



ACADEMIA DE LA RED INTERNACIONAL  
DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO EDUCATIVO

MEMORIAS DEL CONGRESO

**IX** CONGRESO INTERNACIONAL  
DE INVESTIGACIÓN EN  
DERECHO EDUCATIVO

I CONGRESO NACIONAL EN PERÚ

**CICNIDE**  
**2022**

Academia de la Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo

D.R. 2022 Universidad Autónoma de Chiapas

Difusión Digital

Cuarta Edición Octubre de 2022

COMITÉ EDITORIAL:

**Dr. Andrés Otilio Gómez Téllez**

**Dra. Marilú Camacho López**

**Dr. Rodolfo Humberto Ramírez León**

**Dra. Nancy Zárate Castillo**

Diseño, realización gráfica y formación de la Difusión Digital:  
*Martín Minaya Gamarra y Rodolfo Humberto Ramírez León*

**Academia de la Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo, Año 3, No. 4, Octubre de 2022**, es una publicación anual editada por la **Universidad Autónoma de Chiapas**, Boulevard Belisario Domínguez Km.1081, sin número, Colonia Terán, C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. Tels. (961) 67-153-22 y 61-780-00, [www.congresoderechoeducativo.unach.mx](http://www.congresoderechoeducativo.unach.mx), [riideoficial@gmail.com](mailto:riideoficial@gmail.com). **Editor Responsable: Dr. Rodolfo Humberto Ramírez León. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-101710464400-203, ISSN: 2448-511X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.** El responsable de la última actualización de este número es la **Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo y el Cuerpo Académico en Derecho Educativo y Orientación de la Facultad de Humanidades, C-VI, Dr. Andrés Otilio Gómez Téllez**, Calle Canarios S/N, Fraccionamiento Buenos Aires, Delegación Terán. C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. Octubre de 2022. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo. Fecha de la última modificación: 15 de diciembre 2022.



## LOS ATAQUES A LA AUTONOMÍA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COSTARRICENSE

Andrés Villafuerte Vega

Abogado; Asesor académico de la Vicerrectoría de Docencia, UCR;  
Presidente de RIIDE Costa Rica.

### Resumen

En esta ponencia se analizan las características de la Constitución Política como norma originaria, inaugural y fundamental del ordenamiento jurídico y, por ende, fuente de legitimidad y validez del Derecho Educativo; en relación con el modelo de educación y cultura superior propugnado por el texto constitucional. Asimismo, se analizan las conductas activas y omisivas que pueden atentar en contra de los principios de autonomía, independencia y libertad necesarios para el modelo universitario costarricense.

**Palabras clave:** *Supremacía constitucional, autonomía universitaria, libertad de cátedra, hacienda pública, modelo universitario, educación superior.*

### Introducción

La presente ponencia tiene como objetivo analizar el principio de supremacía constitucional y las implicaciones que ello representa en materia de aplicabilidad de las normas supremas contenidas en la Constitución Política; respecto del modelo de educación y cultura superior que propugna dicho texto normativo.

Como fuente originaria e inaugural del ordenamiento jurídico costarricense, la Constitución Política representa la norma de la cual emana la legitimidad y validez del Derecho Educativo; por cuya causa resulta imperante garantizar el respeto, aplicación y cumplimiento de los principios, fines y valores constitucionales definidos para el modelo universitario de educación y cultura superior.

A partir de esas premisas, se pretende examinar las conductas activas u omisivas del Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica que, en tesis de principio, se hipotetizan contrarias a las normas constitucionales en materia de educación superior.

## Contenido

### I. Premisa fundamental: El principio de supremacía constitucional y el peligro inminente de la letra muerta.

Durante el periodo comprendido entre mediados del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, el movimiento sociocultural de la Ilustración cuestionó los cimientos de las estructuras de poder imperantes en la época; hasta inspirar, por ejemplo, el desarrollo de eventos históricos trascendentales como la Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789).

Estos antecedentes constituyeron las bases de las democracias modernas en Occidente; dentro de lo cual, se exigió el sometimiento del gobierno al ordenamiento jurídico vigente, a partir de la promulgación de constituciones, estatutos, declaraciones y leyes validadas por mecanismos de legitimación popular.

A la luz de esta concepción, surge la teoría del *Estado de Derecho*, en cuyo sentido se se consolidan las doctrinas del poder limitado y de los derechos fundamentales; es decir, los principios meridianos por medio de los cuales las autoridades públicas se someten a un orden jurídico susceptible de control, dentro de un marco de competencias distribuidas entre órganos estatales, pero siempre inspirados por el respeto, tutela y/o prestación de los derechos fundamentales de todas las personas ubicadas dentro del territorio nacional (Hernández Rodríguez, 2022, pp.42-44).

El sometimiento del gobierno a un orden jurídico vigente fue el catalizador necesario para el desarrollo exponencial de las teorías sobre los sistemas de fuentes formales del Derecho y la fuerza coercitiva de las normas. A pasos considerables, los ordenamientos jurídicos de los Estados modernos fueron complejizando, transformando y sistematizando.

En esa línea, surge una teoría que, hoy día, resulta vital e imprescindible para la legitimidad de los Estados: el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución Política y, por consiguiente, del principio de supremacía constitucional.

La Constitución Política es la norma inaugural de todo el ordenamiento jurídico de un Estado, sobre la cual emana la validez de las normas subsecuentes (tratados, leyes, reglamentos, decretos y demás); así como la cúspide del sistema de fuentes formales del Derecho (Chinchilla Calderón, 2007, pp.13-14).

Debido a su jerarquía normativa e importancia axiológica como base fundamental del ordenamiento jurídico, la Constitución Política no representa un mero discurso programático sobre la estructura del Estado; sino que, por el contrario, ella está dotada de una serie de características vinculantes (supremacía, rigidez, obligatoriedad, imperatividad, coercitividad, exigibilidad y justiciabilidad) que garantizan su observancia, potencia y resistencia ante otros tipos de fuentes normativas (Orozco Solano, 2008, pp.60-62; Romero Pérez, 2016, pp.47-48).

Al respecto de la supremacía de la Constitución Política, se ha realizado la siguiente precisión:

*“La Constitución es más que la norma suprema del ordenamiento. Se trata, más bien, de un cuerpo normativo, que enuncia simultáneamente normas, principios y valores. (...) Esta ‘superlegalidad’ deriva del hecho de haber sido dictada por el Poder Constituyente, fundamento jurídico-político del Estado democrático”* (Hernández Valle, 2014, pp.121-122).

Dentro del sistema normativo costarricense, por ejemplo, la supremacía constitucional quedó manifiestamente plasmado en los artículos 1º del Código Civil y 6 de la Ley General de la Administración Pública.

Así pues, como fuente suprema de todo el ordenamiento jurídico, no sobra resaltar que la Constitución Política es la norma inaugural y fundamental sobre la cual reposa la validez del Derecho Educativo.

En este punto, debe recordarse que el Derecho Educativo es el régimen jurídico de la Educación (Arce Gómez, 2012, p.15), por cuya causa es posible sistematizar, jerarquizar y aplicar la legislación, jurisprudencia, principios y supuestos educativos relacionados con la operatividad orgánica y dogmática de los servicios de enseñanza. Al respecto, por ejemplo, se ha sostenido lo siguiente:

*“(...) el Derecho Educativo es el conjunto de normas, políticas públicas y principios jurídicos de los cuales emanan las regulaciones para orientar, ordenar y tutelar el quehacer y la gestión educativa. (...). Con todo ello, ese Derecho especializado representa la medida por medio de la cual el ordenamiento jurídico responde al fenómeno educativo, con el propósito de orientarlo hacia la persecución de los fines societarios. De esta manera, el Derecho Educativo pretende integrar las diversas manifestaciones del ámbito educacional; por lo que se constituye como el régimen jurídico de la Educación. (...). Las mencionadas manifestaciones del ámbito educativo varían según la forma que adopten los sistemas de enseñanza. Así, ese régimen jurídico puede responder a los diversos fenómenos educacionales, lo cual supondrá la ampliación de su objeto normativo. Por esa razón, el Derecho Educativo contiene*

*regulaciones transversales sobre cualquier temática relacionada con la Educación”*  
(Villafuerte Vega, 2022, p.89).

Por tratarse de una rama subespecializada del ordenamiento jurídico que pretende responder a un fenómeno particular de la amplia y dinámica social, bajo ninguna circunstancia, el Derecho Educativo podría ser desligado de la Constitución Política. Al contrario, aquel encuentra su validez y legitimidad en tanto se adecue a los principios contenidos en esa fuente originaria (Soria Verdera, 2014, p.83).

Ahora bien, a pesar de las características intrínsecas a la Constitución Política que fortalecen el principio de su supremacía, siempre existe el latente riesgo de la inaplicación.

En el devenir de las actividades civiles o públicas, pueden y, en efecto, han surgido conductas contrarias a los preceptos enunciados por la Constitución Política; lo cual, subsecuentemente, implica una aplicación de las normas supremas por acción u omisión (Patiño Cruz & Orozco Solano, 2011, pp.65-66).

Ante dichas conductas, entonces, resulta imprescindible la intervención de los órganos públicos encargados de controlar y garantizar la supremacía constitucional y el efectivo cumplimiento de las normas, principios y valores propugnados por la Constitución Política, a partir del principio de distribución de competencias que es propio del mecanismo de frenos y contrapesos de los sistemas democráticos modernos (Piza Escalante, 2004, pp.64-66).

No obstante, la previsión de mecanismos formales de control de constitucionalidad no implica que la ciudadanía, fuente de la soberanía popular, sea omisa en la vigilancia de las autoridades públicas, en aras de plantear las demandas y exigencias necesarias para garantizar el cumplimiento de los enunciados teleológicos, axiológicos y deónticos emanados desde el texto de la Constitución Política.

Al final de cuentas, los mecanismos formales e institucionales de control de constitucionalidad o, por su parte, las oportunidades de fiscalización y vigilancia ciudadana representan medios para garantizar la supremacía constitucional y, con ello, plantear esfuerzos concretos para que el riesgo latente de la *letra muerta* no recaiga sobre la Constitución Política.

## **II. Los principios constitucionales sobre la educación superior.**

En el segmento anterior, se pudo observar que los principios, fines y valores inferidos a partir del texto de la Constitución Política constituyen la fuente originaria e inaugural del

resto del ordenamiento jurídico. Particularmente, del contenido de las normas constitucionales depende la validez del Derecho Educativo; por cuya causa se debe garantizar que este se adecue a los preceptos constitucionales en materia de enseñanza y educación general.

Al analizar el contenido de la Constitución Política de la República de Costa Rica en materia de educación superior, es posible comprender algunos preceptos fundamentales que la norma suprema enmarca como fines organizativos y materiales para la enseñanza universitaria (Trejos Salas & May Cantillano, 2009, p.120).

Así, por ejemplo, a partir del Título VII de la Constitución Política, es claro que la Asamblea Nacional Constituyente propugnó un sistema de educación superior basado y protegido por los principios de independencia, autonomía y libertad; según se explica a continuación:

#### *La autonomía universitaria.*

Respecto de la autonomía universitaria, los artículos 84 y 88 de la Constitución Política establecen lo siguiente:

*“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. (...).*

*ARTÍCULO 88.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas”.*

A partir de las normas citadas, se ha entendido que las universidades públicas ostentan el grado superlativo de la descentralización administrativa; razón por la cual se excluyen de las potestades de dirección y jerarquía del Poder Ejecutivo y/o de las potestades del Poder Legislativo en materia organizacional (Hernández Valle, 2021, p.273).

Por ende, las universidades públicas tienen plena capacidad jurídica para darse una estructura y gobierno propios, dictar sus estatutos y reglamentos internos y desempeñar sus funciones con independencia, entendiéndose sin injerencias externas, en los ámbitos

político, académico, administrativo, financiero y organizativo (Arce Gómez, 2010, pp.93-94; Romero Pérez, 2010, pp.13-19).

En este punto, debe recordarse que la autonomía universitaria permite entender la valoración y priorización que una comunidad nacional asigna a la educación superior, en el marco de las relaciones Sociedad-Universidad (Villafuerte Vega, 2018, p.233-234).

En el caso particular de Costa Rica, ese valor intrínseco de las universidades estatales como garantes de la educación y la cultura superior quedó manifiestamente plasmado en la Constitución Política:

*“En Costa Rica se considera que la autonomía universitaria es esencial en la vida costarricense. Sin autonomía, la investigación sería instrumento del poder político, la libertad de pensamiento en las universidades estaría limitada si no del todo suprimida, la misión de las universidades de fortalecer la conciencia del pueblo y de ayudar a resolver los problemas fundamentales del país no se podrían cumplir. La Universidad es el campo propio para descubrir soluciones a toda clase de problemas, estudiar sus causas y señalarlas sin presiones políticas, lo que no se logra si no hay autonomía. Tienen las universidades la responsabilidad de preparar a los profesionales; y esa responsabilidad implica dar a la comunidad un ser humano técnicamente capaz y, además, sensible a los problemas de los otros seres humanos. Para alcanzar sus objetivos, la Universidad requiere la libertad de pensamiento y la independencia académica, organizativa y financiera necesarias para escapar a las influencias políticas o económicas”* (Esquivel Salas, 2014, p.363-364).

#### *La libertad de cátedra.*

Respecto de la libertad de cátedra, el artículo 87 de la Constitución Política establecen lo siguiente:

*ARTÍCULO 87.- La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.*

La libertad de cátedra es un derecho fundamental reconocido a favor del personal docente de las universidades públicas, por medio del cual se les garantiza la oportunidad de expresar sus opiniones profesionales, defender sus ideales académicos, transmitir sus conocimientos y compartir sus experiencias en investigación y extensión, sin injerencias o presiones externas (Hernández Valle, 2017, pp.354-356).

#### *La hacienda universitaria.*

Respecto de la hacienda universitaria, los artículos 84 y 85 de la Constitución Política establecen lo siguiente:



*“ARTÍCULO 84.- (...). El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.*

*ARTÍCULO 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. (...).”*

A la luz de las normas citadas, el Estado debe garantizar el financiamiento de las universidades públicas, a través de rentas fijas, estables y permanentes que integran el Fondo Especial de la Educación Superior. Con ello, se pretende que los centros de educación superior no dependan (mendiguen) de las disposiciones políticas y oscilantes de los grupos de poder ubicados en el Poder Ejecutivo o las mayorías parlamentarias en el Poder Legislativo; ni restrinjan su actividad a las líneas partidarias de gobiernos temporales, so pena de disminuir o perder la fuente de sus recursos económicos (Esquivel Salas, 2014, p.377-378).

En virtud de la autonomía universitaria, estos recursos son administrados, plena e independientemente, por las mismas universidades estatales, sin injerencia de presiones externas (Arce Gómez, 2010, pp.96-97).

### **III. Los ataques sistemáticos en contra de la educación superior costarricense.**

Los principios constitucionales que inspiran el modelo de educación superior, tal cual se encuentra contemplado y propugnado por el texto de la Constitución Política, actualmente se encuentran en constante ataque por parte del gobierno costarricense.

En cinco meses de haber asumido el poder, tras las elecciones de febrero y abril del año en curso, el Poder Ejecutivo ha manifestado tres conductas que, por acción, pretenden inaplicar las normas analizadas en los segmentos anteriores; a saber:

- La presentación del proyecto de ley No. 22266, por medio del cual pretende que la autonomía universitaria ceda ante contextos de contención fiscal.
- Las conductas impositivas del Poder Ejecutivo durante la negociación por el monto de financiamiento del Fondo Especial de la Educación Superior, a través del cual se presionó al Consejo Nacional de Rectores para aceptar un presupuesto sin crecimiento real por concepto de inflación, tal cual propugna la Constitución Política.

- La presentación del proyecto de ley No. 23380, por medio del cual pretende legitimar la injerencia del Poder Ejecutivo en la distribución, utilización y disposición de los recursos económicos garantizados a través del Fondo Especial de la Educación Superior.

Ante estas situaciones, es necesario refrescar que la Constitución Política está dotada de una serie de características vinculantes (supremacía, rigidez, obligatoriedad, imperatividad, coercitividad, exigibilidad y justiciabilidad) que deben respetarse y garantizarse en todo aspecto, incluido el modelo constitucional inspirado para la educación superior, basado en principios de autonomía, independencia y libertad.

Aunque ese modelo universitario que respalda la Constitución Política, no se ajuste a la línea partidaria o la política económica del gobierno actual, dicha norma suprema e inaugural del ordenamiento jurídico es que ostenta la potencia y resistencia para imponerse sobre tales conductas inconstitucionales que atentan en contra de la autonomía de la educación superior.

Los ataques del gobierno en contra del modelo de universidad pública no solo materializan el riesgo de *letra muerta*; sino que, por el contrario, tales conductas representan, simple y llanamente, un asesinato premeditado, alevoso y ensañado de la letra de la Constitución Política, sobre todo, en lo que refiera a la educación y cultura superior.

## Conclusiones

1. La Constitución Política es la norma originaria, suprema e inaugural del ordenamiento jurídico; en cuyo sentido, representa la fuente de legitimidad y validez del ordenamiento jurídico.
2. La Constitución Política de la República de Costa Rica propugnan un modelo de educación y cultura superior fundamentado en los principios de autonomía, independencia y libertad.
3. Los ataques al modelo universitario propugnado por la Constitución Política contravienen el texto constitucional; razón por la cual se requieren de mecanismos de control y vigilancia ciudadana para contrarrestar esas conductas activas y omisivas del Poder Ejecutivo que pretenden desaplicar los principios y garantías constitucionales en materia de educación superior.

## Bibliografía

- Arce Gómez, C. (2012). *Derecho Educativo*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Chichilla Calderón, R. (2007). *El Derecho de la Constitución como fuente del ordenamiento jurídico*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.
- Esquivel Salas, H. (2014). *Lecciones de Derecho Constitucional III*. San José, Costa Rica: Isolma.
- Hernández Rodríguez, M. (2022). "Los principios de progresividad y de no regresión como principios constitucionales aplicables al concepto de Estado Social y Democrático de Derecho: hacia la construcción de una teoría sobre su fuerza normativa y su justiciabilidad" en *Temas actuales de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Isolma.
- Hernández Valle, R. (2014). *Las fuentes normativas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.
- Hernández Valle, R. (2017). *La Constitución Política de la República de Costa Rica comentada y con citas de jurisprudencia*. San José, Costa Rica: Juricentro.
- Hernández Valle, R. (2021). *El Derecho de la Constitución, Tomo II*. San José, Costa Rica: Juricentro.
- Orozco Solano, V. (2008). *La fuerza normativa de la Constitución*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.
- Patiño Cruz, S. & Orozco Solano, V. (2011). *La inconstitucionalidad por omisión*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.
- Piza Escalante, R. (2004). *La justicia constitucional en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.
- Romero Pérez, J.E. (2010). *Defensa de la autonomía universitaria pública*. San José, Costa Rica: SIEDIN-UCR.
- Romero Pérez, J.E. (2016). *Derecho Administrativo General*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Soria Verdadera, R.E. (2014). *Introducción al análisis del Derecho Educativo*. Alta Gracia, Argentina: Pirca Eds.
- Trejos Salas, G. & May Cantillano, H. (2009). *Constitución y democracia costarricense*. San José, Costa Rica: Juricentro.
- Villafuerte Vega, A. (2018). "La relación entre el derecho humano a la educación y la autonomía universitaria" en *El Derecho Educativo: Miradas Convergentes*. Sevilla, España: Caligrama.

Villafuerte Vega, A. (2022). "Ambivalencia conceptual del derecho Educativo". *Educación y Futuro: Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, No. 46: 81-105.