



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



**Proyecto  
de Ley para  
regular el  
FEES  
23.380**



# Expediente 23.380

En Octubre de 2022, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) a la Asamblea Legislativa. Este proyecto, tramitado bajo el expediente 23.380, representa una amenaza al funcionamiento y quehacer de las Universidades Públicas, al permitir que sea el Poder Ejecutivo quien las administra.

En la práctica, esto permitiría a cualquier gobierno de turno definir pautas académicas que deben ser independientes de presiones políticas. Es decir, el Poder Ejecutivo podría limitar lo que se investiga o enseña en las universidades públicas cuando no se ajuste a sus intereses.

A continuación, se presenta una serie de consideraciones sobre este proyecto de ley que resume la posición de la Rectoría de la Universidad de Costa Rica.

En primer lugar, se desmienten falacias y afirmaciones que constan en la exposición de motivos. En una segunda sección, se procede a revisar aspectos propios del articulado.



A photograph of two people walking away from the camera on a paved path. The path is made of light-colored, textured paving stones and has a yellow tactile paving strip on the left side. The person on the left is wearing a white t-shirt, dark pants, and a blue backpack. The person on the right is wearing a colorful patterned jacket, blue jeans, and an orange backpack. They are walking under the shade of large, leafless trees with intricate branch structures. In the background, there is a white metal railing and a building with a white facade. A blue triangular graphic element is overlaid on the right side of the image, containing the text 'Exposición de Motivos'.

# Exposición de Motivos

# El proyecto se justifica en hechos falsos.

## 1. Supuesta inexistencia del FEES

El proyecto de ley indica que el FEES no ha sido formalmente creado. En este sentido, indica que “surge el FEES, que, sin estar previsto en la Constitución Política, se negocia año con año entre la “Comisión de Enlace” integrada por los cuatro Rectores de las Universidades y por cuatro Ministros del Gobierno (p. 4).

**R/** El FEES se estableció mediante la reforma constitucional de 1981 ,que cambió el artículo 85 de la *Constitución Política*, donde versa: “Además, [el Estado] mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal”.

Desde entonces, el fondo existe y se negocia quinquenalmente con excepción de las negociaciones realizadas desde 2016 que se han hecho anuales.

## 2. Estudios desactualizados y poco específicos para afirmar que existe una desviación de recursos del FEES

En el documento se indica que “también es cierto que los estudios actuales muestran una asignación de los recursos a gastos que no tienen que ver con este objetivo [sin especificar cuál] y que ponen en tela de juicio mantenerlo a largo plazo (p.5).”

**R/** El destino del FEES siempre ha sido garantizar la correcta operación de las universidades públicas y no se han desviado recursos de ese objetivo. El Ministerio de Educación Pública (MEP) indicó que “los estudios” consultados son “Desafíos en la creación de valor público de las Universidades Estatales” de la Contraloría General de la República, “informes del Estado de la Educación” y “estudios de la OCDE”.

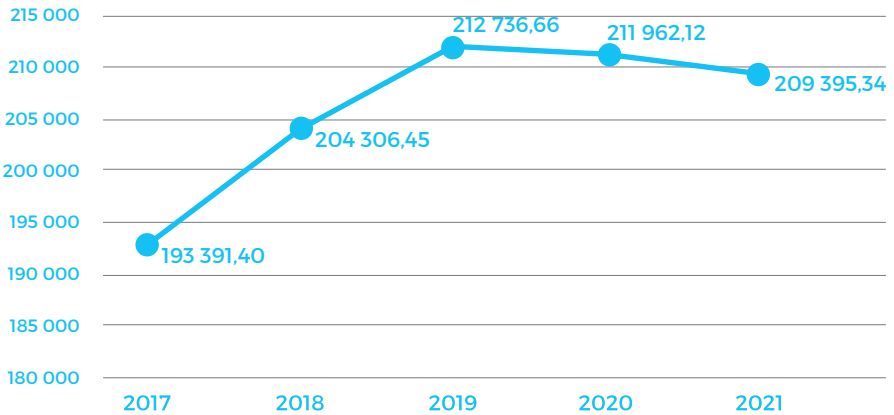
Sin embargo, los estudios están desactualizados, pues encuentran retos en la sostenibilidad financiera de la UCR, problemática que fue corregida por las reformas implementadas en los últimos años. Además, ni uno solo encuentra, muestra o cita que se estén utilizando recursos a gastos ajenos a los objetivos de las universidades públicas.

### 3. Alto gasto en salarios que seguirá creciendo a menos que se le imponga un límite.

El proyecto de ley menciona lo siguiente: “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.”

**R/** A partir de las reformas que se han implementado en la Universidad de Costa Rica, la masa salarial se encuentra disminuyendo desde el 2019.

**Gasto real, UCR, 2017-2022. Partida de remuneraciones (millones de colones)**



Fuente: Oficina de Planificación Universitaria, UCR.

### 4. Divorcio entre las carreras ofertadas por las universidades públicas y el mercado laboral.

El Proyecto de Ley dice que existe 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.”

**R/** Al ser consultado por el Semanario Universidad, el MEP indicó que se fundamentan en “estudios de la CGR y la OCDE”, nuevamente sin especificar cuáles o qué dicen. Sin embargo, el Observatorio Laboral de Profesiones de CONARE sí realizó un estudio en 2019, en el cual encontró que más del 90% de las personas graduadas de universidades públicas se encontraban empleadas y solo un 4,3% no lo hacía por no encontrar trabajo en su campo.





Fuente: Observatorio Laboral de Profesiones, CONARE.

## La justificación del proyecto utiliza citas sacadas de contexto de la Asamblea Constituyente

El Proyecto cita posturas disidentes minoritarias de la Asamblea Constituyente de 1949, sin citar los criterios que prevalecieron por amplia mayoría. Por ejemplo, citan criterios minoritarios de don Luis Dobles Segreda, sin contexto y sin hacer referencia al texto final del criterio mayoritario, que don Fernando Baudrit sintetizó de la siguiente forma:

(...) **Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros.** La educación primaria o secundaria no corren ningún riesgo. En cambio, la situación de la Universidad es bien distinta. **Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado.** Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo. Ya se tramaba, en este mismo recinto, y por el último Congreso en ese sentido. Hasta se barajaban los nombres de las personas que nos iban a sustituir, en la dirección de la Universidad. ¿Quién nos asegura que en el futuro no podría presentarse una situación parecida? **Precisamente para evitar que esto pueda llegar a presentarse, es necesario, indispensable, dotar a la Universidad de Costa Rica de una auténtica independencia administrativa, docente y económica.**(...)

El diputado Fournier también realizó manifestaciones que plasman el espíritu de la Constituyente en la redacción final de estos artículos:

**(...) no es posible condenar a nuestra Universidad a acudir año con año a los políticos, en demanda de sus rentas. Si así fuera, la estaríamos condenando a una asfixia segura, ya que, al no contar con la autonomía económica indispensable, la Universidad estará a merced de los políticos, según que los satisfaga o no el ambiente universitario.** (Asamblea Nacional Constituyente, Acta n.º 160 del 4 de octubre de 1949. Énfasis agregado)

También, se omite en su totalidad mencionar el debate legislativo de 1981 que antecedió a la aprobación del texto actual del artículo 85 de la *Constitución Política*.

## **El proyecto presenta problemas de conexidad**

Las modificaciones más significativas no se explican con claridad en la exposición de motivos. Por ejemplo, el proyecto es absolutamente omiso en explicar el fundamento jurídico que sustenta la creación del “Consejo de Coordinación”, especialmente cuando ya existe el órgano al que le pretenden asignar estas funciones en la figura del Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

# Articulado





## El proyecto deja en manos del Poder Ejecutivo su reglamentación, sin participación de las universidades.

El proyecto de ley pretende regular varias materias relacionadas con las universidades públicas sin éxito, dejando abierto el campo para que el reglamento que promulgue el Poder Ejecutivo aumente aún más la intromisión del presidente en el quehacer de las universidades en oposición a las disposiciones constitucionales. Entre estos vacíos destacan los siguientes:

- No se define cómo funciona el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal.
- No se define cómo se negocia el FEES, pero habilita al Ejecutivo a reglamentarlo.
- No se establecen criterios para evaluar los indicadores para una eventual redistribución del FEES.
- No se define con claridad el mecanismo para dicha redistribución entre universidades, quedando a criterio del Poder Ejecutivo reglamentarlo y de su Consejo asignarlo.
- No se define cuál es el trámite o valoración de las “solicitudes de fondos” mensuales que se deben realizar al Banco Central.
- No se define la estructura o procedimiento a seguir con las “propuestas de planes quinquenales” que deben presentar las universidades públicas para financiar la oferta académica, los proyectos de investigación y acción social, así como otros rubros de la operación normal de la Institución.

Todas estas omisiones provocan una situación grave de **inseguridad jurídica** para las universidades, en caso de aprobarse este proyecto.

## El proyecto presenta serios problemas de constitucionalidad

### 1. Define un nuevo propósito para el FEES:

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 (sic).

Este es diferente al consagrado en el artículo 85 de la Constitución Política, ya que excluye áreas sustantivas de la Universidad Pública como la acción social e incluso pone en duda si se podrían pagar remuneraciones con fondos originados en el FEES. La Constitución ya define una finalidad para este fondo: dotar a las universidades públicas del patrimonio propio y del financiamiento necesario para cubrir sus gastos operativos y sus gastos de inversión, según se requiera para garantizar su buen desempeño.

2. Crea el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Estatal, integrado por 4 Ministerios y una representación de CONARE; es decir, pasaría a asumir funciones que corresponden constitucionalmente a las universidades. En una proporción 4 a 1, la participación de CONARE sería una ficción jurídica, ya que sería el Ejecutivo quien gestione las universidades públicas, contrario a las disposiciones constitucionales en materia de coordinación interorgánica. Ninguna institución con ningún grado de autonomía puede estar sometida jerárquicamente al Poder Ejecutivo (Sentencia Constitucional 18896-2014). La conformación puede cambiar, pero las funciones del órgano son inconstitucionales, pues eso equivaldría a vaciar de contenido su autonomía constitucional en aspectos medulares como la planificación, asignación y distribución de los recursos del FEES.

3. El artículo 3 establece que las universidades deberán hacer "Solicitudes de fondos", en lugar de cumplir con los giros en doceavos que estipula la *Constitución Política*. Esto es abiertamente contrario al artículo 85 de la *Constitución Política* e impide el buen funcionamiento de las universidades públicas en cuanto a su planificación a mediano y largo plazo.

4. La última oración del artículo 4 también establece que los "excedentes" del FEES deberán ser devueltos a Caja Única. La

Procuraduría General de la República ya se ha pronunciado sobre esta posibilidad, indicando que sería disponer de recursos del FEES para algo distinto a lo que constitucionalmente están asignados, por lo que resultaría inconstitucional esta medida (OJ-071-2000, Dictamen C-274-2006 y Sentencia de Sala Constitucional 5754-94). Además, debe considerarse que ahora la *Constitución Política* permite los presupuestos plurianuales, y que las universidades pueden utilizar el presupuesto de varios años para una inversión específica, siendo contraproducente girarlos a Caja Única en los términos que el Poder Ejecutivo reglamente.

**5.** Es una derogación tácita de normas legales y constitucionales previamente establecidas. Las funciones de coordinación, distribución y de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal fueron asignadas a CONARE mediante la Ley 6162 de 1977 y así se discutió en la reforma constitucional de 1981. Este proyecto de ley le da las mismas funciones a otro órgano, sin derogar la ley anterior. Además, por la naturaleza autónoma de las universidades públicas, esta integración no puede estar a cargo del Poder Ejecutivo (Sentencias Constitucionales 495-91, 1313-93, 13091-2008, 011473-2012 y 17098-2021). Este tema fue conocido por última vez en la discusión de la *Ley marco de empleo público*, en la cual se indicó lo siguiente:

**Lo cual, implicaría que un órgano del Poder Ejecutivo, como lo es Mideplan, le imponga a las Universidades Públicas la aplicación y ejecución de sus disposiciones, directrices y reglamentos, y en materias que son de resorte exclusivo ellas, vista su autonomía plena, como lo es la planificación.**

Con este nuevo proyecto de ley se pretende subordinar la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), la oferta académica, los proyectos de investigación y acción social a las decisiones del Poder Ejecutivo.

**6.** Las competencias de fiscalización que se pretenden asignar al Ejecutivo, a través del Consejo de Coordinación, genera una duplicidad con órganos como la Contraloría General de la República y la propia Asamblea Legislativa, encargada de ejercer control político sobre las instituciones públicas. Asimismo, existe ya un criterio de la Procuraduría General de la República sobre la imposibilidad de someter las universidades públicas a la evaluación del Poder Ejecutivo (C-125-2003).



7. La reforma Constitucional, dada a través de la Ley 6580, que reformó el texto constitucional para dar con la redacción actual del artículo 85, ya había descartado lo que el Ejecutivo propone. La redacción original planteaba que el FEES se administraría: “según la distribución que determine el cuerpo de coordinación entre la educación superior universitaria estatal **y los Poderes del Estado**”. Además disponía que “el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal, **de común acuerdo con el Poder Ejecutivo** preparará un *Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (...)*”.

Durante el debate legislativo se eliminaron ambas pretensiones, por ser contrarias al propósito de las universidades públicas según su concepción constitucional.

Por lo tanto, queda claro que la pretensión del Gobierno actual de incluir al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre la elaboración del Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES) y sobre la distribución de los recursos del FEES entre las universidades públicas (expediente 23.380) **expresamente fue descartada por el Poder Constituyente que aprobó la reforma al artículo 85 de la Constitución**. Los textos que proponían fórmulas similares al “Consejo de Coordinación” que se propone en este proyecto, con injerencia en la distribución del FEES, **expresamente fueron objetados y descartados**, lo que torna imposible cualquier pretensión de volver a introducir esta figura a través de una simple norma de rango inferior.

Al formar parte este tema de la discusión de una reforma constitucional en el 81, se convierte en una fuente de interpretación para dicho artículo, siendo parte del espíritu y finalidad de esta norma, que no puede ser contrariada por una de menor rango.

## Errores que muestran un desconocimiento de las universidades públicas y su quehacer

El proyecto muestra deficiencias propias de un desconocimiento absoluto del quehacer de las universidades públicas, especialmente su elemento multidimensional. En este sentido, se presentan los siguientes ejemplos:

**1.** Se omite la acción social como un eje sustantivo de las universidades públicas en su primer artículo. Consultado por el Semanario Universidad al respecto, el Ministerio de Educación Pública indicó que se trató de una “omisión involuntaria”.

**2.** Se desconoce la existencia de regulación previa en materia del FEES y la coordinación de la Educación Superior como la Ley 6162 de 1977 y la reforma constitucional dada por Ley 6580 en 1981. Estas pretensiones fueron ya conocidas y expresamente descartadas.

**3.** Se exige una planificación quinquenal de todos los proyectos de la Universidad, impidiendo una actualización constante según el contexto. Por ejemplo, no se habría podido llevar a cabo ninguna investigación sobre la pandemia en 2020 y 2021 debido a que no se previó al inicio del quinquenio.

**4.** Se desconocen las reformas ya realizadas por las universidades que han permitido garantizar la sostenibilidad de sus finanzas y eliminar el crecimiento inercial de la masa salarial.

**5.** Se somete a la Universidad Pública, en su totalidad, a la voluntad de un órgano controlado por el Poder Ejecutivo en una proporción de 5 a 1.

# Conclusión





El proyecto de ley denominado “*Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior*”, que se tramita bajo el expediente n.º 23.380, está redactado de forma improvisada y descuidada, carece de una adecuada técnica legislativa, presenta gravísimas incongruencias, omisiones y contradicciones que tornan inviable su aplicación. Además, se encuentra estructuralmente viciado de inconstitucionalidad, por violentar de forma evidente y grosera, en prácticamente la totalidad de su articulado, la autonomía universitaria y el diseño constitucional del FEES establecidos en los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política*.

Estas deficiencias e inconstitucionalidades son de tal magnitud que la sola presentación a la corriente legislativa de un proyecto con tales características constituye una agresión contra el Estado de Derecho, la institucionalidad democrática y republicana del país y el derecho humano fundamental a la educación.

Finalmente, se hace eco de las palabras que el propio Ministerio de Educación Pública le respondió al Semanario Universidad en octubre de 2022, cuando consultó si creían pertinente cerrar alguna carrera, sede o universidad pública:

**A las universidades es ‘a quienes corresponde determinar la pertinencia de su propio quehacer’, debido a la autonomía universitaria: ‘Las universidades pueden establecer sus planes, programas y presupuestos, entre otras facultades’.**

**Debido a todas las razones anteriormente expuestas, se recomienda rechazar la iniciativa propuesta en su totalidad.**

**El criterio completo adoptado por  
el Consejo Universitario se puede  
consultar a continuación:**



**UCR**

---