

SCI-845-2025

Cartago, 16 de octubre de 2025

Área Comisiones Legislativas V
Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación
Asamblea Legislativa

Asunto: Pronunciamiento sobre el proyecto de ley Expediente N.º 24.929 “LEY PARA QUE LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE) CONCURRAN ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA”

Estimable comisión:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la Sesión Ordinaria N.º 3426, Artículo 8, del 14 de octubre de 2025, y que dice:

RESULTANDO QUE:

1. En cuanto a la autonomía universitaria, el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone lo siguiente:

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

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

2. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone lo siguiente en relación con la tramitación de proyectos de ley:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o el órgano director correspondiente de cada una de ellas.

3. El artículo 18, inciso i) del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, establece lo siguiente respecto de las atribuciones del Consejo Institucional:

Son funciones del Consejo Institucional:

...

- i. Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República.*

...

4. En el “Procedimiento para la atención y emisión de criterio ante consultas de proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa”, se establece la metodología de atención y emisión de criterio a las consultas de los proyectos de ley sometidos a conocimiento del Consejo Institucional por la Asamblea Legislativa. En lo conducente se extrae lo siguiente:

1. Recibe el documento en consulta enviado por la Asamblea Legislativa.

2. Traslada el documento a la Oficina de Asesoría Legal, de inmediato una vez recibido, para que emita dictamen en el plazo de 3 días hábiles...

...

4. El documento es dado a conocer a la Comunidad Institucional mediante la cuenta oficial de correo electrónico, para consulta pública, indicando que las observaciones deberán ser enviadas directamente a la Asamblea Legislativa y señalando la dirección de correo pertinente.

5. Recibido el dictamen de la Oficina de Asesoría Legal, la Presidencia confecciona la propuesta que conocerá el Consejo Institucional. El Consejo se pronunciará ordinariamente solo sobre si el proyecto afecta o no la autonomía universitaria. No obstante, cuando lo considere conveniente podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto.

...

5. La Secretaría del Consejo Institucional recibió por parte de la jefatura del Área de Comisiones Legislativas V de la Asamblea Legislativa, la consulta efectuada por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación (AL-CPECTE-0649-2025 del 14 de agosto de 2025) sobre el proyecto “LEY PARA QUE LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE) CONCURRAN ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA” bajo el Expediente N.º 24.929, mismo que fue consultado a la Oficina de Asesoría Legal, en oficio SCI-664-2025 del 18 de agosto de 2025, y compartido con la comunidad institucional a través de mensaje de correo electrónico.

6. Mediante oficio AL-896-2025 con fecha de recibido 01 de octubre de 2025, suscrito por la Licda. Yessica Mata Alvarado, directora de la Oficina de Asesoría

Legal, dirigido a la MAE. Maritza Agüero González, directora de la Secretaría del Consejo Institucional, se emitió el criterio jurídico del citado proyecto de ley, indicando lo siguiente:

...

I. SINOPSIS

Expediente	<i>N°24.929 (Ingresó en el Orden del Día y debate en Comisión de Tecnología y Educación el 14 de agosto de 2025)</i>
Nombre	<i>Ley para que los Rectores de las Universidades Públicas y el Presidente del Consejo Nacional De Rectores (CONARE) concurren ante la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica</i>
Objeto	<i>Pretende establecer la obligación a los rectores de las universidades públicas y el presidente del Consejo Nacional de Rectores de concurrir al Plenario de la Asamblea Legislativa, a fin de que rindan un informe dirigido a toda la población, que deberán abordar varios temas principalmente ligado a gestión de recursos financieros en educación universitaria</i>
Incidencia	<i>Desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si podría transgredir las competencias propias de la Institución, o presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a CONARE, por cuanto la comparecencia obligatoria y el control político directo son incompatibles con esta autonomía constitucional y ya se brinda rendición de cuentas por ley por manejo de fondos públicos ante CGR</i>
Recomendación	<i>Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, si presentar oposición.</i>

II. CRITERIO JURÍDICO

La presente consulta se contrae fundamentalmente a la revisión y emisión del criterio en torno al Proyecto de Ley “Ley para que los Rectores de las Universidades Públicas y el Presidente Del Consejo Nacional De Rectores (CONARE) concurren ante la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica”, tramitado bajo Expediente N°24.929; y al efecto se indica:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto del Proyecto: *El proyecto ley pretende incentivar el principio de rendición de cuentas apelando a la concurrencia de las altas autoridades responsables de la educación universitaria pública de nuestro país, pretendiendo ser un instrumento distinto tanto a la memoria anual prevista en el artículo 144 constitucional, que considera exclusivamente a los ministros, como a lo establecido en el artículo 172- Concurrencia de los ministros del Reglamento de la Asamblea Legislativa (los rectores y el presidente de CONARE no son ministros), por lo que no genera ninguna duplicidad o incertidumbre en cuanto a las obligaciones ya contempladas en nuestro sistema.*

Motivación: En el presente proyecto destaca que desde el punto de vista financiero, y con base en el presupuesto nacional 2024 asignado al Ministerio de Educación Pública, las universidades públicas consumen el 20.8% de dicho presupuesto, por lo que es imperativo que los objetivos creados con base en su uso sean logrados y que de ninguna forma puedan ser otros que la formación oportuna de calidad, de los profesionales que demanda el mercado nacional.

Contenido de la propuesta: De la revisión efectuada del texto propuesto sobre la cual se nos confiere audiencia se determina que está conformada por 4 artículos, de los cuales se detalla lo más relevante y con posibles implicaciones en docencia e investigación:

ARTÍCULO	PROPUESTA
	Ley para que los Rectores de las Universidades Públicas y el Presidente del Consejo Nacional De Rectores (CONARE) concurren ante la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica
1	ARTÍCULO 1- Deberán concurrir ante el Plenario de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica <u>los rectores de las universidades públicas, para que rindan un informe dirigido a toda la población; este deberá contener como mínimo un balance del último año calendario de la situación económica-financiera de cada una de las universidades públicas,</u> así como de los objetivos y medidas que han tomado con la visión de mejorar su eficiencia y productividad. Cada una de las concurrencias tendrá una duración máxima de 20 minutos y tiene que considerar los siguientes aspectos: 1- Adecuación de la oferta académica al mercado laboral 2- Porcentaje de inserción laboral de los profesionales graduados 3- Desempeño estudiantil 3.1 Duración promedio por estudiante 3.2 Porcentaje de estudiantes graduados 3.3 Deserción estudiantil 4- Desempeño financiero de la institución 4.1 Detalle de ingresos (Fondo Especial de Educación Superior, transferencias del estado, matrícula, facturación de servicios) 4.2 Detalle de egresos (salarios, becas, administrativos financieros, otros) 4.3 Balance financiero actual y proyecciones a cinco años 5- Desempeño de los órganos de investigación (costo y resultados) 6- Desempeño de órganos asesores de la administración pública (costos y resultados)
2	ARTÍCULO 2- Deberá concurrir ante el Plenario de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el presidente del Consejo Nacional de Rectores, para que rinda un informe dirigido a toda la población, el cual deberá contener un balance de gestión de dicho Consejo relativo al último año. Para lo cual tendrá un <u>espacio disponible de 20 minutos</u>, abordando los siguientes temas: 1- Estado de la educación universitaria 2- Distribución del presupuesto del Fondo Especial de Educación Superior

	3- Ingresos generados por matrícula por universidad 4- Ingresos generados por otros servicios por universidad 5- Número de carreras por universidad 6- Costo por estudiante por universidad 7- Porcentaje de estudiantes graduados por universidad 8- Porcentaje de deserción estudiantil por universidad 9- Porcentaje de éxito por universidad en cuanto a inserción laboral
3	ARTÍCULO 3- Tanto los rectores de las universidades públicas, como el presidente del Consejo Nacional de Rectores, deberán concurrir en la primera sesión ordinaria del Plenario del mes de febrero de cada año.
4	ARTÍCULO 4- Posterior a las audiencias, se programará un debate reglado para que las fracciones legislativas efectúen las consultas que consideren pertinente.
	Rige a partir de su publicación

B) Incidencia del Proyecto para la Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria sustentada en el artículo 84 de la Constitución Política¹ garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí misma, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como a emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones. Todo esto dentro de los límites establecidos por la misma Carta Magna. Las universidades tienen independencia funcional. Tienen facultades y potestades suficientes para reglamentar autónomamente tanto el servicio público de docencia como el de investigación y de extensión, así como disponer y ejecutar las políticas que mejor considere convenientes en estas áreas.

En este caso si bien la ley está relacionada con la rendición de cuentas y principio de transparencia, las Universidades gozan de autonomía constitucional que se podría ver limitada por la Asamblea Legislativa, con plazos y detalles que desde la transparencia e informes ya se cumplen, así como de parte de CONARE, también se cumplen con los informes y aspectos solicitados en distintas instancias tales como en la negociación del presupuesto del FEES, por lo cual, la ley resultaría innecesaria y podría presentar roces con la autonomía universitaria.

Es importante mencionar que consta en el proyecto ley criterios de varias instituciones tales como:

El Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica ha emitido su criterio en fecha 9 de septiembre de 2025 mediante Oficio AL-262-2025 destacando:

“VI. Conclusiones y Recomendaciones El Proyecto de Ley Expediente N°24.929, a pesar de su legítima intención de fomentar la transparencia, es jurídicamente inviable y presenta serias deficiencias. Las siguientes son las conclusiones principales:

¹ ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

Inconstitucionalidad de Fondo: El proyecto atenta directamente contra la autonomía universitaria, un principio constitucional que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha defendido de forma consistente. La comparecencia obligatoria y el control político directo son incompatibles con esta garantía.

Inoperatividad: El proyecto ignora la naturaleza jurídica del CONARE como órgano de coordinación y le asigna responsabilidades que no le corresponden, lo que lo hace inoperante. Además, el tiempo de 20 minutos para presentar un informe exhaustivo es totalmente irreal y superficial. Y de igual forma, con este otro proyecto 23.771 se podría hacer las mismas observaciones para que se mejore la redacción en dicho proyecto, y presentar observaciones para asegurar que no se transgredan las competencias propias de la Institución.

Usurpación de Competencias: La iniciativa ignora y duplica la competencia exclusiva que la Constitución y la ley otorgan a la Contraloría General de la República para fiscalizar el uso de los fondos públicos. Recomendaciones: Con base en el análisis anterior, esta Dirección sugiere recomendar respetuosamente a la Asamblea Legislativa el archivo del presente proyecto de ley. La forma correcta de fortalecer la rendición de cuentas de las universidades públicas no es mediante la injerencia política en su gestión interna, sino fortaleciendo los mecanismos de control que ya existen en el ordenamiento jurídico, como la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República. Si se busca mejorar la transparencia, la vía más efectiva y constitucionalmente válida es perfeccionar y agilizar los procesos de fiscalización ya establecidos.”

A su vez, la Contraloría General de la República en fecha 28 de agosto, 2025 oficio DFOE-CAP-1871 ha aportado el criterio ante la Comisión de la Asamblea Legislativa destacando:

“Una vez analizado el texto de la iniciativa legislativa de referencia, se estima que los aspectos de fondo objeto de regulación del proyecto no refieren a las competencias legales y constitucionales de fiscalización de este órgano contralor, por lo que no se observan planteamientos que ameriten un pronunciamiento por parte de esta Contraloría General de la República”

Por ello desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si podría transgredir las competencias propias de la Universidad, o presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica, en cuanto a la imposición de comparecencia y control político, y precisamente de temas que ya se hace la rendición de cuentas e informes que se cumple por mandato de ley, el cual ya se hace en forma transparente ante el órgano Contralor y otras instancias que así lo solicitan tal como la Asamblea Legislativa.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa: Sobre el Proyecto de Ley N°24.929 si presentar oposición en razón de que, desde el punto de vista jurídico se determina que si puede transgredir las competencias propias de la Institución, y puede presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica y de las demás universidades públicas, por cuanto atenta directamente contra la autonomía universitaria, un principio constitucional, así como por cuanto la comparecencia obligatoria y el control político directo son incompatibles con esta garantía. Así como también la Universidad ya hace la rendición de cuentas e informes que se cumple por mandato de ley, el cual ya se hace en forma en forma transparente ante el órgano Contralor y otras instancias que así lo solicitan tal como la misma Asamblea Legislativa.

... (La negrita, subrayado y resaltado es del original)

CONSIDERANDO QUE:

1. La autonomía universitaria implica independencia funcional, administrativa, económica y presupuestaria, lo cual ha sido reiteradamente protegido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la cual ha señalado que no puede verse sometida a injerencias externas, salvo las previstas expresamente en la Constitución Política.
2. El Instituto Tecnológico de Costa Rica, por medio del Consejo Institucional, debe emitir criterio sobre los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le remite en consulta, conforme al artículo 88 de la Constitución Política. Según la normativa institucional, el pronunciamiento se centrará ordinariamente en determinar si el proyecto afecta la autonomía universitaria, sin perjuicio de que el Consejo pueda referirse a otros aspectos cuando lo estime pertinente.
3. El proyecto de ley bajo el Expediente N.º 24.929, denominado "LEY PARA QUE LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE) CONCURRAN ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA", dispone que las personas rectoras de las universidades públicas y la presidencia del Consejo Nacional de Rectores (Conare) concurran obligatoriamente una vez al año (sesión ordinaria de febrero) al Plenario de la Asamblea Legislativa, para rendir un informe público de veinte minutos, en el que se aborden aspectos financieros, académicos, de inserción laboral, de investigación y de gestión presupuestaria del FEES, con un debate parlamentario posterior.
4. La Oficina de Asesoría Legal, en su criterio AL-896-2025, advierte que la iniciativa podría transgredir la autonomía universitaria, por cuanto la comparecencia obligatoria ante el Plenario y el sometimiento al debate parlamentario constituyen formas de control político directo, incompatibles con el artículo 84 de la Constitución Política. Señala, además, que las universidades ya

cumplen con obligaciones de rendición de cuentas por mandato de ley, principalmente ante la Contraloría General de la República, así como en el proceso de negociación y ejecución del FEES y en atenciones periódicas a consultas legislativas.

5. Según lo expuesto por la Oficina de Asesoría Legal, la existencia de tales mecanismos torna innecesaria la figura propuesta, que duplicaría competencias y podría dar lugar a injerencias en la organización y el gobierno propios de las universidades. El Consejo toma nota de estas observaciones jurídicas y coincide en que la afectación de la autonomía universitaria es un riesgo real.
6. Sin desconocer la importancia de la rendición de cuentas hacia la sociedad costarricense, se considera que este principio ya se cumple mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico —como la fiscalización de la Contraloría General de la República, la publicación en la página de transparencia de informes, estados financieros, presupuestos, planificación, entre otros, la comparecencia en comisiones legislativas y la negociación del FEES—. Por tanto, cualquier esfuerzo por fortalecer la transparencia debe orientarse a potenciar esos canales existentes y a promover formas de coordinación voluntaria con los poderes del Estado, sin imponer esquemas de control político directo que vulneren la autonomía universitaria.
7. También se estima necesario señalar que el proyecto asigna a la presidencia del Conare la obligación de rendir un informe ante el Plenario legislativo sobre la situación de la educación universitaria pública, la distribución del FEES y los resultados de gestión de las universidades, función que excede las competencias de representación y coordinación que la normativa vigente otorga a dicho órgano. El Consejo estima que tal disposición desnaturaliza el carácter colegiado y coordinador de Conare, y podría generar interpretaciones que subordinen la autonomía individual de las universidades públicas a una representación centralizada ante el Poder Legislativo.

SE ACUERDA:

- a. Manifestar en respuesta a la consulta recibida de parte de la Asamblea Legislativa, a través de la instancia consultante, que el proyecto de ley indicado a continuación transgrede la autonomía universitaria al imponer comparecencias obligatorias y un debate parlamentario sobre la gestión institucional, lo cual resulta incompatible con la independencia funcional reconocida en el artículo 84 de la Constitución Política.

Expediente	Nombre del proyecto	Instancia consultante
N.º 24.929	LEY PARA QUE LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE)	Área Comisiones Legislativas V Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación

	CONCURRAN ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA	AL-CPECTE-0649-2025
--	--	---------------------

- b. Señalar además que, el artículo 2 del proyecto asigna a la presidencia del Consejo Nacional de Rectores (Conare) la obligación de rendir un informe único sobre el estado de la educación universitaria pública y sobre indicadores específicos de cada universidad, función que no le corresponde conforme a su naturaleza jurídica de órgano de coordinación. Tal disposición concentraría en Conare una representación y responsabilidad institucional que compromete la autonomía individual de las universidades públicas.
- c. Hacer ver que las universidades públicas ya rinden cuentas en múltiples instancias, especialmente ante la Contraloría General de la República y en el marco del proceso del FEES, así como mediante informes periódicos públicos en la página de transparencia, así como atenciones a requerimientos legislativos, por lo que el mecanismo propuesto sería redundante y jurídicamente improcedente.
- d. Aclarar que este Consejo reafirma su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas ante los órganos competentes del Estado, y que su oposición al proyecto obedece únicamente a la defensa de la autonomía universitaria frente a formas de control político que podrían interferir en la gestión institucional.
- e. Indicar que el presente pronunciamiento se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y no constituye un acto administrativo generador de efectos jurídicos, por lo que no es susceptible de impugnación.

ACUERDO FIRME

Con toda atención,

Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc.
Presidencia
Consejo Institucional

MAG/kmm

Copia: Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc., rectora, Instituto Tecnológico de Costa Rica

REF: Z:\Acuerdos\2025\3426