SCI-968-2026

Cartago, 12 de noviembre de 2026

Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos
Área de Comisiones Legislativas VII
Asamblea Legislativa

Dr. Jorge Herrera Murillo
Presidencia
Consejo Nacional de Rectores

Ing. María Estrada Sánchez, M. Sc.
Rectora
Instituto Tecnológico de Costa Rica

Asunto: Pronunciamiento sobre el proyecto de ley n.º 25471, "Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria"

Estimables señoras y señores:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la sesión ordinaria n.º 3467, artículo 10, del 11 de noviembre de 2026, y que dice:

RESULTANDO QUE:

1. Los artículos 84 y 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica reconocen a las universidades estatales independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para darse su organización y gobierno propios, y disponen que, para discutir y aprobar proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo su competencia o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa debe oír previamente al órgano director correspondiente de cada una.

2. El artículo 18, inciso i), del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica establece, entre las funciones del Consejo Institucional, "Evacuar las consultas a que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República".

3. Conforme al artículo 96 del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de

Costa Rica, las políticas generales aprobadas por la Asamblea Institucional Representativa son la base para la toma de decisiones del Consejo Institucional. En lo conducente, de las Políticas Generales del ITCR para el periodo 2022-2026, la política 5, Gestión Institucional, promueve las mejores prácticas de gestión para una operación efectiva de los procesos, orientadas al cumplimiento de los fines y principios institucionales.

4. El Consejo Institucional, en la sesión ordinaria n.º 3433, artículo 12, del 3 de diciembre de 2025, aprobó las "Disposiciones para la tramitación y evacuación de consultas relativas a proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa al Consejo Institucional, en el marco del artículo 18, inciso i), del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica". Estas disposiciones requieren de la comunicación de los textos recibidos hacia la comunidad institucional y que el criterio de la Oficina de Asesoría Legal determine, además de la eventual afectación a la autonomía universitaria o a las competencias institucionales, si el texto legislativo incorpora disposiciones de acatamiento obligatorio para la Institución o presenta algún tipo de incidencia posible.

5. La Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, por medio del Área de Comisiones Legislativas VII, consultó al Instituto el texto base del proyecto de ley contenido en el expediente n.º 25471, "Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria", mediante el oficio AL-CPAJUR-0371-2026, recibido el 17 de setiembre de 2026. Ese mismo día, mediante el oficio SCI-763-2026, la dirección de la Secretaría del Consejo Institucional solicitó el criterio de la Oficina de Asesoría Legal.

6. La Oficina de Asesoría Legal atendió esa solicitud en el oficio AL-0896-2026, del 26 de octubre de 2026, en el que indicó lo siguiente:

> *…*
>
> *I. SINOPSIS DEL PROYECTO DE LEY*

Expediente	*N.° 25.471 (se encuentra en el orden del día y debate de la Comisión de Jurídicos, 25/08/2026).*
Nombre	*"Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria".*
Objeto	*Crear el índice nacional de inflación universitaria (INIU), como indicador técnico oficial del Estado destinado a medir la variación promedio de los precios de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento académico, científico, administrativo y de extensión de las universidades públicas.*

	El INIU tendrá como objetivo principal servir como insumo técnico de referencia para la toma de decisiones presupuestarias relacionadas con el financiamiento de la educación superior universitaria estatal.
Incidencia	*Desde el punto de vista jurídico, se determina que el proyecto de ley podría presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica en materia de autogobierno, planes, programas y presupuesto, al someter la medición de los costos universitarios a la validación del Ministerio de Hacienda y a las disposiciones de los órganos rectores del Poder Ejecutivo, con efectos en la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).*
Recomendación	*Con base en lo expuesto, se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, presentar oposición al texto en su redacción actual y formular las observaciones que se indican en el apartado III de este dictamen.*

…

B. INCIDENCIA EN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria, reconocida en el artículo 84 de la Constitución Política, garantiza a las universidades públicas la potestad de organizarse, administrarse y regularse a sí mismas, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como de emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones, dentro de los límites que establece la misma Constitución. En virtud de esa independencia funcional, las universidades cuentan con facultades y potestades suficientes para reglamentar autónomamente la docencia, la investigación y la extensión, y para disponer y ejecutar las políticas que consideren más convenientes en esas áreas.

En materia de financiamiento, el artículo 85 de la Constitución Política dispone que el Estado mantendrá un fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal y que el Poder Ejecutivo incluirá en el presupuesto de egresos de la República la partida correspondiente señalada en el plan nacional de la educación superior universitaria estatal, "ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda".

El proyecto crea un instrumento que, aunque se declara no vinculante, está llamado a orientar las decisiones sobre ese financiamiento. Como reconoce la propia exposición de motivos, la existencia de una métrica oficial y especializada cambiaría los términos de la negociación anual del FEES entre el Poder Ejecutivo y el CONARE. Por esa razón, la forma en que el índice se construye resulta determinante para la autonomía universitaria. Al respecto, se destacan los siguientes aspectos:

a. Validación por el Ministerio de Hacienda (artículo 6). El índice se elaboraría con los insumos que provea el CONARE, luego de ser validados por el Ministerio de Hacienda. Esto otorga a una de las partes de la negociación del FEES la potestad de validar los datos que sustentan la posición de la otra, lo que compromete la objetividad del índice y la posición de las universidades en esa negociación.

b. Filtro de costos según los órganos rectores (artículo 4, párrafo segundo). Solo se computarían los costos que cumplan las disposiciones de los órganos rectores en materia de presupuestos públicos, contabilidad, administración financiera, adquisiciones y empleo público. Las universidades, en ejercicio de su autonomía, se organizan, administran y regulan su régimen de empleo conforme a su propia normativa. El filtro propuesto excluiría del índice los costos que derivan de esas decisiones autónomas y ejercería una presión indirecta para que las universidades se ajusten a lineamientos del Poder Ejecutivo.

c. Uso del índice en la negociación del FEES (artículos 2 y 3). Aunque el artículo 3 descarta la indexación automática, un índice construido con las limitaciones señaladas podría utilizarse como parámetro máximo de crecimiento del FEES, en detrimento del ajuste que exige el artículo 85 de la Constitución Política.

d. Participación de las universidades (artículos 6 y 9). El papel del CONARE se limita a proveer insumos, y la reglamentación de la ley queda a cargo exclusivo del Poder Ejecutivo. Las universidades no participarían en la definición de la metodología del índice que mide sus propios costos.

Por lo anterior, se considera que el proyecto de ley podría incidir directamente en las universidades públicas como un mecanismo de control gubernamental sobre la determinación de su financiamiento y, en esa medida, afectar la autonomía universitaria en materia presupuestaria y en el proceso de negociación del FEES.

…

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto, se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, presentar oposición al proyecto de ley expediente N.° 25.471 en su redacción actual. Un índice especializado de costos universitarios podría resultar un instrumento técnico útil para la negociación del FEES; sin embargo, el texto propuesto contiene disposiciones que podrían afectar la autonomía universitaria en materia de autogobierno, presupuesto y empleo. Se recomienda formular las siguientes observaciones:

a. Eliminar la validación previa del Ministerio de Hacienda prevista en el artículo 6 y disponer que la metodología del INIU se defina por el INEC, en ejercicio de su independencia técnica, con participación del CONARE en condiciones de igualdad con el Poder Ejecutivo.

b. Eliminar el párrafo segundo del artículo 4 o aclarar que no somete a las universidades públicas a las disposiciones de los órganos rectores del Poder Ejecutivo en las materias propias de su autonomía.

c. Incluir una disposición expresa según la cual el INIU no constituye límite ni tope al financiamiento de la educación superior universitaria estatal, y su aplicación se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política.

d. Prever la participación del CONARE en la reglamentación de la ley.

e. Corregir la remisión del artículo 5, que debe referirse al artículo 4, y la contradicción entre el artículo 7 y el transitorio único en cuanto a las cargas presupuestarias.

…

CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con los artículos 84 y 88 de la Constitución Política y el artículo 18, inciso i), del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, corresponde al Consejo Institucional atender las consultas legislativas sobre materias puestas bajo la competencia de las universidades públicas o relacionadas directamente con ellas. Las disposiciones aprobadas en la sesión ordinaria n.º 3433, artículo 12, del 3 de diciembre de 2025, prevén el conocimiento por el pleno cuando el proyecto pueda afectar la autonomía o las competencias institucionales, establezca obligaciones para el Instituto, presente alguna incidencia posible o existan dudas razonables sobre esos extremos.

2. El proyecto de ley contenido en el expediente n.º 25471, “Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria”, crea el índice nacional de inflación universitaria (INIU), indicador técnico oficial y no vinculante que mediría la variación de los precios de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las universidades públicas, a partir de una Canasta Universitaria. Lo elaboraría el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) con insumos del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la validación del Ministerio de Hacienda, como referencia para las decisiones sobre el financiamiento de la educación superior universitaria estatal.

3. La Oficina de Asesoría Legal analizó el texto en el oficio AL-0896-2026, del 26 de octubre de 2026, y concluyó que, si bien un índice especializado de costos universitarios podría resultar un instrumento técnico útil para la negociación del FEES, el texto contiene disposiciones que podrían afectar la autonomía universitaria en materia de autogobierno, presupuesto y empleo, por lo que recomendó presentar oposición al texto en su redacción actual. Este Consejo comparte la conclusión sobre la afectación a la autonomía, por las razones que se exponen en los considerandos siguientes.

4. El artículo 85 de la Constitución Política ordena que la partida del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) se ajuste de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda, y la Sala Constitucional ha señalado que los artículos 84 y 85 constitucionales protegen los ingresos de ese fondo, que goza de rango constitucional y de una protección especial (sentencia 2019-024746). Aunque los artículos 2 y 3 del proyecto declaran que el índice no será vinculante ni indexará automáticamente el FEES, un indicador oficial de los costos universitarios tendría un peso determinante en la negociación entre el Poder Ejecutivo y el CONARE, y podría utilizarse como límite al crecimiento de ese fondo. Además, conforme al mismo artículo 85, la partida del FEES es la señalada en el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal, que incluye los egresos de operación y de inversión necesarios para el buen desempeño de las instituciones; un índice de precios mide la variación del costo de los bienes y servicios que se adquieren, pero no puede sustituir esa determinación.

5. El artículo 4, párrafo segundo, dispone: “Para el cálculo de la Canasta Universitaria se tomarán únicamente los costos que cumplan con las disposiciones de los rectores en materia de presupuestos públicos, contabilidad, administración financiera, adquisiciones y empleo público”. El texto no precisa a qué rectores se refiere; por las materias que enumera, podría entenderse que remite a los órganos rectores del Poder Ejecutivo en esos ámbitos. Las universidades públicas se organizan, se administran y regulan su régimen de empleo conforme a su propia normativa, fuera de la dirección del Poder Ejecutivo. De ser así, el filtro propuesto excluiría del índice los costos que derivan de decisiones autónomas y haría depender la medición de los costos universitarios de que las universidades se ajusten a lineamientos externos, criterio que, además, es ajeno a la medición de precios que el índice persigue.

6. El artículo 5 remite a “los criterios del artículo 5” para definir la Canasta Universitaria, cuando esta se regula en el artículo 4, error que conviene corregir.

7. El artículo 6 dispone que el INEC elaborará el índice con los insumos que le provea el CONARE, “luego de ser validado por el Ministerio de Hacienda”. Con ello, una de las partes de la negociación del FEES validaría la información con que se mide la posición de la otra, en contradicción con la independencia metodológica que el mismo artículo reconoce al INEC y que garantiza el artículo 32 de la Ley n.º 9694, Ley del Sistema de Estadística Nacional. Además, la exposición de motivos anuncia la participación técnica de las universidades públicas, pero el artículo solo le asigna al CONARE la función de proveer insumos, sin participación en la definición de la metodología de un índice que mide sus propios costos.

8. El artículo 7 dispone que el índice se elaborará con cargo a los recursos ordinarios del INEC “y las demás instituciones involucradas”, sin nuevas cargas presupuestarias para el Estado. Dado que el artículo 35 de la Ley n.º 9694 sujeta la elaboración de nuevas estadísticas oficiales a un análisis de viabilidad y costo y a la obtención de financiamiento adicional o del aporte de los interesados, esa redacción podría trasladar a las universidades públicas el costo de producir el índice con recursos del FEES, cuyo destino constitucional es el financiamiento de la educación superior universitaria estatal.

9. El artículo 9 deja la reglamentación de la ley a cargo del Poder Ejecutivo. Si bien esa potestad le corresponde conforme al artículo 140, inciso 3), de la Constitución Política, en este caso el reglamento definiría aspectos operativos de un índice que mide los costos de las universidades públicas y que incidiría en la negociación del FEES, en la que el Poder Ejecutivo es parte. Sin la participación de las universidades, por vía reglamentaria podrían introducirse condiciones que afecten su autonomía en materia presupuestaria, que el artículo 84 constitucional protege frente a la dirección del Poder Ejecutivo.

10. El transitorio único autoriza al Ministerio de Hacienda “y otras instituciones”, sin precisar cuáles, a ceder espacio de regla fiscal al INEC, lo que supone recursos adicionales a los ordinarios que prevé el artículo 7.

11. El proyecto alcanza por igual a todas las universidades públicas, incide en la negociación del FEES y asigna al CONARE, como órgano de coordinación de la educación superior universitaria estatal, la función de proveer los insumos del índice. Por ello, su seguimiento debe realizarse de forma coordinada entre las universidades públicas por medio del CONARE, del que forma parte la Rectoría del Instituto.

SE ACUERDA:

a. Comunicar al Área de Comisiones Legislativas VII y a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, en atención a la consulta AL-

CPAJUR-0371-2026, recibida el 17 de setiembre de 2026, sobre el texto del proyecto de ley contenido en el expediente n.º 25471, “Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria”, que el Consejo Institucional se opone a ese texto en su redacción actual. Si bien un indicador de esta naturaleza podría, eventualmente, aportar información sobre la variación de los precios de los bienes y servicios que adquieren las universidades públicas, no sustituye la determinación de las necesidades de operación e inversión de la educación superior universitaria estatal, y el texto contiene disposiciones que afectarían la autonomía universitaria en materia de gobierno, presupuesto y empleo. Las disposiciones que motivan esa oposición y los ajustes que se solicitan se detallan en las observaciones siguientes, las cuales se encuentran ampliadas en el apartado anterior:

i. Los artículos 2 y 3 disponen que el índice servirá de referencia para las decisiones sobre el financiamiento de la educación superior universitaria estatal, sin indexar automáticamente el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). Aunque se declara no vinculante, podría utilizarse como límite al crecimiento de ese fondo. Se solicita incluir una disposición expresa según la cual el índice no constituye límite ni tope al financiamiento de la educación superior universitaria estatal ni sustituye la determinación de las necesidades de operación e inversión contempladas en el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal, y su aplicación se entiende sin perjuicio del artículo 85 de la Constitución Política.

ii. El artículo 4, párrafo segundo, dispone: “Para el cálculo de la Canasta Universitaria se tomarán únicamente los costos que cumplan con las disposiciones de los rectores en materia de presupuestos públicos, contabilidad, administración financiera, adquisiciones y empleo público”. No precisa a qué rectores se refiere y, de entenderse como una remisión a los órganos rectores del Poder Ejecutivo en esos ámbitos, condicionaría la medición de los costos universitarios a lineamientos externos en materias propias de la autonomía universitaria, como el régimen de empleo. Se solicita eliminar ese párrafo o aclarar que no somete a las universidades públicas a las disposiciones de los órganos rectores del Poder Ejecutivo en las materias propias de su autonomía.

iii. El artículo 5 remite a “los criterios del artículo 5” para definir la Canasta Universitaria, que se regula en el artículo 4. Se solicita corregir la remisión.

iv. El artículo 6 dispone que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) elaborará el índice con los insumos del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), “luego de ser validado por el Ministerio de

Hacienda". Esa validación otorga a una de las partes de la negociación del FEES la potestad de validar la información con que se mide la posición de la otra, y es contraria a la independencia metodológica que el mismo artículo reconoce al INEC. Se solicita eliminar la validación por el Ministerio de Hacienda y disponer que la metodología del índice la defina el INEC, en ejercicio de su independencia técnica, con participación del CONARE en condiciones de igualdad con el Poder Ejecutivo.

v. El artículo 7 dispone que el índice se elaborará con cargo a los recursos ordinarios del INEC "y las demás instituciones involucradas", lo que podría trasladar a las universidades públicas el costo de producirlo. Se solicita precisar que la elaboración del índice no implicará cargas para las universidades públicas ni el uso de recursos del FEES.

vi. El artículo 9 deja la reglamentación de la ley a cargo exclusivo del Poder Ejecutivo, sin participación de las universidades públicas en la definición de los aspectos operativos del índice que mide sus costos. Se solicita prever que el reglamento se emita previa consulta al CONARE, cuyo criterio será vinculante en lo relativo a la información de las universidades públicas y a los aspectos que incidan en su autonomía.

vii. El transitorio único autoriza al Ministerio de Hacienda "y otras instituciones" a ceder espacio de regla fiscal al INEC para establecer la metodología del índice, lo que supone recursos adicionales a los ordinarios que prevé el artículo 7, y no precisa a qué instituciones comprende. Se solicita armonizar el artículo 7 con el transitorio único y precisar el alcance de la expresión "otras instituciones".

b. Comunicar el presente acuerdo al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), para su conocimiento y para que el seguimiento del trámite del proyecto de ley contenido en el expediente n.º 25471, "Ley de creación del índice nacional de inflación universitaria", se realice de forma coordinada entre las universidades públicas.

c. Solicitar a la Rectoría que, en su condición de integrante del CONARE, promueva ese seguimiento coordinado e instruya a las instancias correspondientes para que, si el proyecto llegara a convertirse en ley de la República, la institución esté en condiciones de atender oportunamente las obligaciones que le correspondan y de proponer los ajustes normativos o procedimentales que se requieran.

d. Indicar que el presente pronunciamiento se emite estrictamente en el ámbito de competencia constitucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica,

conforme a los artículos 84 y 88 de la Constitución Política, y no constituye un acto administrativo generador de efectos jurídicos, por lo que no es susceptible de impugnación.

ACUERDO FIRME

Con toda atención,

TEC mes
firmado digitalmente
Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc.
Rectora
Tecnológico de Costa Rica

Ing. María Estrada Sánchez, M. Sc.
Presidencia
Consejo Institucional

MES/kmm

Copia: Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa

REF: Z:\Acuerdos\2026\3467