



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-343-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR”**

EXPEDIENTE N°23.380

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ANA CRISTINA MIRANDA CALDERÓN
ASESORA PARLAMENTARIA**

SUPERVISADO Y COELABORADO POR:

**MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A.I.**

21 DE DICIEMBRE DE 2022

TABLA DE CONTENIDO

A.- RESUMEN DEL PROYECTO	4
B.- ANTECEDENTES	5
C.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	9
D.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	10
1. <i>Sobre el Fondo Especial para la Educación Superior</i>	<i>10</i>
2. <i>Sobre el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal.....</i>	<i>22</i>
E.- CONSIDERACIONES FINALES	30
F.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	31
1. <i>Votación.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Delegación.....</i>	<i>31</i>
3. <i>Consultas.....</i>	<i>31</i>
<i>Obligatorias:.....</i>	<i>31</i>
<i>Facultativas:.....</i>	<i>32</i>
G.- FUENTES.....	32
1. <i>Constitucionales</i>	<i>32</i>
2. <i>Leyes y Reglamentos.....</i>	<i>32</i>
3. <i>Jurisprudencia constitucional</i>	<i>33</i>
4. <i>Jurisprudencia administrativa</i>	<i>33</i>
5. <i>Ensayos</i>	<i>34</i>
H.- ANEXOS	35
1. <i>Reglamento del Artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria 1976</i>	<i>35</i>
2. <i>Comunicado del CONARE.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Artículos de medios de comunicación sobre acuerdo del FEES.....</i>	<i>37</i>
<i>Gobierno finalmente convoca Comisión de Enlace para negociar FEES</i>	<i>38</i>
<i>Comisión de Enlace se reúne al tiempo que marcha en defensa del FEES</i>	<i>38</i>
<i>Ilega a Casa Presidencial</i>	<i>39</i>
<i>La base 2022 más un 1% será el FEES para el 2023.....</i>	<i>40</i>
<i>Gobierno y universidades públicas llegan a acuerdo para financiar el FEES 2023.....</i>	<i>41</i>
<i>A propósito del Acuerdo FEES 2023</i>	<i>42</i>



<i>Algunas apreciaciones sobre los resultados del proceso de negociación del FEES 2023.....</i>	43
---	-----------



AL-DEST- IJU-343-2022

INFORME JURÍDICO

“LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

EXPEDIENTE N°23.380

A.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende la creación del Fondo Especial para la Educación Superior, le señala su objetivo y propósito. Para ello, la iniciativa desarrolla en diez artículos los siguientes aspectos:

- Crease el Fondo Especial para la Educación Superior
- Determinación de las universidades públicas
- Administrador del Fondo
- Creación del Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal
- Funciones del Consejo
- Presentación de la propuesta de presupuesto de cada universidad pública
- Distribución entre las instituciones públicas del Fondo Especial para la Educación Superior
- Prohibición de uso de fondos públicos para nuevos pluses salariales
- Presentación anual del informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior
- Reglamentación de la ley

Para lograr ese objetivo, el proyecto pretende que sea el Banco Central de Costa Rica el que administre dicho Fondo e indica el procedimiento para que las universidades hagan las solicitudes de los recursos.

Además, crea un órgano colegiado denominado Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal que tendrá la función de promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal.

Establece los 7 criterios que deben tomarse en cuenta para la distribución del Fondo entre las “instituciones públicas”, los cuales tienen una numeración taxativa.

Se establece una prohibición para el Consejo de Rectores de destinar recursos públicos a otros fines diferentes del FEES. Igualmente se dispone la prohibición

general de destinar el dinero del Fondo nuevos pluses de naturaleza salarial para rectores, directores o personal a cargo.

Se obliga a las universidades públicas a presentar anualmente en materia financiera tanto al Consejo de Coordinación, así como a la Contraloría General de la República, un informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo.

Finalmente se dispone una sanción para la Contraloría General por el incumplimiento injustificado de emitir su criterio respecto al informe rendido por CONARE.

En la exposición de motivos del proyecto se plantea la forma operativa del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), donde *“se negocia año con año entre la “Comisión de Enlace” integrada por los cuatro Rectores de las Universidades y por cuatro Ministros del Gobierno”*¹. Dicha exposición no aborda el tema del nuevo Fondo que se pretende crear con este proyecto, sino que únicamente se refiere al Fondo vigente.

Sin embargo, se considera fundamental desarrollar en la ley lo siguiente: el uso de los recursos², la inversión regional de la educación universitaria, y la determinación de la fiscalización y rendición de cuentas respectivas.

B.- ANTECEDENTES

En la corriente legislativa se han presentado varias iniciativas referentes a la modificación al Fondo Especial de Educación Superior³. Los cuales refieren a:

1. El expediente legislativo N°20996 Reforma al artículo 84 de la Constitución Política para ampliar y democratizar el acceso a la Educación Superior Pública
Fecha de iniciado: 25 de setiembre de 2018
Iniciativa: José María Villalta Flores Estrada y otros.⁴

¹ Donde *“...su distribución entre las instituciones de educación superior universitaria debe responder a esos objetivos económicos y sociales de desarrollo y crecimiento económico. En particular, los mismos rectores de las universidades de más reciente conformación, han hecho un llamado a que debe redistribuirse los recursos asignados al FEES.”*

² Citando como ejemplos: *“Hoy los gastos en sueldos y salarios consumen una proporción muy alta del FEES y seguirá creciendo si no se establece un límite al crecimiento del gasto de las universidades.” (...)* // *“(...) a lo largo de los años se ha presentado un divorcio entre las carreras solicitadas por la empresa privada y las habilidades o destrezas que buscan y el perfil de los graduados, falta correspondencia entre la oferta y las expectativas del mercado.”*

³ La información es desplegada por el SIL, mediante la búsqueda con la palabra “Educación Superior”.

⁴ La propuesta planteaba la reforma al artículo 84 de la Constitución Política, en los siguientes términos: *“ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 84 de la Constitución Política, el cual se leerá de la siguiente manera:*

“Artículo 84- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia

Archivado el 19 de octubre 2022 por vencimiento del plazo cuatrienal, conforme con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

2. El expediente legislativo N°20852 Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica

Fecha de iniciado: 5 de junio de 2018

Iniciativa: Carmen Irene Chan Mora y otros⁵.

Archivado el 28 de julio 2022 por vencimiento del plazo cuatrienal, conforme con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

3. El expediente legislativo N°20610 Reforma de los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N°8256 Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, de 2 de mayo de 2002

Fecha de iniciado: 23 de noviembre de 2017

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

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

Las universidades públicas deberán aplicar medidas de acción afirmativa en sus sistemas de admisión, a fin de garantizar el acceso a la educación superior pública de estudiantes provenientes de comunidades indígenas, zonas rurales y urbano-marginales y otros sectores de la población social y económicamente en desventaja. Asimismo, otorgarán becas a aquellos estudiantes que lo requieran, para asegurar que ninguna persona que cumpla con los requisitos académicos resulte imposibilitada de continuar sus estudios debido a su condición socioeconómica.

⁵ ***“Acerca de la autonomía universitaria. // En aras de garantizar que las universidades gocen de la libertad de acción necesaria para el cumplimiento de sus competencias en el orden de lo académico, la cultura, la investigación y la actividad de extensión social, el artículo 84 de nuestra Constitución Política, establece como las universidades estatales (UCR, UNA, ITC, UNED, UTN), gozan de independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios, estableciendo de esta forma la autonomía universitaria. // De conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la Carta Fundamental, la autonomía universitaria abarca cuatro tipos de autonomía: // **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 la persona rectora como máxima ejecutiva de esas políticas y representante legal de la institución, sería electa al, igual que el Consejo respectivo, por voto representativo de los tres estamentos universitarios: profesorado, 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, 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. // **Finalmente 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.”*** Departamento de Servicios Técnicos. Oficio N°AL-DEST-IJU-207-2019. Informe Jurídico del 28 de agosto de 2019.

Iniciativa: Javier Francisco Cambronero Arguedas⁶

Archivado el 30 de mayo 2022 por vencimiento del plazo cuatrienal, conforme con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

4. El expediente legislativo N°18196 Reforma del artículo 3 de la Ley N°6450, de 15 de julio de 1980 sus reformas (originalmente denominado): adición de un artículo 3 ter y un transitorio VI a la Ley de creación del Fondo Especial de Educación Superior, N°6450, del 15 de julio de 1980 y sus reformas

Fecha de iniciado: 07 de julio de 2011

Fecha de publicación el 24 de agosto de 2011 en el Diario La Gaceta N°162, Alcance N°53

Iniciativa: Víctor Hernández Cerdas⁷

Tramitado en la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación⁸

⁶ “El proyecto pretende dar apoyo político a la educación, no mediante recursos económicos como lo establece el artículo 78⁶ de la Constitución Política, sino mediante acciones para una educación de calidad, consolidando el derecho efectivo a una educación de calidad. // Este es el fin de la Ley 8256 del 2 de mayo del 2002, Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior”. En esta Ley se conciben aspectos fundamentales para el desarrollo de la acreditación oficial de carreras y programas que realiza el SINAES; sin embargo, el proponente considera que esta Ley debe actualizarse, para alcanzar la meta de certificar la calidad de la totalidad de la oferta académica nacional, que es lo que se pretendía con la figura de la afiliación voluntaria al SINAES. // Así es como el proponente procura que la educación conlleve la correlativa obligación de certificación de calidad y excelencia por parte de las instituciones académicas que tengan autorización para operar en el país, por ello el proyecto de ley consta de un artículo único con el objetivo de modificar los artículos, 2, 3 y 5 de la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior.” **Departamento de Servicios Técnicos.** Oficio N°AL-DEST- IIN -055-2019 de 10 de mayo de 2019 sobre el expediente N°20610 “Reforma de los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N°8256, Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, de 2 de mayo de 2002.”

⁷ Nuestro Departamento indicó en su momento que: “El proyecto pretende adicionar un artículo 3 ter a la Ley de Creación del Fondo Especial de Educación Superior, N°6450 del 15 de julio de 1980, con el fin de que el mismo monto que se le distribuye a las otras universidades nacionales se le asigne al Instituto Tecnológico de Costa Rica. // Según la exposición de motivos, este financiamiento se debe otorgar no solo por su autonomía, sino también por una igualdad constitucional con las otras universidades públicas, por lo que no es de recibo la existencia de una norma de rango legal que genera una desigualdad en cuanto a porcentajes de rentas superiores otorgados a las otras universidades, en detrimento del Instituto Tecnológico de Costa Rica. // Además, indica el proponente que el proyecto representa un reconocimiento al trabajo que ha realizado esta institución, así mismo la posibilidad de continuar el desarrollo científico, tecnológico y cultural, que a la fecha ha sabido mantener en beneficio de la sociedad costarricense.” **Departamento de Servicios Técnicos.** Oficio N°ST.077-2012 I del 26 de marzo de 2011. Expediente N°18196 “Adición de un artículo 3 ter y un transitorio VI a la Ley de creación del Fondo Especial de Educación Superior, N°6450, del 15 de julio de 1980 y sus reformas.”

⁸ En el dictamen unánime afirmativo del 20 de noviembre de 2012, se acogieron las observaciones del Departamento de Servicios Técnicos, sobre modificación del Título de la ley, y la modificación al artículo 3 de la Ley N°6450. Y en el informe del primer día de mociones vía artículo 137 se aprobaron dos mociones. En definitiva, el texto aprobado se consigna de la siguiente manera: “Reforma del artículo 3 de la Ley N°6450, de 15 de julio de 1980 sus reformas”

Artículo 1: Refórmase el artículo 3 de la Ley N°6450, de 15 de julio de 1980 y sus reformas y de la siguiente manera:

Artículo 3°.- De los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta, Ley del Impuesto sobre la Renta, N°7092 del 21 de abril de 1988, se destinarán las siguientes sumas para 1993:

Ley N°9131⁹

5. El expediente legislativo N°16459 Reforma del artículo 1 de la Ley N°7386, de 18 de marzo de 1994, Ley N°6450, de 15 de julio de 1980, de Creación del Fondo Especial de Educación Superior
Fecha de iniciado: 09 de noviembre de 2006
Fecha de publicación el 23 de febrero de 2007 en el Diario La Gaceta N°39 Alcance N°6
Iniciativa: Elsa Grettel Ortiz Álvarez ¹⁰
Tramitado en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios
Archivado el 10 de noviembre 2010 por vencimiento del plazo cuatrienal, conforme con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
6. El expediente legislativo N°16016 Reforma al artículo 1 de la 7386 del 5 de marzo de 1994 "Ley de reforma a la ley 6450 del 15 de julio de 1980 de Creación del Fondo Especial de Educación Superior"
Fecha de iniciado: 19 de setiembre de 2005
Dispensado de todo trámite 27 de setiembre de 2005

ciento treinta millones de colones (¢130.000.000), para el Instituto Tecnológico de Costa Rica; doscientos sesenta millones de colones (¢ 260.000.000), para la Universidad de Costa Rica, que se distribuirán de la siguiente forma: setenta y cinco millones de colones (¢ 75.000.000), para la Sede de Paraíso de Cartago y los ciento ochenta y cinco millones de colones restantes (¢ 185.000.000), para programas de desarrollo; doscientos sesenta millones de colones (¢ 260.000.000), para la Universidad Nacional, los cuales se distribuirán así: doscientos millones de colones (¢ 200.000.000), para la Sede Central, treinta millones de colones (¢ 30.000.000), para la Sede Regional Brunca y treinta millones de colones (¢ 30.000.000), para la Sede Regional Chorotega. Los montos constituirán rentas propias e independientes de cada Institución a partir del período fiscal del año de 1994 y, en lo sucesivo, según el índice de inflación, se actualizarán anualmente, mediante un procedimiento similar al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior. El monto que se le gire al Instituto Tecnológico de Costa Rica será el mismo que el de la Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional será utilizado para la instauración y desarrollo de las Sedes universitarias en la provincia de Limón y la zona de la Península de Osa, asimismo para otros proyectos del Instituto.

(...)

ARTÍCULO 2.- *Para que se adicione a la Ley de creación del Fondo Especial de Educación Superior, N.º 6450, de 15 de julio de 1980 y sus reformas, un transitorio VI cuyo texto dirá:*

"Transitorio VI.- *Los recursos correspondientes que se destinen a favor del Instituto Tecnológico de Costa Rica, deberán girarse a esa institución a partir del período fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la adición del artículo 3 t de esta ley".*

Rige a partir de su publicación."

⁹ "Reforma ley N°6450 "Reforma Código Fiscal, Renta, Fondo Educación Superior Acciones Portador" de 8 de abril de 2013.

¹⁰ Nuestro Departamento señaló con la propuesta "se pretende que de los ingresos alcanzados con el impuesto de la renta, Ley N°7092, el Instituto Tecnológico de Costa Rica reciba a partir del año 2007, un monto igual al que reciben las demás universidades estatales, a saber: Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia, por concepto de indexación de las sumas aprobadas en el artículo 1º, párrafo primero de la Ley N°7386. // El monto asignado al Instituto Tecnológico de Costa Rica, se constituiría como una renta propia e independiente a partir del período fiscal del año 2007." **Departamento de Servicios Técnicos.** Oficio N°ST.066-2007 I de mayo de 2007. Expediente N°16459 "Reforma del artículo 1 de la Ley N°7386, de 1994, Ley N°6450, de 15 de julio de 1980, de creación del Fondo Especial de Educación Superior."

Iniciativa: Joyce Mary Zürcher Blen y otros ¹¹

Vencimiento Cuatrienal: 19 de setiembre de 2009

Archivado el 28 de setiembre 2009 por vencimiento del plazo cuatrienal, conforme con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Como se observa, se han tramitado diversas iniciativas legislativas con el fin de modificar la distribución de los recursos del Fondo Especial de Educación Superior.

C.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ¹²

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con las metas y objetivos de la Agenda 2030 en materia de desarrollo sostenible, presente en los ODS 4 y 16.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto impactarían las metas asociadas a asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y todas las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la formación universitaria (ODS4); así como a proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas (ODS 16).

No obstante, corresponde al análisis jurídico determinar la viabilidad del proyecto, especialmente en materia de respeto a la autonomía constitucional de las universidades públicas.

La vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, específicamente con:

ODS4. Educación de calidad:

Los propósitos del proyecto impactarían la meta asociada a asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y todas las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la formación universitaria. en materia de desarrollo sostenible.

ODS16. Paz, justicia e instituciones sólidas:

Los propósitos del proyecto impactarían la meta asociada a proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas.

¹¹ El proyecto de ley plantea la reforma al artículo 1 de la Ley N°7386, de 18 de marzo de 1994, Ley de Reforma a la Ley N°6450, de 15 de julio de 1980, de Creación del Fondo Especial de Educación Superior, con el fin de optimizar el uso de los recursos con que cuentan el INA (Ciudad Tecnológica Mario Echando Jiménez), el CUNA, el Cefof y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, en beneficio de los y las jóvenes alajuelenses y costarricenses y en beneficio nacional que verá incrementada su oferta de recurso humano calificado que motivará la atracción de inversiones.

¹² Sección elaborada el 3 de noviembre de 2022, por el señor Tonatiuh Solano Herrera, asesor parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental, y supervisado por la señora Lilliana Cisneros Quesada, Jefa del AIGD.

D.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Para el estudio del articulado del texto del proyecto de ley se procedió a agruparlos en dos temas específicos:

- Fondo Especial para la Educación Superior
- Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal

1. Sobre el Fondo Especial para la Educación Superior

El **artículo 1** está compuesto por dos párrafos. En el **primer párrafo** se establece la creación del *“Fondo Especial para la Educación Superior como un mecanismo de financiamiento del desarrollo académico, investigativo y profesional de las universidades públicas”*. Y en el **segundo párrafo**¹³ se especifica el propósito para el que se crea el fondo.

En relación con la creación del Fondo Especial para la Educación Superior, es oportuno retomar la normativa existente, a fin de valorar la conveniencia de la creación de la norma planteada. Veamos¹⁴:

- La “Ley de Reforma Tributaria de 1976”¹⁵, crea el Fondo Especial de Educación Superior (FEES) en el artículo 7¹⁶.

¹³ “el propósito de este fondo es promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento son factores prioritarios, en todo el país, incluyendo las regiones con menor nivel de inclusión.”

¹⁴ Para ello, se hace referencia a las Leyes N°5909 del 10 de junio de 1976, y N°6450 del 15 de julio de 1980, que se citan en los oficios N°ST.077-2012 I, op. cit. y Oficio N°ST.066-2007 I, op. cit., de nuestro Departamento. Además, del desglose de la normativa en la resolución de la Sala Constitucional en el Voto N°19511-2018 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018.

¹⁵ Ley N°5909 del 10 de junio de 1976.

¹⁶ “Artículo 7.- Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior.

Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, créase un fondo especial destinado al financiamiento de la Educación Superior, el cual estará formado por los siguientes recursos:

- a) El producto del Impuesto sobre los Traspasos de Bienes Inmuebles, creado por el artículo 3º de esta ley;
- b) El veinticinco por ciento (25%) de los ingresos del impuesto sobre la renta, suma que podrá llegar hasta el treinta por ciento (30%) de tales ingresos; y
- c) El producto del impuesto sobre sociedades con acciones al portador, creado por el artículo 2º¹⁶ de esta ley.

El Banco Central de Costa Rica hará las separaciones correspondientes para la formación del fondo, el cual será distribuido conforme a las normas y principios establecidos en el Convenio de Cooperación de la Educación Superior en Costa Rica.” Lo destacado no es del original.

- El Reglamento del artículo 7º de la Ley de Reforma Tributaria 1976¹⁷, en el artículo 1¹⁸ establece los parámetros que se considerarán para determinar el monto de los recursos que corresponden al FEES.
- La ley “Reforma Código Fiscal, Ley del impuesto sobre la renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes”¹⁹, estableció la distribución de los recursos^{20 21}.
- La transcripción de las normas constitucionales -numerales 84²² y 85²³- en las fechas de las leyes antes citadas²⁴.

¹⁷ Decreto Ejecutivo N°6725 del 26 de enero de 1977. El cual puede ser consultado en su totalidad en el apartado de “Anexos” del presente informe jurídico.

¹⁸ “Artículo 1º. Con base en la **estimación anual de los ingresos corrientes que efectúe el Poder Ejecutivo para la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional para el año inmediato siguiente**, se establecerá el monto de los recursos que corresponden al “Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7º de la ley N°5909 de 16 de junio de 1976. Para estos mismos efectos, el Poder Ejecutivo tomará en cuenta también la **estimación de los ingresos que realice la Contraloría General de la República.**” Lo destacado no es del original.

¹⁹ Ley N°6450 de 15 de julio de 1980.

²⁰ En el “Artículo 3º.- De los recursos provenientes de los mayores ingresos alcanzados con las reformas introducidas por esta ley, se destinarán las sumas de treinta millones de colones (¢30.000.000,00) y quince millones de colones (¢15.000.000,00), como rentas propias e independientes de la Universidad Nacional y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, respectivamente.

De los recursos que se originen en razón de las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, pasarán a formar parte del Fondo Especial de Educación Superior, la suma de ciento sesenta y dos millones, ochocientos mil colones (¢ 162.800.000,00) y, adicionalmente, por una sola vez en este año de 1980, la suma de dieciséis millones, quinientos mil colones (¢16.500.000,00) para la Universidad Estatal a Distancia y dos millones de colones (¢ 2.000.000,00) para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Cualquier excedente, que produzcan las rentas creadas por esta ley, queda engrosando los fondos de la Caja Única del Estado.

Para 1981 en adelante el Fondo Especial de la Educación Superior será aumentado en dieciséis millones, quinientos mil colones (¢16.500.000,00) sobre los ciento sesenta y dos millones, ochocientos mil colones (¢162.800.000,00) con que se engrosa el Fondo según lo dispuesto por el párrafo segundo de este artículo, elevándose, en consecuencia, a la cantidad de ciento setenta y nueve millones, trescientos mil colones (¢179.300.000,00). En el entendido de que a partir de 1981 se integra a ese Fondo la Universidad Estatal a Distancia.”

²¹ El artículo 3 está derogado por el artículo 31 aparte a) del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

²² “Artículo 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.

²³ Artículo 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica; le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales.”

²⁴ Ley N°5909 del 10 de junio de 1976, y Ley N°6450 de 15 de julio de 1980.

- La reforma del artículo 85²⁵ constitucional, introducida en el año 1981, donde le dota de un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior en nuestra Carta Magna (para Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia).
- La Ley “Reforma a la Ley N°6450 “Reforma Código Fiscal, Ley del impuesto sobre la renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes”²⁶, 1994 reformó el párrafo primero del artículo 3²⁷ sobre los montos de distribución de los recursos.

²⁵ Mediante la Ley N°6580 de 18 de mayo de 1981, se reformó:

"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, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

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".

Transitorio.- Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia."

²⁶ Ley N°7386 del 18 de marzo de 1994.

²⁷ "Artículo 3°.- De los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta, Ley del Impuesto sobre la Renta, No. 7092 del 21 de abril de 1988, se destinarán las siguientes sumas para 1993: ciento treinta millones de colones (¢130.000.000), para el Instituto Tecnológico de Costa Rica; doscientos sesenta millones de colones (¢260.000.000), para la Universidad de Costa Rica, que se distribuirán de la siguiente forma: setenta y cinco millones de colones (¢75.000.000), para la Sede de Paraíso de Cartago y los ciento ochenta y cinco millones de colones restantes (¢185.000.000), para programas de desarrollo; doscientos sesenta millones de colones (¢260.000.000), para la Universidad Nacional, los cuales se distribuirán así: doscientos millones de colones (¢200.000.000), para la Sede Central, treinta millones de colones (¢30.000.000), para la Sede Regional Brunca y treinta millones de colones (¢30.000.000), para la Sede Regional Chorotega. Los montos constituirán rentas propias e independientes de cada Institución a partir del período fiscal del año de 1994 y, en lo sucesivo, según el índice de inflación, se actualizarán anualmente, mediante un procedimiento similar al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior".

- En el año 1997 se reformó²⁸ el numeral 78²⁹ de la Constitución Política, donde se introduce a la educación superior dentro del rubro del gasto destinado a la educación estatal.
- La Ley “Reforma Código Fiscal, Ley del impuesto sobre la renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes”³⁰, adicionó el numeral 3 bis³¹, para destinar un monto a la Universidad Estatal a Distancia, similar del que se aplica a la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional.
- En el año 2011 se reformó³² el numeral 78³³ de la Constitución Política, para incrementar el porcentaje de gasto público en educación estatal del 6% al 8% mínimo del producto interno bruto.

²⁸ Ley N°7676 de 23 de julio de 1997.

²⁹ “ARTÍCULO 78.- La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Transitorio (artículo 78).- Mientras no sea promulgada la ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto”.

³⁰ Ley N°8457 del 4 de octubre de 2005.

³¹ “Artículo 3 bis.-De los ingresos alcanzados con el impuesto sobre la renta, según la Ley del Impuesto sobre la Renta, N°7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, para el 2006, se destinará, a favor de la Universidad Estatal a Distancia, la misma suma que se presupueste por concepto de la aplicación del artículo anterior para la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional: Dicho monto constituirá renta propia e independiente de la Institución, a partir del período fiscal del año 2007; además, en lo sucesivo, se actualizará anualmente, según el índice de inflación, mediante un procedimiento similar al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior”.

³² Ley N°8954 del 9 de junio de 2011.

³³ ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

(Así reformado por el artículo único de la ley N°8954 del 9 de junio de 2011)

Transitorios de la ley N°8954 del 9 de junio de 2011:

TRANSITORIO I.-

El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.

TRANSITORIO II.-

La ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional. Mientras esa ley no se

- En la Ley “Reforma Ley N°6450 “Reforma Código Fiscal, Renta, Fondo Educación Superior Acciones Portado”³⁴ se adicionó un texto³⁵ al final del primer párrafo del artículo 3 de la Ley N°6450.
- En la “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”³⁶, el artículo–31³⁷ relativo a la asignación de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta deroga los artículos 3 y 3 bis.

En suma, es necesario tener presente la regulación constitucional -artículo 78-, donde se reconoce que el gasto de la educación superior está comprendida dentro del 8% anual del producto interno bruto de gasto público dirigido a la educación estatal, *“sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84³⁸ y 85³⁹ de esta Constitución”*.

encuentre en vigencia, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica.)

(Nota de Sinalevi: Mediante resolución N°9724 del 29 de mayo del 2019, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción, por la omisión de la Asamblea Legislativa de cumplir el mandato expreso impuesto por el poder constituyente derivado, para dictar la legislación prevista en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política, en relación con el transitorio II de la misma norma. Se insta a la Asamblea Legislativa, para que dentro del plazo constitucional de doce meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, discuta y apruebe la legislación ordinaria señalada en el artículo 78 de la Constitución Política.)

³⁴ Ley N°9131 de 8 de abril de 2013.

³⁵ *“El monto que se le gire al Instituto Tecnológico de Costa Rica será el mismo que el de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, y será utilizado para la instauración y el desarrollo de las sedes universitarias en la provincia de Limón y en la zona de la Península de Osa; asimismo, para otros proyectos del Instituto”*.

³⁶ Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018.

³⁷ **“ARTÍCULO 31- Derogatoria de la asignación del impuesto sobre la renta. Se deroga la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley N°7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, establecida en las siguientes disposiciones:**

a) Los artículos 3 y 3 bis de la Ley N°6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 15 de julio de 1980.

b) El artículo 2 de la Ley N°6746, Crea el Fondo de Juntas Educación y Administrativas Oficiales, de 29 de abril de 1982.

c) El inciso a) del artículo 34 de la Ley N°7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 9 de diciembre de 1996.” El destacado no es del original.

Nota de Sinalevi: Este artículo entrará a regir el primer día del ejercicio económico posterior a la aprobación del título I, es decir a partir del 1° de enero de 2020.

³⁸ *“El numeral 84 de nuestra Carta Magna estatuye que la Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios (misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que les reconoce a las demás instituciones de educación superior universitaria); además, que el Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.” Sala Constitucional. Voto N°19511-2018 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018.*

³⁹ La reforma del año 1981, se dispuso que 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*

De lo dicho hasta el momento, se evidencia que actualmente existe en nuestro ordenamiento jurídico la normativa desarrollada -tanto en el ámbito constitucional (artículo 85) como legal (artículo 7 de la Ley 5909)- que crea el “Fondo Especial para la Educación Superior” (FEES) y que lo mantiene vigente.

Es de suma importancia hacer la advertencia a las y los señores diputados de que el presente proyecto de ley no contempla ninguna derogatoria ni reforma a lo establecido en el actual artículo 7 de la Ley 5909, por lo que en el caso de aprobarse esta iniciativa se encontrarían en vigencia dos Fondos Especiales para la Educación Superior, con el problema de que este último -sea el fondo que se pretende crear- no cuenta con los recursos para su financiamiento, al no establecerse en su articulado la fuente de sus recursos.

Siendo así, al existir el FEES el cual está vigente y que cuenta con toda una regulación legal y reglamentaria, y que siendo que esta iniciativa de ley no lo pretende derogar ni reformar, se torna innecesario y por ende carente de razonabilidad el establecer en el párrafo primero del artículo 1 del presente proyecto de ley la creación de este nuevo Fondo que lleva igual denominación, y que está dirigido también al financiamiento de las universidades públicas (se denota que incluye a la Universidad Técnica Nacional, que no lo cubre el actual FEES), aunque no señala los recursos que lo componen. Este comentario, aplica para lo dispuesto en el **artículo 2⁴⁰ del proyecto de ley**.

En relación con el propósito del fondo, descrito en el **segundo párrafo⁴¹ del artículo 1 del proyecto de ley**, es fundamental retomar lo regulado por nuestra Constitución Política sobre la independencia tan amplia a las universidades públicas⁴², donde los contenidos de esa autonomía se determinan por su:

instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal...

⁴⁰ **“ARTÍCULO 2.** Son universidades públicas, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico, la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Técnica Nacional y cualquier otra universidad creada por el Estado con recursos públicos en el futuro.”

⁴¹ *“el propósito de este fondo es promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento son factores prioritarios, en todo el país, incluyendo las regiones con menor nivel de inclusión.”*

⁴² *“Los contenidos de la autonomía universitaria son consecuencia inmediata de derechos o libertades fundamentales: libertad de conciencia, libertad religiosa (artículo 75) y libertad de pensamiento (artículos 28 y 29). Vinculada a estas libertades se encuentra la libertad de cátedra (artículo 87). La Constitución Política garantiza distintas facetas a la autonomía universitaria (artículos 84 y 85). Todas estas facetas se encuentran relacionadas esencialmente, de tal forma que no existen de modo aislado, ni pueden ser consideradas en forma separada. Se exigen y se presuponen unas a otras. La autonomía de funciones universitarias no puede ser apartada de la independencia de gobierno, de organización, ni de contratación, ni de la realidad de la hacienda universitaria, ni de la obligación estatal de su financiamiento.”* BAUDRIT CARRILLO (Luis). Ensayos sobre autonomía universitaria, 1º edición, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Oficina Jurídica, 2020. Impreso en la Sección de Impresión del SIEDIN, pág. 85.

- a) Cultura superior⁴³
- b) Independencia en las funciones universitarias⁴⁴
- c) Capacidad jurídica de la Universidad de Costa Rica⁴⁵
 - 1) Plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones⁴⁶
 - 2) Plena capacidad para darse su gobierno y organización propias⁴⁷

⁴³ “(...) tiene como misión constitucional la elevación del nivel cultural del país. Esto se encuentra vinculado directamente con el quehacer típicamente universitario: la investigación o búsqueda de la verdad y de la belleza, su enseñanza a nivel superior y su difusión mediante programas de extensión universitaria.” (...) “Los alcances de qué es y qué debe ser la cultura superior y de los medios y programas para su consecución deben ser definidos únicamente por la propia Universidad. Mal vendría una determinación de esta noción, impuesta u obligada por agentes externos a la Universidad. El Poder Ejecutivo no podría obligar a la Universidad de Costa Rica a desarrollar las actividades universitarias en un determinado sentido o conforme a determinados objetivos (aunque en su opinión fuesen muy importantes), ni tampoco podría prohibirle o impedirle determinadas actividades universitarias por considerarlas, por ejemplo, incompatibles con determinadas finalidades gubernamentales. Tampoco el Poder Legislativo podría interferir en las actividades universitarias. No le corresponde, por ejemplo, definir por ley el alcance de la cultura superior. Admitir cualquier género de interferencia externa en esta materia significaría impedir o limitar la libérrima actividad científica de aproximación hacia la verdad y su difusión mediante la docencia y la acción social. // Las carreras universitarias, el contenido de sus programas, el enfoque que se les dé, los niveles de rigurosidad, no son temas fijos o invariables. Las actividades universitarias deben irse adaptando en el tiempo y en el espacio, no porque vayan detrás de los acontecimientos, sino porque las realidades, las necesidades y las orientaciones científicas se van modificando.” Ibid. págs. 10 y 11.

⁴⁴ “La independencia la refiere la Constitución Política a la República (democrática, libre e independiente), a los Poderes (distintos e independientes entre sí), a las Universidades estatales, al Tribunal Supremo de Elecciones (que goza de independencia en el desempeño de su cometido), a la Contraloría General de la República (con independencia funcional), al Tesorero y Subtesorero Nacionales (independientes en el ejercicio de sus funciones) y a las instituciones autónomas (que gozan de independencia administrativa).” Pág. 12. (...) // La independencia funcional universitaria es oponible principalmente frente a otros entes u órganos gubernamentales. Esta independencia funcional, garantizada en el texto de la Constitución Política, significa que ninguna otra instancia gubernativa puede inmiscuirse en la esfera de competencia universitaria, ni sustituir a la Universidad en sus decisiones. Ningún ente u órgano estatal, que no fuera la propia Universidad de Costa Rica, posee atribuciones constitucionales para interferir en el ámbito de actividad universitaria.

La independencia funcional universitaria impide no solamente las intervenciones exteriores directas, sino también las indirectas. En muchas ocasiones se ha pretendido obligar a la Universidad de Costa Rica a sujetarse a determinados trámites procedimentales, requisitos presupuestarios, sistemas de contratación, régimen de autorizaciones y refrendos, aduciendo que se trata de elementos obligatorios para todas las instituciones públicas y que nada de ello interfiere en las específicas labores académicas universitarias. // (...) // Desde el momento en que el Estado costarricense quedó estructurado en la Constitución Política vigente, se dotó a la Universidad de Costa Rica de una alta dosis de confianza para que —libre e independientemente— desarrollara las tareas relacionadas con la cultura superior en beneficio de la nación, de la sociedad, de la Patria. Esta amplia libertad va unida, de modo inescindible, a graves responsabilidades que la Universidad de Costa Rica nunca ha dejado de reconocer. // Exigir el respeto a la independencia funcional no es atacar contra la soberanía nacional, ni es atacar la unidad del Estado costarricense, como algunos se han atrevido a afirmar.” Para mayor ahondamiento, revisar Ibid. las págs. 12 y 13.

⁴⁵ Revisar Ibid. las págs. 13 y 14.

⁴⁶ Revisar Ibid. las págs. 14 y 15.

⁴⁷ Revisar Ibid. la pág. 15.

d) Patrimonio propio de la Universidad de Costa Rica⁴⁸

De manera que el legislador al definir, limitar o direccionar el propósito de este fondo como se pretende en la iniciativa, podrían eventualmente vulnerar los contenidos y principios constitucionales sobre la autonomía universitaria. Ello por cuanto por respeto a la autonomía universitaria son las autoridades universitarias las encargadas para efectos de definir libremente sus objetivos, planificar su gestión y autoestructurarse⁴⁹. Ellas son las que dentro de su autonomía deben definir si el Fondo lo destinan a docencia, investigación, acción social, vida estudiantil, administración, desarrollo regional, inversiones, régimen becario, entre otros, y en este caso concreto, de determinar los alcances, la forma, los medios y los programas, para efectos de promover la regionalización universitaria, su inversión en infraestructura física, equipamiento, y promoción de becas.

En el caso del actual FEES, la Constitución Política dispone en su artículo 85 que corresponderá al cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparar un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente, de allí que para el actual FEES son las mismas universidades las encargadas a nivel constitucional las que deciden en qué y cómo se invierte ese dinero.

Con respecto a este nuevo Fondo que se propone crear con esta iniciativa, y que como mencionamos anteriormente no se le establece una fuente de financiamiento (ni con recursos públicos o privados), siendo que no podría tomar recursos del FEES vigente el legislador, aunque crea un nuevo fondo, igualmente estará impedido de darle su destino a su uso.

El artículo 2 establece que las universidades que se financiarán con este Fondo que se crea, sea las cinco universidades públicas, incluyendo así a la Universidad Técnica Nacional (UTN) y cualquier otra universidad creada por el Estado con recursos públicos. Ello es, el Fondo propuesto pretende incluir el financiamiento a la UTN la cual en el momento actual no forma parte del actual FEES, aunque recibe recursos financieros brindados por el Estado. Pero como lo hemos reiterado, esta propuesta no señala de dónde se tomarán los recursos para financiar este nuevo Fondo.

Con relación a la forma de administración y la gestión de los excedentes de cada ejercicio económico, regulado en el **artículo 3⁵⁰ del proyecto de ley**, es

⁴⁸ Revisar Ibid. las págs. 15 y 16.

⁴⁹ Artículo 84 de la Constitución Política.

⁵⁰ **“ARTÍCULO 3.** El Fondo será administrado por el Banco Central de Costa Rica. Cada mes las respectivas universidades deberán hacer las solicitudes de fondos, de acuerdo con su programación de gasto. Cualquier excedente que quede, al finalizar el ejercicio económico pasará a caja única del Estado.”

fundamental tener presente el respeto de la autonomía universitaria⁵¹, así como recordar el fin establecido en la norma constitucional⁵² sobre el actual fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal.

Es decir, la norma constitucional señala que el propósito del actual Fondo Especial para el financiamiento de la educación superior estatal es asegurar eficazmente a las universidades públicas que contarán establemente con los medios económicos suficientes para cumplir con las altas misiones que tienen encomendadas, donde se garantiza la estabilidad al indicar “... *Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan...*”

En este sentido, la Sala Constitucional desarrolló esa protección de las rentas del actual Fondo para el Financiamiento de la Educación Superior, al indicar:

“(...) las rentas no podrán ser abolidas ni disminuidas si no se crean simultáneamente otras mejoras que las sustituyan; empero, lo anterior únicamente se encuentra dirigido a las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal, no así a aquellas otras que son propias de las universidades estatales (“independientemente de las originadas en esas instituciones”, como reza el numeral 85 constitucional) Asimismo, el mandato de que tal fondo se vaya a mantener con las rentas actuales y otras que sean necesarias, se explica porque antes que el fondo especial fuera incluido constitucionalmente, ya había sido instaurado por ley asignándosele los recursos respectivos.

Justamente, la Ley N°6450, tanto en la versión anterior a la reforma al artículo 85 constitucional como en la posterior a ella, siempre dispuso un tratamiento diferenciado entre las rentas propias e independientes de las universidades y los recursos del Fondo Especial de Educación Superior. Es más, en las modificaciones que sufrió dicha ley (posteriores a la reforma constitucional citada), se consignó que el procedimiento de actualización de las rentas propias se asimilaba al utilizado en la recalificación del Fondo para la Educación Superior, lo cual ratifica que se trata de dos cuestiones distintas”.⁵³

⁵¹ Anteriormente detallada.

⁵² Reforma constitucional de 1981 del artículo 85.

⁵³ Ibid. El destacado no es del original. Además, se cita:

“VI).- Del precedente de cita, se desprende que los artículos 84 y 85 constitucionales protegen a las rentas del Fondo para el Financiamiento de la Educación Superior, en el sentido de que estas no podrán ser abolidas ni disminuidas, sin que se creen otras que las sustituyan.

(...) // Lo que se estima inconstitucional, es más bien la decisión del Poder Ejecutivo de incluir dentro de aquella asignación, una partida por ₡70.000 millones como gastos de capital, por ser ello contrario a la autonomía universitaria.- La Sala advierte, que en efecto, en la “Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020”, remitido por la Dirección General de Presupuesto, entre los recursos destinados por el Poder Ejecutivo para atender el financiamiento del FEES, se incluyeron ₡ 70.000,0 millones por concepto de gastos de capital.

(...) // la norma constitucional, que establece el mecanismo para resolver este tipo de diferendos, sea que se produzcan en sede administrativa, valga expresar, durante el proceso de

Acerca de los recursos económicos presupuestados, se ha indicado que *“es el patrimonio de una institución independiente. No es un patrimonio que pudiera confundirse con el patrimonio estatal, es decir, con la hacienda pública.”*⁵⁴ En consideración precisamente a que es un patrimonio universitario, destinado a las finalidades y funciones universitarias, para las que resulta imprescindible la libertad e independencia. Así como esa estabilidad de los medios económicos suficientes para cumplir con las altas misiones que tienen encomendadas.

De manera que se recomienda valorar la constitucionalidad de lo propuesto en la frase *“cualquier excedente que quede, al finalizar el ejercicio económico pasará a caja única del Estado”*, con el fin de no violentar la autonomía patrimonial de las universidades⁵⁵. En igual sentido, debe valorarse el contenido del **numeral 8**⁵⁶ de la

negociación previo que se da entre los rectores de las universidades y las Carteras Ministeriales que intervienen en la Comisión de Enlace, para la fijación del monto de la transferencia del FEES, o bien, durante el trámite de aprobación parlamentaria del Plan de ingresos y gastos, supuesto este último, que fue el que acaeció en el caso concreto, y por lo cual, no se encuentra violación al artículo 85 constitucional. Por todos esos motivos, se concluye que la inclusión de la partida cuestionada, no resulta violatoria de la autonomía universitaria, garantizada constitucionalmente.” **Sala Constitucional.** Voto N°24746–2019 las 10:30 horas del 12 de diciembre de 2019.

⁵⁴ *“Al elevarse la Universidad de Costa Rica a rango constitucional, se le confiaron las funciones relacionadas con la cultura superior, se le confió también la facultad de darse su propio gobierno y su propia organización y se le confió asimismo plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones —para que hiciera todo esto de modo independiente y libre—. Al habersele entregado tales ámbitos de confianza, resulta imposible entender que pudieran existir condicionamientos, restricciones o autorizaciones previas provenientes de quien no fuese la propia Universidad de Costa Rica en lo que tuviese que ver con la administración y disposición de su patrimonio propio. En lo que se refiere a su patrimonio, la Universidad de Costa Rica también goza de un amplio ámbito de confianza y, en consecuencia, de libertad e independencia. La confianza depositada es proporcional a la responsabilidad esperada. La Universidad de Costa Rica está sujeta a un control a posteriori de sus resultados y a la respectiva rendición de cuentas. // No sobra insistir, redundantemente, en que el patrimonio de la Universidad de Costa Rica es su patrimonio propio. Es el patrimonio de una institución independiente. No es un patrimonio que pudiera confundirse con el patrimonio estatal, es decir, con la hacienda pública. // Importa distinguir, en este ámbito, la hacienda universitaria de la hacienda pública. Desde el momento en que el Estado entrega los recursos económicos presupuestados a la Universidad de Costa Rica, estos recursos pasan a ser patrimonio universitario, es decir, hacienda universitaria. Lo mismo sucede con recursos o ingresos que provengan de otras fuentes, públicas o privadas, a título gratuito u oneroso: desde que se incorporan al patrimonio de la Universidad dejan de pertenecer a aquello de quienes proceden y pasan a pertenecer a la hacienda universitaria. // No existe posibilidad alguna de confusión entre hacienda universitaria y hacienda pública, como tampoco es posible confundir la Universidad con el Estado.”* Ibid, págs. 16 y 17.

⁵⁵ Incluso, el artículo 3 de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, excluyó de su ámbito de aplicación al FEES. En este sentido la Procuraduría señaló que *“... la propia Ley 9371 dispuso una exclusión expresa de su ámbito de aplicación, tratándose de las transferencias establecidas por norma constitucional, dentro de las cuales queda comprendido el caso de los fondos para la educación superior.”* **Procuraduría General de República.** Oficio N°135-2020 de 13 de abril del 2020, suscrito por la señora Andrea Calderón Gassmann, Procuradora.

⁵⁶ **“ARTÍCULO 8.** Se le prohíbe al Consejo de Rectores, destinar recursos públicos, a otros fines que no sean los que correspondan a la correcta distribución entre las universidades del FEES.

propuesta, donde se establece limitaciones al destino del uso de los recursos del fondo⁵⁷. Lo anterior, tal como lo señala la cita *“Desde el momento en que el Estado entrega los recursos económicos presupuestados a la Universidad de Costa Rica, estos recursos pasan a ser patrimonio universitario, es decir, hacienda universitaria. Lo mismo sucede con recursos o ingresos que provengan de otras fuentes, públicas o privadas, a título gratuito u oneroso: desde que se incorporan al patrimonio de la Universidad dejan de pertenecer a aquello de quienes proceden y pasan a pertenecer a la hacienda universitaria”*.

Con relación a los criterios para la distribución entre las instituciones públicas del Fondo Especial para la Educación Superior, desarrollado en el **artículo 7⁵⁸ de la**

No podrán destinarse con dichos fondos públicos, nuevos pluses de naturaleza salarial para los rectores, directores o personal a cargo.”

⁵⁷ Para efectos ilustrativos, en la resolución de la Sala Constitucional Voto N°15036-2018, a las 10:51 horas del 11 de setiembre del 2018, en el hecho probado 5 se indicó: *“Las universidades estatales han tomado una serie de medidas administrativas para la reducción y contención del gasto procurando una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos destinados a la educación superior, con ahorros sumamente importantes por concepto de: anualidades, dedicación exclusiva, escalafón, horas extras, sustitución de personal, energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte. Es por ello que la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica denunciaron y renegociaron la Convención Colectiva de Trabajo, La UNED y la UTN no tienen Convención Colectiva y la UNA está abocada a atender este tema.”*

⁵⁸ **“ARTÍCULO 7.** Para la distribución entre las instituciones públicas del Fondo Especial para la Educación Superior, tomará en cuenta los siguientes criterios:

- a) Las necesidades educativas de la sociedad costarricense esbozadas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) La propuesta académica de las universidades públicas y su pertinencia con el Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Las propuestas de regionalización y el impacto social de la propuesta de las universidades (becas a alumnos de bajos ingresos, poblaciones vulnerables, desarrollo rural, impacto en el empleo, entre otras)
- d) Las propuestas de investigación y extensión social de las universidades públicas y su impacto en el desarrollo económico y social de las poblaciones objetivo.
- e) La propuesta de las universidades públicas para el fortalecimiento del sistema educativo en preescolar, formación de docentes, gestión educativa y promoción de la calidad y permanencia en las aulas, tomando en cuenta los sistemas de matrícula.
- f) Los indicadores de gestión que son tomados en cuenta para la asignación de los fondos públicos
- g) La cantidad de profesores requeridos en las universidades con base al número de alumnos matriculados.”

iniciativa, es necesario subrayar lo dicho en el artículo 85⁵⁹ constitucional, sobre el fundamento técnico de la distribución del FEES⁶⁰.

Es por ello que se recomienda revisar lo propuesto en el artículo 7, a la luz de lo dispuesto en la norma constitucional, para efectos de no contrariar la misma. Toda vez que se establece en la propuesta una serie de indicadores que eventualmente podrían vulnerar la autonomía universitaria⁶¹.

⁵⁹ "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, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, **según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal**. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

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." El destacado no es del original.

⁶⁰ En este sentido, la Procuraduría, en la opinión sobre el expediente legislativo N°20852 "Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica" señaló que: "la fijación de un porcentaje específico del presupuesto que las Universidades deban destinar a sus sedes regionales, como se pretende con el presente proyecto, parece no ser acorde a la filosofía del artículo 85, pues, cómo se indicó, la fórmula de planificación que se estableció en ese artículo pretende garantizar que el FEES responda a las necesidades reales de las Universidades, dentro de los lineamientos generales dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. La fijación de un porcentaje específico podría ser un mecanismo poco flexible que no se ajuste a las necesidades y variantes que se presenten. // La posible existencia de esas antinomias podrá ser analizada por la Sala Constitucional cuando evacúe la consulta preceptiva que dispone el artículo 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, (...) la **Procuraduría General de la República**. Oficio N°PGR-OJ-220-2021 de 6 de diciembre de 2021, suscrito por Elizabeth León Rodríguez, Procuradora

⁶¹ A manera de ejemplo, en la resolución de la Sala Constitucional Voto N°15036-2018, op. cit., en los hechos probados 2 y 3 se indicó: "2. Es voluntad de las universidades estatales rendir informes a la ciudadanía periódicamente, para lo cual existe un conjunto de **indicadores de gestión del Plan Nacional de Educación Superior (PLANES)**. **El PLANES anterior 2011-2015 fue evaluado sistemáticamente cada año y dichos informes de evaluación fueron enviados tanto a la Comisión de Enlace como a la Contraloría General de la República. En el caso del PLANES vigente 2016-2020 se definieron 55 indicadores estratégicos y sustantivos divididos en 5 ejes que resumen el accionar universitario relacionados con: Docencia, Investigación. Vida Estudiantil. Extensión y Acción Social, Desarrollo Regional, Gestión y dos ejes transversales ligados a la Calidad y el Ambiente. De este PLANES vigente, se han realizado dos evaluaciones en los períodos 2016 y 2017 que igualmente fueron enviadas a la Comisión de**

2. Sobre el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal

El **primer párrafo del artículo 4 de la iniciativa** señala la creación del “*Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal*”⁶², con la omisión en el texto, de no indicar la naturaleza jurídica del Consejo, a efecto de determinar con claridad la capacidad jurídica para actuar del Consejo.

Debido a que se propone la integración de ese Consejo de Coordinación y siendo parte de sus integrantes el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) es oportuno recordar la naturaleza jurídica del CONARE, como ente descentralizado, con la personalidad jurídica propia, con competencias exclusivas en el accionar de las universidades públicas y planificador de la educación superior del país.⁶³

*Enlace y a la Contraloría General de la República. // 3. Además, el CONARE en conjunto con representantes de las instituciones que conforman la Comisión de Enlace, definieron desde el año 2011, una estructura de **indicadores homologados del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal para el Seguimiento de los Acuerdos de Financiamiento del FEES, en el cual las universidades estatales evalúan su gestión con 104 indicadores en 6 ejes y 21 temas relacionados con: aseguramiento de la calidad, equidad, cobertura, la rendición de cuentas, vinculación con sectores productivos y excelencia académica.***”

⁶² Integrado por: miembros del Consejo Nacional de Rectores, Ministro de Educación Pública (o representante) Ministro de Hacienda (o representante), Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (o representante) y, Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (o representante).

⁶³ “(...) es el resultado del “*Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica*”, que tiene como misión el impulsar la acción sistémica y coordinada de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.

Así, por Ley 6162 del 30 de noviembre de 1977, se señala que:

“Artículo 1º.- Otorgase personería jurídica, dentro de los límites establecidos en esta ley, al Consejo Nacional de Rectores, (...)

Como ente dependiente de las instituciones estatales de educación superior universitaria, el Consejo Nacional de Rectores gozará de todo derecho, prerrogativa o privilegio de que gocen dichas instituciones”.

De igual modo, la Procuraduría General de la República, por dictamen C-253 del 31 de agosto de 2004, señala respecto de la naturaleza jurídica del CONARE que:

“En todo caso, considera esta procuraduría que el CONARE, más que un órgano desconcentrado de la universidades públicas, es un ente descentralizado, pues cuenta con la personalidad jurídica propia, dada por ley, y con competencias exclusivas, relacionadas ya no solamente con el accionar de una universidad pública en particular (o con el de un grupo de ellas) sino con la planificación de la educación superior del país, según puede comprobarse de la lectura de las funciones que le fueron atribuidas en el artículo 3 de la Ley N°6162 (...)

Fue mediante una reforma operada por la Ley N°7015 ya citada, que se hizo referencia al punto, pero con la intención de conferirle al CONARE todos los “derechos, prerrogativas y privilegios” con que ya contaba las universidades públicas. Ciertamente si el legislador hubiese considerado que el CONARE era un órgano de esas universidades, y no un ente distinto a ellas tal reforma habría sido innecesaria.”

Apuntando a lo anterior, se desprende que **el cometido adjudicado al CONARE es la planificación de la educación superior**, por lo que guía sus funciones al desarrollo educacional, que con vista al contenido normativo del artículo 116 del Código de Educación, y el artículo 2 de la Ley 2248; resultan ser servicios prestados al sector educativo del país.” El destacado no es del original.

Voto N°167-2012 Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, a las 13:47 horas del 18 de febrero de 2012.

Además, en el texto del párrafo tampoco se consigna la posibilidad de representación por parte de cada uno de los miembros del CONARE, situación que opera distinta para el caso de cada uno de los Ministerios integrantes del Consejo. De forma que se recomienda incorporar en el texto la posibilidad de representación para los integrantes miembros del CONARE, ello con el objetivo de evitar que ante la ausencia de alguno se impida realizar las sesiones.

Respecto a los ministerios integrantes, corresponderá a los señores diputados analizar con criterios de conveniencia y oportunidad dicha integración.

Se hace ver que las federaciones estudiantiles no están representadas en ese Consejo de Coordinación. Ellos sí forman parte de la integración de la actual Comisión de Enlace⁶⁴ que es la encargada de la distribución del FEES vigente.

Adicionalmente, en el **segundo párrafo del artículo**, se indica a la “*Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)*” como el “*órgano técnico encargado de dar soporte administrativo al Consejo*”.

En este sentido, es importante hacer del conocimiento que el “*Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica*”, también hace referencia a la OPES, el cual actualmente es un órgano técnico y asesor del CONARE⁶⁵. La iniciativa de ley le otorga una nueva función a la OPES, aparte de las asignadas en el Convenio, que será la de dar soporte administrativo al Consejo que se crea en esta ley. No indica la propuesta si esa oficina utilizará los mismos recursos humanos y financieros para dar ese soporte administrativo a este nuevo Consejo que se crea, ya que además de las nuevas funciones deberá continuar con aquellas asignadas en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria.

⁶⁴ Creada por Decreto Ejecutivo número 4437-E de 23 de diciembre de 1974.

⁶⁵ “El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) son organismos creados mediante el “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica”. (...) La OPES “es el órgano técnico y asesor del CONARE, integrado por el Director, nombrado por el CONARE, y por personal técnico y administrativo. (...) se destacan algunas funciones de la OPES:

- Preparar el PLANES tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente. El PLANES tendrá cinco años de duración y deberá evaluarse anualmente.
- Conservar al día sus bancos de información y demás recursos de la técnica de planificación.
- Ofrecer al CONARE todos los servicios coadyuvantes que requiera y servirle como Secretaría permanente.
- Someter al CONARE propuestas de políticas, de programas y de proyectos que favorezcan la coordinación y el adecuado desarrollo de la Educación Superior Universitaria Estatal.
- Coordinar con las unidades correspondientes de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, la elaboración, la supervisión y la evaluación de los programas y de los proyectos aprobados por el CONARE.” Tomado del sitio web: <https://tices.conare.ac.cr/opes.html>

En el **artículo 5 de la iniciativa** se le otorga al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal una serie de funciones⁶⁶ que ostenta actualmente el CONARE⁶⁷; situación que debe ser analizada a la luz de las normas constitucionales citadas, con el fin de no estar redefiniendo o duplicando competencias que le han sido impuestos a este ente y que posteriormente traerá problemas de interpretación respecto a las competencias asignadas, y para efectos de no violentar el contenido de la autonomía universitaria y sus alcances en el modelo de gestión universitaria.

En el **artículo 6 de la iniciativa** señala que las universidades públicas “*presentarán sus propuestas de planes quinquenales con el respectivo presupuesto*”⁶⁸, sin indicar a quién se le deben presentar esos planes quinquenales. Además, establece la obligación de “*incorporar resultados esperados de corto, mediano y largo plazo desde el punto de vista de los estudiantes y del aporte al país.*” Situación de resultados que no se determina con claridad, lo cual representa un problema en la implementación de lo propuesto y posibles problemas de interpretación de la norma. Además, queda la duda de la redacción de la norma, por ser tan amplia, si cuando se refiere al presupuesto, lo es al presupuesto de la Universidad o por otro lado, al del Fondo; o si se refiere a la obligación de señalar el monto de dinero presupuestado que se requiere para ejecutar los planes quinquenales.

⁶⁶ “(...) **promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal.** Para estos efectos deberá **elaborar un Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal**, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, las perspectivas de desarrollo de la investigación y extensión universitaria al crecimiento económico, social y ambiental del país. // Este plan deberá definir metas, indicadores y resultados esperados de corto, mediano y largo plazo. Para lo cual se elaborará un plan quinquenal y se definirán informes a los tres años del plan y al finalizar el quinquenio.”

⁶⁷ En Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica se destacan algunas de las funciones del CONARE:

- Señalar a la OPES las directrices para la elaboración del Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (el PLANES).
- Aprobar el PLANES, previa consulta a los Cuerpos Colegiados Superiores de las Instituciones signatarias, los cuales deberán pronunciarse dentro del plazo requerido por el CONARE para ello.
- Distribuir las rentas globales asignadas a la Educación Superior Universitaria Estatal en forma congruente con los criterios que se señalan en el Capítulo III del Convenio de Coordinación, para el cumplimiento del Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal.
- Ser el superior jerárquico de la OPES, decidir y reglamentar su organización.
- Establecer los órganos, los instrumentos y los procedimientos de coordinación, adicionales a OPES, que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la educación superior universitaria estatal.
- Impulsar y fortalecer la coordinación entre las oficinas de programación o el equivalente propio de cada Institución signataria. - Evaluar, crear y cerrar carreras, dentro de las Instituciones signatarias de acuerdo con lo que establece el Capítulo II de este Convenio.

Tomado del sitio web: <https://tices.conare.ac.cr/opes.html>

⁶⁸ “(...) incluyendo todos los gastos necesarios para su funcionamiento, propuestas de investigación, becas y demás gastos.”

En el **artículo 9 de la propuesta** se obliga a las universidades públicas a presentar anualmente ante el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal y a la Contraloría General de la República:

- Informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior (indicando *“el cumplimiento de los indicadores establecidos, los logros alcanzados y los resultados del Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal”*).
- Certificación de cada rector de las universidades sobre “la distribución y liquidación del presupuesto de las universidades que representan” (con los criterios estipulados en el artículo 7 de la propuesta de ley).

Este tipo de propuesta de rendición de cuentas debe ser analizado a la luz constitucional, observando el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas⁶⁹, el financiamiento de la educación superior pública⁷⁰, y que las universidades están sujetas a un proceso de planificación, pero no una planificación que les sea impuesta⁷¹.

En relación con la autonomía presupuestaria, la Sala Constitucional en la opinión consultiva⁷² de la actual Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos⁷³, concluyó la independencia en materia presupuestaria para los órganos constitucionales, determinando que son ellos *“mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución”*⁷⁴.

⁶⁹ **“Artículo 11.-**Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. **La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.**” El destacado no es original.

⁷⁰ Artículo 78 anteriormente citado.

⁷¹ Artículo 85 constitucional.

⁷² Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad respecto del proyecto de “Ley de Administración Financiera de la República y de presupuestos Públicos”, expediente legislativo N°12063.

⁷³ Ver artículo 3 de la Ley N°8131 del 18 de setiembre de 2001.

⁷⁴ *“(...) puedan disponer de un margen suficientemente amplio de autodeterminación, en los aspectos propios de sus competencias específicas, así como en todos aquellos que por su importancia favorezcan dicha independencia. Uno de tales aspectos es el referente a la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a la programación de su ejecución, aspectos éstos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales*

Incluso, la Procuraduría General de la República señaló⁷⁵ que las universidades públicas están sujetas a un proceso de planificación, pero no a una planificación que les sea impuesta.⁷⁶

Además de explicar la exclusión de las universidades estatales en el ámbito de aplicación de la Ley de Eficiencia en la Administración de los recursos públicos⁷⁷, en consideración con el tratamiento de las transferencias establecidas en la norma constitucional⁷⁸.

se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución.”
Sala Constitucional. Voto N°919-1999 a las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999.

⁷⁵ **Procuraduría General de la República.** Dictamen N°C-061-2020 de fecha 20 de febrero de 2020.

⁷⁶ “... resulta claro que esto no significa que esos entes estén sujetos a la evaluación de MIDEPLAN en orden al cumplimiento del Plan de Desarrollo, pues **no puede el legislador sujetar dichos entes a los planes o lineamientos elaborados por el Poder Ejecutivo.** Ello por cuanto a la luz del artículo 85 constitucional las universidades están sujetas a un proceso de planificación, pero no una planificación que les sea impuesta.

Por ello, en cuanto al deber de información previsto en la Ley N°8131, tenemos que la jurisprudencia constitucional ha entendido que no existe lesión a la autonomía, siempre y cuando se entienda que el deber se trata únicamente de brindar la información requerida en materia de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas.

No obstante, según vimos supra, esa obligación de informar no implica que los entes estén sujetos a la evaluación del Ministerio de Hacienda.

Como quedó explicado, la información que se brinda al Ministerio de Hacienda permite concretar uno de los objetivos de la Ley 8131, cual contar con información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional y no únicamente del sector central, de ahí que esos datos permiten no solo la evaluación de la gestión, sino la toma de decisiones financieras.

Así las cosas, tenemos que, como se señala en los pronunciamientos de esta Procuraduría arriba citados, puede sostenerse que la sujeción de los entes descentralizados concierne el deber de informar al Ministerio de Hacienda, pero ese deber no se dobla a una evaluación de sus resultados presupuestarios por parte del Ministerio de Hacienda.

Este criterio, como puede advertirse, logra aplicar en su justa dimensión tanto el principio de autonomía universitaria como el principio de rendición de cuentas, armonizando finalmente el alcance de cada uno sin vaciar de contenido al otro.” El destacado no es del original. Ibid.

⁷⁷ Ley N°9371 de 28 de junio de 2016.

⁷⁸ **Procuraduría General de la República.** Dictamen N°C-167-2017 de 17 de julio del 2017, sobre consulta de la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria referente a “si al amparo del artículo 10 de la Ley de Eficiencia de la Administración de los Recursos Públicos, Ley N°9371, las universidades estatales están obligadas a cumplir con la presentación del informe de rendición de cuentas o si –con fundamento en la autonomía otorgada por el artículo 84 de la Constitución Política-, se les permite estar exentas de la presentación de dicho informe.” La Procuraduría consideró, entre otros aspectos: “(...) Es la norma constitucional la que establece el destino de esos recursos y con ello, cuál es el porcentaje mínimo que debe destinar el Estado al financiamiento de la educación estatal en sus diversos niveles, de manera tal que el sistema educativo pueda enfrentar los distintos retos que enfrenta, entre ellos lograr la calidad y equidad del sistema, para lo cual es fundamental la inversión en materia de infraestructura de instalaciones educativas en las diversas zonas del país o el programa de comedores escolares, en su caso, el subsidio para transporte estudiantil. La Constitución creó un destino, estableció una obligación de financiamiento por un monto determinado, que –en ausencia de precisión- puede ser destinado a financiar los distintos gastos que comporta la educación estatal. **Ese destino no puede ser**

Dentro de esa exclusión de la ley, quedan comprendido los Fondos para la Educación Superior, como aseguramiento de la autonomía financiera, al concebir al FEES como un instrumento diseñado para garantizar la autonomía constitucional de las universidades estatales.⁷⁹

Además, se reconoce la autonomía presupuestaria de las universidades estatales, al definir el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES); y con ello la plena disponibilidad de sus ingresos, donde las propias universidades estatales deciden qué hacer con los recursos recibidos a través del FEES.⁸⁰

desconocido por el legislador o las autoridades presupuestarias. Lo que puede explicar el límite establecido en el artículo 3 de la Ley de Eficiencia. (énfasis suplido)

⁷⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen N°C-135-2020 de fecha 13 de abril de 2020, suscrito por la señora Andrea Calderón Gassmann, Procuradora. “El Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES), al igual que el llamado Plan Nacional de Desarrollo para la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), encuentran su fundamento en la detallada regulación del artículo 85 de la Constitución Política (...) El artículo anterior guarda una estrecha relación con el artículo 84, ya comentado, en la medida en que **el FEES se concibe como un instrumento diseñado por el constituyente derivado para garantizar la autonomía constitucional de las universidades estatales**, a través del aseguramiento de su autonomía financiera, en tanto contempla los recursos que deberán destinarse para el buen desempeño de esas instituciones y que forma parte de ese ocho por ciento (8%) del PIB, **que con arreglo al artículo 78 de la misma Norma Fundamental** está destinado a la educación estatal. // Recordemos, que la autonomía financiera ha sido entendida por esa Sala Constitucional en la sentencia N°2008-9567 de las 10:00 horas del 11 de junio de 2008, como “la capacidad de contar con recursos suficientes para llevar a cabo sus competencias y atribuciones; de allí que la autonomía administrativa requiera de algún grado de autonomía financiera, así como también en la autonomía política.” // Al momento de rendir el informe preceptivo ante esa Sala en la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente n.19-000990-0007-CO, la Procuraduría determinó, con sustento en los antecedentes de la Ley N°6580 del 18 de mayo de 1981 (recogidos en el expediente legislativo N°8516) que reformó el artículo 85 bajo estudio, dándole su redacción actual, la inclinación del legislador constituyente derivado por **la fórmula de la planificación en lugar de la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto para la educación superior pública, como mecanismo para garantizar a nivel constitucional de que el Poder Ejecutivo dotará a las universidades públicas de los recursos necesarios para su sostenimiento y el cumplimiento de sus fines esenciales, pues esas necesidades de financiamiento quedarían recogidas en el Plan Nacional de Educación Superior estatal en función de los objetivos trazados por esos centros de enseñanza superiores para cada quinquenio, las que, en todo caso, no podían desconectarse de la realidad económica existente del país, y por eso la previsión constitucional de que el PLANES debía prepararse “tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.”** El destacado no es del original.

⁸⁰ “Por otra parte, el artículo 85, en su párrafo cuarto, expresa una de las formas en que se manifiesta la autonomía de que gozan las universidades en la definición de su presupuesto, cuando establece que en el PLANES “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”. Más allá de que el referido plan no podía abstraerse de la coyuntura económica que estuviese atravesando el país, el párrafo siguiente cerraba la fórmula diseñada con la indicación de que el Poder Ejecutivo debía incluir en el presupuesto ordinario de egresos “la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.” Este ajuste obedecía, según se explica en los mismos antecedentes de la reforma, a que cómo el plan dura cinco años, las cifras del primer año debían ajustarse para los cuatro años

En consideración con las razones apuntadas anteriormente, se recomienda la revisión del texto del artículo propuesto⁸¹, así como la redacción del **último párrafo⁸² del artículo 9 del proyecto de ley**, a fin de no vulnerar la autonomía presupuestaria de las universidades estatales. Toda vez que se obliga a la Contraloría General de la República a emitir un criterio respecto al informe rendido, sobre las actuaciones de cada universidad representada en el CONARE.

Es preciso mencionar que la redacción dada al párrafo final de este artículo es imprecisa por cuanto no queda claro si a quien se pretende sancionar será a la Contraloría General de la República por no emitir su criterio respecto al informe rendido por CONARE, o si será a éste por el incumplimiento injustificado de enviar el informe.

Adicionalmente, la sanción que remite este último párrafo del artículo 9, alude a circunstancias de otra naturaleza. Sea sobre:

siguientes con cualquiera de los indicadores de pérdida de valor adquisitivo del colón, de manera que los montos que se consignaran en el plan durante el primer año se ajusten anualmente para que en términos reales sean estables (ver folio 108).

*Lo relevante, entonces, a efectos de lo discutido en la presente acción, es que **el artículo 85 de comentario reconoce expresamente a las universidades estatales la plena disponibilidad de los ingresos recibidos a través del FEES sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. De manera que son ellas las que deciden qué hacer con los recursos recibidos a través del referido fondo, que luego se distribuye entre todas ellas a efectos de definir los respectivos presupuestos universitarios.*** El destacado no es del original. Ibid.

⁸¹ Informe financiero de la ejecución de los recursos del FEES y certificación de cada rector de la distribución y liquidación del presupuesto de las distintas universidades públicas.

⁸² “La Contraloría General de la República deberá emitir su criterio respecto al informe rendido, por parte de CONARE, cuyo incumplimiento injustificado constituirá falta grave contra la Hacienda Pública y será sancionada según lo indicado en el artículo 68 de la Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el artículo 339 de la Ley N.º 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.”

- La potestad para ordenar y recomendar sanciones -artículo 68⁸³ Ley N°7428⁸⁴.-

En cuanto al tipo penal del Incumplimiento de deberes -artículo 337⁸⁵ Ley N°4573- tal como se señaló anteriormente, no queda clara la conducta que se quiere sancionar, por lo que el tipo penal sería de difícil aplicación.

Por último, en el **artículo 10 del proyecto de ley**, se establece el plazo de seis meses “*a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta*”, para que el Poder Ejecutivo reglamente la ley, y de seguido, se indica la vigencia de la ley “... *a partir*

⁸³ “Artículo 68.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor. La autoridad competente del sujeto pasivo requerido deberá cumplir, dentro del plazo que le establezca la Contraloría, con la recomendación impartida por esta; salvo que, dentro del término de ocho días hábiles contados a partir de la comunicación del acto, se interponga una gestión de revisión, debidamente motivada y razonada, por parte del jerarca del sujeto pasivo requerido. En este caso y una vez resuelta la gestión indicada, deberá cumplir, sin dilación, con lo dispuesto en el pronunciamiento técnico jurídico final de la Contraloría, so pena de incurrir en el delito de desobediencia, sin perjuicio del régimen de prescripciones contemplado en esta Ley.

La expiración del plazo fijado por la Contraloría General de la República para que el sujeto pasivo imponga la sanción ordenada, no hará prescribir, por sí, la responsabilidad del servidor ni caducar el derecho del sujeto pasivo a imponer dicha sanción, sin perjuicio del régimen de prescripciones contemplado en esta Ley.

El derecho de la Contraloría General de la República a ejercer, en el caso concreto, la potestad para recomendar u ordenar la aplicación de sanciones prescribirá en el término de dos años contados a partir de la iniciación del expediente respectivo.

El inicio del expediente se entenderá con la orden de la oficina competente de la Contraloría para comenzar la investigación del caso, en relación con determinados servidores.”

⁸⁴ En el “Capítulo V De las Sanciones y de las Responsabilidades”, en la “Sección I De las Sanciones”, se regula: artículo 67 medidas precautorias, artículo 69 sanción por desobediencia, artículo 70 sanción por desobediencia del órgano competente, artículo 71 prescripción de la responsabilidad disciplinaria, artículo 72 prohibición de ingreso o de reingreso del infractor, y artículo 73 cancelación de credencial.

⁸⁵ **Incumplimiento de deberes.** Artículo 339.- *Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omita, rehuse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuanto está obligado a hacerlo.” Ley N.°4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970. (Así reformado por el artículo 11 de la “Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior”, N°8056 del 21 de diciembre del 2000)*

(Así corrida su numeración por el inciso a) del artículo 185, de la “Ley Reguladora del Mercado de Valores” No.7732 de 17 de diciembre de 1997, que lo traspasó del antiguo artículo 330 al 332)

(Así corrida su numeración por el artículo 3° de la ley “Reforma de la Sección VIII, Delitos Informáticos y Conexos, del Título VII del Código Penal”, N°9048 del 10 de julio de 2012, que lo traspasó del antiguo artículo 332 al 339)

del ejercicio presupuestario posterior a la publicación de esta ley”. Lo cual, dependiendo del momento de aprobación de la ley, podría ésta entrar a regir sin tener aprobado el reglamento.

E.- CONSIDERACIONES FINALES

La propuesta de ley en su texto normativo no pretende derogar ni reformar el actual FEES, por lo que en caso de aprobarse esta iniciativa las universidades contarán con dos Fondos.

La exposición de motivos se limita a hacer una justificación de los cambios que se requieren para el funcionamiento del actual FEES, pero es omiso en hacer referencia a los motivos que conducen a la creación del Fondo propuesto, de allí que no es posible llegar a determinar la intención del proponente para la creación de este nuevo fondo para las universidades.

El nuevo Fondo Especial para la Educación Superior que se pretende crear no señala la fuente de los recursos para su financiamiento, lo cual hará inaplicable e ineficaz su funcionamiento.

Es fundamental para el desarrollo de la normativa referente a la creación de este nuevo Fondo Especial para la Educación Superior tener presente lo regulado por nuestra Constitución Política sobre la autonomía tan amplia concedida a las universidades públicas y del funcionamiento de los fondos destinados a ellas, de allí que según se analizó, varios artículos presentan eventuales problemas de inconstitucionalidad.

De manera que no se puede olvidar que los contenidos de la autonomía universitaria son consecuencia inmediata de derechos o libertades fundamentales:

- ✓ Libertad de conciencia, libertad religiosa (artículo 75)
- ✓ Libertad de pensamiento (artículos 28 y 29)
- ✓ Libertad de cátedra (artículo 87)

Además, es necesario reconocer que nuestra Constitución Política señala que la educación superior está comprendida dentro del 8% anual del producto interno bruto de gasto público dirigido a la educación estatal -artículo 78-. Así como el garantizar constitucionalmente las distintas facetas de la autonomía universitaria, consagradas en los numerales 84 y 85, ampliamente desarrollados en el presente informe.

De manera que en los términos como se encuentra redactada la presente iniciativa, se evidencia una serie de limitaciones impuestas a los propósitos del nuevo Fondo, lo cual podrían eventualmente vulnerar los contenidos y principios constitucionales sobre la autonomía universitaria, además que el texto normativo no señala los recursos que financiarían dicho Fondo.

Únicamente para efectos de que los señores diputados tengan información sobre el presupuesto del actual FEES del año 2022, según el estudio “Financiamiento de las instituciones de Educación Superior Estatal” a cargo de Carlos Araya Leandro, es de 522.822,67, con un incremento porcentual del 1.34% en comparación con el año 2021 que fue de 515.909,48.

F.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

2. Delegación

La presente iniciativa **no es delegable a una Comisión con Potestad Legislativa Plena**, puesto que se encuentra dentro de las excepciones establecidas en el párrafo tercero⁸⁶ del numeral 124 constitucional, al contener modificación presupuestaria, específicamente en la contribución presupuestaria constitucional a los centros de enseñanza de educación superior⁸⁷.

3. Consultas

Obligatorias:

- Banco Central de Costa Rica
- Consejo Nacional de Rectores⁸⁸
- Consejo Superior de Educación
- Instituto Nacional de Estadística y Censo
- Universidades Públicas:
 - Instituto Tecnológico de Costa Rica
 - Universidad de Costa Rica
 - Universidad Estatal a Distancia
 - Universidad Nacional
 - Universidad Técnica Nacional

⁸⁶ “No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.”

⁸⁷ En este sentido recordar lo señalado en los artículos 78, 84 y 85 de la Constitución Política relativo a las universidades públicas.

⁸⁸ En el apartado de “Anexos” del presente informe jurídico, se transcribe un comunicado del CONARE sobre este proyecto de ley.

Facultativas:

- Contraloría General de la República
- Federaciones Universitarias (representantes estudiantiles)
- Ministerio de la Presidencia
- Ministro de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
- Ministro de Educación Pública
- Ministro de Hacienda
- Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
- Oficina de Planificación de la Educación Superior
- Procuraduría General de la República
- Sindicatos de empleados de las universidades públicas

G.- FUENTES

1. Constitucionales

- **Constitución Política de la República de Costa Rica**, del 19 de noviembre de 1949.
- Acuerdo N°399 de 29 de noviembre de 1961. **Reglamento de la Asamblea Legislativa.**

2. Leyes y Reglamentos

- Ley N°6227. **Ley General de la Administración Pública**, de 2 mayo de 1978.
- Ley N°9131 **Reforma Ley N°6450 Reforma Código Fiscal, Renta, Fondo Educación Superior Acciones Portador** de 8 de abril de 2013.
- Ley N°5909 **Ley de reforma tributaria de 1976** del 10 de junio de 1976.
- Decreto Ejecutivo N°6725 **Reglamento del Artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria 1976**, del 26 de enero de 1977.
- Ley N°6450 **Reforma Código Fiscal, ley de impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes**, del 15 de julio de 1980.
- Ley N°7386 **Reforma a la Ley N°6450 "Reforma Código Fiscal, Ley del impuesto sobre la renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes**, del 18 de marzo de 1994.
- Ley N°9131 **Reforma Ley N°6450 "Reforma Código Fiscal, Renta, Fondo Educación Superior Acciones Portado**, de 8 de abril de 2013.
- Ley 6162 **Otorga Personalidad Jurídica al Consejo Nacional de Rectores (CONARE)** del 30 de noviembre de 1977.
- Ley N°9635 **Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**, del 3 de diciembre de 2018.

- Ley N°9371 **Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos**, del 28 de junio de 2016.
- Ley N°7428, **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República**, de 7 de setiembre de 1994.
- Ley N°4573, **Código Penal**, de 4 de mayo de 1970.

3. Jurisprudencia constitucional

- **Sala Constitucional** Voto N°19511-2018 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018.
- **Sala Constitucional**. Voto N°15036-2018, a las 10:51 horas del 11 de setiembre del 2018.
- **Sala Constitucional**. Voto N°24746–2019 las 10:30 horas del 12 de diciembre de 2019.
- **Sala Constitucional**. Voto N°919-1999 a las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999.
- **Sala Constitucional**. Voto N°2008-9567 de las 10:00 horas del 11 de junio de 2008.

4. Jurisprudencia administrativa

- **Departamento de Servicios Técnicos**. Oficio N°AL-DEST-IJU-207-2019 del 28 de agosto de 2019 sobre. Informe Jurídico sobre el expediente legislativo N°20852 Adición de un párrafo final al artículo 85 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.
- **Departamento de Servicios Técnicos**. Oficio N°AL-DEST- IIN -055-2019 de 10 de mayo de 2019 sobre el expediente N°20610“Reforma de los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N°8256, Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, de 2 de mayo de 2002.”
- **Departamento de Servicios Técnicos**. Oficio N°ST.077-2012 I del 26 de marzo de 2011. Expediente N°18196 “*Adición de un artículo 3 ter y un transitorio VI a la Ley de creación del Fondo Especial de Educación Superior, N°6450, del 15 de julio de 1980 y sus reformas.*”
- **Departamento de Servicios Técnicos**. Oficio N°ST.066-2007 I de mayo de 2007. Expediente N°16459 “*Reforma del artículo 1 de la Ley N°7386, de 1994, Ley N°6450, de 15 de julio de 1980, de creación del Fondo Especial de Educación Superior.*”
- **Procuraduría General de República**. Oficio N°135-2020 de 13 de abril del 2020, suscrito por la señora Andrea Calderón Gassmann, Procuradora.
- **Procuraduría General de la República**. Oficio N°PGR-OJ-220-2021 de 6 de diciembre de 2021, suscrito por Elizabeth León Rodríguez, Procuradora
- **Procuraduría General de la República**. Dictamen C-253 del 31 de agosto de 2004, suscrito por el MSc. Julio César Mesén Montoya, Procurador II.

- **Procuraduría General de la República.** Dictamen N°C-061-2020 de fecha 20 de febrero de 2020, suscrito por la Dra. Magda Inés Rojas Chaves, Procuradora General Adjunta.
- **Procuraduría General de la República.** Dictamen N°C-167-2017 de 17 de julio del 2017, suscrito por la Dra. Magda Inés Rojas Chaves, Procuradora General Adjunta.
- Voto N°167-2012 **Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional**, a las 13:47 horas del 18 de febrero de 2012.

5. Ensayos

- BAUDRIT CARRILLO (Luis). Ensayos sobre autonomía universitaria, 1° edición, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Oficina Jurídica, 2020. Impreso en la Sección de Impresión del SIEDIN.

H.- ANEXOS

1. Reglamento del Artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria 1976

Se transcribe el Decreto Ejecutivo N°6725 Reglamento del Artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria 1976, del 26 de enero de 1977. Veamos:

Decreto Ejecutivo N°6725-H

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y EL MINISTERIO DE HACIENDA,**

Considerando:

1°.- *Que el artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria N°5909 de 16 de junio de 1976, creó un “Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior”, el cual está formado por el producto del Impuesto sobre el Traspaso de Bienes Inmuebles, el 25% hasta un 30% de los ingresos del Impuesto sobre la Renta y el producto del Impuesto sobre sociedades con Acciones al Portador.*

2°.- *Que en visa de las variaciones estacionales o transitorias que se producen en el ingreso de las mencionadas rentas, es necesario garantizar un ingreso fijo mensual a las instituciones de enseñanza superior, para no causarles trastornos en la ejecución de sus programas anuales.*

3°.- *Que para mantener el principio de caja única es indispensable incluir los gastos a financiar con dicho Fondo en el Presupuesto Nacional.*

4°.- *Que las erogaciones contra el citado Fondo deben recibir el mismo tratamiento de los restaurantes gastos del Presupuesto Nacional y, en consecuencia, deben también estar sujetos a las normas contenidas en la Ley de la Administración financiera de la República y otras disposiciones de carácter fiscal.*

5°.- *Que el presente decreto ha sido consultado a la Comisión de Enlace en la sesión ordinaria N° 27, celebrada el 12 de enero de 1977.*

Por tanto,

Decretan:

El siguiente:

Reglamento del Artículo 7° de la Ley de Reforma Tributaria 1976⁸⁹

Artículo 1°.- Con base en la estimación anual de los ingresos corrientes que efectúe el Poder Ejecutivo para la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional para el año inmediato siguiente, se establecerá el monto de los recursos que corresponden al “Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° de la ley N° 5909 de 16 de junio de 1976. Para estos mismos efectos, el Poder Ejecutivo tomará en cuenta también la estimación de los ingresos que realice la Contraloría General de la República.

Artículo 2°.- A más tardar el 31 de julio de cada año, el Ministerio de Hacienda comunicará a la Comisión de Enlace, creada por Decreto Ejecutivo número 4437-E de 23 de diciembre de 1974, el monto de los recursos a que se refiere el artículo 1° anterior, para que ésta proceda a su distribución de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 3° de ese decreto.

Artículo 3°.- La Comisión de Enlace, a más tardar el 15 de agosto, comunicará a las instituciones de educación superior el monto y la distribución de lo que corresponde a cada una de ellas, igual comunicación deberá hacer a la Contraloría General de la República, para los fines consiguientes a

⁸⁹ Fecha de generación: 08/11/2022 04:29:37 p.m.

la presentación formal de los presupuestos formulados por los centros de enseñanza superior; a la Oficina de Planificación para la formulación del proyecto de Presupuesto Nacional, y al Ministerio de Hacienda para el correspondiente registro y control Presupuestario, el ordenamiento de transferencias financieras del "Fondo General del Gobierno" al "Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior" y asegurar de ese modo a las instituciones una cuota fija mensual equivalente a un dozavo de la partida presupuestada.

Artículo 4°.- El Banco Central de Costa Rica girará directamente, cada mes, un dozavo de la suma establecida en el Presupuesto Nacional a cada institución de educación superior, con cargo al "Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior". El giro deberá entregarse entre el 20 y 25 de cada mes.

La Tesorería Nacional pondrá a disposición del Banco Central de Costa Rica, con cargo al "Fondo General del Gobierno", las sumas requeridas para completar el dozavo correspondiente, si fuera necesario.

Artículo 5°.- El Banco Central de Costa Rica hará mensualmente una liquidación del "Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior", con el objeto de reintegrar a la Tesorería Nacional, los montos suplidos con cargo al "Fondo General del Gobierno".

Artículo 6°.- Una vez hecha la liquidación anual del "Fondo Especial", los mayores ingresos que se produzcan sobre las sumas autorizadas en el Presupuesto de la República, serán incluidos en el Presupuesto Nacional del año siguiente, como complemento a los recursos que resulten de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° de la ley N° 5909. Los mayores ingresos así producidos se distribuirá entre las Instituciones de Enseñanza Superior, con base en el mismo criterio de distribución aplicado, en el año en que se produjeron tales recursos.

Artículo 7°.- Las ampliaciones al Presupuesto Nacional que involucren variaciones a las rentas fiscales que constituya el "Fondo Especial", estarán sujetas a las mismas regulaciones que establece este Reglamento.

Artículo 8°.- Rige a partir de su publicación.

Artículo Transitorio. El "Fondo Especial" constituido en el Presupuesto Nacional correspondiente a 1977 será girado por el Banco Central en dozavos, de acuerdo con la distribución institucional aprobada por la Comisión de Enlace, en su sesión celebrada el 21 de octubre de 1976: Universidad de Costa Rica 66.04%, Universidad Nacional 22.52% e Instituto Tecnológico de Costa Rica 11.44 %. Todo lo demás estará regulado por lo que dispone este decreto.

*Dado en la Casa Presidencial.- San José, a los veintiséis días del mes de enero de mil novecientos setenta y siete.*⁹⁰

2. Comunicado del CONARE

Se transcribe el comunicado emitido por el CONARE⁹¹ sobre la presente iniciativa:

"Viernes, Octubre 7, 2022 - 15:58

Comunicado CONARE

7 de octubre del 2022. *Una vez más y de manera sistemática, el Gobierno irrespeto el orden constitucional y el Estado Social de Derecho al condicionar el funcionamiento de las universidades públicas a los intereses de los gobiernos de turno.*

⁹⁰ El destacado no es del original.

⁹¹ Tomado del sitio web: <https://www.utn.ac.cr/content/conare-rechaza-categ%C3%B3ricamente-el-proyecto-de-ley-no-23380%C2%A0que-pretende-la-injerencia-del>

El Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES) está garantizado en la Constitución Política:

- *En los artículos 78 y 85, en cuanto a su monto e indexación.*
- *En el artículo 84 en cuanto a la autonomía e independencia del gobierno universitario que planifica su aplicación y destino.*
- *En el artículo 85 en cuanto a sus fines constitucionales y su asignación institucional.*

El FEES tiene como destino constitucional único, atender al financiamiento del quehacer sustantivo de las universidades públicas y sus distintos programas, desarrollados de conformidad con el Plan Nacional para la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES).

El PLANES 2021-2025 define 43 indicadores y 171 desagregaciones de la actividad sustantiva: Docencia, Investigación, Extensión y Acción Social y Gestión; y 41 metas estratégicas que incluyen 90 indicadores para los ejes de Regionalización, Calidad y Pertinencia, Cobertura y Equidad, Internacionalización y Sostenibilidad, tomando como referencia los índices e instrumentos mundialmente reconocidos y utilizados en materia de Educación Superior Universitaria.

El CONARE, en conjunto con representantes del Gobierno que conforman la Comisión de Enlace, definieron, desde hace más de ocho años, una estructura de indicadores homologados del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal para el Seguimiento de los Acuerdos de Financiamiento del FEES, en el cual las universidades estatales han evaluado su gestión con 104 indicadores en 6 ejes y 21 temas relacionados con: aseguramiento de la calidad, equidad, cobertura, la rendición de cuentas, vinculación con sectores productivos y excelencia académica.

Lo anterior demuestra que la correcta aplicación e inversión del FEES está determinada y medida por una gran cantidad de indicadores, asociados con acciones y metas, que permiten evaluar el desempeño de las universidades públicas y también medir la eficiencia y eficacia de la ejecución del presupuesto universitario.

Adicionalmente, en la última negociación del financiamiento universitario fueron incorporados en el Anexo del Acuerdo de Financiamiento, índices específicos de desempeño asociados con este financiamiento, derivados del PLANES vigente.

Tal y como lo establecen los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna, le corresponde al CONARE elaborar el PLANES y definir la distribución del FEES.

Nuestras universidades reiteran su compromiso con el adecuado uso de los fondos públicos que les confieren los artículos 78 y 85 de la Constitución Política y su sistema de transparencia y rendición de cuentas. Sometemos a aprobación de la Contraloría General de la República (CGR), los planes anuales operativos y sus respectivos presupuestos, los informes de ejecución presupuestaria y su liquidación final. Asimismo, hemos cumplido ante la Autoridad Presupuestaria y la propia Contraloría con la Regla Fiscal.

El CONARE rechaza categóricamente el Proyecto de Ley No. 23.380 que pretende la injerencia del Poder Ejecutivo en la gestión de las universidades públicas y reprueba la intención del Gobierno para intervenir en materias constitucionalmente asignadas al gobierno autónomo universitario y llama a todas las autoridades gubernamentales a respetar el orden constitucional y los principios democráticos de nuestra Nación.

Hacemos un llamado de alerta a las comunidades universitarias y a la propia comunidad nacional para manifestarnos en defensa del Estado Social de Derecho.

Confiamos plenamente que la Asamblea Legislativa actuará conforme a la observancia de los principios y normas constitucionales vigentes.”

3. Artículos de medios de comunicación sobre acuerdo del FEES

Para efectos ilustrativos, se transcriben algunos artículos de medios de comunicación sobre la cobertura que realizaron del acuerdo del FEES para este año 2022. Veamos:

Gobierno finalmente convoca Comisión de Enlace para negociar FEES

Gobierno finalmente convoca Comisión de Enlace para negociar FEES⁹²

Por Adrián Zúñiga-Rivero | adrian.zunigarivero@ucr.ac.cr

3 agosto, 2022

El primer acercamiento entre las universidades públicas y el Gobierno será el próximo 9 de agosto; rectores consideran que la convocatoria es tardía pero aseguran tener la mejor voluntad para llegar a un acuerdo

Después de meses de incertidumbre respecto del inicio de las negociaciones del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la ministra de Educación, Anna Katharina Müller, finalmente puso fecha a la primera reunión que sostendrán las universidades públicas con el Gobierno:

“Se convoca a sesionar a los miembros de la Comisión de Enlace para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal el martes 9 de agosto del presente año, 2:30 pm, en la Sala del Consejo de Gobierno, Casa Presidencial”, dice un oficio firmado este miércoles por Müller.

Al respecto, el presidente del Consejo Nacional de Rectores (Conare), Rodrigo Arias, manifestó a UNIVERSIDAD que la anuencia de las universidades a negociar de la mejor forma posible, a pesar de que la convocatoria llegara más tarde de lo habitual:

“Satisfechos porque finalmente se dio la convocatoria a la primera reunión de Comisión de Enlace para ver el presupuesto de las universidades para el próximo año, para el 2023; un poco tardía, pero si hay buena disposición, buena voluntad creo que podemos llegar a un acuerdo en pocos días y que sea lo más rápido posible, dado que la presentación del presupuesto ya está muy cercana”, indicó el jerarca.

De la misma forma, Arias, también rector de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) comentó que le llama la atención que la convocatoria sea en la Casa Presidencial: “No sabemos si el señor presidente va a participar o no, pero creo que también eso podemos verlo como una señal de interés en lograr el mejor acuerdo posible en el financiamiento de las universidades”.

Por su parte, el rector de la Universidad Nacional (UNA), Francisco González, manifestó que “aunque la convocatoria es tardía, de acuerdo a nuestras expectativas estamos en la mejor disposición de llegar al mejor acuerdo con el Ejecutivo”, al tiempo que señaló que este acuerdo deberá respetar los principios constitucionales, pero también reconocer la situación que el país atraviesa: “Nuevamente, la voluntad de parte de la UNA y entendería, de todos los compañeros rectores, es llegar al mejor acuerdo en este contexto tan complejo que enfrenta nuestra sociedad y nuestro país”.

Ambos rectores manifestaron la importancia de que el acuerdo se extienda por más de un año, como se ha venido firmando en las últimas negociaciones, a pesar de que la Constitución Política establece, en el artículo 85, que debe ser quinquenal:

“Aspiramos siempre a que el FEES tenga un carácter que trascienda el año, y también será parte de lo que presentaremos: la posibilidad de tener un FEES de más largo plazo, de mediano plazo”, indicó González.

El rector de la UNA explicó que tener un “referente presupuestario de mediano plazo” es importante para poder planificar las inversiones, así como ajustarse y responder a las demandas de la sociedad: “Esto es vital en un proceso de negociación del presupuesto de las universidades públicas”.

De igual manera, el presidente del Conare aseguró que la intención es que el acuerdo se firme por un periodo “más amplio”, aunque lo primordial es llegar a un acuerdo sobre el FEES para 2023: “En la convocatoria que hace la señora ministra pues hace referencia expresa a lo que establece el artículo 85 de nuestra Constitución Política, que es el que establece las

⁹² Tomado del sitio web: <https://semanariouniversidad.com/universitarias/gobierno-finalmente-convoca-comision-de-enlace-para-negociar-fees/>

bases de cálculo y el procedimiento mediante el cual se llega a un acuerdo del financiamiento para las universidades; eso yo por lo menos lo veo como una señal clara de ajustarnos al menos a lo que establece la Constitución Política, que es lo que las universidades hemos buscado en estos últimos años”.

En años anteriores, las negociaciones del FEES y el financiamiento de la Universidad Técnica Nacional (UTN) han comenzado entre los meses de junio y julio, lo cual provocó que diputados de diversas fracciones aprobaran, el pasado 26 de julio, una moción para hacer una excitativa a Müller, a fin de que convocara de “forma inmediata” a la Comisión de Enlace. La Comisión de Enlace la integran los rectores de las cinco universidades públicas, así como los jefes del Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y el Ministerio de la Presidencia. Adicionalmente, asiste un representante estudiantil de alguna de las federaciones universitarias.

Comisión de Enlace se reúne al tiempo que marcha en defensa del FEES llega a Casa Presidencial

Comisión de Enlace se reúne al tiempo que marcha en defensa del FEES llega a Casa Presidencial⁹³

Por Fabiola Pomareda García | pomaredafabiola@gmail.com

16 agosto, 2022

A las 9 a.m. dio inicio la tercera reunión de la Comisión de Enlace, para la negociación del FEES.

La marcha de miles de personas que se manifiestan para oponerse al recorte de \$129 millones del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), impulsado por el Gobierno del presidente Rodrigo Chaves, llegó a Casa Presidencial en Zapote.

Al mismo tiempo, desde las 9 a.m. se realiza la tercera reunión de negociación de la Comisión de Enlace.

Esta se encuentra integrada por los rectores de las cinco universidades públicas, así como los jefes del Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y el Ministerio de la Presidencia. Adicionalmente, asiste un representante estudiantil en representación de las federaciones universitarias.

Estudiantes, docentes y administrativos participan en la marcha, que salió alrededor de las 9 de la mañana, del Pretil, en la Sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica (UCR), después de que el rector Gustavo Gutiérrez Espeleta diera unas breves palabras.

El primer grupo llegó a Casa Presidencial, hace aproximadamente una hora. En el camino se unieron personas de la Universidad Nacional (UNA), la Universidad Técnica Nacional (UTN), del Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (UCR) y los diputados de la fracción del Partido Frente Amplio.

Hace justamente una semana, inició la negociación y durante la primera sesión los rectores de las universidades y la representación estudiantil pidieron que se cumpliera lo establecido en la Constitución Política: no menos del presupuesto anual del año anterior, y que se reconociera la inflación o costo de la vida, estimado en 11,48%.

Sin embargo, en la segunda sesión, el Gobierno hizo una propuesta que implicaría un recorte de \$129 millones, lo cual fue rechazado categóricamente por los rectores de las universidades públicas.

⁹³ Tomado del sitio web: <https://semanariouniversidad.com/pais/comision-de-enlace-se-reune-al-tiempo-que-marcha-en-defensa-del-fees-llega-a-casa-presidencial/>

Las autoridades universitarias han reiterado en diversas ocasiones que este recorte, que es más grande que el monto anual que reciben el TEC, la UNA, la UTN y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y representa cerca de la mitad del de la UCR, podría incluso llegar a significar el cierre técnico de algunas de las casas de enseñanza superior estatales.

La base 2022 más un 1% será el FEES para el 2023

La base 2022 más un 1% será el FEES para el 2023⁹⁴

Cinco sesiones, programadas en el lapso de 22 días, le tomó a la Comisión de Enlace para lograr un acuerdo sobre el Fondo Especial de Educación Superior (FEES). El convenio, sustentado en el principio constitucional de que tal transferencia del Gobierno a las universidades públicas no debe ser menor a la del año precedente, se alcanzó en etapas: el 16 de agosto se pactó no rebajar el presupuesto y el 25 de agosto se reconoció el aumento por la inflación en un 1%. Este ajuste le garantiza a las cinco universidades estatales que el próximo año pueden operar con un presupuesto ligeramente mayor al del 2022.

Tras el acuerdo, tanto la ministra y rectora del sector educación, Anna Katharina Müller Castro, quien preside la Comisión de Enlace, como el presidente del Consejo Nacional de Rectores (Conare), Rodrigo Arias Camacho, resaltaron el diálogo cordial—aunque arduo—y la prevalencia de condiciones especiales que vive el país en sus finanzas (aplicación, por primera vez, de la regla fiscal y efectos de la pandemia), para que ambas partes cedieran en sus pretensiones iniciales.

El acuerdo

Durante las últimas sesiones se conoció la propuesta que presentó el Conare al Ejecutivo sobre los compromisos que asumen las universidades para apoyar al gobierno en la implementación de acciones prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo.

Posteriormente, se acordó que el porcentaje de aumento por inflación sería de un 1%. Lo anterior significa que se mantendrá la base de 2022, que fue de 559.199 millones de colones más un ajuste de 5.591 millones de colones, correspondiente a ese 1%, lo que representa un total de 564.791 millones de colones para el 2023.

El acuerdo contempla, además, que en junio de 2023 la Comisión de Enlace se volverá a reunir para valorar un posible ajuste de otro 1%, el cual se aplicaría—de ser viable—vía presupuesto extraordinario. Para el FEES 2024 se utilizaría como base lo establecido en el 2023.

Se convino también que las universidades estatales destinarán ₡15 mil millones para ser ejecutados como inversión de capital. Y que, en lo sucesivo, se incorpora a la Universidad Técnica Nacional (UTN) como parte del presupuesto del FEES.

En un comunicado a la comunidad universitaria, Francisco González Alvarado, rector de la Universidad Nacional (UNA) aseguró que “con esta negociación, el presupuesto de la UNA soportará los compromisos sin tener afectaciones en jornadas, becas, remuneraciones; nos permitirá reforzar el monto de becas y contemplar la anualidad del próximo año, entre otros rubros”.

La noticia del acuerdo, sin embargo, no fue recibida con beneplácito por el sector estudiantil. La Federación de Estudiantes (Feuna) rechazó el acuerdo de la Comisión de Enlace, por considerar que no representa “un crecimiento real” e hizo un llamado al movimiento estudiantil a luchar por la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento de los servicios estudiantiles, entre otras demandas.

En el mismo sentido, el rector de la Universidad de Costa Rica, Gustavo Gutiérrez Espeleta, firmó bajo protesta el acuerdo por considerar que el monto no se ajusta a la inflación que vive el país, según informó el Semanario Universidad.

⁹⁴ Tomado del sitio web: <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/agosto-2022/4144-la-base-2022-mas-un-1-sera-el-fees-para-el-2023>

Gobierno y universidades públicas llegan a acuerdo para financiar el FEES 2023

Gobierno y universidades públicas llegan a acuerdo para financiar el FEES 2023⁹⁵

- Centros universitarios recibirán un presupuesto de \$564.791 millones
- Universidades trabajarán para incrementar cursos virtuales, dominio del inglés, acceso a carreras STEM y más becas para estudiantes en condición de pobreza o vulnerabilidad social

El Gobierno de la República y las universidades públicas oficializaron, esta tarde, el acuerdo para mantener en 2023 el mismo monto nominal del Fondo Especial para Educación Superior (FEES) 2022 y otorgar un incremento del 1% por concepto de costo de vida.

En vista de lo anterior, en 2023 los centros universitarios recibirán un presupuesto de \$564.791 millones, y de ellos \$15.000 millones será destinados para ejecución como inversiones de capital.

La Ministra de Educación y rectora del sector, Anna Katharina Müller Castro, se mostró agradecida por voluntad de negociación que en todo momento ofrecieron los representantes de las universidades públicas.

“Esta negociación ha sido un claro ejemplo de cómo el diálogo constructivo y respetuoso es capaz de conducirnos a acuerdos”, externó la Ministra Müller Castro. Marlon Navarro Álvarez, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, así como Carlos Enrique Alvarado Briceño, del MICTT, también representaron al Gobierno en las negociaciones.

“Esta negociación no parte de un tema inflacionario; parte de la capacidad del Estado para poder hacerle frente a los gastos para financiar la educación y por eso se ha hecho un esfuerzo y se les ha incrementado, a pesar de que a los ministerios no ha sido posible darles más recursos”, expresó el Ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén.

También quedó en firme el acuerdo para que la UTN sea considerada parte del FEES a partir del 2023 y en los años siguientes.

Las universidades públicas, por su parte, se comprometieron a cumplir una serie de metas solicitadas por el Gobierno de aquí al 2026 como parte de las negociaciones del FEES 2023.

Entre ellas figuran:

- Del 100% de la población estudiantil, 54% de las matrículas corresponderá a estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social.
- Se definirá una metodología para el cálculo del costo por estudiante por carrera a más tardar en diciembre de 2023.
- Incrementar, en 25%, la totalidad de las carreras acreditadas y reacreditar el 100% de aquellas que ya cuentan con esa condición.
- Alcanzar al menos el 15% de la población de graduados con dominio certificado (nivel B2) del idioma inglés.
- Incrementar, al 35% del total, la cantidad de proyectos de investigación vinculados, directamente, con sectores productivos y organizaciones de bienestar integral de las comunidades.
- Alcanzar el 20% de cursos bajo modalidad virtual en relación al total de cursos de pregrado, grado y posgrado.
- Incrementar al 20% la cantidad de estudiantes de primer ingreso en carreras de alta demanda laboral.
- Incrementar a un 50% el número de estudiantes que cursan carreras STEM (Ciencias, Tecnología, Ingenierías, Matemáticas). En sedes regionales el aumento será del 40%.
- Incrementar, al menos al 15%, la inversión en investigación, desarrollo e innovación extensión y acción social en relación con el monto del FEES.

⁹⁵ Tomado del sitio web: <https://www.presidencia.go.cr/gobierno-y-universidades-publicas-llegan-a-acuerdo-para-financiar-el-fees-2023/>

A propósito del Acuerdo FEES 2023

Semanario Universidad

Opinión

Nuevo liderazgo en el Conare:

A propósito del Acuerdo FEES 2023⁹⁶

Por José Ángel Vargas Vargas, Catedrático UCR

12 octubre, 2022

El Acuerdo de la Comisión de Enlace para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) 2023 evidenció la necesidad de construir un nuevo liderazgo a nivel del Consejo Nacional de Rectores, donde simultáneamente cada Rector o Rectora sea capaz de defender y potenciar el acervo histórico, el valor social, cultural y científico de cada universidad, la autonomía universitaria y el funcionamiento integrado de un verdadero sistema de educación superior estatal.

El Acuerdo completo se encuentra suscrito por una ministra, tres ministros, los cinco rectores de las universidades estatales y el representante de las federaciones estudiantiles de dichas universidades, quienes, con este acto, aceptan y validan en su totalidad las responsabilidades y consecuencias que de él se derivan, las cuales representan de manera sintética una violación a la autonomía universitaria y un recorte a los recursos presupuestarios garantizados en nuestra Constitución Política.

En las “negociaciones”, el Ejecutivo asumió un rol protagónico: realizó una convocatoria tardía, lanzó puntos extremos de negociación, manejó la agenda a su conveniencia, exigió condiciones contrarias a la autonomía universitaria y no dudo que tratara también de impulsar divisiones a lo interno del Conare, las cuales al final se hicieron notar en los medios de comunicación y hoy presagian un complejo reto, asociado a una posible redistribución porcentual de los recursos provenientes del FEES.

Ante la propuesta inicial del Ejecutivo de un recorte de ₡128 mil millones al FEES, los rectores y federaciones estudiantiles convocaron a una marcha para el 16 de agosto. Pidieron que se respetara la Constitución y las comunidades universitarias marchamos bajo la convicción de que los recursos del FEES deben otorgarse de conformidad con la autonomía universitaria y, específicamente, con lo que establecen los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna. La ilusión de triunfo se notó en las primeras horas de la tarde de ese día con el anuncio de que la base de negociación del FEES 2023 sería el monto nominal del FEES 2022.

Solo era ilusión. Muy pronto los rectores se encontraron con nuevas exigencias y propuestas del Ejecutivo que reducen la letra constitucional a sus intereses. La obligación de otorgar el monto de conformidad con la variación en el poder adquisitivo de la moneda quedó en el olvido y apenas ofreció un 1% de reconocimiento por inflación, cuando en agosto ese momento superaba el 10%. Finalmente, los rectores aceptaron, contrario a su consigna inicial, un FEES para el 2023 por ₡564.791 millones, con el escuálido e inconstitucional 1% de “crecimiento nominal” y una desprotección total ante la inflación, la cual no previeron en ninguna de las cláusulas del Acuerdo.

Lo firmado no solo revela cómo los rectores aceptaron el recorte inconstitucional del FEES, sino que también dejaron al descubierto los compromisos de una gestión apegada a las imposiciones neoliberales y de mercado que ya hace varias décadas vienen presionando a las universidades. Las afectaciones a una gestión académica autónoma y libre desde las universidades queda seriamente lesionada, ya que se privilegian las carreras STEM y ni tan siquiera se mencionan otras donde lo interdisciplinario y humanístico jugaría un rol fundamental en la misión de las universidades públicas.

⁹⁶ Tomado del sitio web: <https://semanariouniversidad.com/opinion/a-proposito-del-acuerdo-fees-2023/>

Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos: ¿Hubo una estrategia institucional de negociación y a nivel de Conare para suscribir un FEES acorde con lo establecido constitucionalmente? ¿Lograron los rectores entre sí y ante el Ejecutivo demostrar y argumentar el peso relativo de cada universidad en el desarrollo nacional? ¿Cuál es y debe ser el consenso que debe existir en el seno del Conare? Las respuestas pueden ser múltiples, pero lo firmado muestra la necesidad y la urgencia de un nuevo liderazgo en Conare, donde el diálogo, la cohesión de las universidades en torno al desarrollo país, la colaboración y no el divisionismo sean el norte por seguir en un contexto de tensiones sociales y políticas donde la universidad pública debe brillar.

Algunas apreciaciones sobre los resultados del proceso de negociación del FEES 2023

Voz experta: Algunas apreciaciones sobre los resultados del proceso de negociación del FEES 2023⁹⁷

Dr. Carlos Araya Leandro⁹⁸

5 SEP 2022Gestión UCR

El proceso de negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) para 2023 tuvo un inicio excesivamente tardío. En años anteriores, el proceso ha arrancado a finales del mes de mayo o inicios de junio; en esta ocasión, por decisión del Poder Ejecutivo, la primera sesión de la Comisión de Enlace se da el 9 de agosto. Teniendo en cuenta que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece que el Gobierno de la República debe presentar ante la Asamblea Legislativa el proyecto presupuesto del año siguiente a más tardar el 1 de setiembre de cada año, el horizonte de negociación se redujo a menos de tres semanas.

El resultado es preocupante por las implicaciones que tiene para la Educación Superior Pública en general y para la Universidad de Costa Rica en particular. Destaco cinco elementos: el presupuestario, jurídico, institucional, académico y de gestión.

i.: se mantiene la base del presupuesto 2022 más un reconocimiento por inflación del 1%. Además, se establece una revisión, en junio de 2023, para valorar la posibilidad de adicionar un 1% a la base de negociación del FEES para el 2024; no obstante, se trata de una simple expectativa, no de una obligación. En términos reales, entre 2022 y 2023, el FEES se estaría reduciendo entre un 11% y un 15% (sin incluir el presupuesto de la Universidad Técnica Nacional). Lo anterior, tomando en consideración que el crecimiento del FEES en 2022 fue de 1,34%, mientras que, al mes de julio de ese año, la inflación interanual según el Banco Central de Costa Rica alcanzó el 11,48% y que, para 2023, la inflación probable es del 6,3%, en tanto que el FEES crecerá en un 1%; esto se traduce en una reducción, en ambos años, que podría oscilar entre los 66 715,86 y los 83 309,75 millones de colones. Por el efecto acumulativo, al eliminarse estos recursos de la base de cálculo de las futuras negociaciones, la cifra será mayor año con año.

Jurídico: *el acuerdo no respeta lo establecido en el artículo 85 de la Constitución Política de la República, el cual indica que “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”. Roza, además, con lo señalado en el artículo 87, referido a la libertad de cátedra como principio fundamental de la enseñanza universitaria, al adoptar una serie de compromisos e indicadores impuestos por el Poder Ejecutivo.*

⁹⁷ Tomado del sitio web: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/09/05/voz-experta-algunas-apreciaciones-sobre-los-resultados-del-proceso-de-negociacion-del-fees-2023.html>

⁹⁸ Miembro del Consejo Universitario. CARLOS.ARAYALEANDRO@ucr.ac.cr

Institucional: se hace evidente una ruptura de la unidad del CONARE, dos aspectos lo sugieren. En primer lugar, el oficio, sin número, de fecha 19 de agosto y la inmediata publicación en el Semanario Universidad, en el que la Rectoría y la Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica comunican su diferencia con el CONARE respecto al porcentaje de reconocimiento por inflación. Se hace por escrito y en la prensa, no en la mesa de negociación, donde debió tratarse el tema. En segundo lugar, la posición externada por la rectoría de la Universidad de Costa Rica mediante un comunicado y un video, posterior a la firma del convenio, en el que señala que firmó un acuerdo de financiamiento cuyo contenido no comparte.

Por otra parte, la incorporación del presupuesto de la Universidad Técnica Nacional al monto del FEES, implicará la apertura, tan obligatoria como riesgosa, de una negociación a lo interno del CONARE para la redistribución de los recursos del FEES a cada Universidad. Esto se da en un contexto de relaciones aparentemente deterioradas entre la Universidad de Costa Rica y las otras Universidades Públicas y en el que, al menos tres de ellas, han indicado públicamente que aspiran a obtener un porcentaje mayor del FEES al que históricamente han recibido.

La eventual redistribución de recursos puede darse en dos vías. Por una parte, la nueva asignación de porcentajes destinados a cada Universidad, en cuyo caso debería definirse una metodología clara, con indicadores de desempeño académico y de gestión institucional. Por otra parte, un eventual aumento de los Fondos del Sistema para hacer frente a los compromisos adquiridos en el convenio firmado, que incluyen entre otros, una mayor demanda de recursos para financiar el incremento en la cantidad de estudiantes en Sedes Regionales, en carreras STEM o de alta demanda laboral, la mejora de los tiempos de graduación, o el aumento de la cantidad de estudiantes con manejo certificado de un segundo idioma. Para 2022, los Fondos del Sistema representan el 6,19% del FEES, la UCR aporta aproximadamente 18 400 millones de colones, en caso de que estos Fondos se incrementaran, por ejemplo a un 10%, la Institución debería aportar 11 455 millones de colones adicionales.

Académico:

- a. El convenio de financiamiento establece una serie de compromisos de carácter académico, cuyo cumplimiento implicará priorizar los recursos presupuestarios en carreras acreditadas, en proceso de acreditación, carreras de alta demanda laboral o carreras de las áreas denominadas STEM.
- b. Otros compromisos necesariamente implicarían cambios sustantivos en el proceso de admisión al tener que incrementar de manera considerable poblaciones en condición de discapacidad, pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad social o provenientes de pueblos originarios.
- c. El convenio establece obligaciones que rozarían el principio constitucional de libertad de cátedra; por ejemplo, se acordó que las Universidades Públicas deben introducir en los planes de estudio competencias, habilidades y destrezas que faciliten la incorporación de las personas graduadas al mercado laboral.
- d. Además señala, que se debe demostrar “científicamente” los beneficios obtenidos contra costos incurridos en las actividades de investigación y acción social realizadas.

Gestión:

- a. Las Universidades en su conjunto deberán invertir en partidas de capital (inversión) al menos la suma de 15 000 millones de colones.
- b. La cláusula octava del convenio indica que para la negociación del FEES 2024 se revisará el cumplimiento de compromisos e indicadores acordados, es decir, el no cumplimiento de estos condicionaría esa negociación.
- c. Para 2025, las Universidades Públicas deben implementar un modelo unificado para la medición de la condición socioeconómica del estudiantado de nuevo ingreso.
- d. Se debe fortalecer el fondo destinado a becas socioeconómicas, entre otros, incrementando los ingresos generados por aranceles de matrícula.

- e. Definir, en el marco de los Fondos del Sistema, un monto presupuestario que permita la ampliación de cupos en carreras de alta demanda laboral y de las áreas STEM o mayor cantidad de personas graduadas con dominio certificado de un segundo idioma.
- f. Para 2023, se debe definir una metodología uniforme de cálculo del costo por estudiante.

Para mayor comprensión de las implicaciones de ejecutar estos acuerdos, se detalla el ejemplo del indicador 3.2 “Porcentaje de estudiantes matriculados por sedes regionales en relación con la totalidad de estudiantes matriculados” que establece como meta llevar, al 2026, la cantidad de estudiantes en Sedes Regionales al 40% de la totalidad. En el caso de la UCR, actualmente las personas que cursan sus estudios en las Sedes Regionales, representa el 26% del total. Para alcanzar la meta se requiere incrementar la cantidad de estudiantes de nuevo ingreso en estas Sedes en 1 412 por año. Como parámetro de referencia, en el período 2017-2021 el crecimiento promedio en el número de estudiantes en Sedes fue de 436. Por lo tanto, se requiere incrementar en 3,2 veces la tasa actual, en el entendido de que no hubiese crecimiento en el número de estudiantes de nuevo ingreso en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Lo que no dice el convenio de financiamiento

- a. Carece de una cláusula que permita ajustar la diferencia entre el monto de cierre de inflación en 2023 y el crecimiento del FEES. En esta misma línea, no se indica una forma de operacionalizar el artículo segundo del convenio de financiamiento de 2022 para ajustar el monto del FEES al porcentaje de inflación acumulada al cierre de ese año. Con ello, tácitamente se acepta la reducción en términos reales del financiamiento estatal a la Educación Superior Pública.
- b. Si bien se establece que los recursos del FEES serán puestos a disposición de las Universidades en giros mensuales, no se señala nada relacionado con las transferencias de otros recursos que por leyes especiales ingresan a estas Instituciones.
- c. No se hace referencia a la aspiración de alcanzar el 1,5% del PIB como inversión en educación superior.
- d. De igual forma, no se establece una cláusula que permita retomar el diálogo en aras de recuperar del monto adeudado por el Gobierno a las Universidades, producto de las negociaciones dadas en 2020 y 2021.

Así las cosas, se hace indispensable una mayor cohesión de la comunidad universitaria, así como, mejorar el liderazgo institucional en el CONARE, las relaciones con el gobierno de la República y los mecanismos de comunicación con la sociedad en general.

Elaborado por: APMC

/*Isch// 21-12-2022

c. Archivo// 23380IJU//D/S/SIL