

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME TÉCNICO JURÍDICO

PROYECTO DE LEY:

**“LEY PARA CONVERTIR EL COLEGIO UNIVERSITARIO DE
CARTAGO (CUC) EN UNIVERSIDAD”**

EXPEDIENTE N° 17.764

OFICIO ST. 166-2011 J

ELABORADO:

ANA CRISTINA MIRANDA CALDERÓN

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

FREDDY CAMACHO ORTÍZ

13, SETIEMBRE, 2011

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ASPECTOS DE FONDO DEL PROYECTO.....	3
A. Sobre la autonomía de las universidades	3
B. Presupuesto de las universidades públicas	6
C. Proceso de consolidación de las universidades estatales.	10
D. De la educación superior parauniversitaria	12
D.1. Oferta escasa en el nivel parauniversitario:.....	12
D.2 Observaciones sobre la modificación la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Cartago:.....	16
E. Similitud en los objetivos del proyecto con la Ley de la Universidad Técnica Nacional.....	18
III. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL ARTICULADO	20
IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	23
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO	24
Votación	24
Delegación	24
Consultas	24
Obligatorias:.....	24
Facultativas	24
VI.- ANTECEDENTES	24
Constitucionales e instrumentos internacionales	24
Leyes:	25
Jurisprudencia constitucional:	25
Criterios administrativos:	25
Artículos.....	26

INFORME JURÍDICO

“LEY PARA CONVERTIR EL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO (CUC) EN UNIVERSIDAD”

EXPEDIENTE N°. 17.764

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa pretende convertir el centro parauniversitario denominado “Colegio Universitario de Cartago”, en una institución de educación superior universitaria estatal, que se llamaría la “Universidad de Cartago”. En la exposición de motivos se establece como fin que el *“centro educativo imparta grados académicos mayores, además de los que ya imparte, eliminando el tope que actualmente solo le permite otorgar diplomados y permitiéndole realizar los cambios en el nivel de su organización que para estas labores amerite”*.

Se considera para la justificación de la transformación del Colegio Universitario de Cartago, los siguientes puntos:

- Puede formar programas de excelencia que les otorguen mayores y mejores opciones para incorporar a los estudiantes a un mundo laboral cada día más competitivo.
- Imparte actualmente las carreras de dirección de empresas, electrónica, empresas y actividad turística, investigación criminal y seguridad, mecánica dental, programación en sistemas, y secretariado administrativo bilingüe.
- Las carreras impartidas tienen un sólido plan de estudios y cuentan con recursos de materiales bibliográficos que garantizan la excelencia académica.
- Las carreras han respondido durante años a la demanda de personal técnico carente en el país y a la vez a la necesidad de estudio de la juventud costarricense ávida de conocimientos.

II.- ASPECTOS DE FONDO DEL PROYECTO

A. Sobre la autonomía de las universidades¹

Costa Rica adoptó e introdujo una amplia y sólida acepción de la autonomía universitaria, a propósito de la creación en 1940 de la Universidad de Costa Rica. Y con esa amplitud y solidez la autonomía universitaria sería asumida posteriormente por el constituyente de 1949, quedando consagrada en el artículo 84 de la Constitución Política.

¹ Tomado del Informe Jurídico del **Departamento de Servicios Técnicos** S.T. 157-2011J, sobre el proyecto de Ley N° 17.752 denominado “*Ley para la creación de la Universidad Pedagógica Nacional*”

Dicho numeral establece que la autonomía de las universidades estatales 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. Además, el Estado dotará a las universidades públicas de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

Esa autonomía, ha sido clasificada por la Sala Constitucional como especial, completa y por eso distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo los alcances y el significado de la autonomía universitaria, del siguiente modo:

Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquellas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que 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 en el ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan y decidir libremente sobre su personal. (...) Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa, y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades. ²

La autonomía universitaria comporta cuatro elementos específicos³, a saber:

- **“Autonomía de gobierno**, en virtud de la cual tendría auto capacidad para ejercer sus propias políticas de docencia, investigación y extensión sobre las cuales legislará a través de su Consejo Universitario, en el cual el Rector (a) como máximo (a) ejecutivo (a) de esas políticas y representante legal de la institución, sería electo (a) al igual que el Consejo respectivo, por voto representativo de los tres estamentos universitarios: profesores, estudiantes y administrativos.
- **La autonomía organizativa**, le otorga la potestad de configurar sus propias estructuras universitarias, es el caso de la gran diversidad de órganos que la conforman, tales como vicerrectorías, decanatos, escuelas, departamentos, órganos de administración universitaria, entre otros.
- **La autonomía administrativa**, reside en un conjunto de funciones definidas por la propia institución que por su dinámica contribuyen a las manifestaciones de la acción universitaria que, como complemento de lo dicho,

² Sala Constitucional, Voto N° 1313-93, de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993.

³ Tomado del Informe Jurídico del Departamento de Servicios Técnicos S.T. 002-2007-J, sobre el proyecto “Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional”, expediente legislativo N° 16.369.

establece planes, programas, presupuestos, que a través de sus potestades administrativas se plasman en reglamentos ejecutivos, autónomos y de servicio, que regulan la prestación de estos, deciden libremente sobre la contratación de su personal y otras funciones de carácter similar.

- ***La autonomía financiera constituye una competencia para la utilización y libre disposición de sus recursos, tanto los dotados por el Estado como los que genere la propia universidad***.⁴

*No obstante, su vasta autonomía funcional, la institución universitaria, también encuentra unos límites establecidos por "...la Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento, de manera que los tribunales de Justicia –en cuenta la Sala- encargados de la aplicación de la ley y la Constitución, no pueden intervenir la autonomía funcional de la Universidad, salvo cuando las autoridades universitarias violen la Constitución".*⁵

La autonomía universitaria ha sido elevada en Costa Rica a rango constitucional con el propósito de garantizar a las instituciones de educación superior universitaria estatal las condiciones jurídicas necesarias para que lleven a cabo con total independencia su misión, dotándolas de capacidad plena para darse su propio Gobierno y administrar en forma independiente la Hacienda universitaria. Esta independencia constitucional es especial y superior a cualquier otra existente en el país. La particularidad de la autonomía universitaria se origina en el reconocimiento de una autonomía en materia organizativa y de gobierno. La autonomía política es plena, es decir no puede ser sometida a la ley; de manera que la independencia de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas.

Se ha considerado como *"...un concepto de autonomía que por su naturaleza tiene características especiales y amplias, de una dimensión tal que no la poseen instituciones de servicio, como las establecidas en la misma Carta Magna, y que sólo es comparable por su naturaleza profunda y amplia con la institución clásica de descentralización territorial que es la municipalidad."*⁶

Tomando en cuenta lo anterior, en el proyecto de ley en análisis en el artículo primero se crea la Universidad de Cartago como universidad estatal de educación superior, y en el artículo tercero le otorga independencia para el desempeño de sus funciones, y para darse su organización y gobierno propios, en los términos del artículo 84 de la Constitución Política. Gozará de plena personalidad jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines, y formará parte del Sistema Nacional de Educación Superior.

⁴ Ver en este sentido **Constitución Política Comentada de Costa Rica**, ... , p. 474

⁵ **Sala Constitucional**, Voto N° 1313-93, *ibid*.

⁶ ARAYA POCHET (Carlos) y otros. **Constitución Política comentada de Costa Rica**, México DF, Editorial McGraw-Hill, S.N.E., 2001, p. 473.

B. Presupuesto de las universidades públicas⁷

En el aparte de la autonomía universitaria, donde se indican los elementos de la autonomía universitaria estatal, se hace alusión a que dicha autonomía es especial, completa y por eso distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, no se debe perder de vista que el propio texto constitucional otorga la obligatoriedad por parte del Estado de dotar a las universidades públicas de patrimonio propio y la colaboración en su financiación -artículo 84-, y en el numeral 85⁸ se establece la fuente de financiamiento.

Para efectos de una mejor comprensión del tema y de las implicaciones presupuestarias que conlleva el tema, se define⁹ a continuación el aporte del Estado al financiamiento de las universidades públicas:

“El esquema nacional de financiamiento de la educación superior ha evolucionado. En 1975 se creó la Comisión de Enlace, instancia de coordinación entre las universidades estatales y el Gobierno de la República, en la cual se negocian, a partir de ese momento, los recursos públicos para las universidades. El mecanismo especial de financiamiento se estableció en 1976, mediante el artículo 7 de la Ley de Reforma Tributaria (n° 5909) y se llamó “Fondo Especial para la Educación Superior” (FEES). Posteriormente, en 1977, la Ley se modificó para incluir las nuevas universidades públicas, extendiendo su garantía presupuestaria y definiendo los procedimientos por seguir.

⁷ Tomado del Informe Jurídico del **Departamento de Servicios Técnicos** S.T. 157-2011J, sobre el proyecto de Ley N° 17.752 denominado “Ley para la creación de la Universidad Pedagógica Nacional”

⁸ **“ARTÍCULO 85.-** 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, 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.”

(Así reformado por Ley No. 6580 del 18 de mayo de 1981.)

⁹ Tomado del Informe del Estado de la Educación 2011, Capítulo 4 “La evolución de la educación superior”, pág. 206 y 207.

En 1980, el FEES fue elevado a rango constitucional, al aprobarse la reforma al artículo 85 de la Constitución Política. En ésta se garantizan los fondos ajustados por inflación, se establece el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (Planes) como instrumento de planificación, se le otorga al Conare la potestad de realizar la distribución del Fondo y se aseguran cada universidad rentas propias. Sin embargo, en ese momento el país sufrió el impacto de una severa crisis económica que se tradujo en elevados índices de inflación, por lo que esta disposición no pudo aplicarse en forma completa. El período 1980-1988 fue de incertidumbre e inestabilidad para el financiamiento universitario.

Como salida para esta situación, el Conare le propuso al Poder Ejecutivo un mecanismo de reajuste automático del FEES, que buscaba estabilizarlo en términos reales. Este instrumento se incorporó en un convenio de financiamiento suscrito en 1988 por la Comisión de Enlace. Desde entonces se han aprobado cinco convenios, los cuales han regido por períodos quinquenales (1989-1993, 1994-1998, 1999-2004, 2004-2009, 2011-2015):

■ *El primer convenio estableció que los montos del FEES se estimaban por presupuesto histórico y utilizando como factor de indexación el índice de inflación, así como un compromiso de las universidades de generar ingresos propios no dependientes del Presupuesto Ordinario de la República, que irían de un 2% del presupuesto de las universidades en 1989, a un 10% en 1993.*

■ *En el segundo convenio se mantuvo la indexación al nivel general de precios y se garantizó un crecimiento mínimo del 10% del Fondo. Se creó un programa de renovación de equipo científico y tecnológico, constituido por un 2% adicional del FEES, con el compromiso de las universidades de aportar a este programa sumas iguales. Asimismo, las instituciones se comprometieron a aumentar sus ingresos propios hasta alcanzar un 14% del presupuesto en 1998.*

■ *El tercer convenio también mantuvo la forma de indexación e introdujo dos factores adicionales: la tasa de crecimiento de la población total del país y una participación porcentual escalonada en términos del PIB, con lo cual se logró que el monto del FEES creciera en términos reales. Además se abandonó el compromiso de una meta porcentual de generación de recursos propios, y se añadió una cláusula de compensación del FEES por situaciones derivadas de nuevas disposiciones legales o resoluciones judiciales.*

■ *El cuarto convenio cambió la indexación a la inflación por una relacionada con el PIB, con una progresividad de un 0,90% de ese indicador en 2005, a un 1,05% en el 2009¹⁰.*

¹⁰ En junio de 2009, la Comisión de Enlace firmó un acuerdo para ajustar la forma de pago del monto correspondiente al 2009, en atención a las reestimaciones del PIB que se derivaron de la crisis económica. El acuerdo estableció que, del monto total del FEES presupuestado para el 2009, 8.670 millones de colones (aproximadamente un 4, 25%) sean girados en forma diferida. Primero, 2.770 millones en el año 2010, que se sumarán al monto establecido para ese período. Los 6.000 millones restantes se financiarán mediante una operación de crédito para inversión en ciencia y tecnología que tramitará el Gobierno de la República para hacerse efectiva en el segundo semestre del 2010 (Acuerdo de la Comisión de Enlace, 26 de junio de

■ *El quinto convenio, que cubre el período 2011-2015, fue acordado el 26 de agosto de 2010¹¹. Establece que, en los primeros dos años, el FEES crecerá a una tasa anual real garantizada de 7%, y la tasa garantizada de aumento real para los años subsiguientes será de 4,5% anual. El Gobierno se comprometió a brindar un aporte extraordinario y complementario al FEES, por un monto de 5.500 millones de colones durante el año 2010. El financiamiento del FEES se incrementará de modo progresivo entre 2013 y 2015, hasta alcanzar en ese último año el 1,5% del PIB. Adicionalmente, y con el objeto de fortalecer los procesos de inversión en áreas estratégicas¹², el Gobierno tramitará y financiará en su totalidad, a favor de las instituciones que forman el Conare, una operación de crédito por 200 millones de dólares.*

La reforma en la metodología de cálculo del FEES, establecida en el cuarto convenio quinquenal, produjo un importante aumento en el ingreso. Las universidades estatales decidieron utilizar una parte creciente de estos nuevos recursos (hasta alcanzar el 50%) en el financiamiento de proyectos interuniversitarios, con el objetivo de incrementar la articulación y coordinación entre las universidades estatales (Macaya, 2006).

El Fondo del Sistema busca impulsar proyectos y tareas de construcción, desarrollo y fortalecimiento del sistema de educación universitaria estatal del país. Esta visión sistémica fue plasmada en el Planes 2006-2010 y encontró en el Fondo del Sistema, la base para su implementación. “Los convenios quinquenales de financiamiento han demostrado ser un instrumento valioso para ordenar el financiamiento y crecimiento de las universidades estatales. Estos convenios se negocian en virtud de lo dispuesto en el Artículo 85 de la Constitución Política, en el seno de la Comisión de Enlace, órgano mixto del Gobierno y Conare, integrado por los cuatro rectores (as) de las universidades estatales, los Ministros de Educación Pública, quien preside, de Hacienda, de Planificación y de Ciencia y Tecnología. Esta Comisión es creada por Decreto Ejecutivo” (Macaya, 2006). Estos convenios han mostrado su efectividad para mantener un clima estable de negociación entre las universidades y el Gobierno.”

De manera que el fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal, posee la característica de que sus recursos tiene un destino específico asignado por la Constitución Política, concretamente, financiar la educación superior estatal. Desde esta óptica, estos fondos "atados" en el lenguaje de la Sala Constitucional (voto N.º 5754-94), no pueden destinarse a ningún otro fin de aquel que ha sido fijado por la Carta Fundamental. Incluso, solo es permitido la abolición y disminución de las rentas de este fondo especial sí simultáneamente se crean otras mejores que las sustituyan. Los recursos que conforman el fondo

2009).

¹¹ Durante los dieciocho meses que duró la negociación, se produjo un cambio de gobierno y el cambio en las rectorías de dos de las cuatro instituciones de educación superior agrupadas en el Conare.

¹² Áreas estratégicas citadas en la resolución de la Comisión de Enlace: elevar la admisión de estudiantes y ampliar los cupos en las carreras que lo requieran; reforzar la capacidad científico tecnológica expandiendo la infraestructura física, el equipamiento y las becas a los profesores, y ampliar de los servicios estudiantiles, incluyendo residencias.

especial tiene una finalidad constitucional específica, y solo pueden ser abolidas y disminuidas las rentas si se crean otras mejores que las reemplacen¹³.

Tomando en cuenta lo indicado en el esquema nacional de financiamiento de la educación superior, la Universidad Nacional, ante consulta legislativa de la Comisión dictaminadora indica que: *“en materia económica el país atraviesa una importante crisis y un ambiente de inestabilidad, el cual es consecuencia de un problema mundial en esta materia. Tal como quedó demostrado en la pasada negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y como lo afirmaron las y los actuales ministros de Planificación, Educación, Ciencia y Tecnología, y Hacienda; el país no cuenta con los recursos para posibilitar el financiamiento que las universidades estatales solicitaron. En este sentido, la posible creación de la Universidad de Cartago, a partir del CUC, implicaría una fuerte inversión económica cabe destacar que no se adjunta al proyecto el estudio de factibilidad económica, no solo en la etapa inicial sino para garantizar su funcionamiento, lo cual según ese criterio de los ministros, actualmente resultaría imposible de llevar a cabo, sin que implique un debilitamiento del presupuesto destinado a otros sectores.”*¹⁴

Por su parte, el Ministerio de Hacienda también emitió respuesta a consulta de la Comisión y manifestó que: *“la Universidad de Cartago ostentaría una naturaleza jurídica de institución autónoma del Estado, sin embargo no se le podría dotar de las fuentes de financiamiento indicadas en el artículo 85 de la Constitución Política y que le son entregadas por disposición expresa de este numeral solamente a la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. Por tal motivo, se considera que este proyecto no toma en cuenta que la Asamblea Legislativa no puede incrementar los gastos del Presupuesto Nacional, si no señala los nuevos ingresos que habrán de cubrirlos, cuya efectividad fiscal debe establecerla previamente mediante informe la Contraloría General de la República, según lo dispone el numeral 179 constitucional.”*¹⁵

A manera de conclusión, es importante valorar la responsabilidad y los alcances económicos, jurídicos y académicos que le implicarían al Estado el crear un nuevo ente de educación superior estatal enmarcado en las mismas condiciones de la recién creada Universidad Técnica Nacional, sin dotarla de una fuente de financiamiento para su creación, mantenimiento anual de su infraestructura y dotación del recurso humano especializado para sus funciones, entre otros. Y para efectos de recordatorio, en la pasada negociación del FEES, se indicó que “el país

¹³ **Procuraduría General de la República.** C-274-2006, de 5 de julio de 2006, Dr. Fernando Castillo Víquez, Procurador Constitucional.

¹⁴ **Universidad Nacional,** oficio SCU-288-2011, de 18 de febrero de 2011, suscrito por Secretario del Consejo Universitario, Francisco González Alvarado.

¹⁵ **Ministerio de Hacienda,** oficio DM-3758-2010 de 12 de octubre de 2010, suscrito por el Ministro de Hacienda, Fernando Herrero Acosta, y Oficio DGPN-0586-2010 de 1º de octubre de 2010, suscrito por la Directora General de Presupuesto Nacional, Marjorie Morera González.

no cuenta con los recursos para posibilitar el financiamiento que las universidades estatales solicitaron”.

Con el fin de tener un punto de reflexión sobre el tema presupuestario se invita a analizar los Capítulos III “Del régimen financiero” y IV “De las rentas”¹⁶ del proyecto de ley, referente al patrimonio de la universidad a crear, con todo lo dicho anteriormente.

C. Proceso de consolidación de las universidades estatales.

En Costa Rica, existen cinco casas de enseñanza superior estatales, a saber:

- | | |
|--|------------------------------|
| 1) Universidad de Costa Rica | –creada en 1940, Ley N° 0362 |
| 2) Instituto Tecnológico de Costa Rica | –creada en 1971, Ley N° 4777 |
| 3) Universidad Nacional | –creada en 1973, Ley N° 5182 |
| 4) Universidad Estatal a Distancia | –creada en 1977, Ley N° 6044 |
| 5) Universidad Técnica Nacional | –creada en 2008, Ley N° 8638 |

El proceso de consolidación de cada una de estas universidades ha requerido de una fuente y continua inversión en recursos, tanto económicos como materiales y humanos por parte del Estado; con el fin de gestar a cada universidad como ámbitos de excelencia académica, donde el estudio, la investigación, el desarrollo del conocimiento y la práctica profesional alcanzan un máximo desempeño. Actualmente, estas instituciones de enseñanza superior estatal, se encuentran en un proceso de crecimiento y modernización para responder a las necesidades de formación profesional del país.

El país cuenta con cinco universidades estatales, precisamente en el año 2008 se creó la quinta universidad pública, la Universidad Técnica Nacional, tres décadas después de la última fundación de un ente estatal en este ámbito, la cual fue conformada tomando como base la estructura organizativa de algunos Colegios Universitarios e instituciones de educación superior ya existentes; por lo que requiere del apoyo no solo en materia económica sino también logística para que

¹⁶ “CAPÍTULO III RÉGIMEN FINANCIERO

ARTÍCULO 18.- Los presupuestos anuales y todo el egreso deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República y su gestión económica estará sometida a las disposiciones de la Ley de administración financiera de la República.

ARTÍCULO 19.- El manejo de todos los bienes e ingresos estará a cargo de un departamento financiero, que actuará y estará integrado de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular dice el Consejo Universitario.

ARTÍCULO 20.- La Universidad estará exenta del pago de timbres, tasas, impuestos nacionales y municipales, así como los correspondientes a importación de equipos y materiales necesarios.

ARTÍCULO 21.- La Universidad podrá contratar operaciones de crédito con instituciones nacionales o extranjeras, para lo cual se autoriza al Ministerio de Hacienda a otorgar el aval del Estado.

CAPÍTULO IV RENTAS

ARTÍCULO 22.- Formarán parte de las rentas los ingresos provenientes de la matrícula, créditos, así como las subvenciones que en su favor acuerde el Estado y los particulares. Además con el producto de patentes, inventos, investigaciones, publicaciones y otros.

ARTÍCULO 23.- El Estado incluirá en el presupuesto anual ordinario de la República, las transferencias necesarias para la financiación de la Universidad.”

pueda fortalecerse día a día en el permanente quehacer de las aulas, y, paulatinamente convertirse en una sólida institución de educación superior estatal, donde se forman los profesionales de diversas disciplinas que posteriormente se insertan en el mercado laboral del país.

El proceso de consolidación de la Universidad Técnica Nacional ha requerido de una fuerte y continua inversión en recursos, tanto económicos como materiales y humanos, con el fin de gestar a esta institución con un ámbito de excelencia académica, donde el estudio, la investigación, el desarrollo del conocimiento y la práctica profesional alcanzan un máximo desempeño.

En este sentido, el Ministerio de Educación Pública señaló que tomando en consideración la *“creación de la Universidad Técnica Nacional”*, y que su *“proceso de consolidación está recién iniciado y requerirá de varios años en su desempeño para lograr posiciones dentro del sistema educativo costarricense, por lo tanto requerirá del aporte de todos los recursos necesarios para este fin. // No sería responsable que el Ministerio de Educación Pública apoye la creación de otra Universidad Pública, sin que se haya consolidado la recién creada Universidad Técnica Nacional, ya que la apertura de una universidad es un proyecto de tal magnitud que requiere como punto de partida un cuidadoso análisis acerca de su pertinencia y viabilidad, mismo que no se encuentra contenido en este proyecto de ley y al carecer del fundamento técnico que lo avale, puede comprometer en el futuro la iniciativa y las posibilidades de los recursos que necesita para su normal funcionamiento.”*¹⁷

Por su parte, la Universidad Nacional manifiesta que la viabilidad de crear una sexta universidad pública *“en la actual coyuntura del país, no pareciera ser lo más conveniente debido a que: (...) el Colegio Universitario de Cartago (CUC) así como otras instituciones para-universitarias cumplen un rol fundamental en materia de formación ciudadana que llenan necesidades específicas de la sociedad; a la vez le brindan a las y los jóvenes la oportunidad de obtener una carrera en un corto período con la oportunidad de integrarse rápidamente al mercado laboral y, al mismo tiempo, continuar estudios universitarios si así lo desean. Por esta razón, la función de estas instituciones viene a complementar el trabajo que realizan las universidades de este tipo de formación profesional. Convertir éstas u otras instituciones de este tipo en universidades pone en riesgo su razón de ser y los principios que regularon su creación. (...). Adicionalmente, la población estudiantil de Cartago tienen diversas alternativas para realizar estudios universitarios en la ciudad de Cartago, se encuentra la Sede Central del Instituto Tecnológico de Costa Rica, a pocos kilómetros se encuentra la Sede Central de la Universidad de Costa Rica, y esta misma institución posee un recinto en el cantón de Paraíso y una sede en el cantón de Turrialba. Por esta razón, crear una nueva universidad estatal en Cartago, no pareciera ser una prioridad en este momento.*

¹⁷ **Ministerio de Educación Pública**, oficio DM-5064-10-10 de fecha 1º de octubre de 2010, suscrito por el Ministro de Educación Pública, Leonardo Garnier Rímolo.

En este sentido, en el proyecto no están claras las razones que justifiquen la creación de una nueva universidad pública en Cartago.”¹⁸

El Instituto Tecnológico de Costa Rica manifestó que “los fines y objetivos propuestos para la Universidad de Cartago están siendo atendidos por las Universidades Estatales existentes. Consecuentemente, se estima innecesaria la creación de una nueva Universidad y que los recursos económicos que se desea destinar a la creación de una nueva universidad, podrían ser canalizados para reforzar las acciones académicas de Universidades Estatales, las que han demostrado pertinencia, calidad y compromiso en el quehacer académico”.¹⁹

Considerando todos argumentos anteriores, se debe valorar la creación de un nuevo centro de enseñanza superior estatal, en razón que los fines y objetivos propuestos para la creación de la Universidad de Cartago, están siendo atendidos por las universidades estatales existentes, donde dichas instituciones son constantes y tienen un permanente compromiso con su renovación, fortalecimiento y proyección a futuro.

D. De la educación superior parauniversitaria

D.1. Oferta escasa en el nivel parauniversitario²⁰:

Con el fin de tener una mejor comprensión sobre el tema parauniversitario, se presenta un análisis del informe del Estado de la Educación de 2011, donde se valora la realidad nacional de los colegios parauniversitarios.

El nivel parauniversitario constituye un eslabón débil en el sistema educativo costarricense. La oferta es escasa y no está articulada ni con los niveles universitarios, ni entre las instituciones del subsector. La formación parauniversitaria procura llenar el vacío de técnicos superiores, grado académico con alta inserción laboral (E: Morales, 2010).

Una demanda constante de sector productivo nacional es aumentar la cobertura de las especialidades técnicas a nivel de diplomado. Por ejemplo, desde un espacio de coordinación²¹ entre el Ministerio de Economía y el sector privado, en 2008 se propuso crear un programa de bachilleratos técnicos (dos años) en carreras de alta demanda, en materias como las distintas ramas de la Ingeniería, Informática, Mecánica, Biotecnología, Enseñanza del Inglés, Diseño Gráfico y Arquitectura, entre otros (Woodbridge, 2008).

¹⁸ **Universidad Nacional**, oficio SCU-288-2011, de 18 de febrero de 2011, suscrito por Secretario del Consejo Universitario, Francisco González Alvarado.

¹⁹ **Instituto Tecnológico de Costa Rica**, oficio SCI-845-2010, de 1º de noviembre de 2010, suscrito por la Presidenta a.i. del Consejo Institucional, Giannina Ortiz.

²⁰ Tomado del **Informe del Estado de la Educación 2011**, Capítulo 4 “La evolución de la educación superior”, pág. 188 a 190.

²¹ Ese espacio de coordinación lo conforman el Consejo Nacional de Competitividad y el Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria del MEIC.

No existe en el país una institución que lleve un registro sistemático de la matrícula parauniversitaria²², por lo que no es posible dar cuenta de la evolución de la cobertura de esta modalidad intermedia entre la educación diversificada y la superior universitaria. Tampoco se conocen datos de los resultados (titulación) que genera, más allá de las estimaciones que se mencionaron en una sección anterior, basadas en las EHPM del INEC. Según esa fuente, solo un 0,2% de la población mayor de 25 años reportó asistir a instituciones de educación parauniversitaria.

El Consejo Superior de Educación, ente público encargado de aprobar centros y carreras, reportó para el año 2010 la existencia de seis entidades parauniversitarias estatales activas y dieciocho privadas²³. Las primeras ofrecen en conjunto 104 carreras y las segundas 109; todas ellas gradúan con el título de diplomado.

De los centros parauniversitarios activos, la mayoría (trece de veinticuatro) fueron creados en los años noventa. Durante la década del 2000 surgieron seis instituciones nuevas, de ellas cuatro en el 2009 y una en el 2010. Hay una fuerte concentración de la oferta en el cantón central de San José y sus alrededores (doce de veinticuatro institutos) y solo seis centros fuera de la GAM (tres de ellos públicos).

El *Segundo Informe Estado de la Educación* ofreció información parcial sobre este subsector, que fue recogida en la encuesta a instituciones de educación superior antes comentada. En ese ejercicio, que respondieron diez instituciones parauniversitarias, incluidos dos de los colegios universitarios que pertenecen al Estado, se identificaron 6.841 estudiantes matriculados, de los cuales el 80% corresponde a esos colegios. En la encuesta del 2010 la no respuesta fue aun mayor, por lo que no es posible utilizar la información, excepto para cada institución individualmente.

Un hecho relevante del 2008 cambió la configuración de la oferta académica en este nivel. Seis de las instituciones públicas parauniversitarias, entre ellas cuatro colegios universitarios²⁴, se unieron para fundar la quinta institución de educación superior del Estado: la Universidad Técnica Nacional (UTN).

La nueva universidad, con sede central en Alajuela (CUNA) y subsedes regionales en el Pacífico, Atenas, Guanacaste y San Carlos, fue creada mediante la Ley N°

²² Se consideran instituciones de educación superior parauniversitarias las reconocidas así por Consejo Superior de Educación, y cuyo objetivo principal sea ofrecer carreras completas, de dos o tres años de duración, a personas egresadas de la educación diversificada. El nivel de las carreras de educación superior parauniversitaria es intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria." Ley 6541, del 19 de noviembre de de 1985, reformada por ley 7015, del 22 de noviembre de 1985, artículo 2.

²³ En el 2010 existían además 45 instituciones parauniversitarias privadas inactivas y otras tres cerradas oficialmente.

²⁴ La UTN se constituyó mediante la fusión del Colegio de Alajuela (CUNA), el Colegio Universitario de Puntarenas (CUP), el Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco (CURDTS), la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG) y el Centro de de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (CIPET)

8638, con el fin de atender las necesidades de formación técnica del país, en todos los niveles de educación superior. Por un período de tres años, debe dar continuidad a los programas de pregrado que cada institución impartía hasta la fusión, y tiene facultad para ofrecer grados y títulos universitarios de acuerdo con las condiciones de créditos y requisitos que establece el Conare para todas las carreras.

El número total de estudiantes matriculados en carreras parauniversitarias cayó un 40% en el primer año de transformación de los colegios universitarios en la Universidad Técnica Nacional, y seguirá decreciendo hasta el 2012, cuando todos los alumnos que hasta el año 2008 estaban matriculados en los diplomados ofrecidos por los colegios -ahora miembros de la UTN-, hayan concluido sus estudios. A partir del 2009 esos colegios universitarios, la ECAG y el Cipet no aceptan nuevos ingresos a las carreras parauniversitarias, que totalizaban cincuenta oportunidades académicas en el nivel técnico.

Cabe señalar que la información reportada en la encuesta especial del Programa Estado de la Nación, sobre las instituciones que pasaron a formar parte de la UTN, no coincide con la registrada en el Conesup, tanto en número de carreras vigentes como en cantidad de sedes.

En el año 2009, primero de operación de la UTN, la oferta académica estaba compuesta por treinta carreras universitarias de pregrado (sin considerar repeticiones en diferentes sedes) y la matrícula total reportada fue de 2.138 estudiantes. Dada la modalidad de estructuración de la oferta de carreras de esta universidad, desde la primera matrícula del 2011, no es posible ingresar al programa de bachillerato, sin contar con un diplomado universitario.

La UTN ha solicitado formalmente su incorporación al Conare como la quinta universidad pública, según lo establecido en su Ley Orgánica, pero el Consejo aún no ha tomado una resolución. Es claro que existe demanda para aumentar las oportunidades de estudio en universidades estatales, pero es necesario considerar la calidad de la educación que se imparte en esas instituciones. Desde esa perspectiva, interesa que se garantice que la nueva universidad tenga suficientes recursos para desarrollar las tareas que le han sido encomendadas, tanto en docencia como en investigación y acción social. También hay un aspecto práctico por resolver, en el sentido de que si la integración de la UTN al mecanismo de coordinación que establece el convenio que crea el Conare, en el futuro implicaría una reforma constitucional para que también los recursos de esa universidad sean incluidos en el FEES. El antecedente de esta situación fue la incorporación de la UNED al Conare, un proceso que tomó varios años (E: Masís, 2010).

El Estado también cuenta desde 1965 con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), una entidad autónoma creada por la Ley 3506 y reformada por su Ley Orgánica, N° 6868 (1983), cuya función primordial es “preparar personas mediante la capacitación y formación profesional para el trabajo productivo y propiciar la generación de empresas con calidad y competitividad” (INA, 2002). El INA tiene

varias fuentes de financiamiento, y la principal de ellas corresponde a las cargas sobre planillas: 1,5% sobre el monto de las nóminas de las empresas privadas de todos los sectores económicos con más de cinco trabajadores, 0,5% en las empresas agropecuarias con más de diez trabajadores y 1,5% del monto total de las nóminas de salarios de las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado.

El Instituto tiene cobertura en todo el país. Dada la amplia gama de necesidades existentes, dispone de acciones formativas en todos los sectores de la producción y fundamentalmente puede considerarse como una oferta de formación técnica. No obstante, una parte de sus actividades educativas puede considerarse parauniversitaria, ya que en algunas especialidades de la modalidad de aprendizaje, cuyo programa completo dura dos años y medio, se solicita como requisito de ingreso el título de secundaria completa, y en otras la aprobación del tercer año, es decir, la conclusión de la educación general básica.

Las que con más claridad constituyen una oferta parauniversitaria están en las áreas de Electrónica, Autotrónica, Comercio y Servicios. Además, en las especialidades de Turismo se debe tener el noveno año de secundaria aprobado.

No se cuenta con estadísticas específicas de las áreas que pueden considerarse oferta parauniversitaria, y el Instituto reporta matrícula y aprobación, no titulación en cada programa. Sin embargo, en un esfuerzo por desagregar la información institucional para extraer la oferta parauniversitaria, se solicitaron los datos de personas egresadas según nivel de cualificación alcanzado. Se determinó así que en el año 2009, de un total de 51.349 egresados, 12.202 (23,8%) obtuvieron un certificado como técnicos o técnicos especializados. Más detalles sobre el INA pueden consultarse en el capítulo 6 de este Informe.

En materia de articulación con los niveles universitarios, el principal instrumento data de 1997, cuando las universidades estatales, los colegios universitarios y la Escuela Centroamericana de Ganadería, que también son entes públicos, firmaron el “Convenio de articulación y cooperación de la educación superior estatal”, al amparo del cual se creó un Consejo de Articulación, cuyo objetivo principal es impulsar la realización de estudios y la suscripción de acuerdos para dar forma a las relaciones entre los niveles universitario y parauniversitario de la educación estatal. Posteriormente se adhirieron al convenio otras instituciones parauniversitarias y se han ido desarrollando normativas complementarias para facilitar la continuación de estudios en el nivel superior, de los graduados en el nivel parauniversitario²⁵.

En el marco de este convenio se han establecido varias articulaciones específicas; por ejemplo, el Colegio Universitario de Cartago tiene tres bien definidas y de largo plazo con el nivel universitario: la carrera de Turismo con el ITCR, la de Investigación Criminal con la UNED y la de Secretariado Bilingüe con la UNA. El

²⁵ Véase por ejemplo la resolución 6484-98 y su adición, de la Vicerrectoría de Docencia de la UCR.

Colegio también tiene vínculos con niveles inferiores, como la educación técnica profesional en secundaria, a cuyos graduados les reconoce prácticamente la mitad de la carrera (E: Morales, 2010).

Una forma inadecuada de articulación informal que acontece en la actualidad es que muchos egresados que solo tienen pendiente la práctica profesional, se van a las universidades privadas sin obtener el diplomado, porque éstas les reconocen hasta un 40% de la carrera (E: Morales, 2010).

A futuro será necesario valorar el efecto que sobre la articulación del sistema estatal de educación superior tendrá la transformación de los colegios universitarios en la UTN. Una de las razones que motivó esa fusión fue la poca efectividad del Convenio de Articulación para facilitar el reconocimiento de diplomados en las universidades estatales, las cuales impusieron cuotas máximas de admisión a través de este mecanismo por año (E: Morales, 2010).

D.2 Observaciones sobre la modificación la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Cartago:

Sobre este tema, el Consejo Superior de Educación²⁶, fue muy contundente en sus aseveraciones, en el siguiente sentido:

“Las opciones educativas que ofrecen los colegios universitarios y los institutos parauniversitarios, por su naturaleza y por la formación que brindan en los niveles de Técnico Medio y Diplomado, constituyen una importante oferta que dan respuesta a la necesidad de un sector de la población de optar por una carrera corta; lo que facilita la inserción laboral acorde con las demandas del sector empresarial. Razón primordial que reviste de gran importancia las atribuciones conferidas a este Consejo Superior de Educación mediante la Ley que Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria número 6541 del 19 de noviembre de 1980 y su Reglamento.

El proyecto de ley no representa un aporte significativo que conlleve a mejorar las ofertas existentes en el país; ni representa una solución a los problemas de formación a nivel de técnico medio y diplomado del cantón central de Cartago, de sus alrededores del país en general.

La justificación que acompaña el proyecto en cuestión, plantean la urgente satisfacción de supuestas necesidades, sin percatarse que las mismas ya fueron consideradas con anterioridad por la propia Asamblea Legislativa. En su momento, mediante la aprobación de la Ley Fundamental de Educación, Ley N° 2160 del 21 de octubre de 1957 la que en su artículo primero establece:

*“Artículo 1°.- Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más **amplia y adecuada**”. (Es resaltado no corresponde con el original)*

²⁶ Consejo Superior de Educación, oficio S.E.-205-10 de fecha 30 de setiembre de 2010, suscrito por el Msc. Ricardo Ramírez Gattgens, Secretario General del Consejo Superior de Educación.

Se desprende del artículo dos preceptos: la amplitud y la forma adecuada. Proponer la ampliación de un nivel de la educación en detrimento de otro no es compatible con el precepto legal, entendemos claramente y estaríamos conformes con las propuestas de amplitud de las ofertas y niveles existentes, pero en ningún momento si esto conlleva implícito la disminución de lo ya establecido. Por otra parte, cuando se hace referencia a la manera adecuada de ofertar la educación, no solo se refiere a la que el Estado pueda y deba dar, si no, también a la necesidad implícita de cada individuo.

Se presenta una clara contradicción en la argumentación en relación al tema de excelencia académica por cuanto en la última oración del párrafo segundo se justifica la necesidad de que los estudiantes puedan formarse con programas de excelencia; lo que se argumenta se realizaría a través de una universidad; **“Por esta razón se hace necesario que los estudiantes del Colegio Universitario de Cartago puedan formarse con programas de excelencia que les otorguen mayores y mejores opciones para incorporarse a un mundo laboral cada día más competitivo”**. (El resaltado no corresponde con el original)

No obstante, la última oración del párrafo cuarto expresa claramente que las actuales carreras que se imparten en el Colegio Universitario de Cartago tienen gran solides y se garantiza su excelencia. **“Las carreras que imparte en este momento el Colegio Universitario de Cartago tienen un sólido plan de estudios y cuentan con recursos de materiales bibliográficos que garantizan la excelencia académica”**. (El resaltado no corresponde con el original)

Nos parece confusas las aseveraciones formuladas en la primera oración del párrafo cuarto en lo referente a transformar al Colegio Universitario de Cartago (CUC) en una institución de mayor rango; cuando el proceso educativo es uno sólo y correlacionado, tal y como lo establece el artículo N° 4 de la Ley Fundamental de Educación: **Artículo 4.- La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria.**” (El resaltado no corresponde con el original)

La intención que el centro educativo pueda impartir grados académicos mayores, aspecto ya resuelto por los legisladores con la promulgación de la Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1980 y la promulgación del respectivo Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, Decreto Ejecutivo N° 30431-MEP el cual, en el artículo 41, inciso b señala:

“Artículo 41.- Las Instituciones de Educación Parauniversitarias podrán:

- a) **Reconocer programas o cursos específicos que puedan ser homologables e integrados con algunas de las carreras formales que se ofrecen, siempre que el estudiante cumpla con el requisito estipulado en el artículo 31. Para tales efectos, cada institución definirá la reglamentación y procedimientos internos correspondientes.**
- b) **Suscribir convenios de articulación con las instituciones de Educación Superior Universitarias públicas y privadas que permitan continuar con el proceso formativo integral del diplomado en las ofertas académicas que imparten las universidades para garantizar la**

continuidad de estudio en grados académicos superiores.” (Es resaltado no corresponde con el original)

Los proyectos de esta naturaleza deben definir muy claramente el origen de las rentas a los efectos de no afectar la conformación del Fondo Especial de la Educación, ni el presupuesto general de Ministerio de Educación Pública; aspecto que es de gran preocupación para este Consejo Superior de Educación, para el señor ministro de educación Dr. Leonardo Garnier Rímulo, para los actuales rectores de las cuatro universidades estatales que conforman el Consejo Nacional de Rectores y para la ciudadanía en general.

No se justifica ni resulta conveniente al interés público, proseguir al momento con la creación de nuevas universidades públicas, al menos, en tanto no se llegue a sacar el máximo provecho a las figuras institucionales ya establecidas.”

En similar sentido el Ministerio de Educación Pública²⁷, manifestó que:

“el CUC es una institución de estudios parauniversitarios que por su naturaleza y por la formación que ofrece en los niveles de Técnico Medio y de Diplomado, constituye una oferta educativa importante para el sector de la población que opta por una carrera corta, con su correspondiente inserción al mercado laboral pronta, por lo que al convertirlo en universidad estaríamos desvirtuando el fundamento de su oferta educativa.

Convertir el Colegio Universitario de Cartago en Universidad no se vislumbra como una mejora en la oferta educativa a nivel superior existente en el país y por ende tampoco se vislumbra como la solución a los problemas de formación que se enfrentan a nivel técnico medio y de diplomado en el país.

El propósito fundamental de este proyecto a saber, la intención de que el centro educativo pueda impartir grados académicos mayores, los legisladores ya resolvieron el asunto con la promulgación de la Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1980 y del Reglamento de la Educación Superior Parauniversitaria, Decreto Ejecutivo N° 30431-MEP. El artículo 41 inciso b) del Reglamento en mención determina que las instituciones de Educación Parauniversitaria pueden “...suscribir convenios de articulación con instituciones de Educación integral del diplomado en las ofertas académicas que imparten las universidades para garantizar la continuidad de estudio en grados académicos superiores.”

E. Similitud en los objetivos del proyecto con la Ley de la Universidad Técnica Nacional

En este apartado se invita al estudio de la “Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional” Ley N° 8638 de 14 de mayo de 2008, con el objeto que se observa una coincidencia de las normas del proyecto de ley en análisis.

Específicamente, la coincidencia de los conceptos relativos a la creación -art. 1-, personalidad jurídica -art. 2-, libertad de cátedra -art. 3-, fines -art.4-, funciones -art. 5-, títulos y grados universitarios -art. 6- y continuidad de la educación técnica -art. 9- de la Ley N° 8638, se observan en los temas de naturaleza jurídica de la

²⁷ **Ministerio de Educación Pública**, oficio DM-5064-10-10 de fecha 1º de octubre de 2010, suscrito por el Ministro de Educación Pública, Leonardo Garnier Rímulo.

institución, -art. 1 y 3-, libertad de cátedra –art. 4-, fines –art. 5-, títulos y grados académicos –arts. 6 y 7- del proyecto de ley.

En el caso de los fines, éstos se centrarán en temas científicos y tecnológicos, así como en la innovación como elemento fundamental para el desarrollo humano. Concretamente sobre la preparación de profesionales de nivel superior en aspectos científicos y tecnológicos, tanto en nivel de pregrado y grado universitario, que es uno de los argumentos que se indican en la exposición de motivos del proyecto para justificar la creación de la universidad, en lo que interesa el artículo 4 en los incisos d) y e) la Ley N° 8638 alude a:

- “d) Preparar profesionales de nivel superior, por medio de carreras universitarias que guarden armonía con los requerimientos científicos y tecnológicos del desarrollo mundial y las necesidades del país, que culminen con la obtención de títulos y grados universitarios, dando énfasis especial a las carreras técnicas que demanda el desarrollo nacional.*
- e) Desarrollar carreras cortas en el nivel de pregrado universitario, que faculten para el desempeño profesional satisfactorio y la inserción laboral adecuada. Esas carreras deberán articularse con las de nivel de grado que brinde la propia Universidad.”*

Esa misma Ley indica que para el cumplimiento de estos fines, la Universidad Técnica Nacional desarrolla un programa de educación permanente para garantizar la ocupación e inserción en el proceso laboral a los jóvenes, el cual es otro de los argumentos que se indica en la exposición de motivos del proyecto, como necesidad para la creación otra universidad estatal, en lo que interesa el artículo 5 inciso i) señala que:

“i) Para coadyuvar al cumplimiento del mandato contenido en el artículo 83²⁸ de la Constitución Política, desarrollar un programa de educación permanente, que les asegure a los trabajadores costarricenses en servicio y a los jóvenes en edad laboral, el acceso a servicios y programas educativos de nivel superior, los cuales les garanticen un mejoramiento ocupacional o una inserción adecuada en el proceso laboral del país, de acuerdo con sus aptitudes y aspiraciones individuales y según las necesidades de formación y calificación técnica que el desarrollo demanda.

Tomando en consideración la coincidencia de fines, funciones, necesidades, entre una serie de motivaciones adicionales para crear la Universidad de Cartago, es la previsión por parte del legislador a la hora de emitir la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, de otorgar la posibilidad de futuras fusiones a ésta Universidad, de los colegios parauniversitarios, como es el caso del Colegio Universitario de Cartago, que se pretende con esta iniciativa convertirlo en otra universidad superior estatal. Dicha facultad la establece el artículo 7 párrafo

²⁸ **“ARTÍCULO 83.-** El Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquéllos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.”

segundo de la Ley Orgánica de Universidad Técnica Nacional, en lo que interesa señala:

“ARTÍCULO 7.- Fusiones

Quedarán integrados en la Universidad Técnica Nacional:

...

Los colegios universitarios públicos que en el futuro decidan formar parte de esta Universidad, lo harán mediante la suscripción de un convenio de fusión.

...”

Por su parte, la Municipalidad de Cartago²⁹ reconoce que *“se hace necesario que el Estado retome en alguna medida la orientación del tipo de carreras que se ofrece y la posibilidad de abrir a quienes no tienen acceso a la educación privada, la posibilidad de insertarse en el ámbito educativo que les abriría la posibilidad de servir a la nación desde un plano profesional, favoreciendo además una mayor movilidad social ascendente. // En alguna medida, a esta necesidad responde la creación, más recientemente de la Universidad Técnica Nacional, con sede en Alajuela, lo cual es un paso en la dirección enunciada.”* Esto lleva a dicha corporación municipal a ver *“con buenos ojos la propuesta de generar la conversión del Colegio Universitario de Cartago en la Universidad de Cartago.”*

III. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL ARTICULADO

De seguido se presentan las observaciones a algunos artículos del proyecto de ley.

En el artículo 8 se establece que la integración del Consejo Universitario estará compuesto por siete miembros, pero uno de ellos tiene voz pero no tiene derecho a voto -el rector-, lo cual podría ocasionar problemas prácticos para toma de decisiones, al no tener la posibilidad de desempate. Usualmente, para la integración de este tipo de órganos lo conveniente es que éstos se conformen por número de integrantes impares, con el fin de llegar a acuerdos en el momento de la votación, por lo que se llama la atención en ese sentido.

En materia de porcentajes de representación en el Consejo Universitario, esta asesoría coincide con la observación de la Universidad Nacional³⁰ en cuanto que *“no existe claridad en los porcentajes de representación que tienen los sectores académicos, administrativos y estudiantil en los diferentes órganos, ni en cuanto a régimen financiero que la regularía, entre otros”*, por lo que se llama a reflexión sobre el particular.

El cuanto a la máxima autoridad de la institución, el artículo 8 indica expresamente que el Consejo Universitario será la máxima autoridad. Sin embargo en los

²⁹ **Municipalidad de Cartago**, oficio AM-931-2010 de fecha 21 de setiembre de 2010, suscrito por el Alcalde Rolando Rodríguez Brenes.

³⁰ **Universidad Nacional**, oficio SCU-288-2011, de 18 de febrero de 2011, suscrito por Secretario del Consejo Universitario, Francisco González Alvarado.

artículos 15, 16 y 17 se establece otro órgano, la Asamblea Universitaria, como órgano de mayor jerarquía, al otorgarle funciones del tal.

A la Asamblea Universitaria, en el supuesto del inciso e) del artículo 16 se le encomienda “resolver definitivamente y sin ulterior recurso, los conflictos que se susciten entre los diferentes organismos universitarios”; y en el inciso b) del artículo 11, al Consejo Universitario se le indica como atribución “el resolver **en última instancia** los conflictos que se susciten entre los diferentes organismos o dependencias universitarias”, evidenciando una grosera contradicción en la competencia de los órganos en la materia recursiva, sin determinar cuál será el órgano de mayor jerarquía, por lo que se llama la atención en ese sentido.

En el artículo 9 se indica que el Consejo Universitario sesionará una vez a la semana y formará quórum con la mitad más uno de los miembros en ejercicio. Se sugiere que en vez del término “la mitad más uno”, diga “con la mayoría absoluta de sus componentes, en apego a lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública³¹. Asimismo, se hace la observación de que el texto no hace referencia a la votación requerida para tomar acuerdos³².

En cuanto al plazo en el ejercicio de miembro del Consejo Universitario, el artículo 10 señala que “permanecerán en el ejercicio de sus funciones por un **plazo de cuatro años**, pudiendo ser reelectos hasta por un tanto igual, excepto en el caso del representante estudiantil quien durará en su cargo un período de un año, pudiendo ser reelecto hasta por un tanto igual.” Y en el artículo 12 en el que se detalla sobre el rector, se indica en lo que interesa al plazo del nombramiento que “su cargo será ejercido por un período de **cinco años**, pudiendo ser reelecto hasta por una vez.” Lo cual traslapa los períodos de nombramiento para el Consejo Universitario, por lo que se llama la atención con el fin de que se armonicen los plazos de nombramientos, o bien que en actas quede claramente justificado que se quiere ese traspase de periodos del rector en relación con el resto de miembros del Consejo Universitario.

En el artículo 11 inciso g) se establece como función del Consejo Universitario el nombrar a los decanos de las facultades académicas así como el personal técnico y docente de la Universidad; y nombrar y remover al personal administrativo. Como primer comentario, solo se llama la atención que esa función se le asigne a dicho órgano colegiado y no al Rector. Por ejemplo, en la Ley de la UNA (Nº 5182, art. 14.f)³³ y en la de la UNED (Nº 6044, art. 14 b)³⁴, dicha función se le otorga, por

³¹ Ley General de la Administración Pública en su artículo 53 inciso 1, en lo que interesa dispone. “**1. El quórum para que pueda sesionar válidamente el órgano colegiado será el de la mayoría absoluta de sus componentes.**”

³² Sobre este aspecto se recuerda que la Ley General de la Administración Pública en su artículo 54 inciso 3, en lo que interesa dispone: “**3. Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros asistentes.**”

³³ **Artículo 14.-** Además de las funciones que le encomiende el Estatuto, corresponde al Rector: // (...) h) Autorizar el nombramiento del personal docente y administrativo que propongan las unidades académicas y administrativas de la Universidad.

³⁴ **Artículo 14.-** Son funciones del Rector: //(...)b) Nombrar al personal técnico y administrativo cuya

principio, al Rector, salvo lo que disponga el Estatuto Orgánico. El segundo comentario es que el texto propuesto da a entender que el Consejo Universitario es el que tiene la facultad para “remover” al personal administrativo, con lo cual surge la pregunta de porqué se hizo esa diferenciación entre el personal técnico y docente en relación con el personal administrativo. O dicho en otras palabras, si ese Consejo, que es la “máxima autoridad” (art. 8) solo puede remover al personal administrativo, quién o cuál otro órgano es el que puede remover al personal técnico y docente?.

Sobre la cantidad de sesiones que realizará el Consejo Universitario, el artículo 17 indica en lo que interesa que: “El Consejo Universitario se reunirá ordinariamente una vez por semana, y extraordinariamente cada vez que lo convoque el rector o tres de sus miembros”. Se llama la atención que el número de miembros que puede convocar a sesiones extraordinarias es muy bajo, cuando en la gran mayoría de los órganos colegiados, el quórum de la convocatoria es de mayoría absoluta o calificada -dos terceras partes de sus miembros-, de lo contrario se corre el riesgo de que tan solo tres miembros puedan convocar de manera permanente al Consejo de forma injustificada. Igualmente, se sugiere que esa disposición se lleve y refunda con el artículo 9, que tratan prácticamente el mismo asunto.

El artículo 18 indica los presupuestos anuales y todo egreso deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República. A nuestro criterio esa disposición resulta innecesaria por cuanto por Constitución Política (arts. 183 y 184) y por Ley de la Contratación Administrativa (Nº 7494 de 02/05/95), las universidades –como instituciones autónomas que son- están sujetas a la vigilancia del órgano contralor, incluyendo la aprobación de sus presupuestos, lo que conlleva lógicamente la autorización de los gastos respectivos.

Asimismo, este mismo artículo 18 indica que la gestión económica de la nueva Universidad estará sometida a las disposiciones de la “Ley de la Administración Financiera de la República”. Acá debemos aclarar que el nombre correcto de la ley, es “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, Nº 8131 de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas. En segundo lugar, esa disposición también resulta innecesaria, por cuanto esa misma Ley Nº 8131 dispone que ella es aplicable a las universidades estatales, así como el alcance de dicha aplicación, como se lee de su artículo 1º, saber:

*Artículo 1º- **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, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, 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

designación no esté reservada a la Junta;

demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. (lo subrayado no es del original)

El artículo 20 otorga la exención de impuestos nacionales y municipales a la Universidad de Cartago. Se recuerda que en tratándose de impuestos municipales, solo las municipalidades tienen esa facultad de conceder las exenciones a sus impuestos locales, ello de conformidad con la autonomía consagrada en el artículo 170 constitucional, y reforzada en el inciso 13) del artículo 121 de la Carta Fundamental. De ahí que el legislador ordinario no posee iniciativa legislativa al respecto.

Finalmente, sobre el “rige” de la ley, se llama la atención en la conveniencia y oportunidad de que la ley surta los efectos a partir de su publicación. Si bien vía transitorio se establecen unos plazos de transición, podría considerarse, además, dar un tiempo prudencial para la entrada en vigencia de la ley, a efecto dar un tiempo de acomodo entre lo que sería prácticamente la transformación entre del CUC a la nueva universidad.

Finalmente, se sugiere eliminar el actual Transitorio I de la Ley N° 6541 de 19 de noviembre de 1980 (y sus reformas), que dice:

“Transitorio I.- Créase, por medio de esta Ley, el Colegio Universitario de Cartago cuya sede estará en el cantón Central de Cartago.”

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Dentro de la doctrina existen una serie de normas de técnica legislativa, con el fin de otorgarle a las leyes un título correcto y de esta forma facilitar la informatización de los ordenamientos jurídicos.

El título de cualquier proyecto de ley tiene como característica el identificar la ley, por lo que es necesario que sea exacto, completo, preciso, breve y conciso³⁵. No solo con el fin de identificar claramente el proyecto de ley, sino también para lograr una clara identificación del objeto de la ley³⁶.

En ese sentido, y siguiendo la armonía con las demás leyes de creación de universidades estatales, se sugiere que el título haga alusión directamente a ello. El título podría ser el siguiente:

“Creación de la Universidad de Cartago”

³⁵ Ver en este sentido HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). *“El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación”*, Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000, pp. 115 y 116.

³⁶ En ese sentido MUÑOZ, (Hugo Alfonso). *Elementos de Técnica Legislativa*, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo con el artículo 189 inciso 3) constitucional, este proyecto de ley requiere ser aprobado por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa (38 votos). En razón de que se crea una institución superior universitaria especializada estatal con la autonomía establecida en el artículo 84 constitucional.

Delegación

Este proyecto de ley por el tipo de votación que requiere para su aprobación y encontrarse en las excepciones que dispone el artículo 124 constitucional, específicamente en materia de exoneraciones –artículo 20 del proyecto-, y crédito público –artículo 21- no puede ser delegado para su aprobación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Universidad de Costa Rica
- Universidad Nacional
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Universidad Estatal a Distancia
- Universidad Técnica Nacional
- Consejo Nacional de Rectores
- Consejo Superior de Educación
- Banco Central de Costa Rica
- Municipalidades

Facultativas

- Contraloría General de la República
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Colegio Universitario de Cartago

VI.- ANTECEDENTES

Constitucionales e instrumentos internacionales

- **Constitución Política de la República de Costa Rica**, del 19 de noviembre de 1949, y sus reformas.

- **Constitución Política Comentada de Costa Rica**, por Dr. Carlos Araya Pochet y Dra. Nazira Cheves Aguilar, Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México 2001

Leyes:

- **Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica**, N° 4777 de 10 de junio de 1971 y sus reformas.
- **Ley de Creación de la Universidad Nacional**, N° 5182 de 15 de febrero de 1973 y sus reformas.
- **Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia**, N° 6044 de 03 de marzo de 1977 y sus reformas.

Jurisprudencia constitucional:

- **Sala Constitucional** N° 1313-93 de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993.

Criterios administrativos:

- **Ministerio de Educación Pública**, oficio DM-5064-10-10 de fecha 1° de octubre de 2010, suscrito por el Ministro de Educación Pública, Leonardo Garnier Rímolo.
- **Universidad Nacional**, oficio SCU-288-2011, de 18 de febrero de 2011, suscrito por Secretario del Consejo Universitario, Francisco González Alvarado.
- **Instituto Tecnológico de Costa Rica**, oficio SCI-845-2010, de 1° de noviembre de 2010, suscrito por la Presidenta a.i. del Consejo Institucional, Giannina Ortíz.
- **Ministerio de Hacienda**, oficio DM-3758-2010 de 12 de octubre de 2010, suscrito por el Ministro de Hacienda, Fernando Herrero Acosta, y Oficio DGPN-0586-2010 de 1° de octubre de 2010, suscrito por la Directora General de Presupuesto Nacional, Marjorie Morera González.
- **Consejo Superior de Educación** oficio S.E.-205-10 de fecha 30 de setiembre de 2010, suscrito por el Msc. Ricardo Ramírez Gattgens, Secretario General del Consejo Superior de Educación.
- **Municipalidad de Cartago** oficio AM-931-2010 de fecha 21 de setiembre de 2010, suscrito por el Alcalde Rolando Rodríguez Brenes.

- **Departamento de Servicios Técnicos** S.T. 002-2007-J, Informe Jurídico sobre el proyecto de ley denominado “Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional”.
- **Departamento de Servicios Técnicos** S.T. 157-2011-J, Informe Jurídico sobre el proyecto de Ley N° 17. 752 denominado “Ley para la creación de la Universidad Pedagógica Nacional”
- **Informe del Estado de la Educación 2011**, Capítulo 4 “La evolución de la educación superior”, pág. 188 a 190.
- **Procuraduría General de la República**. C-274-2006, de 5 de julio de 2006, Dr. Fernando Castillo Víquez, Procurador Constitucional.

Artículos.

- **Defensa de la autonomía universitaria pública**, Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, Vicerrectoría de Investigación, SIEDIN UCR 21 de abril de 2010.

EXPEDIENTE N° 17.764
/eeb.-