

9 de septiembre de 2025.
AL-262-2025

Señores (as)
Junta Directiva

El señor presidente envió para análisis de este Departamento el siguiente proyecto de ley:

“ PROYECTO DE LEY

**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**

Expediente N.º 24.929

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En Costa Rica no ha existido la práctica de que instituciones públicas expongan ante órganos de representación popular los resultados de sus gestiones como servidores públicos que administran recursos de todos los costarricenses.

Considerando lo anterior, la rendición de cuentas es una herramienta valiosa y es un principio consagrado en el artículo 11 de nuestra Constitución Política, donde se indica que:

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.

Dicho lo anterior, es obligación de todo titular de “competencias públicas”¹ el someterse al ordenamiento jurídico, además de proporcionar los insumos suficientes para que su quehacer sea escrutado. Ernesto Jinesta² señala que debe interpretarse a la Administración Pública en sentido amplio, de modo que integra los poderes del Estado y todas las distintas figuras jurídicas que lo componen, donde las universidades públicas y sus consejos no son la excepción.

En concordancia con lo anterior la Sala Constitucional se ha referido a la rendición de cuentas como práctica del sistema democrático; la sentencia 1155-2009³ indica:

Las objeciones formuladas sitúan al Tribunal en la temática propia de la rendición de cuentas a nivel local, así como de la forma normal en que ésta debe llevarse a cabo.- Por lo anterior, se estima necesario recordar que la democracia, como sistema político, implica ante todo y sobre todo, la sumisión de los detentadores del poder -tanto como la de sus destinatarios-, al ordenamiento jurídico, principio que se materializa en la práctica, mediante delicados mecanismos de pesos y contrapesos, cuya finalidad última es que en su funcionamiento normal, todos los entes, órganos y funcionarios públicos, ejerzan sus atribuciones en aras de satisfacer los intereses públicos, con pleno respeto de los derechos y garantías del ser humano.- Esas autoridades públicas, por virtud del principio de legalidad, están vinculadas a ese ordenamiento, que es el que habilita su actuación y que a la vez prevé los límites para el ejercicio de sus potestades, al tiempo que les somete en su actividad normal, al escrutinio por parte de los diversos órganos de control -internos o externos- que ese mismo orden establece, así como al de la propia ciudadanía, que tiene no sólo el derecho, sino también el deber ineludible de velar porque en su actuación, dichos servidores cumplan enteramente con sus deberes.- La rendición de cuentas es pues, un deber inherente a todo servidor público y forma parte de la cultura democrática de nuestro pueblo, tal y como lo establece el artículo 11 constitucional, [...] Ahora bien, indudablemente ese deber de rendir cuentas se extiende a toda la Administración Pública, central o descentralizada y de él no escapan las administraciones territoriales, en particular

¹ Saborío Valverde, Rodolfo. Rendición de Cuentas en CR, página 40 chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.rodolfosaborio.com/rccr2004.pdf

² Jinesta, Ernesto. Las administraciones públicas y la evaluación de resultados y rendición de cuentas, 2000. <https://vlex.co.cr/vid/evaluacion-resultados-rendicion-cuentas-685320741>

³ Arroyo Chacón, Jennifer, El Principio de Rendición de Cuentas y el Estado Democrático Costarricense. Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, N.º 123. Chromeextension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.profesorajenniferarroyo.com/images/cuentas.pdf

las municipalidades y sus funcionarios: ellas están sometidas al sistema implantado por el legislador, concretamente a la Ley General de Control Interno y a la vez, a una serie de reglas que el propio Código Municipal instituye, en aras de la transparencia de su función. Se puede concluir que la rendición de cuentas es un principio constitucional propio del sistema democrático, el cual demanda la sumisión de las personas funcionarias públicas al ordenamiento jurídico y al escrutinio público, lo cual cubre a todas las personas integrantes del aparato estatal independientemente del nivel o naturaleza jurídica de la institución pública en la cual desempeñan su cargo (el subrayado no es del original).

De manera que, tal y como lo señala la jurista Jennifer Arroyo⁴, nos encontramos ante una tarea tripartita; a saber, un principio constitucional, el deber de la administración y el derecho de la ciudadanía a ser informada sobre la toma de decisiones públicas, y este derecho debe ser respondido en un lenguaje claro, preciso y puntual, de manera que sea comprensible para el pueblo costarricense. Es entonces la Asamblea Legislativa el poder legitimado para ejercer la supervisión general de la labor de las instituciones.

Los costarricenses delegaron a través del voto en estos 57 legisladores la representación y voluntad popular, el Congreso a su vez tiene en esencia dos responsabilidades: la creación de leyes y el control político; en esta última área es donde enmarcamos el mandato principal de este proyecto de ley, vital para que los costarricenses sean informados de primera mano sobre la naturaleza de las decisiones económicas que toman las autoridades que administran las universidades públicas y el presidente del Consejo Nacional de Rectores, decisiones que afectan directamente el bolsillo de todo el pueblo, pero que hasta ahora no han sido explicadas a criterio de este diputado, con la suficiente claridad y consecuencia que las mismas tienen en la vida diaria de toda la población.

Una democracia robusta como la costarricense debe tener pesos y contrapesos, pero, sobre todo los actores de la política educativa deben de forma consistente rendir cuentas al pueblo a través de la Asamblea Legislativa.

⁴ Arroyo Chacón, Jennifer, El Principio de Rendición de Cuentas y el Estado Democrático Costarricense. Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, N.º 123.
chromeextension://efaidnbmninnibpcjpcglcfindmkaj/https://www.profesorajenniferarroyo.com/images/cuentas.pdf

El objetivo de la presente iniciativa de ley es 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.

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.

Por las razones anteriormente expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados la presente iniciativa de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA
RICA
DECRETA:

**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**

ARTÍCULO 1- Deberán concurrir ante el Plenario de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 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, 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)

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 espacio disponible de 20 minutos, 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

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.

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.

Daniel Gerardo Vargas Quirós
Nájera Abarca

Paola

Diputado y diputada

”

II.-) Criterio de este Departamento.

El presente dictamen tiene como objetivo analizar el proyecto de Ley Expediente N°24.929, que busca obligar a los rectores de las universidades públicas y al presidente del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) a comparecer anualmente ante el Plenario de la Asamblea Legislativa. El análisis se fundamenta en la Constitución Política de la República de Costa Rica, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la doctrina especializada en la materia.

I. Fundamentación del Proyecto: Un Principio Válido, una Metodología Defectuosa.

La exposición de motivos del proyecto de ley invoca el principio de rendición de cuentas, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, para justificar la necesidad de que las universidades públicas sean fiscalizadas. Cita, además, jurisprudencia de la Sala Constitucional que reafirma este principio en el contexto de la democracia. Sin embargo, el proyecto de ley incurre en una contradicción fundamental: utiliza un principio democrático válido para establecer un mecanismo que, en su diseño, viola

otros principios de igual o mayor rango constitucional, en particular la autonomía universitaria y la especialización de los órganos de control.

La jurisprudencia, como la sentencia N°1155-2009 de la Sala Constitucional, si bien reitera el deber de rendir cuentas, también subraya que debe hacerse mediante "delicados mecanismos de pesos y contrapesos" y a través de "órganos de control -internos o externos- que ese mismo orden establece". El proyecto, al proponer un mecanismo de control político directo, ignora por completo la arquitectura jurídica y de controles que ya existe en el ordenamiento costarricense.

II. Colisión con la Autonomía Universitaria (Artículo 84 de la Constitución Política)

El principal vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley es su colisión directa con el artículo 84 de la Constitución Política, que establece la autonomía de las universidades públicas. Esta autonomía, lejos de ser un simple privilegio, es una garantía constitucional para la libre gestión de estas instituciones. Su propósito es asegurar que la docencia, la investigación y la extensión no se vean afectadas por las presiones políticas. La Sala Constitucional ha desarrollado una vasta jurisprudencia que define los límites y el alcance de esta garantía.

2.1. Invasión de la Autonomía de Gobierno (o Política)

La autonomía de gobierno permite a las universidades darse su propia organización, elegir a sus autoridades y definir sus políticas internas sin injerencia externa. El proyecto de ley, al obligar a los rectores a comparecer ante el Plenario de la Asamblea Legislativa con un temario específico y a someterse a un "debate reglado", ejerce un control político directo que vulnera este principio.

La Sala Constitucional, en el trascendental Voto N°1313-93, estableció que la autonomía universitaria no es un concepto de soberanía. Sin embargo, afirmó que la "autonomía funcional no puede ser invadida por otros poderes del Estado". La comparecencia obligatoria de los rectores ante el Poder Legislativo para rendir cuentas sobre aspectos de su gestión interna, como la adecuación de la oferta académica o el desempeño estudiantil, es una clara injerencia política que menoscaba la independencia de los jerarcas universitarios y de los órganos de gobierno de las casas de estudio. Como lo ha señalado el jurista Ernesto Jinesta en su doctrina, la autonomía es una "coraza" que protege a la academia de los vaivenes políticos, y este proyecto de ley busca precisamente perforar esa coraza.

2.2. Invasión de la Autonomía Administrativa

La autonomía administrativa otorga a las universidades la independencia para gestionar sus recursos, tanto económicos como humanos, de manera eficiente. El proyecto, al solicitar un "balance del último año calendario de la situación económico-financiera" y un "detalle de ingresos y egresos", invade esta esfera.

Aunque las universidades, por recibir fondos públicos, están sujetas a un régimen de fiscalización, la Sala Constitucional, en el Voto N°2021-017098 (relacionado con la Ley Marco de Empleo Público), reafirmó que la sujeción de las universidades al ordenamiento jurídico general se da en materias que no son propias de su "fuero

interno". La fiscalización del uso de los fondos públicos se realiza a través de mecanismos técnicos y especializados, no de un control político. Rodolfo Saborío Valverde, en su doctrina, ha señalado que el control debe estar al servicio de la eficiencia y la transparencia, no del juego político.

III. El Desconocimiento de la Naturaleza Jurídica del CONARE

El proyecto de ley revela un desconocimiento de la naturaleza jurídica de CONARE, al confundirlo con un órgano jerárquico que tiene poder de mando sobre las universidades públicas.

3.1. Naturaleza de CONARE: Órgano de Coordinación, no de Tutela

La Ley N°5755 establece a CONARE como un órgano de coordinación, no como una autoridad superior. La jurisprudencia y la doctrina han sido claras al definirlo como un foro de encuentro y armonización de las políticas universitarias, no como un ente que rige o supervisa a las universidades de forma individual. La Sala Constitucional, en diversos pronunciamientos, ha respaldado esta visión.

Al obligar al presidente de CONARE a rendir un informe detallado sobre la situación de cada universidad (ej. "costo por estudiante por universidad" o "porcentaje de éxito en inserción laboral"), el proyecto le asigna una responsabilidad que no le corresponde y para la cual carece de las facultades legales. El presidente de CONARE no tiene autoridad sobre las decisiones internas de cada universidad, que goza de su propia autonomía. Esto convierte el mecanismo de rendición de cuentas en una herramienta inoperante y jurídicamente inviable.

IV. Usurpación de Competencias de la Contraloría General de la República

La iniciativa legislativa incurre en una clara usurpación de competencias al crear un mecanismo de control que ya existe y que es exclusivo de la Contraloría General de la República.

4.1. Competencia Exclusiva en la Fiscalización de la Hacienda Pública

El artículo 183 de la Constitución Política establece que la Contraloría es el "órgano superior de fiscalización de la Hacienda Pública". La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 4, refuerza esta competencia exclusiva sobre todos los entes que manejan fondos públicos, incluyendo las universidades. Las universidades públicas, por ley, ya rinden informes financieros, de gestión y de auditoría a la Contraloría, que es el órgano técnico y legalmente facultado para fiscalizar el uso de los recursos.

El proyecto de ley busca sustituir este control técnico y especializado por un control político directo por parte de la Asamblea Legislativa. Esto no solo genera una duplicidad de funciones, sino que introduce un riesgo de politización en un ámbito que debe ser fiscalizado de manera objetiva. La creación de un debate reglado, posterior a las audiencias, podría ser utilizado para ejercer presión política sobre las universidades, socavando su independencia.

VI.-) Implicaciones Negativas a la luz de las Convenciones Internacionales

El proyecto de ley Expediente N°24.929, si bien se presenta bajo el principio de transparencia, podría generar implicaciones negativas que van en contra del espíritu y la letra de convenios internacionales clave suscritos por Costa Rica.

Las convenciones interamericanas y de las Naciones Unidas contra la corrupción no solo se centran en la sanción de actos ilícitos, sino que también promueven la prevención mediante la fortalecida institucionalidad. Al debilitar la autonomía universitaria y la especialización de la Contraloría General de la República, el proyecto generará efectos contrarios a los objetivos anticorrupción.

La Convención Interamericana contra la Corrupción enfatiza la necesidad de contar con mecanismos de control imparciales y técnicos. El proyecto, al someter a los rectores a un "control político directo" por parte de la Asamblea Legislativa, politizaría la fiscalización. Esto podría desviar el enfoque de una rendición de cuentas objetiva hacia una herramienta de confrontación política, socavando la independencia que las convenciones buscan proteger en los órganos de control. En lugar de fortalecer la transparencia, este enfoque abre la puerta a la manipulación de la información y la presión sobre las universidades, lo cual es opuesto a la promoción de la integridad en la función pública.

Tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como la interamericana promueven la creación y el fortalecimiento de órganos especializados en la lucha contra la corrupción. La UNCAC, por ejemplo, en su artículo 6, insta a cada Estado Parte a garantizar la existencia de órganos u organismos especializados en la prevención de la corrupción. El proyecto de ley, al usurpar las competencias de la Contraloría General de la República, un órgano técnico y especializado, desconoce esta directriz y debilita el marco institucional ya establecido. La duplicación de funciones y la intromisión del poder político en una labor técnica son un paso atrás en la implementación de un sistema de fiscalización robusto y eficaz, lo cual es un pilar fundamental en la lucha anticorrupción a nivel internacional.

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:

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.

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.

Sin otro particular



LIC. ARNOLDO SEGURA SANTISTEBAN.
DIRECTOR LEGAL.

