

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-337-2015

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO”

EXPEDIENTE N° 19.609

INFORME JURÍDICO

Elaborado por:

VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
Asesor Parlamentario

Supervisado por:

MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
Jefe de Área

Revisión final y autorización

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
Director a.i.

21 DE OCTUBRE DE 2015

AL-DEST- IJU-337-2015

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES	3
III.- ANÁLISIS DE FONDO	6
3.1.- MARCO JURÍDICO	6
3.2.- ACERCA DEL CUC.....	8
IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	12
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO	21
VOTACIÓN.....	21
CONSULTAS.....	22
<i>Obligatorias:</i>	22
<i>Facultativas:</i>	22
VI.- FUENTES.....	22
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 1949, Y SUS REFORMAS.....	22
LEYES:	22
DECRETO:	22
SALA CONSTITUCIONAL.....	22
SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.....	23
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	23
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	23
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS	23
OTRAS FUENTES	23

INFORME JURÍDICO

“LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO”

EXPEDIENTE N° 19.609

I. RESUMEN DEL PROYECTO

Esta iniciativa de ley parte de la premisa de que (...) *el componente educacional es una de las áreas del tejido social, en las cuales se necesita una profunda reflexión estratégica, con el fin de llegar a implementar las reformas necesarias acordes con las vertiginosas transformaciones del presente...*¹

Con esa visión, enfocada en la necesidad identificada por el proponente, de que la educación superior cumpla también con las expectativas de eficiencia y eficacia productivas que requiere el país por un lado y las aspiraciones de los nuevos profesionales que desean insertarse en la vida económica con éxito por el otro, se propone dotar al Colegio Universitario de Cartago (en adelante CUC) de un nuevo marco jurídico legal, que entre otros objetivos, integre a dicha institución a las líneas y pautas del Plan Nacional de la Educación Superior y optimice los fines y objetivos de esa institución parauniversitaria.

Se propone entonces, una ley orgánica para el CUC en la que se establecen fines, competencias y forma de organización interna de esa institución, a través de once artículos que pretenden adecuarla a la realidad, expectativas y nuevos retos de la educación costarricense

II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La utilización del prefijo “*para*” en palabras compuestas, cuando el prefijo se une directamente a la palabra base, indica “que algo no es, pero se le parece”. En términos generales de conformidad con el marco jurídico vigente en Costa Rica, se podría definir con el término “*parauniversitario*” o “*parauniversitaria*”, a toda institución de enseñanza, reconocida por el Consejo Superior de Educación, que ofrezca carreras completas de dos o tres años de duración, a los egresados de la educación diversificada. De allí que el nivel de las carreras de educación superior parauniversitaria es intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria.

Dicha definición abarca a ese tipo de centros de enseñanza, tanto privados como públicos, cuya distinción además supone otro conjunto de características para cada sector. Para el caso de los “*colegios parauniversitarios públicos*”, estos deben de ser creados mediante ley.

Es así como el transitorio primero de la Ley N°6541 del 19 de noviembre de 1980, *Ley de Creación y Funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria*, crea los primeros colegios públicos de esa naturaleza, a saber los colegios universitarios de Alajuela, Cartago y Puntarenas², estableciendo para

¹ Exposición de motivos expediente 19.609

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

esa última provincia –*Puntarenas*– que preferentemente se promovieran en esa institución carreras relacionadas con las ciencias del mar, así como de la industrialización y comercialización de los recursos agropecuarios y del mar.

Con posterioridad se creó mediante ley, el Colegio Universitario para el Riego y el Desarrollo del Trópico Seco³ con sede en el Cantón de Cañas, Provincia de Guanacaste para atender preferentemente carreras relacionadas con el riego y el avenamiento, la industrialización y comercialización de los recursos agropecuarios y del mar. También se creó el Colegio Universitario de Limón⁴ (CUNLIMON) con sede en el cantón central de esa provincia, institución a la que se le confirió el carácter de semiautónoma, encomendándole por parte del legislador el desarrollo de carreras relacionadas con la tecnología, las artes y las ciencias del deporte, la gestión, promoción y administración del turismo, el ambiente, las ciencias forestales y el cultivo de las lenguas indígenas.

En todos los casos, los colegios parauniversitarios públicos, al igual que los institutos privados, se sujetan a las directrices, programas y lineamientos del Consejo Superior de la Educación, órgano de naturaleza constitucional⁵ que de conformidad con la Ley N° 1362 de 08 de octubre de 1951 debe (...) *participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época*⁶

Por otro lado, el artículo 4 de la “Ley que Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria” le encomendó expresamente al Consejo Superior de Educación “(...) *la creación, supervisión y supresión de las carreras de educación superior parauniversitaria, tanto oficiales como particulares, así como de los planes de estudio, programas y perfiles de salida de los graduados...*”⁷ lo que en criterio de la Sala Constitucional se le puede conferir a dicho órgano además, la autorización para fiscalizar el funcionamiento de dichos centros sin importar su naturaleza pública o privada:

“El constituyente originario, en el artículo 81 de la Constitución Política, le confió la dirección general de la enseñanza oficial, lo que no constituye un impedimento constitucional para que el legislador ordinario pueda válidamente encomendarle otras competencias, como la que aquí se discute, relativa a la fiscalización de Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria Privada. Dicho de otra forma, si el constituyente atribuyó una competencia específica al Consejo Superior de Educación, cual es la dirección general de la enseñanza oficial, nada obsta para que

² De conformidad con el artículo 14 de la Ley N°6541 las instituciones de educación superior parauniversitaria podrán llevar el nombre de "colegio universitario", siempre y cuando tengan un convenio, para fines docentes, con alguna institución de educación superior universitaria

³ Creado mediante Ley 7403 de 3 de mayo de 1994, derogada por el inciso c) del artículo 14, de la Ley N° 8638 de 14 de mayo de 2008.

⁴ Creado mediante Ley 7941 de 09 de noviembre de 1999

⁵ Artículo 81 de la Constitución Política: “La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo”.

⁶ Artículo 2 de la Ley N° 1362 de 08 de octubre de 1951

⁷ Artículo 4 de la Ley N° 6541, Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria, del 19 de noviembre de 1980

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

*el legislador ordinario le confiera otra, como la de autorizar la creación y fiscalizar el funcionamiento de las Instituciones de Educación Parauniversitaria Privada”.*⁸

De acuerdo con el *Cuarto Informe del Estado de la Educación del año 2012*⁹, estudio técnico dirigido a “(...) *dar seguimiento a la educación técnica y la formación profesional en Costa Rica, identificando los principales cambios, avances o retrocesos de los indicadores clave en esta materia...*”¹⁰, se puede establecer en lo que respecta a la educación parauniversitaria, entre otros aspectos relevantes, los siguientes:

- Se identificó que sólo un 23,2% de la población que posee educación secundaria técnica asiste a un centro educativo de educación parauniversitaria o universitaria y un 1% asiste a un centro de educación abierta para culminar sus estudios académicos, lo que sugiere desarticulación entre los distintos niveles educativos y falta de facilidades (...) *para complementar la formación técnica con la parte académica o con las instituciones de educación superior para que los estudios realizados sean reconocidos a la hora de continuar estudios universitarios o parauniversitarios*”¹¹
- En cuanto a los ingresos de los ocupados según nivel educativo, los ingresos generados por la población que posee educación parauniversitaria y universitaria son, respecto de quienes reportaron secundaria técnica completa y secundaria académica completa, bastante superiores, identificándose que “(...) *Para el 2012 la educación parauniversitaria representa más de un 60% más de ingreso que la educación técnica completa mientras que la educación universitaria reporta ingresos promedio tres veces mayores.*”¹²
- En lo que se refiere a los porcentajes de personas en extrema pobreza con nivel de educación parauniversitaria, este ha sido inferior a un 1% desde el año 1991 a 2011 y en cuanto a niveles de pobreza, descendió de un 7% a un 2,5% del año 1991 al 2001 y registró un leve repunte al 3.5% del año 2001 al año 2011.¹³ lo que de alguna forma confirma el papel que juegan esas instituciones de educación post secundaria en la estabilidad y desarrollo económico de buena parte de la población.

Las instituciones de educación superior parauniversitarias han sido identificadas a lo largo de los años como alternativas educativas focalizadas con capacidad para

⁸ Res. N° 2009018514. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, a las catorce horas y uno minutos del tres de diciembre del dos mil nueve. Consulta judicial facultativa formulada por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Novena del Segundo Circuito Judicial de San José.

⁹ Informe del Estado de La Nación. Educación Técnica. Investigadora: Jennyfer León Mena. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/leon-educacion-tecnica.pdf

¹⁰ *Ibidem*. P. 2

¹¹ *Ibidem* PP. 5

¹² *Ibidem* P-P 8

¹³ Interpretación propia. Gráfico 5. Incidencia de la pobreza, según nivel educativo Informe del Estado de La Nación. Educación Técnica. P.p. 9

absorber demandas de capacitación y formación técnica geográficamente concentradas y encadenarlas con las necesidades productivas de esas zonas. (...), *surgieron ante la necesidad de satisfacer las demandas educativas de un sector de la población de diferentes regiones, que no acceden a la educación superior universitaria estatal y requieren concluir una carrera corta para incorporarse al mercado laboral con una formación profesional en función de las demandas de empresas e instituciones, especialmente en los niveles intermedios*¹⁴

III.- ANÁLISIS DE FONDO

3.1.- Marco Jurídico

Mediante la Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1980, reformada por la Ley N° 7015 del 22 de noviembre de 1985¹⁵ se reguló todo lo referente a la creación y funcionamiento de las instituciones de educación superior parauniversitaria, entendiéndose por ello, aquellas instituciones reconocidas así por el Consejo Superior de Educación, cuyo objetivo principal es ofrecer carreras completas, de dos o tres años de duración, a personas egresadas de la educación diversificada.¹⁶ Ese es el marco jurídico que ha regido a ese tipo de instituciones a lo largo de los años, a las que se le confirieron otros fines y objetivos tales como el ofrecer programas de formación y capacitación, ofrecer servicios descentralizados a las universidades oficiales del país, e incluso, contribuir en la labor de conservar, enriquecer y transmitir la cultura nacional, entre otros.

Desde el punto de vista funcional, las carreras parauniversitarias son creadas, supervisadas o eventualmente suprimidas por el Consejo Superior de Educación, que define los programas, perfiles y planes de estudio de acuerdo (...) *con los reglamentos que dicte, todo conforme al Plan Nacional de Desarrollo*” según lo indica el párrafo primero del artículo 4 de la citada Ley N° 6541.

El personal docente debe de ser calificado y nombrado por razones de idoneidad, aunque se permiten las excepciones en caso de inopia. La estructura mínima requerida para estas instituciones, implica la existencia de un consejo directivo y un decano o director, a quien corresponderá la representación judicial y extrajudicial de la institución

En cuanto a su presupuesto, el mismo se tramita por la Autoridad Presupuestaria de conformidad con la ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982, por la Contraloría General de la República, y por MIDEPLAN, en lo que corresponda. Es decir, los

¹⁴ <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/058791db-cd1e-41fb-b3d2-4257bcc9f85b/Realidad-Nacional-Educacion.pdf?guest=true>

¹⁵ Se trata de una Ley de Presupuesto Extraordinario que estableció en su artículo 16 que: " Los presupuestos ordinarios de los colegios universitarios de Costa Rica, y sus modificaciones, serán tramitados por la Autoridad Presupuestaria de conformidad con la ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982, por la Contraloría General de la República, y por MIDEPLAN, en lo que corresponda. Dichos colegios remitirán copia de sus presupuestos ordinarios y de sus modificaciones al Consejo Superior de Educación.

¹⁶ Artículo 2 de Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1980 Reformada por Ley N° 7015 del 22 de noviembre de 1985. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARAUNIVERSITARIA

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

colegios universitarios se sujetaron en todo a las líneas y directrices de la Autoridad Presupuestaria, en la determinación y planificación de sus presupuestos, siendo que (...) *someterán sus presupuestos para el año inmediato siguiente a la Contraloría General de la República, a más tardar el 1° de setiembre de cada año, la cual, en el curso del estudio y aprobación de los presupuestos, velará por el fiel cumplimiento de las políticas determinadas por la Autoridad Presupuestaria. Igual procedimiento se seguirá para la aprobación de las modificaciones que se hagan en el período de ejecución de los presupuestos*¹⁷. Recuérdese que además la Autoridad Presupuestaria a través de su Secretaría Técnica, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación revisan y prescriben "(...) *los sistemas de presupuesto, en lo que atañe a sus correspondientes áreas de competencia y en cuanto a presupuestos globales y sectoriales*"¹⁸.

Este es el marco jurídico, funcional y presupuestario que habilitó la creación y funcionamiento de las instituciones de educación superior parauniversitarias en Costa Rica. Ahora bien, la Ley N° 6541 creó mediante el transitorio primero, los colegios universitarios de Alajuela, Cartago y Puntarenas, cuyas sedes estarían en los cantones centrales de esas provincias. Sin embargo, con la creación de la Universidad Técnica Nacional, mediante artículo 15 de la Ley N°8638, Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, de 14 de mayo de 2008¹⁹, el legislador optó por dejar vigente el CUC por cuanto fusionó a los colegios universitarios de Alajuela, Puntarenas y al Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco (Curdts), creado según Ley N° 7403, de 3 de mayo de 1994, como sedes regionales de esa nueva universidad.²⁰

En el año 2010 se emite el Decreto Ejecutivo N° 36289-MEP de 06 de octubre de 2010 que de conformidad con el acuerdo 05-24-10, inciso 2, adoptado por el Consejo Superior de Educación en sesión ordinaria número veinticuatro, celebrada el día diecisiete de mayo del año dos mil diez, procedió a reglamentar la referida Ley N°6541 que Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria²¹.

Algunos aspectos de interés a destacar de la regulación emitida por el Poder Ejecutivo en torno a las instituciones parauniversitarias son: a) Distingue entre Institutos públicos o privados, pero establece que para llevar el nombre de "colegio universitario", las instituciones de educación superior parauniversitaria deben realizar un convenio para fines docentes, con alguna institución de educación superior universitaria²², b) Confiere a esos institutos públicos la condición de

¹⁷ Párrafo tercero, artículo 11 de la Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982

¹⁸ Artículo 8 ibídem

¹⁹ ARTÍCULO 15.- Modificase el transitorio I de la Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980, y sus reformas. El texto dirá: "Transitorio I.-Créase, por medio de esta Ley, el Colegio Universitario de Cartago cuya sede estará en el cantón Central de Cartago."

²⁰ Con posterioridad mediante Ley 7941 de 09 de noviembre de 1999 se crea CUNLIMON.

²¹ Dicho decreto deroga a su vez el Decreto Ejecutivo N° 30431-MEP del 23 de abril de 2002, así como cualquier otra disposición que se le oponga, por lo que omitimos hacer referencia a esa anterior regulación

²² Además en relación con Institutos o Escuelas de educación parauniversitaria privada se establece estarán sometidos al control del Ministerio de Educación Pública ejercido a través del Departamento de Centros Docentes Privados, el cual además de sus atribuciones específicas, prestara su colaboración para preparar y

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

“instituciones oficiales de la Educación Superior Parauniversitaria”, c) Crea la figura del Decano como responsable de dirigir y ejecutar la política académica, de investigación y de acción social establecida por el Consejo Directivo, d) Crea un Consejo de Decanatura, una Dirección Académica, una Dirección de Planificación y Desarrollo, una Dirección Administrativa Financiera y una Dirección de Educación Comunitaria y Asistencia Técnica, siempre y cuando sea posible.

En lo que respecta a la integración de su Consejo Directivo como órgano superior de esas instituciones, el mismo deberá estar conformado por los siguientes representantes:

a) Un representante del Consejo Superior de Educación; b) Un representante del personal administrativo; c) Un representante del personal docente y docente-administrativo; d) Un representante estudiantil; e) Un profesional universitario de la comunidad, nombrado por el Poder Ejecutivo; f) Un representante de la comunidad elegido por la Asociación de Desarrollo Universitario, sede del colegio siempre y cuando esté legalmente integrada y con una vigencia de cinco años ininterrumpidamente o de no existir una asociación con estas características el representante será un profesional universitario integrante de la Cámara de Industria de Costa Rica elegido por ésta; g) Un representante del Gobierno Local por designación Directa del Consejo, el cual deberá ser preferiblemente un profesional universitario;

Dichos miembros del Consejo Directivo durarán en sus cargos tres años, excepto el representante estudiantil que durará un año, pudiendo todos ser reelectos.

Por otra parte, en materia presupuestaria se entienden como fuentes de ingresos aquellas que provengan del Presupuesto General de la República, así como los recursos provenientes de los derechos que se cobren a los estudiantes y de las actividades que organice cada institución.

3.2.- Acerca del CUC

Según se pudo constatar en la página web de esa institución, el CUC se crea en el año 1975, después de un análisis de la situación educativa que se vivía en ese momento la provincia de Cartago, por lo que un grupo de habitantes tomaron el acuerdo de fundar la Asociación de Desarrollo Específico Universitaria de Cartago (ADEUCA).

Entre los fines que la ADEUCA se planteó, se encontraba la creación de un centro universitario para dar cabida a cientos de estudiantes que no encontraban cupo en las universidades, gestándose así la creación del CUC.

hacer llegar en forma ordenada y completa las solicitudes de reconocimiento ante el Consejo Superior de Educación, deberá contar mínimo con un Director que reúna las condiciones inherentes a esa función de acuerdo con la legislación vigente y lo dispuesto en el inciso b) del artículo 5° de la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte así como presentar certificación de la conformación del Cuerpo Directivo entre otros requisitos (artículos 52 a 59 Decreto Ejecutivo N° 36289-MEP de 06 de octubre de 2010)

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

En la actualidad se ofrecen las carreras de Diplomado en Dirección y Administración de Empresas dirigida a potenciar “(...) a la persona a lograr el desarrollo de esa importante actividad, pero de una manera eficiente, técnicamente sostenible, de alto impacto en todo tipo de empresas y sobre todo una enorme implicación en el Desarrollo del país”²³; también Electrónica, Investigación Criminal, Mecánica Dental, Secretariado Ejecutivo, Turismo y Tecnologías de la Información.

Además se ofrecen cursos técnicos en Decoración de interiores, en Estética y Belleza, en Inglés Conversacional, en Administración de Bodegas, en Cuidador Experto en Adulto Mayor, en Auxiliar Contable y en Masoterapia, así como los programas técnicos en Salud Ocupacional, Operador Experto de Computadoras, Electricidad Residencial, Cuidador Experto en Niños y Niñas, Portugués Conversacional e Italiano Conversacional.

De acuerdo con el Plan Operativo Institucional 2015²⁴ los siguientes son algunos de los compromisos asumidos por esa institución con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018:

Otorgar durante el período, becas a personas en condición de vulnerabilidad, con el propósito de brindarles una opción académica que al terminarla, les permita incorporarse al mercado laboral, capacitar a personas provenientes de programas sociales del Gobierno, para mejorar el nivel de vulnerabilidad en el que se ubican, capacitar a personas provenientes de sectores vulnerables, para mejorar el nivel Socioeconómico.

Por otra parte, en cuanto a la estructura programática de la institución, se indica la existencia de tres programas, a saber, Administración General, Desarrollo Académico y Acción Social.

La Administración General se subdivide en a) Administración Superior a la que pertenecen el Consejo Directivo, la Auditoría Interna y la Decanatura, y b) Asesoría y Apoyo Administrativo diseñada para facilitar la ejecución de las funciones sustantivas en forma oportuna, a través de una eficiente coordinación, comunicación y utilización de los recursos, la componen las siguientes dependencias:

- Dirección de Planificación y Desarrollo
- Dirección Administrativa Financiera
- Departamento Registro
- Departamento Recursos Humanos
- Departamento Bienestar Estudiantil y Calidad de Vida
- Departamento Financiero
- Departamento Servicios Operativos
- Departamento Biblioteca y Documentación

²³ http://www.cuc.ac.cr/app/cms/www/index.php?id_menu=52

²⁴ <http://www.cuc.ac.cr/userfiles/files/POI-C%202015.pdf>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

- Comunicación y Relaciones Públicas
- Tecnología Informática
- Unidad de Proveeduría
- Archivo
- Asesoría Legal

En cuanto al programa de Desarrollo Académico se subdivide en los subprogramas de docencia y apoyo docente.

El subprograma de docencia ofrece carreras cortas para atender las necesidades de formación técnica superior, demandadas por los miembros de la comunidad y los sectores productivos así como el diseño de nuevas opciones de formación a través de las siguientes dependencias: Dirección Académica, Carrera Dirección y administración de Empresas, Carrera Electrónica, Carrera Turismo, Carrera Mecánica Dental, Carrera Tecnología de la Información, Carrera Investigación Criminal, Carrera Secretariado Ejecutivo y Coordinación de Idiomas.

Por su parte el subprograma de apoyo docente coadyuva al proceso de enseñanza – aprendizaje y a la actividad sustantiva institucional a través del Centro de Tecnología Educativa.

Finalmente, el programa de Acción Social que ofrece servicios de asesoría y capacitación técnica de diferentes programas técnicos y cursos libres con la participación de niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, solicitadas por instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Trabajo, y la Municipalidad de Cartago mediante el subprograma de Educación Comunitaria y Asistencia Técnica dirigido a brindar habilidades, destrezas y conocimientos en especialidades técnicas que demanda el mercado laboral a los miembros de la comunidad.

De acuerdo con la fuente indicada, laboran para esa institución un total 90 personas ubicadas en plazas a tiempo completo (incluye 2 plazas de medio tiempo), con 106.74 tiempos docentes (promedio por mes) en los diferentes niveles y perfiles, tales como ejecutivo, profesionales, técnicos y administrativo y de servicios.

En cuanto al presupuesto institucional es menester mencionar que al CUC le corresponde, de conformidad con el inciso d), artículo 3 de la Ley N° 6849 de 18 de febrero de 1983, un 3% del impuesto asignado sobre el precio de venta del cemento producido en Cartago, monto que se estimó para el año 2015 en la suma de: ₡85.698.032 (ochenta y cinco millones seiscientos noventa y ocho mil, treinta y dos colones).²⁵ Además recibe ingresos por concepto del pago de matrícula de los cursos libres y técnicos a la comunidad y asesorías a empresas, estimados en el año 2015 en un total de: ₡196.718.532.00 (ciento noventa y seis millones setecientos dieciocho mil quinientos treinta y dos colones), por concepto del pago

²⁵ La ley N° 6849 de 18 de febrero de 1983 distribuye los ingresos provenientes del gravamen del cinco por ciento sobre el precio de venta del cemento producido en la provincia de Cartago

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

de matrícula y materias de los estudiantes que cursan las 7 carreras que en ese mismo período representó $\text{¢}638.042.600.00$ (seiscientos treinta y ocho millones, cuarenta y dos mil seiscientos colones) así como por transferencia del gobierno central $\text{¢}3.003.544.309$ (tres mil tres millones, quinientos cuarenta y cuatro mil trescientos nueve colones)

En cuanto a la naturaleza jurídica del Colegio Universitario de Cartago la Procuraduría General de la República ha indicado que *“(...) es un ente público menor, con capacidad jurídica plena y con patrimonio propio, surgido como producto de un proceso de descentralización administrativa (dictamen C-059-00 de 30 de marzo del 2000). Así las cosas, este Despacho sigue manteniendo el criterio de que el Colegio Universitario de Cartago es un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con fines exclusivos asignados expresamente por la ley, que forma parte del sector descentralizado del Estado.”*²⁶

Algunas normas que atañen específicamente a la organización y desempeño del CUC son: el Reglamento Autónomo de Trabajo aprobado por el Consejo Directivo y Publicado en el Alcance Digital N° 49. Diario Oficial La Gaceta, N° 52, de 14 de marzo del 2013; el Reglamento de Orden Académico que establece normas, derechos y deberes de índole académica para los estudiantes, el personal docente, el personal docente administrativo y el personal administrativo, publicado en La Gaceta N° 117 de 18 de junio de 2012, aprobado por parte del Consejo Superior de Educación según sesión N° 06-2012, del veintisiete de febrero de dos mil doce; el Reglamento Disciplinario Estudiantil, de Servicios Biblioteca y Documentación; de Becas y Uso de Laboratorios Campo Turismo; así como el Código de Ética del Colegio, Código de Ética de la Auditoría Interna, Procedimientos de Auditoría Interna y Manual de Principios Éticos del Colegio Universitario de Cartago²⁷

En conclusión, el Colegio Universitario de Cartago es un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del sector descentralizado del Estado y con fines exclusivos, asignados expresamente por la Ley N°6541 del 19 de noviembre de 1980, Ley de Creación y Funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria y su Reglamento, según Decreto Ejecutivo N° 36289-MEP de 06 de octubre de 2010. En la actualidad, posee una estructura programática y administrativa sólida que brinda oferta docente administrativa y técnica a estudiantes regulares así como a miembros de la comunidad de esa provincia.

Una vez promulgada la ley que crea la Universidad Técnica Nacional²⁸ únicamente queda vigente, en su naturaleza y objetivos, los colegios públicos parauniversitarios de Cartago y Limón²⁹ que no fueron absorbidos por el nuevo ente. Siendo que el CUC no posee una Ley Orgánica y únicamente existe referencia legislativa a su creación en el transitorio primero de la referida Ley

²⁶ C-260-2000. San José, 18 de octubre del 2000

²⁷ Disponibles en http://www.cuc.ac.cr/app/cms/www/index.php?id_menu=16

²⁸ Según su Ley Orgánica, N°8638 de 14 de mayo de 2008

²⁹ Ley 7941 de 09 de noviembre de 1999

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

N°6541, reformado a su vez por artículo 15 de la Ley N°8638 de 14 de mayo de 2008, no encuentra esta Asesoría algún impedimento jurídico o constitucional para dotar a esa institución de un marco jurídico.

La creación de la Universidad Técnica Nacional impactó directamente en la configuración de la oferta educativa de los colegios universitarios, tal y como lo refirió este Departamento en aquella oportunidad:

*“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”.*³⁰

IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Título:

“LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO”

Alude a una Ley Orgánica que en nuestro contexto³¹ debe de entenderse como la constitución de un nuevo órgano, las funciones y el ordenamiento de esa nueva entidad. Dado el espíritu de la iniciativa, el título del proyecto es adecuado con los fines y propósitos planteados por el proponente.

Artículo 1:

Crea el Colegio Universitario de Cartago, se le concede carácter de (...) *institución docente y de cultura superior*”. Respecto de este artículo, esta asesoría se permite realizar tres señalamientos: uno relacionado con las “profesiones liberales” a las que alude; otro, respecto del establecimiento de sedes fuera del territorio nacional; y finalmente, respecto a los principios de autonomía universitaria que le pretenden aplicar. Además, nos permitimos sugerir la inclusión del acrónimo CUC en la redacción de este artículo de la iniciativa, toda vez que esa institución se

³⁰ Departamento de Servicios Técnicos. OFICIO ST. 166-2011 J

³¹ Aunque depende de cada legislación nacional, las leyes orgánicas suelen ser vistas como un nexo o etapa intermedia entre las leyes ordinarias y la Constitución. Véase a Alzaga, Oscar en: “En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitución. Catedrático de Derecho. Español. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/5/est/est5.pdf>

conoce de esa forma y dichas siglas son utilizadas en su papelería y página web oficial.

En primer término se establece como misión del órgano “(...) *cultivar las ciencias, difundir su conocimiento y preparar para el ejercicio de las profesiones liberales*”. (El destacado no pertenece al original).

En ese sentido, como lo indica la Procuraduría General de la República, las profesiones liberales son aquellas en las que “(...) *además de poderse ejercer en el mercado de servicio en forma libre, es necesario contar con un grado académico universitario y estar debidamente incorporado al respectivo colegio profesional, en el caso de que exista. En otras palabras, las profesiones liberales serían aquellas que desarrolla un sujeto en el mercado de servicios, el cual cuenta con un grado académico universitario, acreditando su capacidad y competencia para prestarla en forma eficaz, responsable y ética, y que está incorporado a un colegio profesional*”.³²

Siendo que el título obtenido en un Colegio Parauniversitario no equivale a un título universitario, y que además muchos de los diplomados que otorga en la actualidad el CUC no conlleva la existencia de colegios profesionales para agremiarse, nos conduce a afirmar que los egresados de esa institución y quienes ejerzan las actividades y oficios para las cuales fueron preparados, no son profesionales liberales en el sentido jurídico de esas palabras.

Véase en ese sentido la resolución de la Sala Constitucional N° 2004-08728 de las 15:22 horas del 11 de agosto del 2004³³ en la que se hace énfasis respecto de la colegiatura obligatoria, así como la definición de “profesional liberal” aplicada por la Contraloría General de la República:

“...aquellas que se ejercen en el mercado de servicios, para lo cual se requiere contar un grado académico universitario que otorga la condición de profesional en determinada rama del conocimiento, así como la incorporación al colegio profesional respectivo, lo anterior cuando éste exista y siempre que sea exigida como condición necesaria y suficiente para su ejercicio”. (Contraloría General de la República, oficios N° 10455 (DAGJ-1333) del 08 de octubre del 2008).

Recuérdese que de conformidad con el párrafo final del artículo 2 de la Ley N°6541 que regula a estos tipos de institución de educación, el nivel de las carreras de

³² Opinión Jurídica N° O.J.-076-2003 del 22 de mayo del 2003. Disponible en https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014011074.pdf

³³ “Tradicionalmente, dentro de las profesiones liberales se aglutinan aquellas que suponen el ejercicio de una actividad de orden intelectual o técnico, mediante la aplicación de ciertas reglas científicas y técnicas que deben ser manejadas con suma propiedad por su titular, previa habilitación para ejercerla a través de la obtención de un título idóneo y adecuado y, eventualmente, la incorporación al colegio profesional respectivo. La singularidad de las profesiones liberales surge de la inexistencia de una relación de dependencia con su clientela, de modo que el profesional liberal tiene autonomía e independencia plena en la forma de prestar los servicios profesionales –horario, lugar, etc.- dado que lo hace por cuenta propia, razón por la cual sus servicios son remunerados mediante honorarios. El profesional liberal aplica, para un caso concreto, sus conocimientos científicos o técnicos sin someterse a ninguna dirección y bajo su exclusiva responsabilidad, esto es, de acuerdo a su leal saber y entender”

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

educación superior parauniversitaria es intermedio, entre la educación diversificada y la educación superior universitaria.

Con base en dichos criterios debe el legislador adecuar el alcance de la misión con la que se pretende dotar al colegio, en el sentido de que resulta imposible a dicho órgano, dada su característica de “parauniversitaria” preparar a sus educandos para el ejercicio de profesiones liberales. De suponer lo contrario, en el caso del CUC, se estaría violentando el principio constitucional de inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto, ya que se estaría desaplicando para ese único caso, la normativa general existente en materia de instituciones parauniversitarias.

En segundo término, este artículo de ley establece que en las regulaciones que rijan al colegio parauniversitario (...) *se garantizarán los principios de autonomía universitaria...*”

La autonomía universitaria consagrada por el Constituyente en el artículo 84 de la Carta Magna implica que las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y (...) *de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios*³⁴.

Dicha autonomía implica que los aspectos de organización, poder administrativos, capacidad de autogobernarse, establecimiento de planes, presupuestos, programas y poder de autoestructurarse, se encuentran fuera del ámbito de dirección o sujeción del Poder Ejecutivo³⁵ o cualquier otro poder público u organismo. Esta característica –autonomía- fue conferida por el constituyente a las instituciones de educación superior universitaria, lo cual no resulta compatible con el carácter parauniversitario del CUC y de la descentralización administrativa que se le otorga a estos entes menores.

No puede, por tanto, el legislador en el caso del CUC “garantizar los principios de la autonomía universitaria” que son propios de las instituciones universitarias públicas. Además, dicha garantía resulta incompatible con la sujeción que deben de guardar los colegios parauniversitarios con el Consejo Superior de la Educación, según la Ley N°6541 del 19 de noviembre de 1980, que ha servido de marco habilitante y regulador de la actividad de este tipo de instituciones y según el propio artículo 81 de la Constitución Política, que le confió la dirección general de la enseñanza oficial en forma específica a dicho Consejo Superior.

Por lo tanto, se recomienda a los señores legisladores, eliminar la frase de este artículo del proyecto de ley en el que se indica que “...se *garantizarán los principios*

³⁴ Sala Constitucional Sentencia 1313-93.

³⁵ (...) *autonomía universitaria: administrativa, política, financiera y organizativa, por lo que cuenta con todas las facultades y poderes administrativos para llevar a cabo su misión; puede autodeterminarse, en el sentido de que está facultada para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su propio gobierno, todo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución Política y las leyes especiales que reglamentan su organización y funcionamiento. (En este sentido sentencia número 2002-08867, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del once de setiembre del dos mil dos)*” Sala Constitucional. Sentencia 11473-12

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

de autonomía universitaria...” a esa institución, pues eventualmente puede contrariar los artículos indicados de nuestra Constitución Política.

Finalmente llama la atención, que se pretenda establecer o se autorice al establecimiento de sedes o de centros regionales fuera del territorio nacional. Efectivamente, este artículo indica que el domicilio legal y la sede principal estarán en el cantón Central de Cartago y que se podrá crear sedes y centros regionales en cualquier lugar del país **o fuera de él.**

El establecimiento de posibles sedes fuera del país es un contrasentido respecto de lo que establece la Ley N°6541 del 19 de noviembre de 1980 respecto de los objetivos de ofrecer programas de formación, capacitación o perfeccionamiento a los miembros de la comunidad, así como promover y participar, para bien de la comunidad, en labores de acción social y de investigación de los problemas de ésta. También contradice los actuales programas de esa institución de acción social y de Desarrollo Económico por cuanto su génesis está dirigida a identificar necesidades de capacitación y formación de estudiantes de una zona determinada, en áreas que resulten atractivas al mercado laboral costarricense en general y de esa zona en específico. Incluso, el establecimiento de centros educativos fuera del país, no se explica en virtud de los propios objetivos trazados por el proyecto de ley en el artículo tercero.

En virtud de lo expuesto, esta asesoría recomienda la eliminación de dicha disposición, pues no se explica o sostiene por sí misma la utilidad pública que puede resultar de una sede del CUC en otro país, si el objetivo claramente es la capacitación y formación de habitantes de la República para insertarlos en el mercado laboral; ello sin entrar a valorar el posible efecto presupuestario de una sede internacional, la aplicación y cumplimiento de las leyes y estándares del país que se trate, e insistimos, el poco o nulo beneficio de utilidad pública que ello puede representar.

Artículo 2.

Es el criterio de esta asesoría que tal como está diseñado el artículo anterior y el presente, lo que se pretende crear (en forma solapada) con este proyecto de ley es una universidad pública y no un colegio parauniversitario público, dada las características que se le otorga, máximo cuando el proponente establece que el CUC (...) *gozará de 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. Será de su incumbencia exclusiva, por consiguiente, adoptar programas y planes de estudio, nombrar personal docente y administrativo, otorgar grados académicos y títulos profesionales, tendrá plena personalidad jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, así como capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines, contará con libertad de cátedra como un principio fundamental de la enseñanza. Será supervisado por el Consejo Nacional de Rectores en el tema de aprobación de las carreras*”.

Es importante indicar que la Ley N° 6541 de repetida cita no contiene una disposición expresa que señale que dichas entidades de educación parauniversitaria son entes autónomos, o entes semiautónomos. Lo que sí se puede afirmar con base en el artículo 19 ibídem, es que esas instituciones gozan de plena capacidad jurídica, para adquirir derechos y contraer obligaciones” lo que en palabras de la Procuraduría General de la República (...) *atribuye al ente una serie de derechos y de deberes en forma independiente y lo crea como un centro autónomo de derechos y deberes. Los entes, en razón de su personalidad, no están sometidos a una relación de jerarquía o de sumisión orgánica, sino a una relación de tutela, de confianza incompatible con la dependencia jerárquica. Es la personalidad jurídica lo que permite, normalmente, que el ente no se integre a la organización ministerial y posea, al contrario, autonomía orgánica. Además, por su personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo éste se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio implica una autonomía patrimonial y, por ende, la autonomía de gestión. Esa autonomía no es sino un corolario de la autonomía administrativa que posee el ente y que es de principio. Conforme con esa autonomía patrimonial, el ente podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que impliquen gestión de dicho patrimonio*³⁶.

Es decir, los colegios parauniversitarios dada su naturaleza al poseer la titularidad de un patrimonio propio, poseen una autonomía patrimonial y, por ende, la autonomía de gestión. No obstante, (...) ***su autonomía (personalidad jurídica propia y patrimonio) deben sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública, a través del Consejo Superior de Educación, y obviamente, a las disposiciones normativas que regulan su creación y funcionamiento***³⁷, lo que implica su sujeción a la tutela del Consejo Superior de Educación, presentar sus presupuestos a la Autoridad Presupuestaria de previo a su aprobación por la Contraloría General de la República y una vez aprobados, las copias de los presupuestos ante el Consejo Superior de Educación (artículo 16 de la Ley) así como someterse a todas las prescripciones aplicables a los entes públicos.

Desde esa perspectiva los términos del artículo 84 de la Constitución Política no pueden ser aplicados a colegios parauniversitarios por lo que se recomienda a los señores (as) legisladores (as) el replanteamiento de este artículo del proyecto de ley. Véase, como ejemplo, la Ley de creación del Colegio Universitario de Limón³⁸ órgano al que el legislador le otorgó carácter de institución semiautónoma de educación superior, de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer

³⁶ Procuraduría General de la República. C-084-2004 de 9 de marzo de 2004

³⁷ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-274-81 de 19 de noviembre de 1981 que además indica que: *“En otras palabras, los supracitados Colegios aun teniendo competencia propia que la brinda su autonomía lo cierto es que están sometidos, como entes estatales, y dada su especial condición, a la ley de su creación y a las disposiciones reglamentarias que regulen su modus operandi dictadas éstas últimas por parte del Poder Ejecutivo o, en su caso, por el Ministerio de Educación, a través del Consejo Superior de Educación. (artículo 2º, 4º y 15 de la Ley No. 6541 de 19 de noviembre de 1980 y Artículos 35, 64, 65 y 69 de su Reglamento)”*.

³⁸ Ley 7941 de 09 de noviembre de 1999

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

obligaciones, con sujeción presupuestaria a la Contraloría General de la República y sujeción jerárquica al Consejo Superior de Educación.

En el contexto del expediente legislativo N° 17.764 “LEY PARA CONVERTIR EL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO (CUC) EN UNIVERSIDAD”, el Ministerio de Educación Pública se pronunció en el siguiente sentido:

“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.”³⁹

Si bien es cierto la actual propuesta de ley no plantea directamente la transformación del CUC en una Universidad Pública, la propuesta de que le sean aplicados el alcance y espíritu del artículo 84 de la Constitución Política, supone que ese órgano adquiera los niveles de autonomía de gobierno, organizativa, administrativa y financiera de que gozan estas últimas, lo que representa un eventual quebranto constitucional en virtud de que no se le puede conferir a un órgano de naturaleza parauniversitaria un rango que el constituyente únicamente destinó a las instituciones de educación superior universitaria estatal para garantizar 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.

Artículos 3 y 4.

Se establecen una serie de fines y objetivos de la institución así como las funciones y atribuciones para llevarlos a cabo, respecto de los cuales no existe observación de parte de esta asesoría.

Artículo 5.

³⁹ 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.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Este artículo contiene dos aspectos de interés. El primero de ellos que la dirección y el gobierno del Colegio Universitario de Cartago, así como la administración tanto de su patrimonio y financiera estarán a cargo del Consejo y el decano; y que el Consejo será la máxima autoridad de la institución y será integrado por: a) el Decano, b) un docente representante de las carreras, c) un representante de la Ucaep, d) un representante del sector administrativo, e) un representante de la comunidad, f) un representante de los egresados y g) un representante de los alumnos de las carreras.

En relación con el actual Reglamento a la Ley que Regula las Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria, el gobierno de esas instituciones corresponde únicamente al Consejo Directivo. El Decano es más bien, el funcionario de mayor jerarquía encargado de la dirección y administración de la institución y ejecuta los mandatos del correspondiente Consejo Directivo⁴⁰. De allí que el proyecto de ley vendría a ser contrario a lo dispuesto en la Ley N° 6541 que es un marco regulatorio general para todas las instituciones parauniversitarias, así como lo dispuesto en su Reglamento, sea el Decreto N°38639-MEP.

Por otro lado, en cuanto a los miembros e integración del Consejo Directivo en relación con lo dispuesto en el referido Decreto vigente, la propuesta elimina los representantes del Consejo Superior de Educación; el profesional universitario de la comunidad nombrado por el Poder Ejecutivo, el representante del Gobierno Local por designación Directa del Consejo Municipal, el representante de la Cámara de Industrias y se sustituyen por el Decano, un representante de los egresados y un representante de la comunidad y un representante de la Ucaep.

Llama la atención de esta asesoría, que siendo uno de los fines de este proyecto de ley, según se lee en la exposición de motivos (...), *la integración del Colegio Universitario de Cartago a lo estipulado dentro del Plan Nacional de la Educación Superior supone un fortalecimiento y enriquecimiento de la calidad en la educación en áreas como la investigación científica, debido a las políticas y lineamientos establecidos en este plan, lo que garantizará una unidad en el Sistema Nacional de Educación Superior...*⁴¹ se excluya como miembro del Consejo Directivo al único ligamen que eventualmente posea ese órgano con el Ministerio de Educación Pública y consecuentemente con los lineamientos y políticas que en materia de educación se establezcan a nivel nacional. La exclusión del miembro representante del Consejo Superior de Educación es en criterio de esta asesoría injustificada desde esa perspectiva, al igual que el incluir al Decano dentro de la dirección. Sin embargo, la definición de los órganos de dirección y sus representantes, ya están dispuestos en una ley general que es la N° 6541, por lo que de aprobarse una conformación diferente, ello eventualmente devendría en una violación del principio de inderogabilidad de la norma.

Artículo 6.

⁴⁰ Artículo 12 del DECRETO EJECUTIVO N° 36289-MEP DEL 06/10/2010

⁴¹ Expediente 19.609

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Se establece la autonomía presupuestaria del CUC. De conformidad con la citada Ley N° 6541, el presupuesto de los colegios públicos parauniversitarios, dada su naturaleza jurídica se tramita ante la Autoridad Presupuestaria de conformidad con la Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982, por la Contraloría General de la República, y por MIDEPLAN, en lo que corresponda. Los colegios públicos parauniversitarios se sujetaron por el legislador en todo, a las líneas y directrices de la Autoridad Presupuestaria, en la determinación y planificación de sus presupuestos, siendo que (...) *someterán sus presupuestos para el año inmediato siguiente a la Contraloría General de la República, a más tardar el 1° de setiembre de cada año, la cual, en el curso del estudio y aprobación de los presupuestos, velará por el fiel cumplimiento de las políticas determinadas por la Autoridad Presupuestaria. Igual procedimiento se seguirá para la aprobación de las modificaciones que se hagan en el período de ejecución de los presupuestos*".⁴²

Y es que ni siquiera la Universidades Públicas en virtud del principio de autonomía constitucional que les protege de la injerencia de los poderes públicos y pese a la descentralización de que gozan dentro del engranaje estatal, están exentas de las normas relativas a las materias de contratación administrativa, presupuestaria y control interno, como lo indicó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

*"De lo expuesto no es posible estimar que los centros de educación superior gozan de una autonomía absoluta. Como lo refiere la Sala Constitucional, su función se dirige a contribuir con el desarrollo nacional mediante el cultivo de la Investigación Científica, las artes y las letras. También, en la generación de críticas objetivas de la realidad (nacional e internacional) social, cultural, política y económica, así como en la formulación propuestas de soluciones. En consecuencia, para tales objetivos son constituidas y en estos extremos gozan de autonomía, de forma que como lo moldeó el constituyente en la Carta Magna, en dichas materias es que deben escapar a todo tipo de imposiciones que hagan nugatorio el cumplimiento de su principal quehacer. De ahí, pese a que las universidades poseen autonomía en los campos administrativo, político, organizativo y financiero, lo cierto es que, no por ello se encuentran exentas de las normas relativas a las materias de contratación administrativa, presupuestaria y control Interno, entre otras. Recuérdese, las universidades forman parte de la Administración Pública (entes descentralizados) por lo que deben someterse al ordenamiento jurídico en lo que les resulte aplicable, sobre todo en cuanto concierne a regulaciones que, como las de control Interno sobrepasan los ámbitos de competencias y funciones de tales entes públicos ya que tienden a la salvaguarda de la hacienda pública, cuya vigilancia le es atribuida constitucionalmente a la CGR en sus artículos 183 y 184."*⁴³

Establecido lo anterior, resulta claro que es imposible desde la perspectiva jurídica, conceder autonomía presupuestaria a los colegios parauniversitarios públicos en el tanto su naturaleza jurídica sea la de un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con fines exclusivos asignados expresamente por la ley, y formen parte del sector descentralizado del Estado, por lo que necesariamente deben sujetarse a todas las regulaciones que en materia educacional y de gobierno dicte el Ministerio de Educación Pública, a través del Consejo Superior de

⁴² Párrafo tercero, artículo 11 de la Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982

⁴³ Disponible en Revista Digital de la Contraloría General de la República.
<http://revista.cgr.go.cr/?p=797>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Educación y obviamente, someter sus presupuestos para el año inmediato siguiente a la Contraloría General de la República, a más tardar el 1° de setiembre de cada año, la cual, en el curso del estudio y aprobación de los presupuestos, velará por el fiel cumplimiento de las políticas determinadas por la Autoridad Presupuestaria.

Artículo 7

Se establecen una serie de rentas e ingresos para la institución que no difieren de los que posee en la actualidad y que fueron descritos en el acápite 3.2-. Sin comentario adicional.

Artículo 8.

Este artículo lo exonera del pago de toda clase de impuestos nacionales o municipales, generales o especiales; también del pago de tasas, timbres y derechos de inscripción en el Registro Público, de todas las operaciones relativas a los bienes inmuebles que constituyen o llegaren a constituir su patrimonio, lo cual es efectivamente viable pues no le alcanza a los colegios parauniversitarios públicos el principio de inmunidad fiscal⁴⁴ como ya lo indicó la Procuraduría General de la República:

“... el legislador ha dispuesto expresamente otorgarles personalidad jurídica y patrimonio propios, reconociéndoles una eventual capacidad contributiva, el citado principio de inmunidad no los alcanza a efecto de tenerlos genéricamente por no sujetos a los impuestos, tasas o contribuciones creados por el Estado, máxime cuando a través del artículo 12 de la Ley N° 6541 supracitado, se les exoneró únicamente de cualquier tipo de impuesto, tasa o sobretasa "por la adquisición de bienes" necesarios para el cumplimiento del fin para el que fueron creadas, lo cual obviamente no contiene una cláusula de no sujeción, ni mucho menos un régimen genérico exonerativo a su favor, sino que sus alcances estaban expresamente delimitados por la letra de esa norma, en los términos en que se señaló”.⁴⁵

Este proyecto de ley va más allá de lo que el legislador aprobó en materia de exoneraciones para las instituciones parauniversitarias en la Ley N°6541, alejándose así del marco general de regulación y de exoneración permitida para los demás colegios universitarios, creando así una regulación evidentemente excepcional y privilegiada para el caso del CUC.

Artículos 9 y 10.

⁴⁴ Según la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia: “El principio de inmunidad fiscal libera al Estado de la obligación de pagar tributos creados por él. El sujeto pasivo de la obligación tributaria debe ser el mismo Estado. Sería ilógico un Estado creando tributos para cobrarse a sí mismo. El ente mayor asume una doble consideración de sujeto activo y sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria cuya consecuencia sería la extinción de la obligación tributaria por confusión. De ahí la razón (artículo 49 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios) de establecer como causal de extinción de la obligación tributaria la confusión. Cuando el Estado pasa de ser sujeto activo a sujeto pasivo del tributo la obligación tributaria es inexistente pues no existe la relación intersubjetiva”. Sentencia N° 12-94 de las 11:00 horas del 25 de marzo de 1994

⁴⁵ C-260-2000. San José, 18 de octubre del 2000

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Se autoriza a instituciones públicas a conceder empréstitos y realizar donaciones al CUC y se remite la organización interna referida a la elaboración de un Estatuto Orgánico. Sin comentario adicional.

Artículo 11.

Se deroga el transitorio I de la Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980.

Conviene recordar que dicho transitorio fue reformado por Ley N° 7015 del 22 de noviembre de 1985, por lo que en atención a una mejor técnica legislativa, se sugiere que dicho artículo se lea de la siguiente manera:

“Deróguese el Transitorio I de la Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980 y sus reformas.”

Comentario final:

Debe de tomar en cuenta el legislador que el Colegio Universitario de Cartago actualmente se rige y brinda servicios bajo las condiciones jurídicas que prevé la Ley N.º 6541, de 19 de noviembre de 1980, así como el Reglamento a la Ley que Regula las Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria, Decreto N°38639-MEP. La eventual aprobación del proyecto bajo examen, supone eventuales cambios en la conformación del Consejo Directivo, así como la designación de nuevos, por lo que se sugiere respetuosamente, teniendo en cuenta la necesaria transición que debería de darse entre lo vigente y lo que eventualmente rija, se establezca mediante artículos transitorios los plazos convenientes y prudentes para no afectar el ejercicio y actividad institucional.

Además, debe considerarse que este proyecto otorga una naturaleza jurídica y características que harán del CUC una institución privilegiada en comparación con los demás colegios parauniversitarios existentes y que la excepcionan tácitamente de la regulación general contemplada en la Ley N°6541 “Regula Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria”, lo cual puede devenir eventualmente en violación del principio de inderogabilidad singular de la norma.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

Votación

Debido a que el artículo 2 del proyecto otorga al CUC una independencia en los términos del artículo 84 de la Constitución Política, el proyecto de ley requiere para su aprobación de una mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros.

Delegación

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Este proyecto de ley por encontrarse en las excepciones que dispone el artículo 124 constitucional, específicamente en materia de exoneraciones de impuestos nacionales –artículo 8 del proyecto-, **NO** puede ser delegado para su aprobación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Consejo Superior de Educación
- Consejo Nacional de Rectores
- Municipalidad del cantón Central de Cartago

Facultativas:

- Universidades Públicas (UCR,UNA,TEC y UTEC)
- Colegio Universitario de Cartago
- Contraloría General de la República.

VI.- FUENTES

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

Leyes:

- Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1980, Ley de Creación y Funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Parauniversitaria
- Ley N° 1362 de 08 de octubre de 1951 (Consejo Superior de Educación Pública)
- Ley N° 7941 de 09 de noviembre de 1999, Ley Orgánica del Colegio Universitario de Limón.
- Ley N° 8638 de 14 de mayo de 2008, Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional.
- Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982, Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria
- La ley N° 6849 de 18 de febrero de 1983.

Decreto:

- N° 36289-MEP de 06 de octubre de 2010.

Sala Constitucional

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

- N° 2009018514, a las 14:00 horas y 01 minutos del 3 de diciembre del 2009.
- N° 2004-08728 de las 15:22 horas del 11 de agosto del 2004

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

- Sentencia N° 12-94 de las 11:00 horas del 25 de marzo de 1994

Procuraduría General de la República

- C-260-2000 de 18 de octubre del 2000
- O.J.-076-2003 del 22 de mayo del 2003
- C-084-2004 de 9 de marzo de 2004
- N° C-274-81 de 19 de noviembre de 1981

Contraloría General de la República

- N° 10455 (DAGJ-1333) del 08 de octubre del 2008

Departamento de Servicios Técnicos

- OFICIO ST. 166-2011 J

Otras Fuentes

- Informe del Estado de La Nación. Educación Técnica. Investigadora: Jennyfer León Mena. Disponible en: <http://www.estadonacion.or>
- http://www.cuc.ac.cr/app/cms/www/index.php?id_menu=52
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/5/est/est5.pdf>
- <http://revista.cgr.go.cr/?p=797>

/eeb.-

21 de octubre de 2015