

16 de marzo del 2026  
REF. CU-2026-095

Señora  
Flor Sanchez Rodriguez  
Jefe de área VI  
Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios  
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Se transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Universitario en sesión ordinaria 3115-2026, Artículo III, inciso 2), celebrada el 12 de marzo del 2026.

**CONSIDERANDO:**

- 1. El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 036-2026, Art. V, inciso 1), celebrada el 02 de marzo del 2026 (CU.CPL-2026-005), referente a criterio sobre Proyecto de Ley Expediente N° 25.346 “LEY PARA LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS BENEFICIO COSTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO. REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS A LA LEY 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2001”**
- 2. La consulta a la UNED acordada por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios sobre el Proyecto de Ley Expediente N° 25.346 “LEY PARA LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS BENEFICIO COSTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO. REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS A LA LEY 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2001”, (REF: CU-143-2026).**
- 3. El oficio AJCU-2026-014 del 25 de febrero, 2026, de la asesora jurídica del Consejo Universitario, en el que, emite criterio técnico legal del Proyecto de Ley N° 25.346 “LEY PARA LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS BENEFICIO COSTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO. REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS A LA LEY 8131,**

**LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2001”. (REF: CU-184-2026)**

4. **El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión 036-2026 celebrada el 02 de marzo, 2026.**

**SE ACUERDA:**

**Comunicar a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, que la Universidad Estatal a Distancia (UNED), no apoya el Proyecto de Ley Expediente N° 25.346 “LEY PARA LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS BENEFICIO COSTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO. REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS A LA LEY 8131, LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2001”, con base en el análisis y argumentos que se detallan:**

“(…)

**Resumen del proyecto en análisis:**

El proyecto modifica la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y pretende incorporar el análisis beneficio-costo como requisito obligatorio en:

- Procesos presupuestarios.
- Procesos de endeudamiento público.

**Exposición de motivos:**

Dentro de la justificación de esta propuesta, la legisladora Cynthia Maritza Córdoba Serrano plantea lo siguiente:

*“Costa Rica ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de su gobernanza pública a partir del proceso de adhesión e incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). No obstante, dicha organización ha identificado como área prioritaria de mejorar la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad fiscal. Uno de los principales desafíos del país radica en la limitada visión estratégica en la planificación del presupuesto de la República y en la adquisición de empréstitos, ya que no existe la obligación de presentar, ante la Asamblea Legislativa, resultados e indicadores de impacto que evidencien el valor público de las inversiones. La ausencia de un análisis beneficio costo (ABC) sistemático impide asegurar que los recursos se asignen a las iniciativas de mayor rentabilidad social y económica.*

*(…) el presente proyecto de ley busca institucionalizar la obligación de aplicar el análisis beneficio costo (ABC) a todas las iniciativas*

*presupuestarias y de empréstito presentadas por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa. Asimismo, propone la creación de una Unidad de Evaluación de Impacto Presupuestario (UEIP) dentro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Esta unidad tendrá la responsabilidad de emitir dictámenes técnicos previos sobre la rentabilidad social, económica y ambiental de las iniciativas de gasto, fortaleciendo así la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad fiscal del país.*

*(...) Con esta iniciativa, Costa Rica avanza hacia un Estado más inteligente, que planifica con visión de largo plazo, rinde cuentas con rigor técnico y asegura que la política fiscal esté al servicio de las personas y del interés público.”*

### **Análisis del texto:**

Este proyecto tiene una redacción amplia por lo que, es importante hacer llegar a la Asamblea Legislativa una propuesta de redacción que garantice que no podrá ser aplicada a la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ni a las universidades públicas en general.

Es importante hacer esta observación porque de no hacerlo, se pueden generar confusiones a futuro, e incluso podría intentar darse una aplicación forzosa para la UNED; a pesar de que, como se dirá, resulta constitucionalmente inaplicable.

El objeto de la propuesta está incluido en el artículo 1 del proyecto que indica: *“establecer la obligatoriedad de incorporar el análisis beneficio costo (ABC) como instrumento técnico en la formulación de los presupuestos anuales del Poder Ejecutivo.”*

Las universidades no forman parte del Poder Ejecutivo, sin embargo, y a pesar de que el artículo 1 delimita el objeto, el resto de las modificaciones normativas que se proponen, al no contener una exclusión clara y contundente de su no aplicación a las universidades, su eventual aplicación genera una flagrante violación a la autonomía universitaria.

Es importante recordar los alcances de la autonomía universitaria otorgada desde la Constitución Política a las universidades estatales de manera específica en los artículos 84 y 85.

*“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. (el resaltado no es del original)*

*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. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.*

*El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.*

*Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.*

*El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.*

*Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.”*

Asimismo, de relevancia para el tema, se acude al espíritu del legislador constituyente al momento de otorgar a las universidades públicas esta capacidad de autonomía especial y diferente mediante el siguiente texto:

**“... La garantía constitucional de autonomía económica universitaria**

*El constituyente originario dotó a las universidades públicas de autonomía económica, conforme se señala en las citas de Actas de la Asamblea Nacional Constituyente:*

*“El Licenciado ACOSTA JIMÉNEZ recordó que en la obra del profesor don Luis Galdámez, (...) que mientras no se le crearan a la Universidad rentas propias no se podía hablar de una verdadera autonomía universitaria.” (Acta 139 Tomo III, p.5)*

*“Artículo 4º– Se continuó en la discusión del capítulo de la Educación y la Cultura.1 El Representante BAUDRIT SOLERA continuó en su exposición (...) En cuanto a la autonomía económica, la Carta del 71 habla de dotar a nuestra Universidad de las rentas necesarias para su*

*sostenimiento. Sin embargo, ha sido necesario acudir al sistema de subsidios por parte del Estado. El procedimiento es peligroso. En el futuro cualquier gobernante, por un motivo u otro, empeñado en que desaparezca la Universidad, podrá reducir el auxilio económico del Estado o bien suspenderlo del todo. De ahí el empeño que han sostenido para fijar en la Constitución la obligación del Estado de otorgar a la Universidad un subsidio anual no menor del 10% del total de gastos del Ministerio de Educación.” (Acta 154 Tomo III, p.310 a 312).*

*“Se continuó en la discusión del grupo de mociones presentadas por los representantes BAUDRIT SOLERA y compañeros (...) Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros (...) 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” (Acta 160, 4/X/1949, tomo II, pág. 387 a 395).*

*“El Licenciado ARROYO expuso las razones que lo llevan a estar de acuerdo con la tesis planteada. Indicó que consideraba necesario darle a la Universidad una autonomía económica efectiva, aunque la medida que se propone no sea muy técnica, para obligar a los gobiernos a respetarla. Añadió que estaba seguro que en todo tiempo, tanto la enseñanza primaria como la secundaria contarían con todo el apoyo del Estado. No se puede afirmar otro tanto de la Universidad, que está expuesta a una serie de peligros. De ahí que es urgente rodearla de toda clase de garantías, para que no dependa de ninguna fuerza política. La autonomía económica es vital para la Universidad, que de otra manera no podría cumplir su alta misión. El Diputado ROJAS VARGAS también se manifestó (...) Si la Universidad no cuenta con una base económica firme, su independencia será un mito.” (Acta 160, 4/X/1949, tomo II, pág. 396)*  
*“El representante Fournier también se manifestó (...) 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 los satisfaga o no el ambiente universitario. En esta situación, preferible sería cerrarla, si va a estar a merced de los vaivenes de la politiquería.” (Acta 160, 4/X/1949, tomo II, pág. 397). (Texto tomado de la Propuesta de las universidades públicas y el Conare para la negociación del fees 2026, Comisión de Enlace 17 de junio de 2025 páginas 4-5)*

La autonomía universitaria también ha sido ya ratificada en diversas oportunidades por la Sala Constitucional que, como garante de constitucionalidad, ha dispuesto que las universidades no pueden estar sometidas a la rectoría del Poder Ejecutivo. En el texto propuesto, salvo que se haga la excepción expresa y se excluya a las universidades de su aplicación, se estaría sometiendo la acción universitaria de formulación presupuestaria al Poder Ejecutivo, porque la obligación de incluir el análisis beneficio costo (ABC) en los términos planteados, sujeta la organización y disposición interna de la universidad a un requisito

externo. Esta redacción hace que el proyecto sea evidentemente ilegal e inconstitucional.

*“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 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 esto, 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 posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio**.(...)”* (los resaltado no son del original) (Véase el Voto 1313-93 trece horas cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres de la Sala Constitucional)

Lo expuesto alerta sobre la necesidad de que se haga la exclusión clara de esta normativa para las universidades públicas, con la observación, de que, en caso de continuarse con su tramitación en los términos propuestos, las universidades se verán en la obligación de plantear la nulidad de la misma por la inconstitucionalidad aquí advertida.

Con base en lo anterior, se acuerda no apoyar el proyecto de ley por tener roces de constitucionalidad al invadir la autonomía constitucional de las universidades públicas garantizada mediante los artículos 84 y 85 de la Constitución Política. La inconstitucionalidad de esta propuesta queda a salvo si se incluye una redacción concreta que excluya expresamente a las universidades estatales de la aplicación de este nuevo requisito propuesto.

### **Criterio de la Comisión**

La Universidad dispone de sistemas internos de presupuestación y seguimiento de los procesos de planificación, los cuales se ajustan con los parámetros de la establecidos por la Contraloría General de la República (CGR), específicamente con las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos.

Bajo este marco, la institución realiza la vinculación obligatoria entre el Plan-Presupuesto, permitiendo que la asignación financiera esté respaldada por procesos de planificación, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la autonomía universitaria.

**ACUERDO FIRME**

Atentamente,

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general  
Secretaría Consejo Universitario

plf\*\*\*

Copia: Auditoría Interna  
Rodrigo Arias Camacho, rector  
Nancy Arias Mora, asesora jurídica Consejo Universitario