

**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONSTITUCIÓN:
ALGUNOS APUNTES DESDE LA JURISPRUDENCIA
DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA.**

Víctor Orozco S.

Recibido: 01-09-2018

Aceptado: 11-11-2018

SUMARIO

1. Introducción.

2. Objeto del derecho fundamental de autonomía universitaria: los supuestos español y argentino.

3. La autonomía universitaria como garantía institucional: El caso de Costa Rica.

4. Algunas sentencias emblemáticas de la Sala Constitucional de Costa Rica en materia de autonomía universitaria.

5. Conclusiones.

6. Bibliografía.

Victor Orozco S.

1. Introducción

En términos generales, el propósito de estas notas es desarrollar la configuración constitucional de la autonomía universitaria en la Constitución Costarricense de 1949, en concreto, en su artículo 84. Con ese fin, y desde una perspectiva analítica y comparada, se buscará señalar si corresponde dicha configuración con un derecho fundamental, inherente a todo ser humano en cuanto es titular de dignidad, o bien, si se ha realizado como una garantía institucional, a favor de la Universidad de Costa Rica y demás universidades estatales, a quienes, justamente, el Poder Constituyente originario les ha atribuido, como lo veremos infra, el más alto grado de autonomía con respecto a la Administración Central.

Pero esta discusión sobre el carácter de derecho fundamental o, de garantía institucional, de la autonomía universitaria no es propia del contexto costarricense, sino, más bien, del español, al que haremos referencia en esta oportunidad, a partir del contenido del artículo 27.10 de la Constitución Española de 1978¹. Tal vez para algunos esta discusión sea un tema insulso o estéril, pero si le ponemos atención, es fácil entender que tiene severas implicaciones prácticas, pues si clasificamos la autonomía universitaria como un derecho fundamental o, como una mera garantía institucional, así dependerá si es posible salvaguardar o tutelar, en el sistema de justicia constitucional costarricense, la autonomía universitaria, mediante un recurso de amparo, en los términos en que ha sido previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, o bien, por los otros mecanismos de control de constitucionalidad, o en la Jurisdicción ordinaria.

De este modo, y como se verá más adelante, al examinar los alcances del artículo 84 de la Constitución Política, nos decantamos por sostener que la autonomía universitaria constituye una garantía institucional, constitucionalmente contemplada para proteger la organización, el presupuesto y el funcionamiento de las universidades públicas, sin que por eso se configure esa autonomía como un derecho fundamental. Ciertamente, este tema está vinculado con la titularidad de los derechos humanos, frente al cual, es preciso sostener que no tiene, la Universidad de Costa Rica, ni las demás universidades públicas, un derecho fundamental a su autonomía que sea susceptible de tutela vía recurso de amparo. Los que sí constituyen derechos fundamentales son el derecho a la educación de los alumnos de estas universidades y la libertad de cátedra de su profesorado, cuyo objeto

¹ Esta norma establece. “Artículo 27 (...) 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

de protección supone un contenido distinto, que no cabe asimilar a la autonomía universitaria, aunque en ocasiones van de la mano.

2. Objeto del derecho fundamental de autonomía universitaria: los supuestos español y argentino

Como lo expone EMBID IRUJO, con la configuración constitucional de la autonomía universitaria, como derecho fundamental, en el artículo 27.10 de la Constitución Española de 1978 y la sentencia del Tribunal Constitucional No. 26/1987, de 27 de febrero, este tema ha sido uno de relativo éxito entre la doctrina española, en el cual existe una vinculación muy fuerte con la Jurisprudencia de este Tribunal².

Cabe mencionar que la discusión relativa al carácter de garantía institucional, o de derecho fundamental, de la autonomía universitaria, en la doctrina española, antes de la sentencia del Tribunal Constitucional No. 26/1987, tuvo severas consecuencias prácticas, debido a que, en el supuesto español, si la consideramos de un modo la libertad de configuración del legislador es mayor a la que se produce si concebimos la autonomía universitaria como derecho fundamental³. En Costa Rica, como lo veremos más adelante, a partir de las diversas disposiciones de la Constitución Política de 1949 se desprenden tres tipos de autonomías a favor de las entidades descentralizadas, en orden ascendente en relación con el mayor grado de independencia: una, la de los artículos 188 y 189 del Texto Fundamental⁴, a favor de una serie de entidades; la segunda, la de los artículos 73 y 74 de la Constitución⁵, a favor de la Caja Costarricense de

2 Véase Embid Irujo, A., La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria. En *Autonomías*, núm. 17, diciembre de 1993, Barcelona, pág. 10.

3 Ver Olivier Araujo, J., Alcance y significado de la “autonomía universitaria”, según la doctrina del Tribunal Constitucional, *Revista de Derecho Público*, núm. 33. 1991, Madrid, págs. 79-81.

4 Estas normas establecen: “ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión” y también “ARTÍCULO 189.- Son instituciones autónomas: 1) Los Bancos del Estado; 2) Las instituciones aseguradoras del Estado; 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros”.

5 El artículo 73 de la Constitución Política de la República de Costa Rica estipula: “ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados

Víctor Orozco S.

Seguro Social y, la tercera y más potente, la que la Constitución atribuye a las universidades en su artículo 84⁶. De modo que la garantía institucional de que gozan las universidades en el contexto costarricense, como se expondrá *infra*, incluso excluye a la legislación.

En todo caso, es preciso señalar que esa distinción entre garantía institucional y derecho fundamental muchas veces no es tan nítida e incluso es posible encontrar ejemplos en que verdaderas garantías institucionales, como el principio de laicidad que hemos desarrollado en otras investigaciones, también se corresponde como un derecho fundamental, aunque no siempre. En este orden de ideas, como lo expone OLIVIER ARAUJO:

“Cuando el Tribunal Constitucional se enfrenta a la disyuntiva de definir la autonomía universitaria como un derecho fundamental o como una garantía institucional, lo primero que hace, tras recordar que no es una disquisición teórica sino que tiene importantes consecuencias prácticas, es relativizar la opción. En efecto, a juicio del Tribunal “lo primero que hay que decir es que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales de nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo, la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales. Ahora bien –sigue diciendo el Tribunal Constitucional–, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental”. Ésta es, por tanto, y al margen de ciertas ponderaciones previas y de algún voto particular discrepante, la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto, la autonomía universitaria es un derecho fundamental”⁷.

en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales”.

6 Esta norma establece: “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.”

7 Véase Olivier Araujo, J., Alcance y sig..., op. cit., pág. 83-84.

Asimismo, es preciso mencionar que, en el contexto español, el tema de la autonomía y enseñanza universitaria ha sido objeto de controversia, en cuanto a si se trata de una competencia estatal o de las comunidades autónomas. Al respecto, EMBID IRUJO sostiene que: *“es algo ciertamente importante tanto desde el punto de vista de la configuración general de la enseñanza en nuestro país como, también, de la permanente reacomodación de papeles entre el Estado y las C.C.A.A., que es signo distintivo de la dificultosa construcción del Estado de las Autonomías”*⁸.

Por su parte, en el contexto argentino, SILVA TAMAYO expone como la autonomía universitaria es concepto clave en la historia institucional que deriva de los postulados de la reforma universitaria de 1918. Según este autor, esta reforma fue el producto de una rebelión de los estudiantes que bregaban por una renovación de los métodos de enseñanza, la participación de los alumnos en los órganos de gobierno y el libre acceso a la docencia de educadores que no pertenecieran a las familias aristocráticas y tradicionales. De esta manera, se quiso romper con el añejo modelo conservador que había caído en decadencia con la aprobación de la Ley Electoral de 1912: *“más conocida como Ley Sáenz Peña, que instauró el voto universal, secreto y obligatorio”*⁹. El epicentro del conflicto se dio en la Universidad de Córdoba, la más antigua de las casas de estudio argentina, y poco a poco se fue prolongando por todo el territorio.

En la actualidad, la autonomía universitaria ha sido proclamada en el artículo 75, inciso 19) de la Constitución Nacional, que estipula lo siguiente: *“Artículo 75- Corresponde al Congreso: 19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la pro-*

8 Véase Embid Irujo, A., La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas, *Revista de Administración Pública*, núm. 146. Mayo-agosto, Madrid, 1998, pág. 3.

9 Ver Silva Tamayo, G., La autonomía universitaria después de la reforma constitucional de 1994, *Documentación Administrativa*, No. 267-268 (septiembre 2003-abril 2004), Buenos Aires, págs. 217-218.

Víctor Orozco S.

moción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”. A lo anterior, es preciso agregar, de acuerdo con SILVA TAMAYO, la configuración de índole legislativa que supone la Ley de Educación Superior, No. 24521, que proclama la autonomía académica institucional de las universidades y su correlativa y necesaria autarquía económica-financiera. Al respecto, el mismo autor comentaba como dicha normativa constitucional, pese a encontrarse en la parte orgánica de la Constitución, se encuentra íntimamente vinculada con la parte dogmática, es decir, con el sistema de derechos y garantías, la cual está habilitada para dictar sus propios estatutos, sin necesidad de ratificación ulterior de ninguna especie, salvo la del Legislador, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, plasmada, al efecto, el fallo dictado en el caso “Monges, Analía c/ Universidad de Buenos Aires, LL. t. 1997-C”¹⁰.

De lo anterior se deduce que si bien, en los contextos español y argentino, la doctrina coincide en concebir la autonomía universitaria como derecho fundamental más que como garantía institucional, en el caso costarricense la connotación de dicha autonomía es más amplia y profunda que en las dos primeras, en la medida en que no está vinculada al legislador, como sí lo está en Argentina y en España, como se expuso *supra*, A continuación vamos a examinar el caso tico, donde la autonomía universitaria puede ser entendida, a nuestro juicio, como una garantía institucional.

3. La autonomía universitaria como garantía institucional: El caso de Costa Rica

Tras analizar la configuración de la autonomía universitaria en la Constitución Política, fácilmente la podemos concebir como una garantía institucional, del más alto rango, a favor de las universidades públicas. Particularmente ilustrativa es la sentencia No. 1993-01313, de las 13:54 hrs. de 26 de marzo de 1993, en que se dijo lo siguiente:

10 Silva Tamayo, G., *La autonomía universitaria* ..., op. cit., págs. 225-226

*“VI.-SIGNIFICACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA.- Expuesto lo anterior resulta necesario hacer algunas precisiones. Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las **Universidades del Estado están dotadas 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.** Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; **que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están possibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.** La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el “sistema de libertad”, además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La an-*

Víctor Orozco S.

terior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.-

Por su parte, en la sentencia No. 3814-97 de las 19:00 hrs. de 2 de julio de 1997, la Sala Constitucional consideró lo siguiente, con respecto a la garantía institucional de la autonomía universitaria:

*“... 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.” Estima la Sala, al igual que lo ha hecho en otras oportunidades, que la Universidad de Costa Rica mediante la potestad otorgada por las normas constitucionales, **esta facultada para establecer los parámetros de ingreso, de acuerdo con las necesidades actuales y potenciales del país, las prioridades institucionales y su capacidad de operación, eliminando cualquier medida arbitraria que lesione los derechos consagrados en nuestro texto constitucional.** De acuerdo, con la jurisprudencia de la Sala Segunda Penal, N° 273 de las 10:15 horas del 1 de abril de 1975, “Los tribunales de justicia no tienen facultades legales para determinar el número de estudiantes que deban ser admitidos en la Universidad de Costa Rica, y menos indicar en forma concreta quiénes deban serlo;...” En virtud de lo anterior, la facultad de los órganos jurisdiccionales, en este caso **la competencia de la Sala Constitucional, no puede intervenir en la autonomía funcional de la Universidad, salvo cuando las autoridades universitarias, violen con sus disposiciones y normas la Constitución.** A criterio de la Sala, en el caso en cuestión, el derecho a la educación, no se restringe, en virtud de las disposiciones emanadas por las autoridades de la Institución recurrida, porque en sí, lo que pretenden es mejorar el rendimiento académico de los estudiantes que aspiran graduarse en una carrera universitaria, además, dichas disposiciones y normativas buscan como fin, cumplir con la necesidad de profesionales cada vez más preparados y capaces, y que para optar por una carrera deben concursar, cumpliendo anticipadamente con los requisitos solicitados, así obtengan su lugar en la lista de admitidos para la misma, deben concursar por motivo de que la capacidad de estructura e infraestructura de la Universidad de Costa Rica es limitada y no pueden aceptar todos los estudiantes.” (El resaltado no pertenece al original).*

De esta forma, en razón de la autonomía universitaria de que gozan las Universidades, es posible que estas entidades puedan auto-regularse y auto-organizarse, con los límites que se desprenden del Derecho de la Constitución. Se trata, entonces, del más alto rango de autonomía, que se puede oponer incluso frente a la legislación. Lo anterior, sin embargo, no debe ser entendido en el sentido que la autonomía universitaria constituye un verdadero derecho fundamental, primero porque las Universidades, como sujetos de derecho público, carecen de estos derechos, aunque sí de derechos subjetivos que pueden hacer valer ante la Jurisdicción ordinaria. También se puede defender la autonomía universitaria, como garantía institucional de índole constitucional, mediante los diversos mecanismos de control de constitucionalidad, que establece la normativa procesal que regula la Sala Constitucional.

4. Algunas sentencias emblemáticas de la Sala Constitucional de Costa Rica en materia de autonomía universitaria

Tras 28 años de funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica es posible referir las siguientes sentencias emblemáticas del Tribunal Constitucional en materia de autonomía universitaria, en estricto orden cronológico:

- La sentencia No. 2004-998, de las 14:35 hrs. de 4 de febrero de 2004, en que se resolvió un recurso de amparo por dos personas menores de edad contra la Universidad de Costa Rica, quienes se mostraban disconformes con el procedimiento empleado por la entidad universitaria recurrida en lo que atañe a la admisión a carrera de esas estudiantes. Lo anterior, por cuanto, no podían matricular el bloque de humanidades que corresponde a los alumnos de primer ingreso, porque no habían sido admitidos en ninguna carrera. Tras valorar los argumentos empleados por la parte actora, la Sala Constitucional desestimó el recurso de amparo, con arreglo a la siguiente argumentación: *“Esta Sala en reiterados pronunciamientos ha señalado que el hecho de que los estudiantes que pretenden ingresar a un centro de estudios universitarios tengan que concursar por un cupo de acuerdo a las normas y disposiciones de la institución y su capacidad no lesiona el derecho a la educación de los solicitantes (sentencia 3814-1997 de las 19:00 horas del 2 de julio de 1997). Asimismo, en el fallo 2004-00995 de esta misma fecha consideró este Tribunal que la universidad recurrida es competente para fijar los criterios de admisión y el método para establecer, de acuerdo a estudios técnicos de factibilidad, absorción y demanda de mercado, el número de cupos en cada carrera y la nota mínima de ingreso a ella. El hecho de que las am-*

Víctor Orozco S.

paradas no obtuvieran el puntaje necesario para ingresar a la carrera de su interés, y por ello no pueden cursar el bloque de humanidades en el centro de estudios, no viola sus derechos fundamentales, ni puede esta Sala revisar los criterios de selección establecidos. Tampoco se evidencia discriminación alguna en contra de las recurrentes pues el sistema que objetan es de alcance general, es decir todos los estudiantes deben aplicar en dos carreras de su elección. Tampoco el hecho de que estudiantes con nota menor a la suya hayan podido ingresar a carrera porque la nota mínima de ingreso no es la misma para todas las carreras, toda vez que ésta depende del número de postulantes, de qué tan alta sea la nota de admisión de éstos a la Universidad, y de la disponibilidad de cupos que la institución recurrida puede ofrecer en cada carrera. Por lo expuesto, el amparo debe ser rechazado por el fondo, como se dispone”

- La sentencia No. 2007-1243, de las 16:07 hrs. de 31 de enero de 2007. En esta decisión la Sala Constitucional conoció el recurso de amparo planteado por un particular, que se mostrada inconforme con el resultado de su examen de admisión, que resulta insuficiente con respecto al corte de la carrera de Ciencias Políticas, razón por la que no podía ser admitido. De esta forma, al valorar los argumentos formulados por la parte actora, el Tribunal Constitucional reiteró el criterio sostenido en la decisión No. 2004-998, de las 14:35 hrs. de 4 de febrero de 2004 y rechazó por el fondo el recurso.

- La sentencia No. 2007-8120 de las 16:46 hrs. de 12 de junio de 2017. En este caso se conoció el recurso de amparo promovido por varios estudiantes contra el Instituto Tecnológico de Costa Rica, quienes alegaron que, en el año 2003, iniciaron la carrera de Diplomado en Electrónica en la institución recurrida, con la intención de, una vez obtenido el grado de Diplomado, podrían continuar con el plan de carrera o Programa de Bachillerato/Licenciatura en Ingeniería Electrónica en la misma institución, tal y como se les informó por los funcionarios encargados, y como se venía haciendo con los estudiantes. No obstante lo anterior, en sesión ordinaria No. 2411, artículo 14, de 7 de abril de 2005 y el memorando Vida-996-2005 de 27 de octubre de 2005, el Consejo Institucional de la institución recurrida resolvió y acordó fijar un límite de cuatro cupos por año para ingresar a la carrera de Ingeniería en Electrónica de aquellos estudiantes provenientes del programa de Diplomado. Sostienen que dicho cambio es arbitrario, repentino y sin comunicación previa, por lo que contraviene lo preceptuado en el artículo 31 del Reglamento de Administración del Instituto Tecnológico de Costa Rica y sus Reformas y, consecuentemente, violenta el principio de buena fe y derechos adquiridos de los estudiantes que venían cursando la carrera. Tras analizar dichos argumentos, la Sala Constitucional desestimó el recurso de amparo, habida cuen-

ta que los estudiantes deben someterse a las disposiciones académicas del centro de estudios de su interés y no se les ha negado la posibilidad de matricular el bachillerato y la licenciatura en ingeniería.

- La sentencia No. 2008-13091 de las 09:34 hrs. de 29 de agosto de 2008, en la cual la Sala Constitucional, tras potenciar la autonomía universitaria de que gozan estas entidades declaró sin lugar un recurso de planteado por un estudiante al cual se le negó la posibilidad de matricular un curso luego de haberlo retirado, con el argumento que reglamentariamente su pretensión no era procedente.

- La sentencia No. 2009-7170 de las 19:27 hrs. de 30 de abril de 2019, se trata de los recursos de amparo acumulados tramitados bajo los expedientes N°09-005001-0007-CO y N°09-005085-0007-CO interpuestos, el primero, por la Rectora de la Universidad de Costa Rica, Yamileth González García, cédula de identidad N°2-246-555 y el segundo, por Dunia Fernández Rojas, cédula de identidad N°1-1102-738 y Silas Martínez Sancho, cédula de identidad N°1-559-032, contra la Municipalidad del Cantón de Montes de Oca. En este recurso de amparo se cuestiona el contenido del oficio D-ALC 439-2009, suscrito por el Alcalde Municipal del Cantón de Montes de Oca, en cuya virtud se le ordena a la Universidad de Costa Rica obtener un permiso por parte de la corporación recurrida para realizar la “Expo UCR”. Esta situación, según las recurrentes, es ilegítima y lesiona la autonomía universitaria de que goza la entidad recurrida, así como los derechos de quienes participan en esta actividad académica. En este orden, aunque en dicho proceso bien se puede cuestionar la legitimación que ostenta la Rectora de la Universidad de Costa Rica para promover un recurso de amparo en defensa de la autonomía universitaria, en dicho pronunciamiento el Tribunal Constitucional dejó claro lo siguiente: *“se estima que la Rectora de la Universidad de Costa Rica, Yamileth González García, goza de legitimación para promover este recurso jurisdiccional, pues en realidad se apersona al proceso en defensa de los derechos fundamentales y los intereses de los estudiantes universitarios y docentes que participan en la actividad “Expo UCR”, más que en defensa de la autonomía universitaria en materia de gobierno, que ciertamente disfruta la Universidad de Costa Rica, de acuerdo con los derechos protegidos en los artículos 84 a 86 de la Constitución Política. De lo anterior se deduce que comparte un interés corporativo que, al menos, la faculta para interponer el amparo. Sobre el tema, la Sala Constitucional en la sentencia N°2665-94 de las 15:51 hrs. de 7 de junio de 1994, señaló: “Debe señalarse en primer lugar, que la Sala únicamente ha rechazado por los motivos dichos el recurso de amparo a los órganos y entes públicos de carácter “fundacional”, no a las personas jurídicas colectivas, entre ellas las públicas de carácter “corporativo”, es decir, aquellas que tienen*

Víctor Orozco S.

*“base asociativa”, en términos de una población capaz de generar intereses materiales propios incluso contradictorios con los del Estado. Todo el derecho de los Derechos Humanos está fundado sobre la idea de que éstos últimos, como inherentes a la dignidad intrínseca de la persona humana, para decirlo en términos de la Declaración Universal, son atributos del ser humano, de todo ser humano en cuanto tal, anteriores y superiores a toda autoridad, la cual, en consecuencia, no los crea, sino que los descubre, no los otorga sino que simplemente los reconoce, porque tiene que reconocerlos. De allí que solamente el ser humano, de carne y hueso, pueda ser el verdadero titular de esos derechos; o, para decirlo en los términos del artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”. La Sala, la doctrina y la jurisprudencia comparada ha venido reconociendo, ya que no la titularidad de los derechos fundamentales, reservado, como se dijo, al ser humano como tal, sí la legitimación de las personas jurídicas colectivas para recurrir en amparo “vicariamente”, es decir, en la medida en que representen los intereses y derechos de sus miembros. De la misma manera, debe reconocerse la legitimación de las personas públicas corporativas en tanto y en cuanto actúen vicariamente en el amparo derechos o libertades fundamentales de sus miembros, no, desde luego, los suyos propios: se repite, sólo las personas físicas tienen existencia y entidad sustanciales por sí mismas, más allá de la sociedad y del Estado; las personas jurídicas colectivas son creación de éste y no pueden ostentar frente a él derechos intangibles, como son, por definición, los fundamentales protegidos por el amparo.” Es innegable, entonces, la legitimación de la Rectora de la Universidad de Costa Rica para promover el amparo. De igual modo, es admisible el recurso en lo que atañe a las recurrentes Dunia Fernández Rojas, y Silas Martínez Sancho, quienes igualmente comparten el interés de velar por el goce oportuno de los derechos de quienes participan en esa feria, razón por la cual también se les tiene como actoras”. De esta forma, al conocer por el fondo el recurso, el Tribunal Constitucional, una vez analizado el contenido del oficio cuestionado frente a los artículos 84 a 86 de la Constitución Política, dedujo que la situación impugnada era ilegítima y lesionaba la autonomía en materia de gobierno de que goza la Universidad de Costa Rica, la cual lógicamente la habilita para desarrollar dentro de su campus universitario todas las actividades académicas que estime necesarias para satisfacer en forma plena los cometidos que le ha asignado la Constitución, sin necesidad de requerir una autorización por parte de la Corporación accionada o una licencia, como lo es en la especie la *Expo U.C.R.*, en cuanto se trata de una actividad que se ajusta, estrictamente, dentro los fines que la Constitución Política le ha atribuido a estas entidades universitarias. De lo anterior también se desprende, con toda claridad, que el contenido del oficio aludido también vulneraba los derechos fundamentales de*

los docentes y los alumnos universitarios que tenían interés de participar en esa feria, particularmente su derecho a la educación, razones por las cuales lo procedente es declarar con lugar los amparos, anulándose el oficio ALC- 439-2009 de 20 de marzo de 2009. En este pronunciamiento, justamente, se pone de manifiesto que, en ocasiones, la autonomía universitaria va de la mano con otras garantías o derechos fundamentales, como son el derecho a la educación y la libertad de cátedra, los cuales sí son susceptibles de tutela y protección vía recurso de amparo. Nótese que en este caso es la situación de los educandos, afectados por el acto emitido por la Corporación Municipal, la que origina la estimatoria del amparo, y no la autonomía universitaria por sí misma, aunque sí es tratada por la Sala en dicha sentencia, habida cuenta que no se puede concebir, a partir de la configuración constitucional del artículo 84, un derecho fundamental a la autonomía universitaria, sino una verdadera, real y efectiva garantía institucional.

- La sentencia No. 2010-7913 de las 10:32 hrs. de 30 de abril de 2010. Se trata de un recurso de amparo planteado por un estudiante contra el Departamento de Registro de la Universidad Nacional, quien alega que tras haber retirado, en forma voluntaria, el curso MAB306, Introducción a la Informática, por razones personales, horas después, solicitó que se dejara sin efecto esa gestión y se le incluyera, nuevamente, en el curso indicado. No obstante, el Departamento de Registro de ese centro de enseñanza, rechazó esa solicitud, lo cual estima lesivo de su derecho a la educación, sobretodo, porque alega que no podrá matricular otros cursos en el próximo semestre. En el informe rendido bajo juramento, el Director del Departamento de Registro de la Universidad Nacional manifestó que el 10 de marzo a las 23:39 horas, el recurrente solicitó el retiro justificado —vía Internet— del curso NRC 41580 MAB306-02, el cual le fue aprobado por el Departamento de Registro. Agregó que se trató de un acto voluntario del recurrente y que, de acuerdo con la normativa vigente, concretamente, el Reglamento General de los Procesos de Enseñanza y Aprendizaje de la UNA, el retiro justificado es un derecho que tiene el estudiante para que de manera voluntaria y dentro de los plazos definidos por la Universidad, se retracte de la matrícula efectuada de uno o varios cursos. Así, dado que, los plazos establecidos en el calendario universitario para realizar el procedimiento de matrícula son de acatamiento obligatorio, al amparado se le denegó su solicitud para que se le permitiera, nuevamente, matricular el curso en cuestión, tal y como consta en el oficio No. DRD-888-2010 de 19 de marzo de 2010 (folio 108). Al respecto, consideró la Sala que, en el presente asunto no se está ante una situación que amerite tutela constitucional. En efecto, el rechazo impugnado no es arbitrario o ilegítimo sino que tiene fundamento en lo dispuesto en el Reglamento General de los Procesos de Enseñanza y Aprendizaje de la UNA en cuanto al proceso de matrícula. La Universidad Na-

Víctor Orozco S.

cional, precisamente, en el ejercicio de su autonomía universitaria, está legitimada para hacer cumplir a los estudiantes los requisitos administrativos que estime pertinentes, incluidos, aquellos relacionados con la matrícula. De este modo, si el amparado, por las razones que sean —aún cuando éstas resulten justificadas— gestionó, en forma libre y voluntaria, el retiro de un curso, no puede pretender que se le exceptúe del cumplimiento de la normativa vigente y se le permita matricular, nuevamente, esa materia, lo que, incluso, podría transgredir el principio de igualdad, también de raigambre constitucional. Recuérdese que el derecho a la educación, como cualquier otro, no es absoluto sino que está sometido a ciertos límites y al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los educandos, entre los que destacan, aquellos relacionados con los trámites de matrícula. Bajo este orden de consideraciones, la Sala Constitucional concluyó que la decisión de la autoridad recurrida no resulta lesiva del derecho a la educación del recurrente y, por ende, desestimó el recurso planteado.

- La sentencia No. 2016-18087 de las 11:10 hrs. de 7 de diciembre de 2016, que corresponde a la acción de inconstitucionalidad formulada por la Jefa de la Oficina de Recursos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia, contra el inciso ch2), del artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Universidad Estatal a Distancia, Reglamento de 3 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 de 20 de octubre de 2000. La norma se impugna en cuanto establece como función del Consejo Universitario de la UNED, nombrar a los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas por plazos definidos de seis años y no a plazo indeterminado. Estima que dicho ordinal presenta, concretamente, los siguientes vicios de inconstitucionalidad: a) Violación al principio de estabilidad laboral de los servidores públicos consagrado en el ordinal 192 de la Carta Política; b) quebranto al principio de reserva de ley, dado que, toda excepción realizada a los funcionarios públicos del régimen estatutario del empleo público plasmado en la Constitución Política, debe estar dispuesta mediante una ley formal aprobada por la Asamblea Legislativa y no a través de un estatuto orgánico como es el de la UNED y c) vulneración al principio de igualdad estatuido en el ordinal 33 de la Carta Magna, ya que, a diferencia de lo que ocurre con todos los funcionarios públicos —quienes están protegidos por la estabilidad laboral—, la norma en cuestión preceptúa que los Directores y Jefes de las Unidades Administrativas de la UNED sean nombrados por plazos fijos. En esta sentencia se dejó claro que: *“La autonomía plena o del tercer grado reconocida a las universidades públicas en el ordinal 84, párrafo 1º, de la Constitución tiene, también, límites infranqueables, de modo que no puede entenderse, bajo ningún concepto, como un concepto jurídico indeterminado que habilite de manera indeterminada y abierta a los centros de enseñanza superior universitaria. La auto-*

nomía es una noción del Derecho Administrativo constitucional que, obviamente, debe entenderse dentro de las coordenadas del Estado Constitucional de Derecho. Ciertamente, como lo ha afirmado reiteradamente este Tribunal tal autonomía universitaria les habilita para dictar sus propias normas jurídicas fundamentales de organización. Empero, no puede extralimitarse tal potestad, puesto que, sin duda alguna, se encuentra limitada por el propio Derecho de la Constitución, esto es, los valores, principios, preceptos y jurisprudencia constitucionales. Las universidades ciertamente gozan de autonomía, pero no de soberanía, la soberanía, únicamente, la tiene el propio Estado. No puede entenderse, so pena de fragmentar la soberanía, que las universidades se pueden constituir en especie de micro-estados dentro del propio Estado costarricense. No cabe la menor duda que las universidades públicas al ejercer su autonomía, también, están sujetas a los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales que los interpretan. Las universidades no pueden abstraerse del Derecho de la Constitución o del orden constitucional. Dentro de los límites infranqueables de la autonomía universitaria destacan, obviamente, los derechos fundamentales y humanos que son de aplicación directa e inmediata y que, desde luego, vinculan a todos los poderes públicos, incluidas, desde luego las universidades. Los derechos fundamentales y humanos que dimanar de la dignidad de la persona son la base del entero ordenamiento jurídico, por consiguiente cualquier regulación, incluso la emitida en el ejercicio de la autonomía plena o universitaria debe respetarlos y procurar su goce efectivo”. De esta forma, la acción de inconstitucionalidad fue estimada y se declaró la inconstitucionalidad de la normativa impugnada por vulnerar el derecho a la estabilidad laboral.

- La sentencia No. 2017-14271 de las 09:15 hrs. de 6 de septiembre de 2017, en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 51 del Reglamento General del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica. En esa ocasión la parte actora alegó que la norma impugnada es ilegítima y vulnera el bloque de regularidad constitucional y convencional, habida cuenta que supone el dictado de una sanción desproporcionada en su contra, en cuanto involucra, por un lado, la separación del programa de posgrado y, por otro, la pérdida de su empleo y la obligación de pagar el fondo de retención social, cuando un estudiante a nivel de grado, al contrario, puede repetir la asignatura hasta aprobarla. En suma, considera vulnerados los principios de razonabilidad y proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, certeza jurídica y non bis in ídem. Esta acción fue desestimada, habida cuenta que en una ocasión anterior la Sala Constitucional ya había avalado la regularidad constitucional de esa normativa.

Víctor Orozco S.

- La sentencia No.2018-2676 de las 09:15 hrs. de 16 de febrero de 2018, en el cual la recurrente objetó las metodologías seguidas por la UCR para establecer las notas o puntajes mínimos de ingreso a las carreras que imparte. Claramente, la Sala no puede hacer las veces de contralor de la legalidad de las actuaciones o resoluciones de dicha casa de estudios superiores y tampoco puede reemplazarla en la gestión de sus competencias, a efecto de determinar qué procedimientos debe seguir en ese sentido, no solamente porque ello es una labor que requiere analizar criterios técnicos, de legalidad, oportunidad y conveniencia, sino también porque las universidades públicas, en ejercicio de su autonomía política, definen sus propias reglas de admisión. Con sustento en lo dicho se declaró sin lugar el recurso.

5. Conclusiones

En estas líneas hemos desarrollado la configuración constitucional de la autonomía universitaria, sus alcances y sus límites, a partir de lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política. También hemos comentado algunas decisiones emblemáticas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, aunque sin ánimo de hacer una revista exhaustiva. En este orden, debemos insistir acerca del carácter de garantía institucional que reviste la autonomía universitaria, en el mayor grado, en el ordenamiento jurídico costarricense. Es decir, se trata del más alto rango posible de autonomía, aunque los órganos que disfrutaban esas competencias deben observar, en todo momento, las diversas disposiciones constitucionales y los derechos que tanto la Constitución, como los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos, informan o proclaman.

También nos parece correcto que, en muchas ocasiones, el carácter de garantía institucional de la autonomía universitaria va acompañada del goce de otros elementos como la libertad de cátedra y el derecho a la educación, los que sí constituyen derechos fundamentales, susceptibles de tutela por la vía del recurso de amparo. Mucho queda por desarrollar en ese ámbito.

6. Bibliografía

- Embid Irujo, A., La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas, *Revista de Administración Pública*, núm. 146. Mayo-agosto, Madrid, 1998, pág. 3.

- Embid Irujo, A., La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria. En *Autonomías*, núm. 17, diciembre de 1993, Barcelona.

- Olivier Araujo, J., Alcance y significado de la “autonomía universitaria”, según la doctrina del Tribunal Constitucional, *Revista de Derecho Público*, núm. 33. 1991, Madrid, págs.

- Silva Tamayo, G., La autonomía universitaria después de la reforma constitucional de 1994, *Documentación Administrativa*, No. 267-268 (septiembre 2003–abril 2004), Buenos Aires.

Sentencias de la Sala Constitucional:

- Sentencia No. 2004-998, de las 14:35 hrs. de 4 de febrero de 2004.
- Sentencia No. 2007-1243, de las 16:07 hrs. de 31 de enero de 2007.
- Sentencia No. 2007-8120 de las 16:46 hrs. de 12 de junio de 2017.
- Sentencia No. 2008-13091 de las 09:34 hrs. de 29 de agosto de 2008.
- Sentencia No. 2009-7170 de las 19:27 hrs. de 30 de abril de 2019.
- Sentencia No. 2010-7913 de las 10:32 hrs. de 30 de abril de 2010.
- Sentencia No. 2016-18087 de las 11:10 hrs. de 7 de diciembre de 2016.
- Sentencia No. 2017-14271 de las 09:15 hrs. de 6 de septiembre de 2017.
- Sentencia No. 2018-2676 de las 09:15 hrs. de 16 de febrero de 2018.