resultado de una conversación que tuve con el Dr. Hugo Muñoz Quesada el 7 de abril del 2009, a las diez de la mañana. Soy responsable de la redacción que aquí realizo sobre esa conversación, indicando que tanto el Dr. Muñoz como mi persona concordamos en estas ideas; el Dr. Muñoz me ha dado autorización para hacer esta cita).

Los numerales 31 de la ley de control interno; y, 15 y 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República son inconstitucionales por las razones siguientes:

Artículo 31 de la ley de control interno:

el jerarca nombrará por tiempo indefinido al auditor y al subauditor internos.

Artículo 15 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República:

El auditor y el subauditor de los entes u órganos de la hacienda pública son inamovibles.

Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República:

El auditor y subauditor serán nombrados por tiempo indefinido.

El numeral 31 LCI, dice "tiempo indefinido".

El numeral 15 LOCGR, dice "inamovibles" y el numeral 62 de esta ley: "tiempo indefinido".

De acuerdo al artículo 9 de la Constitución Política, el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, *alternativo y responsable.*

Por su parte el numeral constitucional 11, manda que:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, *con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.*

En el Estado costarricense no existe ningún cargo público que sea inamovible, perpetuo o indefinido.

Del Presidente de la República, pasando por los Diputados, Ministros, Magistrados, Contralor o Contralora General de la República y Sub Contralora o Sub Contralor General de la República, Procuradora o Procurador General de la República; alcaldes, regidores municipales, etc., sus nombramientos o cargos están sujetos a plazo, no son inamovibles o perpetuos.

Además, *el numeral constitucional 11* ordena la rendición de cuentas (*accountability*) transparencia y evaluación o control de resultados. Y, las correspondientes responsabilidades administrativa, civil y penal (*voto de la Sala Constitucional 3493-02*).

Tampoco en las universidades públicas existe ningún cargo de dirección que tenga esas características de inamovilidad o perpetuidad (por ejemplo: Rectoría, Vicerreorías, Consejo Universitario, Decanas (os), Directoras (es) de Institutos o Centros de Investigación). Todos estos cargos están sujetos a plazos limitados en el tiempo. Y, todos deben rendir informes sobre su gestión.

La Universidad de Costa Rica, por mandato del *numeral constitucional 84*, puede darse su organización y gobierno, se reitera.

(Indico que la conversación con el Dr. Muñoz llegó hasta este punto).

En virtud del mandato constitucional del numeral 84 citado, el Consejo Universitario promulgó el reglamento de la Oficina de la Contraloría Universitaria. Para lo cual no requiere autorización (*control ex ante*) ni aprobación (control ex post) de la Contraloría General de la República.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

En cumplimiento y concordancia de los numerales constitucionales citados 9, 11 y 84, los artículos 30 y 31 del vigente reglamento contralor universitario manda lo siguiente:

Artículo 30. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o la Subcontralora serán nombrados por el Consejo Universitario, por un período de seis años, en votación secreta y por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

Estas personas continuarán nombradas por períodos iguales, salvo que, en votación nominal no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Órgano Colegiado, se acuerde lo contrario, cuando medie causa justa. El nombramiento para un nuevo período se realizará en los treinta días hábiles anteriores al vencimiento del período establecido, previa evaluación de su gestión. El Consejo Universitario realizará la evaluación con criterios técnicos propios del puesto que ocupan dichas personas.

Artículo 31. El Contralor o la Contralora y el Subcontralor o Subcontralora pueden ser removidos de sus cargos, por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Consejo Universitario, previo levantamiento del expediente que demuestre una causa justa. Esta decisión será informada a la Contraloría General de la República.

Esta disposición es conforme con la Constitución Política (numerales 9, 11 y 84), ya que para nombrar o destituir a los titulares de la contraloría de la UCR, no es necesario –constitucionalmente dicho– contar con la autorización (control ex ante) o aprobación (ex post) de la Contraloría General de la República.

Asimismo, tampoco es constitucionalmente necesario que el reglamento de la Oficina de la contraloría de la UCR, emitido por su Consejo Universitario, sea enviado a la Contraloría General de la República, CGR, para su aprobación, al decir de la resolución R-C0-93-2006, directriz 2.6 ya indicada de la CGR.

Parte de las razones para que los cargos o puestos tengan un plazo limitado en su ejercicio, se anclan en del principio democrático del ejercicio alternativo en el desempeño de esos cargos (numeral

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

constitucional 9). Siendo la evaluación de resultados o de controles acerca del desempeño del cargo *requisito sine qua non* en una real rendición de cuentas (artículo constitucional 11). Y, además, que se da un desgaste en el desempeño de esos puestos, lo cual amerita que los nombramientos tengan plazos limitados y la rendición de cuentas respectiva.

En fin, es un hecho probado que en nuestro sistema político institucional no hay cargos vitalicios, perpetuos, inamovibles o indefinidos, debido a que la Constitución Política no los admite. Todo lo contrario, lo que constitucionalmente es procedente es que todos los cargos de dirección política o administrativa de la cúpula del Estado, incluyendo las universidades públicas y toda la Administración Pública, tiene el ejercicio a plazo limitado de esos puestos públicos.

CONCLUSIÓN

Las universidades públicas de Costa Rica gozan de una autonomía constitucional con el fin de darle una cobertura concordante con los fines asignados a estos entes en los campos de la docencia, investigación y acción social.

El disfrute de este régimen constitucional de cobertura no ha sido pacífico, sino que diversas instancias de derecho público han realizado interpretaciones que lesionan ese régimen de autonomía garantizado por la Carta Magna.

Por diversas razones, las presiones en contra de la universidad pública, como centro de pensamiento y de acción libre, para subordinarlas al poder político, económico, burocrático o de otro orden, siempre hay que tomarlas en cuenta para entender las relaciones universidad pública - sociedad - mercado y Estado.

- a) La autonomía e independencia de las universidades públicas está reconocida en el numeral constitucional 84 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.
- b) La Universidad de Costa Rica tiene competencia otorgada constitucionalmente, según el artículo 84, para promulgar el Reglamento de la Oficina de la Contraloría Universitaria, no

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

siendo necesaria su aprobación –para tener vigencia– por parte de la Contraloría General de la República.

- c) El plazo de nombramiento del auditor (a) o contralor (a) o subauditor (a) o subcontralor (a) internos, es completamente inconstitucional que sea por tiempo indefinido o de modo inamovible, perpetuo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberti, Enoch et al. *Constitución Española. Legislación*, anotada con jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Madrid: Civitas, 2002).
- Alegre, Juan. *En torno al concepto de autonomía universitaria*. (Madrid: Revista Española de Derecho Administrativo, No. 51, 1986).
- La Libertad de Cátedra*. (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 104, 2004).
- Arce, Celin. *La autonomía universitaria en Costa Rica* (San José: revista Iustitia, noviembre-diciembre, Nos. 191-192, 2002, versión digital).
- Bascuñan, Aníbal. *Universidad: cinco ensayos para una teoría de la universidad latinoamericana* Santiago de Chile: ed. Andrés Bello, 1963).
- Bayen, Maurice. *Historia de las universidades* (Barcelona, oikóstau, 1978).
- Bonvecchio, Claudio et al. *El mito de la universidad* (México: Siglo XXI, 1991).
- Castro Vega, Oscar. *Rodrigo Facio Brenes en la Constituyente de 1949* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2003).
- Cedeño, Alvaro. *Administración de la empresa* (San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1988).
- Cheves, Nazira; y, Carlos Araya (coordinadores). *Constitución Política de Costa Rica*. Comentada (México: McGraw-Hill, 2001).
- Del Mazo, Gabriel. *La reforma universitaria* (Buenos Aires: Imprenta Ferrari, Federación Universitaria de Buenos Aires, Círculo Médico Argentino, 3 tomos, 1926).
- Díaz, Roberto. *La reforma universitaria de Córdoba* (Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala, 1971).
- Fernández, Juan. *Diccionario jurídico* (Navarra: Aranzadi, 2002).
- Fernández, Tomás-Ramón. *La autonomía universitaria: ámbito y límites* (Madrid: Civitas, 1982).

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

- Galdames, Luis. *La universidad autónoma* (San José: Borrásé, 1935).
- García, Jorge. *La autonomía universitaria en América Latina* (México: UNAM, 1977).
- García, Sergio. *La autonomía universitaria en la constitución y en la ley* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005).
- Garita, Luis. *La universidad un gran centro de pensamiento* (San José: Universidad de Costa Rica, 1990).
- González, Yamileth et al. *Historia de la educación superior en Costa Rica* (San José: Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica, 1991).
- Educación y Universidad* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2006).
- Hernández, Rubén. *El Derecho de la Constitución* (San José: Juricentro, Vol. II, 1994).
- Derecho Procesal Constitucional* (San José: Juricentro, 2001).
- Constitución Política de Costa Rica. Comentada y anotada* (San José: Juricentro, 1998).
- Herrera, Luis Guillermo. *La autonomía universitaria y la inconstitucionalidad de las disposiciones generales de la Ley de presupuesto de 1980 y del reglamento ejecutivo 10042-OP* (San José: Revista Judicial, No. 18, 1980).
- Herrera, Rosalía; María Rodríguez. *Universidad y reformismo en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1994).
- Imprenta Nacional. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949* (San José: Imprenta Nacional, 3 tomos, 1957).
- Jinesta, Ernesto. *Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública* (San José: revista Iustitia, Nos. 166-167, 2000).
- Kohan, Néstor. *Deodoro Roca, el hereje* (Buenos Aires: Biblos, 1999).
- Kourganoff, Vladimir. *La cara oculta de la universidad* (Buenos Aires: Siglo Veinte, 1973).
- Leguina, Jesús; Luis Ortega. *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria* (Madrid: Revista Española de Derecho Administrativo, No. 35, 1982).
- López, Karla; y, Wagner Cascante. *La autonomía universitaria: sus alcances y sus límites* (San José: Universidad de Costa Rica. Colegio de Abogados, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 113, 2007).
- López-Jurado, Francisco. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional* (Madrid: cuadernos Civitas, 1991).

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

- López, Luis. *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000).
- López, Olivier; Víctor Sánchez. *Diccionario Civil Electoral Costarricense* (San José: Universidad de Costa Rica, 2003).
- Macaya, Gabriel et al. *La Universidad de Costa Rica y los proyectos de reforma al sistema educativo nacional* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 1997).
- Mariategui, José Carlos. *La reforma universitaria* (México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980).
- Michelena, Héctor; y, Heinz Sonntag. *Universidad, dependencia y revolución* (México: Siglo XXI, 1971).
- Molina de Lines, María et al. *Antecedentes y creación de la Universidad de Costa Rica* San José: Universidad de Costa Rica, 1980).
- Monge Alfaro, Carlos. *Universidad e historia* (San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1978).
- Mora, Jorge. *Universidad y sociedad en el Siglo XXI* (Heredia: EUNA, 2000).
- Muñoz Quesada, Hugo. *La autonomía universitaria* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 37, 1979).
- Nieto, Alejandro. *La tribu universitaria* (Madrid: Tecnos, 1985).
- Novoa, Eduardo. *La Universidad latinoamericana y el problema social* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978).
- Nudelman, Ricardo. *Diccionario de política latinoamericana contemporánea* (México: Océano, 2007).
- Ortega y Gasset, José. *Misión de la universidad* (Madrid: Revista de Occidente, 1965).
- Ortiz Ortiz, Eduardo. *La autonomía universitaria costarricense* (San José: Revista de Ciencias jurídicas, No. 8, 1966).
- Ramírez, Marina; y, Elena Fallas. *Constitución Política de Costa Rica. Anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional* (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2 tomos, 1999).
- Réborá, Luis et al. *La reforma universitaria, 1918-1988*. (Buenos Aires: ed. Legasa, Universidad nacional de Córdoba, 1989).
- Ribeiro, Darcy. *La universidad necesaria* (Buenos Aires: Galerna, 1967).
- Rodríguez, Pablo. *Derechos fundamentales* (San José: Juricentro, 2001).
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. *La social democracia en Costa Rica* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 1982).
- La contratación pública* (San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, 2003).

ROMERO-PÉREZ: El Derecho Constitucional y la Universidad de Costa Rica

La contratación administrativa (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2002).

La generación eléctrica privada en Costa Rica (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 104, 2004).

Derecho Administrativo General (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2002).

El servicio público (San José: Universidad de Costa Rica, 1983).

Derecho Administrativo y Estado Costarricense (San José: Universidad de Costa Rica, 1984).

El régimen de autonomía constitucional de las universidades públicas (San José: Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, 2004).

Rubio Llorente, Francisco et al. *Derechos fundamentales y principios constitucionales* (Barcelona: Ariel, 1995).

Ruiz, Angel. *Universidad y sociedad en América Latina* (San José: Flacso, 1995)

La educación superior en Costa Rica (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).

El destino de Costa Rica y la educación superior (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).

El Siglo XXI y el papel de la universidad (San José: Universidad de Costa Rica, Conare, 2001).

Sánchez, Luis. *La universidad actual y la rebelión juvenil* (Buenos Aires: Losada, 1960) *La universidad latinoamericana* (Buenos Aires: Impala, 1949).

Sobrado, Luis Antonio; Jaime Tischler. *La autonomía universitaria: contexto histórico, descentralización y Universidad de Costa Rica* (San José: tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985).

Solís, Román. *Autonomía universitaria y legalidad* (San José: en el libro conmemorativo de los 150 años de la creación de la Facultad de Derecho, 1843-1993, Universidad de Costa Rica, 1993).

Sosa, Francisco. *El mito de la autonomía universitaria* (Madrid: Cívitas, 2004).

Tamayo, Rolando. *La universidad epopeya medieval* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987).

Tinoco, Luis Demetrio. *La Universidad de Costa Rica. Trayectoria de su creación* (San José: Editorial Costa Rica, 1983).

Tunnermann, Carlos. *60 años de la reforma universitaria de Córdoba, 1918-1978* (San José: Educa, 1979).

Historia de la universidad en América latina: de la época colonial a la reforma de Córdoba (San José: Educa, 1991) *Educación superior de cara al Siglo XXI* (San José: ed. Mirambell, 1999).

Estudio sobre la teoría de la Universidad (San José: Educa, 1983).

Revista de Ciencias Jurídicas N° 119 (107-154) mayo-agosto 2009

Vargas, Jorge; Alexander Cox. *Evolución histórica de las oportunidades académicas en la educación superior de Costa Rica, 1824-1995* (San José: Oficina de Planificación de la Educación Superior, 1996).

Vedel, Georges. *La experiencia de la reforma universitaria francesa* (Madrid: Cívitas, 1978).

NORMAS JURÍDICAS:

Constitución Política de Costa Rica

Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica

Ley General de la Administración Pública

Ley de la contratación administrativa

Ley de control interno

Ley de administración financiera y presupuestos públicos

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

DOCUMENTOS:

La Gaceta universitaria, 1918-1919. Argentina: Universidades de Buenos Aires, Nacional de Córdoba, Nacional de La Plata, Nacional del Litoral, Nacional de Tucumán (Buenos Aires: EUDEBA, 2008).

Compendio de normativa universitaria (San José: Oficina Jurídica. Universidad de Costa Rica, 2006).

Recopilación de jurisprudencia constitucional sobre la Universidad de Costa Rica (San José: Oficina Jurídica. Universidad de Costa Rica, 2000).

Estudio sobre la autonomía universitaria, elaborado por el grupo de estudiantes de la Maestría en Derecho Público, de la Universidad de Costa Rica, abril del 2003.