

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y DEL REGLAMENTO DECRETO EJECUTIVO 10042-OP

Dr. Luis Gmo. Herrera Castro.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En la Ley de Presupuesto para el año 1980, se incluyen entre sus disposiciones de carácter general las siguientes:

"CENTESIMOSETIMA: Los organismos descentralizados con un presupuesto mayor a cinco millones de colones, deberán destinar como mínimo un 10 por ciento de los egresos financiados con recursos propios a la adquisición de bonos del Gobierno Central que se hallen en poder del Banco Central.

Se entenderá como recursos propios los originados en la actividad normal de la Institución, tales como la venta de bienes y servicios, recaudación de impuestos, cuotas obrero patronal y todos aquellos que no provengan de operaciones de crédito para financiar obras específicas que estén destinadas a financiar contrapartidas para estas operaciones. Se incluye además la venta de activos y el superávit libre. Para tal efecto, en el mes de enero de 1980, presentarán ante la Contraloría General de la República la correspondiente modificación presupuestaria.

Sin perjuicio del control que compete a la

Contraloría General de la República, la Oficina de Planificación y Política Económica deberá vigilar el cumplimiento de esta norma. Para ello, las Instituciones están obligadas a enviarle mensualmente un estado de Tesorería donde se indique la adquisición de bonos del Gobierno Central. . .".

"CENTESIMODECIMASEGUNDA: El Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas y Semiautónomas durante la vigencia de este Presupuesto no autorizará salidas de funcionarios al exterior, sin la aprobación previa de la Oficina de Planificación y el refrendo de la Contraloría General de la República.

La Oficina de Planificación Nacional no autorizará la salida de funcionarios si no justifica plenamente la conveniencia para el país de tal salida. Se exceptúa de esta norma al señor Presidente de la República. . .".

"CENTESIMODECIMATERCERA: El Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas y Semiautónomas durante la vigencia del presente Presupuesto no podrán comprar ni cambiar vehículos

automotores para transporte de personas sin la aprobación previa de la Oficina de Planificación Nacional y el refrendo de la Contraloría General de la República. . .”.

Además de las anteriores disposiciones legales, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto No. 10042-OP de 21 de diciembre de 1979, que en los artículos 4 y 5, le confieren al Ministerio de Planificación la potestad de autorizar los viajes que realicen al exterior los funcionarios públicos así como el otorgamiento de becas, en las diversas Instituciones Autónomas.

El vicio de inconstitucionalidad de tales disposiciones legales y reglamentarias es notorio, y por ello, intentaré hacer una demostración, para lo cual se hace necesario, hacer un breve análisis del concepto de autonomía, para luego pasar al examen concreto de dichas disposiciones.

II. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

1. **Concepto:** El Estado, puede crear entes menores para la realización de sus tres funciones: legislación, administración y jurisdicción. Por eso, el Lic. Eduardo Ortiz dice que la *“autonomía, en sentido estricto, es la potestad para dictar normas, otorgada por la Constitución o la Ley a un ente menor. En virtud de ese reconocimiento, dichas normas valen dentro del Estado como si fueran propias de éste, con el régimen jurídico (fuerza, resistencia, impugnabilidad) que les atribuye la norma que otorga la potestad. Las normas dictadas por los entes menores puede, según ello tener fuerza de ley, de reglamento (acto administrativo o de una categoría intermedia entre ambos”* (1). Es por esta razón que se ha reconocido, que las Universidades tienen un poder normativo amplio en lo que se refiere a lo académico y a las actividades propias del servicio

que presta (2). En otras palabras, la Constitución Política que es la fuente inmediata de la autonomía universitaria, concede a los Centros de Educación Superior Estatales, la potestad legislativa (desde el punto de vista material) en las materias que constituyen o forman parte del ámbito autónomo universitario, como luego lo veremos en detalle.

Se ha dicho, que la autonomía supone dos acepciones: una política y una jurídica. Políticamente consiste en la capacidad por parte de determinados organismos o entidades infraestatales para gobernarse dentro de ciertas esferas territoriales o materiales sin ninguna interferencia extraña.

Jurídicamente, se dice, supone la capacidad de darse leyes propias en función de su autogobierno (3). Igualmente, Miguel Marienhoff, dice que la autonomía, significa que el ente tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella. Así, dice el autor, nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas. La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo, que autonomía es un concepto político, porque “político” es el poder de propia legislación (4).

La autonomía de las Universidades en nuestro país, es un concepto bastante amplio, y en cierta medida, constituye lo que se ha llamado un sistema de “microderecho”, que es el ordenamiento jurídico producido por cualquier Institución Administrativa para ordenar internamente su vida, fines, medios, competencias, jerarquías, procesos, comportamientos, manifestaciones de poder y toma de decisiones; es decir, para crear su propio orden asociativo o asociacionista grupal, a escala microsociológica, y a ese orden se le llama organización formal. La organización estatuida y reglamentada formalmente en el orden microjurídico del grupo intermedio capaz de autoadministrarse,

(1) ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Derecho Administrativo, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1976, Tomo I, p. 13.*

(2) En lo que se refiere al poder normativo de las Universidades, puede consultarse un artículo del Dr. Hugo Alfonso Muñoz, 1979, p. 7

(3) Nueva Enciclopedia Jurídica, Francisco Seix, Barcelona 1951, Tomo III, p. 133.

(4) MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1977, Tomo I, p. 387.*

y lo es precisamente por virtud de esa autonomía propia de toda persona reconocida como tal por el macroderecho (5).

2. Aspectos que integran la Autonomía Universitaria:

La autonomía universitaria es amplia en los términos que la incorpora nuestra Constitución Política, especialmente en lo que se refiere a la atribución de autolegislación, lo que le permite, regular jurídicamente cuatro aspectos fundamentales: a) gobierno, b) organización, c) administración y d) financiero. Estos cuatro aspectos o áreas se integran indisolublemente, de tal forma que el cumplimiento de los fines, queda condicionado a que, la Universidad pueda en forma independiente desarrollar esos cuatro aspectos (6). Trataremos de analizarlos uno a uno.

- a. **Autonomía en materia de Gobierno:** La autonomía en materia de gobierno es fundamental para el desarrollo democrático de la Universidad. Por ello, el art. 84 de la Constitución Política le concede a las Universidades estatales la potestad de autogobernarse, de tal forma, que solo estos entes, gozan de esta facultad, pues el resto de las mal llamadas Instituciones autónomas, solo tienen independencia en materia de administración y financiera, pues en el año 1968 con una reforma al texto Constitucional, el Poder Ejecutivo les eliminó dicha potestad.

Así como la Universidad tiene el poder normativo en las materias que integran la autonomía, también la tienen para darse la forma de gobierno, evitando la interferencia directa del Gobierno Central y la intromisión de la política a ese nivel, en el ámbito universitario.

Gobernar es la *"tarea que ha de corresponder a una o varias personas constituidas jurídicamente en autoridad con objeto de aunar esfuerzos para alcanzar ciertos fines"* (7). Por ello, es que la Universidad Nacional para el cumplimiento de los fines establecidos en el art. 1 del Estatuto Orgánico, este dispone, en consonancia con el art. 84 de la Constitución Política, que la *"Universidad Nacional es una Institución que goza de autonomía plena, en materia de gobierno... , lo que la faculta para darse su propia organización"*.

La Asamblea Universitaria, que como dijimos a una escala de microderecho es el poder constituyente universitario, al emitir el Estatuto Orgánico (8), dispuso en el art. 6 que la dirección y gobierno de la Universidad Nacional, *"estarán a cargo de la Asamblea Universitaria, del Consejo Universitario, de la Rectoría y de los otros órganos que se establecen, tales como la Secretaría General (arts. 36 a 40 Est. Org.); el Gabinete del Rector (arts. 41 a 53); la Auditoría (órgano asesor y contralor en materia financiera y económica); las Asambleas de Centro o de Facultad; los Consejos Directivos de Facultad o Centro, los Decanos, las Asambleas de Unidad Académica, Consejos Directivos de Unidades Académicas; etc."*.

En materia de gobierno, la Asamblea Universitaria goza de plena independencia, para adoptar la forma de gobierno que determine, siempre que la misma no afecte el orden superior o macroderecho, es decir, el ordenamiento constitucional. Por esta razón, hemos dicho que las Universidades son sociedades

-
- (5) JIMENEZ NIETO, Juan I., *Teoría Administrativa del Gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, p. 113. Este criterio sociológico, más que jurídico, nos permite ver en la organización universitaria, la existencia de un "microestado", en donde existe una comunidad universitaria constituida por profesores, administrativos y estudiantes, que es en alguna medida, donde reside el poder constituyente universitario. A partir de éste, se desarrolla una estructura jurídico-política de la Universidad, basada en los principios democráticos que alimenten también a nuestro sistema político, sea al Estado y su orden de macroderecho. La existencia de este orden universitario en nuestro sistema es de extraordinaria importancia para que la Universidad pueda alcanzar los fines que le impone su ordenamiento, evitando la interferencia política de los gobiernos de turno, hoy tan deteriorados.
- (6) Hay que considerar que esos cuatro aspectos se complementan con lo académico por ser, éste, el revestimiento de los fines de la Universidad. En otras palabras, lo académico es el objeto natural de la Universidad, traducido en varias esferas: internamente en la transmisión de conocimientos, la preparación de técnicos y profesionales; externamente, en el compromiso que debe asumir la Universidad, como un instrumento de cambio y de desarrollo. La autonomía en lo académico se concreta en la libertad de cátedra, regulada en el artículo 87 de la Constitución Política.
- (7) ARAUJO GARCIA, Ana Elvira, *"Gobierno y Administración de las Areas Metropolitanas"*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, p. 105.
- (8) El Estatuto Orgánico desde el punto de vista material equivale a una Ley de la República, y desde el punto de vista de organización infraestatal, al de una Constitución Política.

infraestatales, organizadas a escala microjurídica, como pequeños estados, con las limitaciones del caso; y como tales, con la potestad amplia de legislar las materias que integran su autonomía, sin que ésta pueda trascender a otras materias tales como la seguridad pública, la salud pública, que, son materias propias del ente superior: el Estado y de otros entes menores.

- b. **Organización:** Para que la Universidad pueda cumplir con los fines, especialmente en lo que se refiere a su meta académica, necesita de independencia en materia de organización; es decir, que tenga la posibilidad real de crear los diversos órganos que conjuntamente ejecutarán las tareas de la Universidad. En materia de organización, la independencia se desprende del art. 84 de la Constitución Política y 5 y 6 del Estatuto Orgánico. Significa, que la Universidad así como tiene la potestad de darse su propio gobierno, también tiene la potestad plena de crear los diversos órganos que la van a administrar, asignándole a cada uno sus competencias. Todos, constituyen la organización administrativa que es la estructura formal a través de la cual se concreta la actividad administrativa de la Universidad, se manifiesta en tres áreas: administrativa, financiera y académica. Esta última, es lo que define a la Universidad como un ente dedicado al desarrollo de la Educación Superior. En este último sentido, la organización se manifiesta autónomamente en forma plena, cuando vemos que la Universidad puede abrir centros o facultades, Secciones Regionales; adoptar planes y programas de estudio, etc.
- c. **Autonomía Administrativa:** Al igual que en materia de gobierno y organización, las Universidades estatales gozan de independen-

cia en materia administrativa (art. 188 Const. Pol.). En materia de administración la independencia es plena en concordancia con los otros aspectos que integran la autonomía. Es plena en el sentido, de que no solamente la independencia se deriva de la actividad ordinaria del ente, sino de que la misma es el producto o la derivación de un orden jurídico creado por la propia Institución (9).

Para que la Universidad pueda ejercitar su función administrativa, tanto para producir efectos externos (actos administrativos propiamente dichos) como internos (actos de administración), requiere de toda una organización administrativa; es decir, la estructuración orgánica del ente por medio de los diversos órganos que lo integran, cada uno de los cuales, con una competencia predeterminada en la legislación universitaria.

En torno al concepto de "administración" han surgido varias tesis. Algunos asimilan tal concepto al poder ejecutivo (punto de vista formal). Otros como García Oviedo, estiman que la administración es simplemente la ejecución de la Ley, en otras palabras, que la actividad se encuentra autorizada por una Ley; bien, como la concibe Fraga, como ejecución de la actividad necesaria para darle efectividad o realización práctica a la norma legislativa (10).

Lo importante, es que la Universidad tiene la potestad (legal) de desarrollar en forma independiente su actividad administrativa interna (actos de administración) y externa, es decir, realizar actos que repercuten en la esfera de los administrados (11).

La función administrativa en la Universidad es la objetivación de la actividad de los órganos universitarios, que en conjunto y en forma orgánica, realizan o cumplen los fines que le enmienda el Estatuto Orgánico en forma

(9) Aquí, tendría vigencia el criterio de algunos administrativistas, de que la función administrativa consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, determinado en un orden jurídico. En otras palabras, administrar es ejecutar ese orden jurídico.

En este punto, podemos hacer notar la gran diferencia entre las Universidades y el resto de los entes llamados "autónomos". Mientras las Universidades tienen la potestad normativa y ejecutiva, los otros entes solo tienen la administrativa, es decir el ejercicio de una actividad en virtud de Leyes que le son impuestas.

(10) FRAGA, G., ob. cit., p. 61.

(11) Sobre esta diferenciación de actos administrativos y actos de administración véase Miguel Marienhoff, ob. cit., Tomo II, p. 202 ss.

Cuando hablamos de administrados nos referimos a dos clases: los que estudian en la Universidad y los que no, no estando en tal condición, reciben los beneficios de algún servicio. En cuanto a los estudiantes, su naturaleza es especialmente peculiar por la dualidad en que se manifiestan. Por un lado, son administrados en cuanto son los destinatarios de un servicio público, pero a la vez, integran la comunidad universitaria, participando en toda la organización a través de las representaciones estudiantiles.

concreta. Para lograr estos objetivos, necesariamente se debe gozar de independencia, y la misma está garantizada, en la vigencia de un orden jurídico universitario o regulador de materias propias de su competencia general, y que es precisamente lo que indentifica a la autonomía.

El órgano superior de la Administración Universitaria es el Consejo Universitario (art. 17 Est. Org.), y a peste se le asignan una serie de atribuciones propias e indispensables para que la Universidad alcance sus objetivos. Igualmente, al Rector corresponde no solamente administrar el patrimonio universitario, sino que, ejecutar las decisiones del Consejo, así como cumplir con otras tareas específicas propias de la actividad administrativa ordinaria de la Universidad. Igualmente, en la organización universitaria, nos encontramos con otros órganos menores, que, también realizan esta actividad, pero internamente.

En el ejercicio de esta función, los órganos de la administración universitaria, se basan no solamente en el orden jurídico universitario, sino, en criterios técnicos y científicos emitidos por los personeros de la Universidad, que son los únicos que pueden determinar con certeza la conveniencia o inconveniencia de la ejecución de un determinado acto, ya sea para beneficio de la propia administración, o para beneficio de los administrados, o bien para afectar su esfera individual, como son la imposición de ciertas tasas, derechos y otros. Estas normas y estos criterios merecen la mayor confiabilidad en nuestro medio, pues a partir del gobierno actual, se ha iniciado la consolidación de la Universidad, dentro del estricto acatamiento del orden jurídico vigente (tanto universitario como extrauniversitario). Lo anterior impide, no solamente desde el punto de vista jurídico, sino de la conveniencia institucional, que otros entes u órganos de la Administración Central inter-

fieran en la actividad administrativa de la Universidad.

- d. **Autonomía Financiera:** En el art. 85 de la Constitución Política se desarrolla la autonomía en el aspecto financiero. Solamente gozando de independencia plena en este campo, la Universidad podrá desarrollar los tres aspectos anteriores y así, cumplir los fines que la Ley le ha encargado.

La autonomía financiera no es absoluta, en el sentido de que esta actividad no está ajena a los controles de legalidad y financieros. Internamente existen controles financieros (por ejemplo el Consejo Universitario, la Auditoría) y externamente la Contraloría General de la República, en los casos en que la Ley de Administración Financiera de la República y el Reglamento de Contratación Administrativa imponen esos controles (12).

Por otro lado, la distribución orgánica de la Universidad a través de varias instancias, tanto de los órganos unipersonales como colegiados, y la posibilidad de ejercer ciertos recursos contra sus decisiones, se convierten en controles internos de la legalidad universitaria.

La autonomía financiera de la Universidad Nacional se manifiesta de la vigencia de una serie de disposiciones estatutarias, que en forma clara y concreta, otorgan a los órganos universitarios, las facultades de ejecutar ciertos actos, que en definitiva, constituyen, la actividad económica y financiera del ente, ejercitables en forma independiente, y sin necesidad de previa autorización de ningún ente (13). Entre estas atribuciones podemos enumerar las siguientes:

- a) Capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones (14).
- b) Libre disponibilidad de su patrimonio (art. 5, Est. Org.);
- c) Autorización de parte del Consejo Universitario, para la enajenación o imposición

(12) Normalmente este control lo ejercita la Contraloría por medio del refrendo, y muy pocas veces bajo la facultad de autorización. A través del refrendo, la Contraloría no solo ejerce un control de tipo económico, sino legal, pues para que los actos sometidos a ese trámite puedan ser refrendados, deben cumplir con las formalidades legales.

(13) Salvo los casos excepcionales en que la autorización compete a la Contraloría, como por ejemplo,...

(14) En este sentido recordemos que la Universidad como ente de la Administración Pública tiene capacidad de Derecho Público y capacidad de Derecho Privado (art. 1, Ley General de Administración Pública). La adquisición de derechos y la contratación de obligaciones, lo hará la Universidad de acuerdo con su ordenamiento interno y con las limitaciones que le imponen la Ley General de Administración Financiera de la República y el Reglamento de Contratación, pero, bajo la responsabilidad de los órganos competentes, que son los que realizan la actividad contractual.

- de gravámenes a bienes cuyo valor no exceda de un millón de colones (art. 18, Inc. K);
- d) Al Consejo Universitario le corresponde la atribución de aprobar el presupuesto anual de gastos de la Universidad y sus modificaciones (art. 18, Inc. c);
- e) Al Consejo Universitario corresponde aceptar herencias, legados o donaciones (art. 18, Inc. 1);
- f) Al Rector corresponde la potestad amplia de administrar acuciosamente el patrimonio universitario (art. 34, Inc. c);
- g) Entre las fuentes de ingreso de la Universidad están (art. 220);
- a') Las sumas asignadas en los presupuestos nacionales y municipales;
- b') La renta producida por sus activos;
- c') El producto de las ventas de activo y servicios;
- d') El cobro de derechos, tasas, venta de especies universitarias, préstamos, ayudas, etc.

III. ¿POR QUE SON INCONSTITUCIONALES LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO, Nos. 107, 112 Y EL DECRETO EJECUTIVO 10042-OP?

1. Las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto (de 1980) y el Decreto Ejecutivo No. 10042, son inconstitucionales por varias razones, que luego expondremos en detalle, pero, que en síntesis, podemos decir, afectan o menoscaban la autonomía universitaria, lo que resulta sumamente peligroso para la evolución democrática de las Universidades. Trataremos de ir exponiendo cada una de las disposiciones generales y reglamentarias, que afectan la autonomía universitaria, y así, determinar con certeza, al amparo de las razones doctrinales anteriormente expuestas, que las mismas son inconstitucionales.
2. **Inversión del 10 por ciento en bonos del Gobierno:** La disposición general centesimoséptima de la Ley de Presupuesto de 1980, obliga a todas las Instituciones autónomas, cuando tuvieran un presupuesto mayor a los cinco millones de colones, a invertir el 10 por ciento de sus recursos propios en la adquisición de bonos del Gobierno Central que se hallen en po-

der del Banco Central. Esta disposición es a todas luces inconstitucional, por cuanto afecta profundamente la autonomía financiera que a las Universidades Estatales garantiza el art. 85 de la Constitución Política. Recordemos que la autonomía financiera de la Universidad se despliega a través del ejercicio de una serie de potestades, y de la capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. El ejercicio de esta capacidad, compete única y exclusivamente a los órganos universitarios que tienen a su cargo la administración de la misma. Esta capacidad no tiene más límites, que los que le impone el Estatuto y los Reglamentos, las Leyes de Administración Financiera de la República y el Reglamento de Contratación Administrativa y otras, que no han afectado las materias que integran la autonomía universitaria. El art. 85 de la Constitución Política dice:

“El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y las demás Instituciones Públicas de Educación Superior. El Estado les creará RENTAS PROPIAS, ADEMAS DE LAS QUE ELLAS MISMAS ORIGINEN Y CONTRIBUIRA A SU MANTENIMIENTO CON LAS SUMAS QUE SEAN NECESARIAS” (mayúsculas más).

Las rentas propias, son *“aquellos recursos propios originados en la actividad normal de la Institución, tales como la venta de bienes y servicios, recaudación de impuestos, cuotas obrero patronal. . .”* y además, la *“venta de activos y el superávit libre”*. (párr. 2 disposición GI. 107).

Hay que tomar en cuenta que las rentas propias de la Universidad, junto con los demás ingresos de esta, constituyen los fondos, que la misma requiere para el cumplimiento de los fines que le encomienda la Ley. Por ello, el art. 5, párrafo 2 del Estatuto, dispone, *“que la Universidad para el cumplimiento de sus fines tiene capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. . . Puede disponer de su patrimonio, llevar a cabo las acciones contractuales que crea convenientes, con respecto a la Ley, y con la autorización de la Contraloría General de la República, cuando proceda”*. Esta capacidad es amplia, y no puede, una ley ordinaria, compeler a la

Universidad a hacer una inversión, tal y como se pretende con dicha disposición, por cuanto, significa una invasión en la esfera de la competencia de los órganos universitarios, cuya ejecución es exclusiva. Así, al revisar algunas disposiciones del Estatuto Orgánico, como por ejemplo los artículos 5, 6, 9, 18, etc., nos damos cuenta, que la adquisición de derechos y la contratación de obligaciones, solo puede ser decidida por esos órganos, sin autorización de ningún ente público, mucho menos de una cartera del Gobierno Central.

Además de las razones puramente de orden jurídico, que determinan el vicio de inconstitucionalidad, nos encontramos con que éste, también resulta del hecho de que el Gobierno no ha podido cumplir el mandato que le impone el art. 85, cual es el de contribuir al mantenimiento de las Universidades, pues en la realidad, las Universidades siempre han estado desfinanciadas, lo que, desde el punto de vista lógico-jurídico, impide al Gobierno Central a tomar tales medidas, invirtiendo los términos del texto constitucional.

Permitir una ingerencia del Gobierno Central en las finanzas de la Universidad, en la forma que se viene comentando, significa no solo violar en forma abierta el art. 85 de la Constitución Política, sino, impedirle a la Universidad la posibilidad de cumplir cabalmente los fines que la propia Constitución y el Estatuto le imponen.

3. **Autorización de viajes a funcionarios universitarios:** La disposición general de la Ley de Presupuesto centésimodecimasegunda, resulta también inconstitucional, en lo que se refiere a las Universidades, en cuanto afecta la autonomía de éstas, en los aspectos financiero y administrativo.

Los viajes que realizan los funcionarios de la Universidad Nacional son de tres tipos: 1) viajes de las autoridades de gobierno universitario en el ejercicio de sus funciones; 2) viajes de los administrativos con el objeto de obtener una mejor capacitación técnica; y 3) viajes de los docentes con el objeto de realizar estudios de especialización, y así elevar la excelencia académica. La realización de cualquiera de estos

tres tipos de viajes, son importantísimos para que la Universidad pueda cumplir con los fines que le impone el Estatuto Orgánico.

La realización de los viajes, queda comprendido además, dentro de las actividades ordinarias de la Administración Universitaria, cuya ejecución compete única y exclusivamente al Consejo Universitario (art. 18, incisos a, c, k y w del Estatuto Orgánico), y en algunos casos al Rector, de conformidad con el art. 34, incisos c y f. La realización de los viajes queda sujeta a la legislación universitaria, principalmente el Estatuto los Reglamentos y los Convenios firmados por la Universidad con otros Centros de Educación Superior del extranjero (arts. 11, 18 y 213 ss. Est. Org.).

Para la realización de un viaje, en cualquiera de las formas dichas, no solamente se requiere la existencia de una normativa universitaria, sino, de ciertos criterios, que, a su vez, responden a las necesidades propias de la Universidad. Estas, solo pueden ser determinadas por los propios órganos que integran toda la organización administrativa de la Universidad (administrativa propiamente y académica), y no por otros entes, ajenos completamente a su organización y fines, y en donde bien sabemos, predominan a veces los criterios partidistas, que son los que afectan profundamente la vida democrática del país (15).

El mismo vicio de inconstitucionalidad que adolece la disposición general en estudio, lo detectamos en el Decreto Ejecutivo 10042-OP de 21 de diciembre de 1979, artículo 4, que reglamenta el trámite de la solicitud de autorización, y en tal sentido, debe ser atacado de conformidad con los arts. 10 y 85 de la Constitución Política.

4. **Compra y Cambio de Vehículos:** La disposición General centésimodecimotercera, dispone que las Instituciones Autónomas durante la vigencia del presupuesto de 1980, "no podrán comprar ni cambiar vehículos automotores para transporte de personas sin la aprobación previa de la Oficina de Planificación y el referendo de la Contraloría General de la República".

Esta disposición, como es obvio, viola el prin-

(15) El planteamiento del problema de la inconstitucionalidad no debe ser mal entendido, en el sentido de que la Universidad desea escamotear cualquier buena intención de nuestros gobernantes; sino por el contrario, en un sentido positivo, que, antes que nada, desea salvar la independencia de las Universidades.

cipio de la autonomía universitaria regulado en los arts. 84 y 85 de la Constitución Política. Veamos en qué forma afectan estas disposiciones constitucionales.

El art. 84 de la Constitución Política, otorga a la Universidad la capacidad (plena) de adquirir derechos y contraer obligaciones; lo que unido a los otros aspectos (véase supra. . . p. 8, 9) de carácter económico y financiero, configuran la autonomía financiera, que es vital para el desarrollo de los otros aspectos (organización, administración y gobierno), así como para el cumplimiento de sus fines.

Nosotros debemos considerar ineludiblemente, que la compra y cambio de vehículos automotores, forma parte de la actividad permanente de la Universidad en los ramos financiero y administrativo. El desarrollo de la actividad administrativa es esencial para el cumplimiento o la realización de lo académico, a tal punto, que ambas áreas se complementan en una relación indisoluble. El mismo ejemplo lo tenemos en el Poder Judicial, en donde observamos, que requiere de independencia administrativa para el cumplimiento de su función principal (jurisdiccional).

El acto concreto de adquirir un vehículo o cambiarlo, forma parte de esa actividad permanente e ineludible de la Universidad. Así, nos encontramos, con que para la realización de ese tipo de actuaciones (contractuales), el Estatuto Orgánico autoriza al Consejo Universitario en forma exclusiva, sin la interferencia de otros entes públicos, a enajenar bienes o imponer gravámenes cuyo valor no exceda de un millón de colones (art. 18, inc. k) y aprobar el presupuesto anual de gastos de la Universidad y sus modificaciones (art. ibídem, inc. c). La ejecución de estos actos forma parte de la capacidad jurídica (de derecho privado) que tiene la Universidad para adquirir derechos de todo tipo y contraer obligaciones por cualquier monto, no teniendo más sujeción, para efectos financieros, que los límites presupuestarios.

Además, como ya lo dije con anterioridad,

solamente los órganos universitarios pueden determinar con certeza las verdaderas necesidades de la Universidad, y en esa medida, adquirir vehículos y cambiarlos, pues, los mismos, como bien sabemos son utilizados por los funcionarios en el cumplimiento de sus tareas o atribuciones legales. Así por ejemplo, vehículos para transporte de estudiantes a zonas de estudio e investigación, de funcionarios en labores de gobierno, y otras tantas más, indispensables para la buena marcha de la Universidad (16).

5. **Autorización de becas:** El art. 5 del Decreto Ejecutivo 10042-OP de 21 de diciembre de 1979, dispone que la concesión de becas para realizar estudios en el extranjero, quedará sujeta a la autorización y aprobación de la Oficina de Planificación y del refrendo de la Contraloría General de la República. Este Decreto, constituye otra violación flagrante a la autonomía universitaria, regulada en los artículos 84, 85 y 88 de la Constitución Política, pues, ni es necesaria la autorización de la Oficina de Planificación, ni es indispensable el refrendo de la Contraloría General de la República. Debemos considerar que el otorgamiento de becas tanto a funcionarios administrativos como docentes, es una de las tantas facultades que gozan los órganos de la administración universitaria, que como bien sabemos, gozan de autonomía en materia de organización, gobierno, administrativo y financiero. La concesión de becas, forma parte de la actividad administrativa y académica de la Universidad, y en estrecho contacto con el aspecto financiero.

En materia de becas, los órganos universitarios encargados de su otorgamiento solo deben sujetarse desde el punto de vista legal al Estatuto Orgánico, y a los Reglamentos vigentes, y a los Convenios aprobados por el Consejo Universitario; y desde el punto de vista financiero, los límites los imponen el propio presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República.

(16) Tampoco vale el argumento de que por medio de la Oficina de Planificación se logra coordinar y racionalizar los esfuerzos, en beneficio del país, pues como bien sabemos todos, esta Oficina ha fracasado en sus planes, y, por otro lado, para eso se ha logrado la coordinación de las Universidades a través del CONARE, con lo que se pretende racionalizar los recursos universitarios por medio de una política coordinada de todas las Universidades Estatales.

El otorgamiento de becas, y nadie puede dudar de ello, es una actividad fundamental para que la Universidad alcance sus fines, y pueda lograr, que la excelencia académica se supere. En el otorgamiento de éstas participan órganos calificados, tales como la Junta de Becas y Permisos, que forman parte de la organización administrativo-académica de la Universidad, que como hemos dicho, es autónoma. La interferencia de una cartera del Gobierno afecta sin lugar a dudas la autonomía universitaria en forma peligrosa, pues la misma, aparte de no integrar la organización universitaria, carece de los criterios adecuados para determinar la necesidad de las mismas.

6. **Omisión de Consultar a las Universidades:** Finalmente, las referidas disposiciones generales del presupuesto y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo 10042-OP, no solo son inconstitucionales por afectar o regular materias propias o reservadas a las Universidades, sino, que, al emitirse las mismas, no se hizo la consulta que obligatoriamente debieron hacer de conformidad con los artículos 88 y 190 de la Constitución Política. Es evidente que las disposiciones que venimos

comentando son inconstitucionales, por haberse omitido tan importante trámite. Ya existe un antecedente sobre el particular. Cuando se emitió la Ley 4927 de 3 de diciembre de 1971, (Ley de Creación del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico), la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo, por cuanto se omitió consultar a otras Instituciones Autónomas y a las Municipalidades, ya que dicha ley disponía sobre aspectos patrimoniales, en los cuales tenían alguna participación o vinculación. La Corte Plena, al conocer sobre el veto, que fue objetado por la Asamblea, resolvió, en el artículo II, que: *"La totalidad de los integrantes del Tribunal votaron en el sentido de que el artículo 1, inciso a del Proyecto de Ley quebranta el artículo 190, por no haber sido objeto de consulta, como esta regla constitucional lo dispone. . ."* (Acuerdo de Corte Plena tomado en Sesión de 24 de enero de 1972).

Con el antecedente citado, no me cabe la menor duda, de que las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto de 1980, números 107, 112 y 113 son inconstitucionales, por cuanto omitieron las consultas a las Universidades Estatales, al regularse materias que están reservadas a la esfera de la competencia universitaria, por formar parte de su autonomía.
