

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021

Señoras y señor

Guiselle Cruz Maduro, Ministra, Ministerio de Educación Pública
Elián Villegas Valverde, Ministro, Ministerio de Hacienda
Paola Vega Castillo, Ministra, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra, Ministerio de Planificación y Política Económica
Geannina Dinarte Romero, Ministra, Ministerio de la Presidencia
Comisión de Enlace

Estimadas señoras y señor:

Nos referimos al comunicado oficial remitido por el señor Allan Salazar Salazar del Departamento de Servicios Financieros a Terceros de la Tesorería Nacional mediante correo electrónico remitido el pasado 7 de enero de 2021, por el que se nos comunica la decisión unilateral adoptada para ampliar la cobertura del principio de Caja Única a partir de la segunda quincena de diciembre de 2020, acreditando a partir de esa fecha las transferencias del FEES en cuentas de Caja Única de cada una de las Universidades y entes beneficiarios.

Las instituciones de educación superior universitaria estatal que conformamos el Consejo Nacional de Rectores por este medio comunicamos nuestra oposición total contra la decisión comunicada, por considerarla violatoria de régimen de nuestra independencia constitucional en materia de administración, gobierno, política y económica, según procedemos a explicar:

El artículo 185 de la Constitución Política establece el principio de caja única del Estado, como un fondo único administrado por la Tesorería Nacional con finalidad de que sea la única instancia que pueda percibir fondos que deban ser ingresados a las arcas nacionales, así como para pagar con ellas las obligaciones a cargo del Estado. Este artículo dispone:

“Artículo 185.- La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.”

Por su parte la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley Nº 8131) en su artículo 66 lo define:

“Artículo 66 – Caja Única

Todos los ingresos que perciba el Gobierno de la República entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda.

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 2 de 15

Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual.”

Por el principio de Caja Única los ingresos que percibe el Gobierno de la República y que administra la Tesorería Nacional se mantienen en un fondo único y son girados mediante una programación que se aprueba al efecto, en cumplimiento de los artículos 60 y 61 de la Ley N° 8131.

Debe notarse que la Tesorería Nacional mantiene potestades constitucionales sobre “*los ingresos que perciba el Gobierno de la República entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de esta Ley, cualquiera que sea la fuente*”. Esto es, la Tesorería Nacional no posee potestades de administración sobre los recursos que no se encuentren incorporados a dicho fondo único, como son los que conforman el fondo constitucionalmente separado, perteneciente a las instituciones de educación superior universitaria estatal citadas en el inciso d) del artículo 1° de la Ley N° 8131.

Las instituciones universitarias estatales gozan de un régimen especial establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, caracterizado por la independencia que se les garantiza en materia de administración, gobierno y planificación sobre sus propios recursos financieros y patrimonio en general. El artículo 84 dispone que poseen y operan bajo independencia funcional y capacidad jurídica plenas. La garantía constitucional comprende el gozar de:

- Independencia para el desempeño de sus funciones,
- Plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones,
- Plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios. Agrega que
- El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

Esta capacidad constitucional para contraer obligaciones en forma directa e independiente del Estado implica que los fondos universitarios aplicados al pago de obligaciones se imputan a estas mismas instituciones y en ningún supuesto se refieren a “pagos a cargo del Estado”, que es el supuesto al que se refiere el artículo 185 transcrito y que demanda el uso del régimen de Caja Única. La potestad de administración y gobierno de las instituciones universitarias sobre su propio patrimonio y recursos financieros es plena y no requiere para su ejercicio invocar la “*facultad legal para pagar a nombre del Estado*”, razón por la que tampoco se requiere la intervención de la Tesorería Nacional. El presupuesto universitario se mantiene como un fondo independiente del artículo 185 citado.

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 3 de 15

El artículo 85 constitucional determina la obligación del Estado de dotar de patrimonio propio a las instituciones de educación superior universitaria estatal mediante la generación de rentas propias para estas instituciones, así como para la creación y mantenimiento de un fondo especial para su financiamiento, constitucionalmente separado. Este artículo dispone en lo que aquí interesa:

“El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, 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 Educación Superior Estatal (). El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o 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. (...). (*) FEES*

*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. (**)(PLANES)*

(...) 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. (...)

El texto constitucional claramente dispone que las rentas que traslada el Estado en ejecución de lo dispuesto por el artículo 85 constitucional no están dirigidas al financiamiento de ninguna institución universitaria en particular sino a dotar de patrimonio al FEES, que está constitucionalmente separado y es independiente del fondo único de Tesorería Nacional, único fondo sobre el que posee potestad de gobierno y administración.

Por este motivo el giro del FEES no puede ser visto ni tratado como una transferencia presupuestaria ordinaria bajo la titularidad de una institución en particular, ya que estos giros tienen una finalidad patrimonial constitucional: están dirigidos al mantenimiento de un fondo universitario, constitucionalmente definido, sujeto a las siguientes condiciones de administración:

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 4 de 15

1. Los giros del FEES deben ser realizados en dozavos, esto es, por tractos completos.
2. Su administración está constitucionalmente fuera del ámbito de la Tesorería Nacional, que administra un fondo único no universitario.
3. Los giros destinados al FEES no pueden ser abolidos ni disminuidos. La falta de giro del FEES implica una disminución de rentas del FEES.
4. La Tesorería Nacional no tiene competencia constitucional para determinar la titularidad institucional a la que deba destinarse ninguna porción del FEES.

El artículo 85 de la Carta Magna establece además una autorización expresa y directa en favor de las instituciones universitarias a fin de que tengan la capacidad de originar rentas propias, de su dominio y pertenencia, que administran y gobiernan bajo su potestad de independencia de administración y gobierno, separado de las normas que rigen el fondo único de Tesorería Nacional. Estas rentas propias, generadas por las instituciones universitarias estatales, no deben ser ingresadas a la Caja Única del Estado ni quedan bajo la administración y gobierno de la Tesorería Nacional.

Los fondos públicos universitarios están sometidos en cuanto a su generación, administración, planificación y ejecución, a la plena capacidad jurídica que poseen las instituciones universitarias en materia de administración y gobierno. Y para el ejercicio de esta capacidad jurídica plena, no requieren de la “*facultad legal para pagar a nombre del Estado*” vinculado al fondo único de Tesorería Nacional, que es al que se refiere el artículo 185 constitucional, inaplicable a su régimen de administración y gobierno en el ámbito financiero.

Todo recurso financiero que la Tesorería Nacional mantenga bajo su custodia en Caja Única forma parte de un fondo único afectado y sometido a sus potestades constitucionales y legales, pues al ser potestades públicas son irrenunciables e imprescriptibles (artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública). Pero de la misma forma, la capacidad jurídica plena de gobierno y administración universitaria es irrenunciable e imprescriptible. En consecuencia, no sería jurídicamente posible mantener rentas del FEES bajo la potestad de administración de la Tesorería Nacional sin que ello implicara una disminución de las rentas FEES, una violación al contenido y alcance de las potestades de autogobierno y autoadministración que la Constitución Política garantiza a las instituciones de educación superior universitaria estatal y una violación al régimen de administración de recursos previsto en el artículo 85 constitucional, derivando de todo ello una clara inconstitucionalidad.

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 5 de 15

Debe recordarse que la titularidad de los recursos destinados a cada institución de educación superior universitaria estatal está referida a fondos provenientes del FEES y no del fondo único de Tesorería Nacional. A esta Tesorería tampoco compete administrar financieramente ni definir las prioridades del Plan Nacional de la Educación Superior Universitario Estatal (PLANES) que es el destino constitucional fijado para estos fondos FEES. No compete constitucionalmente a la Tesorería Nacional definir las prioridades ni programar el gasto público universitario requerido para la adecuada atención del PLANES.

No estamos en el presente caso ante una transferencia presupuestaria de recursos financieros en favor de una institución pública que tenga definida una renta por norma de rango legal, según la regulación contenida en el artículo 43 de la Ley N° 8131, que se complementa por lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635, título IV, responsabilidad fiscal de la República) que indica:

“ARTÍCULO 23- Criterios para la asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias atendiendo los siguientes criterios:

- a) Las prioridades del Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo.*
- b) Los compromisos establecidos en la programación plurianual.*
- c) El fin social de la institución beneficiada en la prestación de servicios públicos de beneficio colectivo como juntas de educación, asociaciones de desarrollo y asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunal.*
- d) El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales.*
- e) La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto.*
- f) Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado.*
- g) La disponibilidad de recursos financieros.*
- h) Las variaciones en el índice de precios al consumidor.*
- i) El efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos.*
- j) Otros criterios que utilice la Dirección General de Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales.”*

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 6 de 15

El artículo 85 constitucional crea el deber estatal de generar y entregar a las instituciones universitarias rentas destinadas a constituir su patrimonio y a dotar de recursos para el cumplimiento del PLANES, por lo que dichos aportes estatales poseen un destino específico expresamente dispuesto en la Constitución Política, quedando excluidos de la aplicación del artículo 23 del Título IV de la Ley 9635 según lo dispuesto en su artículo 25 que, en lo que interesa, indica:

“Artículo 25- Gestión administrativa de los destinos específicos.

*En el caso de los **destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política**, ... el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esta ley.” (Énfasis no del original).*

Por esta razón tampoco se podría pretender legitimar la inclusión de dichos aportes en el fondo único administrado por la Tesorería Nacional invocando los artículos 23 y 25 de la Ley N°9635. De mantenerse la retención ilegítima de las rentas patrimoniales del FEES en el fondo único administrado por la Tesorería Nacional, se generará la obligación del Estado de indemnizar a estas instituciones universitarias, tanto en cuanto a la restitución de las rentas del FEES no giradas o retenidas, así como al reconocimiento y pago de los intereses sobre dichas sumas al tipo legal. Lo anterior sin considerar las consecuencias jurídicas derivadas de haber impedido a las autoridades de gobierno universitario el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en los términos definidos por los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.

La decisión administrativa tomada unilateralmente para acreditar las transferencias del FEES en cuentas de Caja Única resulta además violatoria de una advertencia dada en forma expresa al Ministerio de Hacienda por la Procuraduría General de la República, generando con ello responsabilidad administrativa personal de los funcionarios por cuanto la decisión de integrar las rentas destinadas al FEES dentro del fondo único de Tesorería Nacional implica apartarse de un dictamen vinculante vertido en esta materia.

En el dictamen C-333-2001 30 de noviembre de 2001 dirigido al Ministro de Hacienda, relativo a la aplicación del artículo 43 de la Ley N° 8131, cuya copia se acompaña, advierte la Procuraduría General de la República lo siguiente:

“La nueva Ley de Administración Financiera pretende establecer una relación entre programación, planificación y presupuesto. El presupuesto debe responder a la planificación nacional pero también a la programación. El artículo 5 de la Ley consagra la programación como principio presupuestario:

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 7 de 15

"e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo".

De esa forma se pretende que el presupuesto contemple no sólo ingresos y gastos sino, ante todo, que responda a determinados objetivos, planes y metas, de manera que los recursos sean utilizados en la forma más racional y eficiente posible: la gestión financiera debe tender a la racionalidad. Lo cual implica que los recursos deben ser utilizados en orden a la atención de determinados resultados. La programación rige tanto la elaboración como la ejecución presupuestaria. (...)

... el artículo 43 también se refiere a la necesidad de observar la programación financiera, pero no ya respecto de la ejecución del presupuesto para los órganos del Poder Ejecutivo, sino de las transferencias que contempla el Presupuesto del Estado para otros organismos, públicos o privados. Dispone el artículo 43:

"Ejecución de transferencias presupuestarias. Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantendrán en la caja única del Estado y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado".

La consecuencia general y, quizás la más importante, de esta disposición es que el Ministerio de Hacienda queda facultado expresamente para no girar en un solo momento y por el monto total de la partida, los montos señalados. En ese sentido, pareciera que la entidad beneficiaria de la transferencia carecería de un derecho para pretender la disponibilidad inmediata y total de la partida que la favorece. Por el contrario, el traslado de los recursos debe ser programado.

Esa programación es, ante todo, la programación realizada por la propia entidad beneficiaria. (...)

A la programación de la entidad beneficiaria, se une la necesidad de programación por parte del Ministerio de Hacienda. ... La programación tiende a establecer un orden en la gestión de los recursos públicos, pero no es un mecanismo para desconocer obligaciones legales ni afectar el funcionamiento de la entidad, particularmente si se trata de una entidad pública constituida para satisfacer el interés general. ...

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 8 de 15

El giro de las transferencias conforme una programación permite que los recursos se mantengan en la caja única del Estado, lo cual entraña una mayor flexibilidad para la Tesorería. Empero, para el beneficiario tiene como perjuicio el que al no recibir los recursos de "una sola vez", no puede invertirlos para evitar que estén ociosos y, por ende, no recibe el rendimiento que esa inversión puede significar. (...)

De lo anterior se deriva que el artículo 43 no autoriza a subejecutar la transferencia aprobada por el Parlamento o de cualquier forma determinar cuánto de lo aprobado por el Parlamento se le girará al sujeto beneficiario. ... (...)

... la posibilidad de no ejecutar una determinada transferencia o de subejecutarla sólo puede plantearse cuando la transferencia no encuentra su origen en una ley que confiera al beneficiario expresamente el derecho a su obtención. En ese sentido, hay que diferenciar entre las transferencias que tienen su origen directamente en una ley ordinaria (que es fuente de obligaciones), distinta (por ende, de la Ley de Presupuesto (en tanto fuente de pago) y aquéllas cuyo origen exclusivo es ésta o una norma reglamentaria. (...)

Apoya lo anterior lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66. Este artículo consagra el principio de unidad de caja y abarca los destinos específicos:

"Los recursos recaudados en virtud de las leyes especiales que determinen su destino se depositarán en cuentas autorizadas por la Tesorería Nacional, en cualquiera de los bancos del sector público. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto".

Quienes recauden los ingresos previstos en leyes especiales deben ingresarlos a las cuentas que determine la Tesorería Nacional, sin posibilidad de girarlos directamente a los beneficiarios. El monto de la transferencia continúa siendo determinado por lo que "disponga la ley respectiva". (...)

Es de advertir, sin embargo, que la aplicación del artículo 43 debe ser conforme con los principios y normas constitucionales. Lo anterior es importante porque el artículo 85 de la Carta Política sí prevé un mecanismo de giro para las transferencias que deben ser acordadas a la educación universitaria estatal, el cual prevalece frente a lo que disponga la Ley 8131. (énfasis no del original)

Esta advertencia debe ser sumada al hecho de que el régimen de independencia de gobierno y administración universitaria está exceptuada del ámbito de la autoridad del Poder Ejecutivo y de su jerarquía. El Sistema de Administración Financiera de la República se define en el artículo 29 de la Ley Nº 8131 en los siguientes términos:

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 9 de 15

“ARTÍCULO 29.- Subsistemas

El Sistema de Administración Financiera comprende los siguientes subsistemas, que deberán estar interrelacionados:

- a) Subsistema de Presupuesto.*
- b) Subsistema de Tesorería.*
- c) Subsistema de Crédito Público.*
- d) Subsistema de Contabilidad.*

Asimismo, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa se concebirá como un sistema complementario.”

No podría plantearse que las instituciones de educación superior universitaria estatal pudiesen quedar sometidas a la autoridad del subsistema de Tesorería Nacional sin que ello implicara una clara violación al contenido del artículo 84 y 85 de la Constitución Política. La Ley N° 8131 exime a las instituciones universitarias de la aplicación de su contenido y de la pertenencia a sus subsistemas de administración financiera. Igual excepción establece el artículo 25 de la Ley N° 9635 con relación a lo dispuesto en su artículo 23.

La Procuraduría General de la República ha establecido ya en su dictamen C-226-2008 del 1º de julio de 2008, cuya copia acompañamos, dirigido a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, que:

“La autonomía universitaria es un límite al ejercicio de la competencia que el legislador atribuye a la Autoridad Presupuestaria. La Universidad Técnica Nacional como entidad universitaria creada por el Estado costarricense disfruta de la autonomía que la Constitución consagra en su artículo 84. Los organismos que se integran a dicha Universidad disfrutan de esa autonomía en tanto parte de la Universidad. ...

El artículo 84 de la Constitución Política otorga autonomía de gobierno, organización y administración a las universidades públicas, ...

La Constitución consagra una autonomía más amplia a las universidades a efecto de que satisfagan los fines constitucionalmente amparados. Esa autonomía es incompatible con el ejercicio de una potestad de dirección del Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de la Universidad. Por consiguiente, la autonomía es un límite para el ejercicio de la formulación de directrices en materia presupuestaria y salarial.

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 10 de 15

1.- *Una autonomía plena para el cumplimiento de sus funciones*

*La autonomía 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 otros 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 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. Es por ello que se ha convertido en un lugar común afirmar que la autonomía de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas.** Lo que permite a las universidades establecer sus propios planes, programas, sus objetivos y metas, dictar las políticas dirigidas a la persecución de éstas, así como dotarse de la organización que permita concretizarlas; es decir, darse su propio gobierno. Pero, además, y esto es fundamental en tratándose de la Universidad, la autonomía implica la facultad de regular la materia puesta bajo su competencia, en orden a lo académico, la cultura, la investigación, la actividad de extensión social.*

En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió al alcance de la autonomía universitaria:

“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

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 11 de 15

de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido."

Como indicamos en el dictamen N° C-269-2003 de 12 de septiembre de 2003:

"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".

*A efecto de que las universidades cumplan sus funciones consustanciales, el constituyente incluyó disposiciones en orden a la dotación financiera de los Entes de Enseñanza Superior. **Importa destacar que, conforme el artículo 85 del Texto Constitucional, el Estado debe dotar de patrimonio propio a las distintas entidades de enseñanza superior estatal, así como de rentas propias.***

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 12 de 15

Estas rentas se administran bajo disposiciones específicas dirigidas expresamente a mantener la autonomía universitaria. En efecto, en el artículo 85 constitucional encuentra su origen un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior, contra el cual se giran recursos a las universidades.
(...)

2.- *Las universidades estatales están excluidas de la Autoridad Presupuestaria*

La consulta ha sido formulada en relación con las competencias de la Autoridad Presupuestaria que derivan de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Dispone el artículo 1 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos en orden a su ámbito de aplicación:

“ARTÍCULO 1.-

“Ámbito de aplicación

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: ...

d. Las universidades estatales, ... únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. (...)

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas”.

De acuerdo con el inciso d) la Ley 8131 solo se aplica a las universidades estatales en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el Título II de la Ley, en materia de responsabilidades y en el deber de proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. Se sigue de lo expuesto que las universidades están excluidas de la competencia de la Autoridad Presupuestaria. Ratifica esa exclusión el propio texto del artículo 21 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, al disponer en lo que aquí interesa:

“ARTÍCULO 21.-

Autoridad Presupuestaria

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria.

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 13 de 15

Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

*a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. **No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan**”.*

El artículo 21 de cita no otorga competencia a la Autoridad Presupuestaria respecto de las universidades estatales. Lo que significa que dicho Órgano no puede emitir lineamientos con pretensión de eficacia respecto de las universidades, por una parte, y que estas universidades determinan dentro del marco del plan de coordinación de la educación superior los criterios que guiarán su política presupuestaria, incluido lo relativo a salarios. La sujeción a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria lesionaría la plena autonomía política y la organizativa reconocidas a la universidad. (...)” (énfasis no del original)

La jurisprudencia administrativa emitida por la Procuraduría General de la República es clara en cuanto a los alcances que define la Ley N° 8131 sobre su aplicabilidad ante el régimen de independencia constitucional que poseen las instituciones de educación superior universitaria estatal en sus ámbitos de administración, gobierno, político y económico. Dichos criterios son vinculantes tanto para el Ministerio de Hacienda, como ente rector del Sistema de Administración Financiera del que depende el subsistema de Tesorería Nacional, así como para la Autoridad Presupuestaria.

En consecuencia, lo procedente es dejar sin efecto la decisión unilateral tomada por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda y en su lugar se proceda a realizar la transferencia de los fondos FEES, así como de las rentas propias de las instituciones de educación superior universitaria estatal en los términos consignados en el “Acuerdo de la Comisión de Enlace para el financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) 2021”, suscrito el 13 de agosto de 2020 que indica:

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 14 de 15

“CAPÍTULO II PRESUPUESTACION Y GIRO OPORTUNO DE LOS RECURSOS

CUARTA. - Teniendo en cuenta la compleja situación de las finanzas públicas, producto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, de forma excepcional, el Ministerio de Hacienda incluirá en el presupuesto ordinario de la República del año 2021, la suma de 490.114,006 millones de colones como transferencias ordinarias del FEES y 34.100,744 millones de colones como transferencia para la UTN.

Al finalizar el primer semestre del año 2021 la Comisión de Enlace se reunirá para acordar la presupuestación de la diferencia entre el monto acordado del FEES 2021 y la transferencia de la UTN según la primera cláusula de este convenio y lo señalado en esta cláusula cuarta. Esta disposición no afectará la base de cálculo del FEES y la transferencia de la UTN para el ejercicio 2022.

QUINTA. – El giro de las transferencias corrientes asignadas al FEES se efectuará de manera que se cumplan, al menos, las siguientes condiciones:

a) El FEES y el monto destinado a la UTN se presupuestarán como transferencias corrientes y se girarán a razón de un trezavo por mes, con excepción de enero, mes en el cual serán girados dos trezavos con el fin de que las instituciones puedan atender los pagos del salario escolar. El monto mensual será girado en dos tractos quincenales.

b) Las transferencias que han correspondido a las instituciones de educación superior universitaria estatal como rentas propias en virtud de leyes especiales, cuyos destinos específicos el Gobierno reconoce, se girarán en dozavos en la misma oportunidad y bajo las mismas condiciones que el FEES y no serán recortadas unilateralmente por el Gobierno.

c) Las Partes acuerdan sostener una reunión de Comisión de Enlace en el primer trimestre del año 2021 a fin de buscar opciones para atender lo dispuesto en el Transitorio XIV al Título I de la Ley 9635 del 3 de diciembre de 2018.

d) El Gobierno de la República a más tardar en el mes de febrero del 2021, emitirá un Decreto Ejecutivo en iguales condiciones al Decreto Ejecutivo número 42486-H del 21 de julio de 2020, para que sea aplicable al ejercicio presupuestario del año 2021.”

Solicitamos que los recursos señalados en el acuerdo de financiamiento vigente sean girados en la forma acordada en la Comisión de Enlace de tal forma que las instituciones de educación superior universitaria estatal tengan el debido acceso y plena disponibilidad sobre la administración y gobierno de dichos recursos conforme lo garantizan los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, por tratarse de transferencias destinadas constitucionalmente

9 de enero de 2021
OF-CNR-2-2021
Pág. 15 de 15

a dotarles de patrimonio propio, así como al financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal.

Atentamente,

Francisco González Alvarado
Presidente del CONARE
Rector de la Universidad Nacional (UNA)

Gustavo Gutiérrez Espeleta
Rector de la Universidad de Costa Rica
(UCR)

Luis Paulino Méndez Badilla
Rector del Instituto Tecnológico de
Costa Rica (ITCR)

Rodrigo Arias Camacho
Rector de la Universidad Estatal a
Distancia (UNED)

Emmanuel González Alvarado
Rector de la Universidad Técnica Nacional (UTN)

Adj. Lo indicado

C: Sr. Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República
Mag. Eduardo Sibaja Arias, Director, Oficina de Planificación de la Educación Superior
Lic. Gastón Baudrit Ruiz, Director, Asesoría Legal
Sr. César Andrés Alvarado Arguedas, Representante Federaciones Estudiantiles, FEUNED
Archivo

ESA/ASS.CONSEJOS UNIVERSITARIOS.doc/20*