

Procuraduría

General de la

República de Costa Rica



5 de junio de 2006

C-230-2006

Licenciada
Virginia Chacón Arias
Directora General
Dirección General del Archivo Nacional
S. O.

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General, nos referimos a su atento oficio DG-389-2006 del 27 de marzo de 2006, mediante el cual solicita criterio técnico jurídico sobre si la Universidad de Costa Rica se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ley del Sistema de Archivos. Señala Ud. que el Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos de la Universidad de Costa Rica comunicó a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, creada por la Ley del Sistema Nacional de Archivos, su decisión de retirar del conocimiento y estudio de esa comisión la tabla de plazos de conservación de documentos. Adujo al efecto que la autonomía universitaria faculta a la Universidad de Costa Rica para emitir su propia reglamentación, regulando la eliminación de documentos y la elaboración y aprobación de plazos de conservación de documentos en la Universidad. Es criterio de la Dirección General del Archivo Nacional que la Universidad de Costa Rica se encuentra sujeta a las regulaciones de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, conforme al ámbito de aplicación del artículo 2 de ésta y que la autonomía de la Universidad se circunscribe al ámbito competencial, sea la actividad académica, la investigación y las actividades de extensión social o cultural. Por lo que consulta:

“¿Se encuentra la Universidad de Costa Rica bajo el ámbito de aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Archivos? ¿La autonomía universitaria le permite a ese centro de educación superior apartarse de las disposiciones de la Ley 7202 y su reglamento y autorregular la materia relativa a la producción, organización y conservación documental de esa universidad de la forma que lo estime más conveniente?”

Adjunta Ud. el criterio emitido por la Asesoría Legal de la Dirección, oficio AL-031-2006 del 27 de febrero del 2006. Dicho criterio analiza la jurisprudencia de la



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 2

Sala Constitucional, así como la jurisprudencia administrativa emanada de la Procuraduría General de la República sobre el tema de la autonomía universitaria. Agrega que el Sistema Nacional de Archivos tiene como objeto la debida conservación del patrimonio documental de la Nación y responde al interés de establecer una comunicación permanente y eficaz entre todos los depositarios de documentos de la Administración Pública y del sector privado. Se llega a la conclusión de que la materia archivística es regulada por la ley N° 7202, por lo que se afirma que dicha materia se encuentra excluida del ámbito de competencia de la Universidad de Costa Rica y de otros centros de enseñanza superior estatales, razón por la cual las disposiciones de la referida ley deben ser acatadas por dichas casas de estudio. Considera la Asesoría Legal, que la gestión de documentos en la Universidad de Costa Rica debe estar regulada por la ley N° 7202 y realizarse bajo las directrices del órgano especializado y rector de la materia archivística y de sus órganos de apoyo. Por lo que los documentos de la Universidad precisan ser valorados por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, a efecto de determinar su valor científico y cultural y que posteriormente formen parte del patrimonio documental de Costa Rica o, si fuere lo contrario, para que se autorice su eliminación.

Por oficio N° ADPb-1037-2006 de 31 de marzo de 2006, la Procuraduría concedió audiencia a la Universidad de Costa Rica, a efecto de que se pronunciara sobre el objeto de la consulta.

Mediante oficio N° R-2223-2006 de 28 de abril siguiente, la Dirección Ejecutiva de la Rectoría remite el oficio OJ-472-2006 de la Dirección Jurídica y el informe del Jefe de Archivo Universitario. En el oficio de mérito se indica que los criterios externados por la Oficina Jurídica no significan irrespeto al orden público nacional ni pretenden colocar a la Universidad en una situación excepcional. Agrega que la Universidad de Costa Rica "no debe permitir que mediante la promulgación de leyes se pueda llegar a disminuir –directa o indirectamente- la amplia independencia funcional y la plena capacidad jurídica para organizarse, para gobernarse y para contratar, que le han sido conferidas por la Constitución Política, al igual que la titularidad de su patrimonio propio. La Universidad de Costa Rica no puede admitir que se pretenda aplicar una ley que implique disminución o lesión –aunque fuera mínima- a su autonomía. La independencia de funciones está estrechamente vinculada a la plena capacidad jurídica universitaria en temas de gobierno, organización y contratación, así como a la existencia de su patrimonio propio...". Acepta que la atribución constitucional de independencia funcional no puede ser interpretada en términos de extraterritorialidad ni de separación absoluta entre el



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 3

Estado y la Universidad, ni de rompimiento de la unidad estatal “ni de exclusión del ordenamiento jurídico”. Señala que el carácter “estatal” de la Universidad se encuentra vinculada a un peculiar régimen de independencia. Por lo que los conceptos no pueden ser separados. Independencia que se afirma frente a eventuales interferencias procedentes de ámbitos externos a la Universidad, principalmente del Estado o de sus órganos. La independencia protege no solamente las funciones universitarias sino la capacidad jurídica plena, necesaria para que se dé su propio gobierno y su propia organización, adquiera y ejercite derechos y contraiga obligaciones, administre y disponga su patrimonio propio. En cuanto a las funciones universitarias, expresa que son muy amplias y están vinculadas a la actividad científica, la búsqueda de la verdad, la aproximación a la sabiduría. El ámbito de la acción universitaria irá aumentando conforme el avance de la ciencia. Añade que la Universidad debe ir adelante, marcando rumbos, así como debe estar por encima del propio Estado, para alumbrar los derroteros que deben ser seguidos. Por lo que la Universidad no puede estar subordinada, ya que no es un engranaje más dentro de la maquinaria estatal. Estima que si las funciones universitarias quedarán relegadas a actividades académicas, de investigación o de extensión social o cultural, se empobrecería de modo considerable el ámbito de acción de la Universidad como institución de cultura superior. En orden al concepto de estatal, estima que debe distinguirse entre instituciones estatales dependientes e instituciones estatales independientes. Entre las instituciones estatales dependientes, cita el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, las municipalidades y las instituciones autónomas, instituciones que estarían sujetas a las leyes en materia de planificación, controles de la Autoridad Presupuestaria, el régimen de autorizaciones y refrendos en materia de contratación administrativa. Situación diferente es el de la Universidad, ya que se le confió su gobierno y su organización. Agrega que “La Universidad tiene una alta y enorme responsabilidad en lo referente a la cultura superior. Hacia esta finalidad está orientada la independencia funcional, la capacidad jurídica y el patrimonio propio conferidos...”. Considera que el artículo 84 de la Constitución predica la autonomía universitaria no sólo de las funciones peculiares, sino de su capacidad de autoorganización y autogobierno, de su capacidad contractual y de su titularidad patrimonial, elementos que conforman un tejido orgánico. Considera que la consagración constitucional de la autonomía universitaria es única, por lo que dicha autonomía no puede ser analizada a partir de conceptos provenientes de otros sistemas jurídicos. Ello en el tanto se trata de una descentralización política. Añade que independencia y libertad son sinónimos. La independencia en el desempeño de las funciones de las universidades estatales tiene una configuración a la que se aplica un régimen jurídico similar al que rige las actividades de los particulares, ya que



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 4

posee una capacidad jurídica plena, que no requiere de específicas habilitaciones legales adicionales para darse su gobierno. Respecto de la sujeción a las leyes, sostiene la Asesoría que la Constitución ha excluido la posibilidad de que la Asamblea legisle en orden a la independencia funcional, la plena capacidad jurídica para darse su gobierno, la organización, para adquirir derechos y contraer obligaciones y para administrar y disponer de su patrimonio. Considera que si bien no se trata de una exclusión absoluta de la legislación nacional, tampoco se trata de que la Universidad "sea un ente subordinado al Poder Ejecutivo y a todas las leyes de la República, como lo son todos los otros entes u órganos estatales que no poseen autonomía funcional, ni la capacidad jurídica, ni el patrimonio propio que -con rango de derecho constitucional- han sido conferidos a la Universidad de Costa Rica". Se admite la sujeción a las leyes aplicables a todos los sujetos de Derechos, como los Códigos Civil y de Comercio, las regulaciones sobre registro de inmuebles, sobre arrendamientos o las disposiciones de orden público como el Código de Trabajo o bien, disposiciones de carácter penal o procesal. Además, en ausencia de disposiciones universitarias sobre determinadas materias, la Universidad podría llenar la laguna mediante aplicación analógica de leyes nacionales o principios contenidos en esas leyes. No obstante se sostiene que "en defecto de normas universitarias no cabe aplicar las leyes nacionales en forma directa. Podrían serlo, a lo sumo y como se ha dicho, únicamente de modo analógico". En ese mismo orden de ideas, se sostiene que regulaciones legales que establezcan obligaciones a cargo de entes y órganos públicos pero no para los sujetos privados no son aplicables a las universidades estatales. Por lo que se excluye la posibilidad de que se regule la contratación administrativa. En relación con los dictámenes de la Procuraduría considera que en el dictamen N° C-266-2002, que afirma que las universidades están sujetas al principio de legalidad, desconoce los elementos constitutivos de la autonomía universitaria, ya que los artículos 84 y 85 son fuente directa de la actividad de la Universidad, por lo que no se requiere de una ley que habilite a actuar. La autonomía implica una amplísima discrecionalidad, semejante a la que corresponde a los sujetos privados. En cuanto al dictamen C-269-2003 agrega que las disposiciones normativas universitarias tienen rango de leyes materiales porque están sometidas en un único grado a la Constitución. Estima que sus bienes "son de carácter privado" y como derechos reales son oponibles al Estado. En fin, en cuanto a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, considera que el Sistema Nacional de Archivos incorpora a todos los órganos e instituciones estatales dependientes, respecto de los cuales resulta posible el establecimiento de vínculos de subordinación, delimitación de funciones y control. Pero no a las universidades porque son entidades estatales independientes, no sujetas al régimen común aplicables a los entes públicos. Por lo



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 5

que no era necesario que la ley excluyera expresamente a las universidades. Agrega que el régimen jurídico aplicable a los bienes pertenecientes a la Universidad de Costa Rica es el que corresponde a la propiedad privada. Tales bienes son del patrimonio propio de la Universidad, por lo que no pueden ser incorporados al "patrimonio científico-cultural de Costa Rica". Estima que como una forma de colaboración con el Archivo Nacional, la Universidad puede transferirle en propiedad o en préstamo temporal determinados documentos que tengan valor científico-cultural. Pero le corresponde dictar normas jurídicas propias referentes a la producción, organización y conservación de los documentos que le pertenecen en propiedad. Concluye afirmando la incompetencia de la Contraloría General de la República en lo que concierne el desempeño de las funciones de cultura superior, plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y para administrar y disponer de su patrimonio propio. Asimismo, afirma que los criterios de la Procuraduría General de la República no vinculan a la Universidad de Costa Rica, en razón de su autonomía universitaria.

Conforme lo expuesto, corresponde a la Procuraduría determinar si la autonomía universitaria que la Constitución Política otorga a la Universidad de Costa Rica es compatible con la sujeción a la competencia de la Dirección General del Archivo Nacional en materia de selección y eliminación de documentos. Para este efecto, debe tomarse en cuenta que la gestión administrativa conduce a la constitución de fondos documentales que se regulan por la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Empero, en tratándose de un ente con un régimen especial de autonomía, como es la Universidad de Costa Rica, la Ley no debe interferir la potestad de decidir sobre la gestión documental y, en particular, la eliminación de documentos.

A.- LA GESTIÓN DOCUMENTAL ENMARCADA POR LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

La Dirección del Archivo Nacional consulta si la Universidad de Costa Rica está sujeta al Sistema Nacional de Archivos. Lo anterior a efecto de determinar si debe sujetarse a la competencia de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos.

En cumplimiento de las funciones asignadas, los organismos públicos generan fondos documentales que, en principio, están sujetos a fines administrativos. No



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 6

obstante, dichos fondos pueden presentar un valor histórico-cultural, lo que plantea en forma más intensa la necesidad de protección y conservación para las generaciones futuras. Los fondos que, en principio, están al servicio de la gestión administrativa, se afectan al cumplimiento de fines de investigación, cultura, e información. Para esa protección se organiza un sistema de archivos nacionales.

1.- Fondo documental- gestión administrativa

La actividad administrativa se instrumentaliza en documentos de distinta naturaleza. Para las entidades públicas, los fondos documentales no son solo un bien que debe ser preservado y mantenido, sino que importa directamente la tramitación del documento público. Tramitación que debe regularse de frente a los derechos de los ciudadanos, como garantía de las relaciones institucionales y, en general, de buena administración de los asuntos públicos, todo lo cual supone una adecuada tutela del expediente administrativo.

Traduciendo la gestión administrativa, los fondos documentales están insertos en la gestión pública y, por ende, deben estar enmarcados por los cometidos de transparencia, publicidad y participación, pero también deben hacer efectivo el Derecho Fundamental de acceso a la información con sus límites intrínsecos y extrínsecos. Por ende, los fondos documentales están al servicio del deber de informar que se impone a todo organismo público.

En orden a la gestión administrativa, interesa aquí lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, en tanto impone normas para dicha gestión y conceptualiza la gestión documental como instrumento de la gestión administrativa. Dispone dicho numeral:

“Artículo 16.—**Sistemas de información.** Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 7

corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

- a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.
- b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficientes de los recursos públicos.
- c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico".

La buena gestión documental no puede erigirse en un fin de la Administración. Empero, esa gestión es un instrumento valioso para determinar cómo actúa la Administración, el cumplimiento de los fines públicos y, por ende, evaluar la gestión administrativa. Además, de que permite hacer efectivo los principios de publicidad y transparencia a que ya se aludió. Para ello se requiere que la información pueda ser identificada y registrada en forma confiable, pertinente y oportuna. Así como que posibilite las relaciones interadministrativas, por una parte y entre el organismo público y el administrado, por otra parte, y, en fin, que permita verificar la debida satisfacción del interés general.

El fondo documental se organiza en archivos, que no son sino conjunto orgánico de documentos al servicio de la investigación, la cultura, la información o simplemente la gestión administrativa. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre dicha Ley, cabe recordar que la Ley del Sistema Nacional de Archivos dispone que las instituciones públicas deben contar con un archivo central y con los archivos de gestión necesarios para conservar y organizar los documentos de la institución. Archivos que se tendrían que regir por la Ley, su reglamento y las disposiciones de



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 8

los órganos de la Dirección General del Archivo Nacional (artículo 41). Por su parte, el artículo 39 de dicha Ley señala que los archivos de gestión son los archivos de las divisiones, departamentos y secciones del ente correspondiente, creados para conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación producida por su unidad. Los archivos centrales cumplen esas mismas funciones pero, además, centralizan la documentación de todo el ente.

Precisamente porque toda Administración genera fondos documentales, se sigue que es titular de un patrimonio documental. En el tanto ese patrimonio corresponda a un organismo público, se sigue que dicho fondo constituye un bien público. Incluso, cabría calificarlo de fondo público en los términos del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El punto es cuál es el régimen jurídico de ese bien público.

2.- El fondo documental puede ser patrimonio histórico-científico-cultural

Los bienes públicos se diferencian entre bienes patrimoniales y bienes demaniales o del demanio público.

Los bienes patrimoniales del Estado son el conjunto de bienes de titularidad pública que pueden estar sujetos a un régimen de Derecho común, por no integrar el demanio público. Dichos bienes sirven a fines de interés público de la más variada índole. Comúnmente se acepta que la titularidad de los bienes patrimoniales se rige por el Derecho Privado, lo cual no significa que la Administración tenga sobre esos bienes los mismos derechos y, en particular, una libertad de disposición que tienen los particulares sobre sus bienes. La naturaleza misma de la organización, el hecho de que el patrimonio sea público y forme parte de la Hacienda Pública, obliga a la Administración a sujetarse a normas de Derecho Público en orden a la disposición y conservación de los bienes. Como indica Carmen CHINCHILLA:

“En efecto, la doble condición pública del sujeto al que pertenecen estos bienes y de los fines a los que, de una manera directa o indirecta, estos sirven (elemento este segundo que no deja de ser consecuencia del primero) implica una serie de derogaciones del Derecho común, tan numerosas y de tanta trascendencia, que acaban convirtiendo la regulación de los bienes patrimoniales del Estado en un Derecho propio y específico de estos bienes –el Derecho público de la propiedad privada



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 9

del Estado-, muy distinto del Derecho privado que en teoría los regula y no tan distinto, sin embargo, del Derecho público que rige los bienes de la categoría opuesta que es el Demanio". C, CHINCILLA MARÍN: *Bienes Patrimoniales del Estado (Concepto y Formas de Adquisición por Atribución de Ley)*, , Marcial Pons, Colección Garriguez & Andersen, Madrid, 2001, p. 44.

Para la Administración Pública la diferencia fundamental entre bienes patrimoniales y bienes demaniales radica en la relación que establece con una y otra categoría de bienes. Respecto de los bienes patrimoniales, la relación es de propiedad. La Administración como dueña del bien patrimonial es titular de un conjunto de derechos y obligaciones derivadas del dominio. Por el contrario, la relación con el demanio es de carácter funcional. El demanio genera potestades y deberes y es en sí mismo un poder de intervención, a efecto de regular y ordenar el aprovechamiento del bien al cumplimiento de un fin público al que está destinado. El bien demanial no es propiedad de un ente determinado: es un bien de la Nación y, por ende, forma parte del patrimonio nacional. Por ello está sujeto a un régimen especial, de Derecho Público, caracterizado por las notas de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Elemento fundamental del demanio es la afectación al interés general. Afectación que viene determinada por la Constitución o la ley. Señala la jurisprudencia constitucional sobre esta afectación:

"Los bienes demaniales o dominicales, como también se les conoce, tienen ese carácter en virtud de una afectación legal, que es la que determina su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado, sin que sea posible una desafectación



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 10

genérica, y mucho menos implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete. Debe asimismo hacerse la advertencia de que toda desafectación, como proviene de un acto legislativo, está sujeta a los controles jurisdiccionales corrientes". Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia. Res: 10466-2000 de 10:17 hrs. de 24 de noviembre de 2000.

El patrimonio documental que, en principio, puede ser considerado un bien patrimonial puede llegar a constituir un bien demanial. Lo anterior en el tanto en que tenga un valor histórico-cultural en razón de lo cual se afecta a tal fin. Esa afectación implica integración al patrimonio histórico-cultural de la Nación. Patrimonio que se protege para su preservación y conservación a las futuras generaciones.

El artículo 89 de la Constitución Política dispone que entre los fines culturales de la República está el proteger, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, estableciendo con ello el asidero constitucional de la protección del acervo documental del país. Dispone dicha norma:

"ARTÍCULO 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, **conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación**, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico". El énfasis es nuestro.

Empero, la norma constitucional no se limita a señalar el deber de conservar el patrimonio histórico y cultural. Por el contrario y es importante en relación con los argumentos externados en esta consulta, dicha norma determina que ese patrimonio es de la Nación. Es, entonces, el fundamento constitucional para incorporar determinados bienes a dicho patrimonio y, además, para establecer que los entes públicos no son propietarios de los bienes con valor científico, histórico o cultural, son sus custodios porque esos bienes constituyen un patrimonio nacional.

En desarrollo de lo cual se dicta la Ley del Sistema Nacional de Archivos, cuyo artículo 3 establece:

"Artículo 3.- Todos los documentos con valor científico- cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica. La determinación del valor científico - cultural del documento



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 11

corresponderá a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos.

Se consideran de valor científico-cultural aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, tales como: actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnéticas, "diskettes", y los demás que se señalen en el reglamento de esta ley".

Forman parte del patrimonio histórico, científico-cultural de la Nación los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones o por entidades privadas que hayan sido declarados como tales. Documentos que dan cuenta de diversas manifestaciones de la sociedad y su cultura y del devenir histórico. Ese patrimonio es un legado que permite identificar la Nación y su sociedad en un período determinado. Precisamente, la caracterización del patrimonio como histórico, científico-cultural alude a la vocación de estudio del pasado. Aspecto que no puede dejar de lado la dimensión social del patrimonio, en tanto refleja el concepto de propiedad colectiva. Dimensiones que obligan a la conservación y difusión del patrimonio.

El Estado tiene el deber de conservar y administrar el disfrute de los bienes que forman parte del patrimonio histórico, científico-cultural de la Nación. Por su carácter demanial se sigue que la Administración Pública que detente fondos documentales que integren el patrimonio histórico-cultural no tiene respecto de ellos un derecho de propiedad. Ello simplemente porque estos bienes corresponden a la colectividad. La Administración que los custodia tiene, empero, deberes respecto de esos bienes, que encuentran su origen en la norma constitucional antes transcrita. Deber de proteger, conservar y de darle un uso que garantice esa conservación. Preceptúa el artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos:

"Artículo 4.- Los documentos que se consideren de valor científico-cultural deben ser custodiados en los diversos archivos administrativos públicos del país. Una vez cumplidos los plazos de remisión, serán transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional".



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 12

Se desprende de lo anterior que la Administración conserva por un plazo los documentos de valor científico-cultural. No obstante, es la Dirección General del Archivo Nacional el depositario final de dichos documentos y quien asume, en consecuencia, el deber de conservación y protección. Lo anterior nos obliga a referirnos al Sistema Nacional de Archivos del país.

3.- *Una protección a través del Sistema Nacional de Archivos*

La importancia y el interés por la conservación y protección del acervo documental en nuestro país no es cosa de nuestros días. Antes bien, ha sido una preocupación de nuestros gobernantes a través de la historia. Así, tenemos que en el año de 1881 se crean, decreto XXV del 23 de julio de ese año, los llamados "Archivos Nacionales", con el fin de centralizar y organizar los principales documentos del país. Conforme al citado decreto, el Archivo Nacional sería la oficina de la Secretaria de Hacienda (posteriormente pasó a ser parte de la Secretaria de la Presidencia) encargada de custodiar todos los papeles, expedientes, libros, legajos y protocolos relativos a materias civiles, criminales, eclesiásticas, militares, municipales, de Hacienda y Administración.

Por la ley N° 3661 del 10 de enero de 1966 los Archivos Nacionales devienen el Archivo Nacional, lo que evidencia el interés en la organización y centralización de los documentos en un solo archivo, como forma de preservación del patrimonio histórico-cultural.

Mediante la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 de 24 de octubre de 1990, se crea el Sistema Nacional de Archivos con el objetivo de regular el funcionamiento de los diferentes archivos públicos y los archivos privados que se integren al Sistema. Dicha Ley se convierte en el marco jurídico de la materia archivística, razón por la cual los órganos que dicha ley instituye encuentran en ésta el fundamento legal para dictar lineamientos y directrices para todos los archivos que conforman el llamado "Sistema Nacional de Archivos".

Para ese fin, el artículo 1 de la Ley impone la integración de los archivos públicos y permite la integración de los archivos privados. Congruente con esa diferenciación, el artículo 2 establece que regulará los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y de los demás entes públicos, pero además, regulará a los archivos privados y particulares que deseen someterse a estas regulaciones.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 13

Dado el dimensionamiento orgánico de la Ley, se sigue que en tanto una entidad pública lleve un archivo (obligación que lo impone la buena gestión administrativa tal como se desprende del artículo 16 de la Ley General de Control Interno, antes transcrita y la propia Ley 7202, artículos 39 y 41), éste integra el Sistema Nacional de Archivos. De allí la importancia de determinar qué significado tiene esa integración.

En primer término, significa que los documentos con valor histórico, científico, cultural custodiados originalmente por el archivo de la Administración son definitivamente depositados en el Archivo Nacional. Lo cual se deriva del artículo 4 antes transcrito en relación con el numeral 8. Este artículo dispone que los documentos producidos por los integrantes del Sistema, como producto de su gestión e independientemente de su soporte, son "propiedad de esas instituciones durante su gestión" y permanecerán en los respectivos archivos centrales, salvo lo expresamente dispuesto para los documentos de la Presidencia de la República, ministros de Estado y actas de Consejo de Gobierno. Posteriormente, los documentos pasarán a formar parte del fondo documental que custodia la Dirección General de Archivo Nacional.

Cabe señalar, entonces, que el patrimonio documental de la institución que no haya sido declarado de valor histórico, científico, cultural es parte del patrimonio del organismo público correspondiente. El carácter patrimonial del bien implicaría que la Administración correspondiente debe gestionarlo y disponer de él según los procedimientos establecidos por el ordenamiento, guardando siempre una potestad de disposición. No obstante, la Ley 7202 establece la sujeción a la competencia de la Dirección General del Archivo Nacional.

La Dirección General de Archivo Nacional está constituida por varios órganos, a los cuales la Ley atribuye potestades en relación con los fondos documentales de los archivos que integran el Sistema. Así, la Junta Administrativa del Archivo Nacional, "máxima autoridad del Sistema" debe establecer "una estrecha relación archivística y técnica entre los archivos del sistema", artículo 11. Entre sus funciones está el establecer las políticas archivísticas del país, recomendar estrategias para el adecuado desarrollo del Sistema, formular recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos.

El artículo 23 de la Ley otorga a la Dirección General funciones que inciden directamente en la organización y funcionamiento de los archivos públicos. En efecto,



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 14

la Dirección no sólo ejecuta las políticas emitidas por la Junta Administrativa (inciso a), sino que también realiza actividades concretas, como son el establecer disposiciones relativas a la selección y eliminación de documentos (inciso h), la inspección a los archivos públicos y a los privados cuando éstos lo soliciten (inciso j), la valoración de los documentos de los archivos para efectos de la selección (inciso k).

Respecto del patrimonio de la Nación, le corresponde:

“Artículo 23.- La Dirección General tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

(...).

b) Reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar los documentos textuales, gráficos, audiovisuales, y legibles por máquina, pertenecientes a la Nación, que constituyan el patrimonio documental nacional, así como la documentación privada y particular que le fuere entregada para su custodia”.

De lo anterior se desprende que la Dirección General del Archivo Nacional tiene funciones no sólo en relación con los documentos calificados de patrimonio nacional, sino también con los fondos documentales al servicio de la gestión administrativa de las organizaciones miembros del Sistema. Sea de los fondos que pueden considerarse un patrimonio de estas organizaciones. Esas funciones abarcan la selección y eliminación de documentos, lo cual se realiza a través de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Preceptúa el artículo 31 de la Ley:

“Artículo 31.- Créase la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, como el órgano de la Dirección General del Archivo Nacional encargado de dictar las normas sobre selección y eliminación de documentos, de acuerdo con su valor científico-cultural, y de resolver las consultas sobre eliminación de documentos de los entes productores a los que se refiere el artículo 2 de la presente ley”.

El término *consulta* daría margen para considerar que el criterio que la Comisión emita no vincula a los archivos miembros y, en concreto, a aquél que con base en los artículos 33, inciso b) y 35 ha consultado respecto de la eliminación de un



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 15

concreto documento. No obstante, los numerales 34 y 35 dan margen para considerar que el acto resolutorio es vinculante. La Administración carece de facultad para decidir sobre la eliminación de sus documentos: debe consultar según el 33, inciso b y acatar lo dictaminado, artículos 34 y 35. Disponen los artículos 33, 34 y 35 dichos artículos:

“Artículo 33.- Cada una de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente ley integrará un comité institucional de selección y eliminación, formado por el encargado del archivo, el asesor legal y el superior administrativo de la entidad productora de la documentación.

El comité tendrá las siguientes funciones:

(...).

b) Consultar a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos cuando deba eliminar documentos que hayan finalizado su trámite administrativo”

“Artículo 34.- La resolución sobre la consulta para eliminar documentos que carezcan de valor científico- cultural se tomará por mayoría de los votos presentes. En caso de empate, decidirá el presidente con su doble voto. Los documentos que deban ser eliminados serán transformados en material no legible”.

“Artículo 35.- Todas las instituciones a que se refiere el artículo 2 de la presente ley, incluida la Dirección General del Archivo Nacional, estarán obligadas a solicitar el criterio de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, cada vez que necesiten eliminar algún tipo documental. También deberán considerar las resoluciones que al respecto emita la Comisión, las que serán comunicadas por escrito, por medio del director general del Archivo Nacional”.

Máxime que el artículo 36 sanciona penalmente, de seis meses a tres años de prisión, al funcionario que autorice o lleve a cabo la eliminación de documentos, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 35. Sea aquel funcionario que no consulte el criterio de la Sección o que ante el criterio vertido no lo acate, no lo tome en cuenta es sancionado penalmente. La sanción penal deviene, así, el mecanismo para



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 16

que la consulta sea obligatoria y vinculante, con lo que se transfiere la decisión final a la Comisión.

Al efecto, no se diferencia en la naturaleza del documento. Ergo, documentos de valor simplemente administrativo, de interés únicamente para la gestión administrativa se ven sujetos a este procedimiento.

Es también la Comisión la que dictamina si los documentos de valor científico-cultural pueden salir del país (artículo 38). Puesto que no pueden ser sacados sin dicho dictamen y el decreto correspondiente, se sigue que el dictamen es obligatorio y vinculante. Disposición que se comprende en el tanto el documento integre el Patrimonio Nacional.

Puede, entonces, decirse que la Ley del Sistema Nacional de Archivos no sólo establece los principios generales o criterios técnicos en materia archivística que resultan aplicables a las distintas organizaciones públicas en aras de una buena gestión documental, sino que impone limitaciones en el ejercicio de esa gestión.

A propósito de los plazos para la selección y eliminación de documentos han surgido divergencias entre la Comisión y la Universidad de Costa Rica. La Casa de Enseñanza Superior considera que el sometimiento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos y, en concreto, a la competencia de la Dirección General del Archivo Nacional violenta su autonomía constitucionalmente garantizada. Argumentación que debe ser analizada.

B.- ELIMINAR DOCUMENTOS ES FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD

La relación entre la Universidad de Costa Rica y el Estado está marcada por la autonomía que éste le reconoce. Autonomía que no expresa, en forma alguna, una descentralización política y que debe ser ejercida dentro del marco del ordenamiento jurídico, particularmente cuando se trate del ejercicio de la función administrativa. Al regular esta, el legislador debe respetar la autonomía administrativa de la Universidad, por lo que las decisiones sobre los asuntos de su competencia no pueden ser determinados y menos resueltos por órganos externos. Este es el caso de la selección y eliminación de documentos.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 17

1.- *Autonomía no es independencia*

A lo largo de su exposición, la Dirección Jurídica de la Universidad refiere que la Universidad de Costa Rica es un ente independiente. Afirmación que funda en que la Constitución Política le confiere independencia funcional y plena capacidad jurídica. En ese sentido, afirma que a diferencia de la Universidad, los Poderes de la República y los demás entes públicos son entes dependientes. Lo cual plantea la necesidad de recordar la diferencia de relaciones que corren entre los organismos públicos.

En la organización constitucional costarricense encontramos el Estado y los entes menores, calificados por la propia Constitución como instituciones estatales. Al interno del Estado diferenciamos los Poderes. Estos órganos constitucionales se distinguen por ser supremos, esenciales para la existencia y mantenimiento del Estado. Precisamente por su condición de iguales, las relaciones entre ellos son de independencia. Lo cual no excluye que existan medios de acción de un Poder sobre otro.

Diferente es la relación que establece el Estado –como persona mayor del ordenamiento- con los entes que él crea. Esta relación está marcada por la autonomía que el ordenamiento garantiza al ente creado y es una relación entre desiguales: el ente autónomo no es igual al Estado, aunque éste deba respetarlo. Al crear el régimen autonómico, el constituyente tuvo muy claro la diferencia entre autonomía e independencia. Así, como lo tuvo sobre el hecho de que las instituciones autónomas no pueden desligarse del Estado, a lo cual volveremos posteriormente. Por ahora, cabe citar la posición del constituyente Ortiz Martín sobre la diferencia en cuestión:

“La autonomía no es un concepto absoluto sino que tiene distintas formas de manifestarse. Por ejemplo, el régimen de la autonomía de la voluntad establecido por el Derecho Civil, da a las personas privadas la facultad de regir sus propios actos jurídicos, siempre y cuando esos actos jurídicos no se opongan a las leyes de orden público existentes. Esa autonomía, pues está limitada y por ello no deja de ser autonomía. Los legisladores deben señalar el camino a seguir de la Caja de Seguro Social y ella, en forma autónoma, debe desenvolverse dentro de esas leyes. La autonomía entonces se refiere a la actuación. El debate se ha provocado ¿para que? Para que el Ministro de Trabajo o cualquier otro Ministro no pueda formar parte de la Directiva del Seguro Social, pues entonces, a



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 18

decirlo. Autonomía e independencia no son la misma cosa por lo que es imprescindible la explicación". Imprenta Nacional: Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, III, 1956, p. 41.

Y es que no puede dejarse de lado que la supremacía estatal significa, en primer término, que el orden jurídico deriva del Estado y, en segundo término, que es ese orden jurídico creado por el Estado el que determina la existencia del ente menor, sus cometidos y competencias y en el caso de los entes autónomos. Si estos son autónomos ello se origina en una decisión del Estado dirigida a otorgar esa autonomía.

Independencia no significa libertad. Los órganos constitucionales son órganos derivados y como tales tienen un poder derivado de la Constitución. Por consiguiente, deben actuar dentro del marco de las normas, principios y valores constitucionales. No pueden autoatribuirse poderes no conferidos por la Constitución y la ley, por una parte y en tanto organizaciones públicas se rigen por el principio de legalidad, artículo 11 de la Constitución, y no por el principio de libertad, por otra parte. Principios que se aplican no sólo a los órganos constitucionales sino también a los entes autónomos.

Se afirma que la autonomía de la Universidad de Costa Rica es única porque la Constitución le garantiza independencia funcional. Es de advertir que la independencia funcional no es exclusiva de los entes autónomos. Puede decirse que, en tesis de principio, el ente descentralizado goza de una autonomía funcional. Pero ésta también puede ser atribuida a un órgano. Es el caso de la desconcentración de funciones. En la medida en que se desconcentre la competencia y dependiendo del grado de esa desconcentración, el órgano gozará de mayor o menor independencia funcional, la cual está dirigida al ejercicio y cumplimiento de la competencia que ha sido extraída por Constitución o ley de la esfera de actuación del jerarca para ser transferida a un órgano inferior, con lo cual éste adquiere potestad de decidir. La independencia funcional está, entonces, relacionada con la competencia que el ordenamiento ha transferido a favor de otro organismo público. Significa que en el ejercicio de la competencia transferida, el organismo no puede ser mediatizado por criterios emanados de instancias externas, de modo que la resolución de los asuntos transferidos es competencia exclusiva del organismo de que se trate.

El caso típico de órganos que gozan de independencia funcional lo tenemos con los tribunales administrativos y en la propia Procuraduría General de la República. La independencia de criterio es manifestación de esa independencia funcional del



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 19

Organo Consultivo, por lo cual no se somete al criterio de otro organismo. Va de suyo, empero, que esa independencia funcional se ejerce dentro del marco del ordenamiento.

Ni el Derecho de la Constitución ni el Derecho Administrativo permiten concluir que la Universidad se encuentre frente al Estado en una relación de independencia. La circunstancia de que la Constitución otorgue plena capacidad jurídica no predica nada en dicho sentido. Plena capacidad jurídica es el atributo propio de la personalidad jurídica. Por lo que es normal en cualquier ente descentralizado. El proceso de creación de las instituciones autónoma, sobre todo en los años setenta da claras muestras de lo anterior. Es de advertir, sin embargo, que esa plena capacidad no se da en abstracto: se produce dentro del ordenamiento y enmarcada por él.

Por otra parte, debe tenerse claro que así como el Estado que crea el ordenamiento no es libre, antes bien se sujeta al ordenamiento, los entes autónomos no son ni independientes ni libres. La autonomía no significa libertad.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Estado costarricense es un estado unitario. El principio de unidad e indivisibilidad de la República constituye un límite negativo que circunscribe el ámbito en que pueden desarrollarse tanto las "autonomías" locales como las "institucionales", incluidas las entidades a quienes la Constitución reconoció un grado mayor de autonomía, como son las universidades estatales y la Caja Costarricense de Seguro Social. Dado ese carácter unitario, se sigue que en el país no existe una descentralización política. No puede existir ninguna instancia territorial o administrativa con un poder similar al del Estado La Sala Constitucional ha sido clara al respecto:

"Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política..". Resolución N° 4091-94 de 4 de agosto de 1994, reiterada por la N° 7528-97 de 12 de noviembre de 1977.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 20

Ergo, la autonomía universitaria no puede considerarse el fundamento de una descentralización política y mucho menos permite conceptualizar la universidad como un estado dentro del Estado. Las universidades estatales, calificadas por la propia Constitución Política de "instituciones de educación superior del Estado", son entes públicos sujetos al ordenamiento costarricense, pero con un grado de autonomía especial que favorece el desempeño de las altas funciones que la Constitución les atribuye.

2.- *La autonomía: una garantía para el cumplimiento de sus fines sustanciales*

Señala la Universidad de Costa Rica que la autonomía universitaria abarca su capacidad de autoorganización y autogobierno, su capacidad contractual y su titularidad patrimonial.

El artículo 84 de la Constitución Política otorga autonomía de gobierno, organización y administración a la Universidad de Costa Rica, ya que en este se establece:

"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". (Así reformado por ley N° 5697 de 9 de junio de 1975)

La autonomía le garantiza a la Universidad independencia para el desempeño de sus funciones y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, como es lo normal en tratándose de entes autónomos. Pero, además y a diferencia de esos entes autónomos, la autonomía permite a la Universidad "darse su organización y gobierno propios". Dado su alcance, la autonomía de la Universidad es especial, por lo que no se subsume en lo dispuesto en el Título XIV de la Constitución relativo a las instituciones autónomas. La particularidad de la autonomía universitaria se origina, precisamente, en el reconocimiento de una autonomía en



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 21

materia organizativa y de gobierno. De manera que la Universidad reúne tres clases de autonomía: de gobierno, organización y administración. Además, por el hecho mismo de que no se está en presencia de una de las entidades a que se refieren los artículos 188 y 189 de la Constitución, se sigue que la autonomía política es plena: no puede ser sometida a la ley. Por consiguiente, es acertada la afirmación según la cual del Texto Constitucional se deriva que la autonomía de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas. Lo que permite a las universidades establecer sus propios planes, programas, sus objetivos y metas, dictar las políticas dirigidas a la persecución de éstas, así como dotarse de la organización que permita concretizarlas; es decir, darse su propio gobierno. Pero, además, y esto es fundamental en tratándose de la universidad, la autonomía implica la facultad de regular la materia puesta bajo su competencia, en orden a lo académico, la cultura, la investigación, la actividad de extensión social.

En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió al alcance de la autonomía universitaria:

“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



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 22

espera y exige de ella. La anterior 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.”

Como indicamos en el dictamen N° C-269-2003 de 12 de septiembre de 2003:

“La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos. Cabe afirmar que la autonomía no es sino una garantía constitucional en función de las finalidades de la Universidad. La Universidad es una entidad formadora y transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia, susceptible de crear e intensificar el conocimiento. Y es en razón de estos fines que la Constitución ha considerado indispensable dotar a la Universidad de la garantía de autonomía, que le posibilita dictar las políticas dirigidas a la persecución de esas finalidades, dotarse de la organización que permita concretizarlas y autoadministrarse”

En el análisis de la autonomía universitaria debe tenerse claro que se trata de la protección de las funciones consustanciales a la Universidad, sea la actividad académica, la investigación y la acción social orientadas por la función de cambio social. Sin una autonomía en estos ámbitos, la Universidad no puede orientar la sociedad, inspirarla ni ser fuente de conocimiento. De allí la necesidad de dicha garantía”.

Criterio que corresponde a la jurisprudencia constitucional sobre el tema de la autonomía universitaria y que, por consiguiente, debe reafirmarse.

La universidad estatal goza de autonomía administrativa, la que garantiza el ejercicio de la función administrativa necesaria para el desarrollo de la competencia material. Es por ello que este es el mínimo que puede tener un ente descentralizado.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 23

Autonomía que permite dictar actos jurídicos y realizar actos materiales para el cumplimiento de los fines públicos. Una autonomía que se ejerce de conformidad con el ordenamiento jurídico. Corresponde al legislador determinar las reglas que regulan el accionar administrativo, concretizando el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política. En el caso de las universidades estatales, cabría decir que si existe un ámbito en que el legislador puede legislar, artículo 88 de la Carta Política, es el referido a la actividad administrativa.

Lo expuesto plantea el problema de la sujeción de la Universidad a la ley y, en particular a la Ley del Sistema Nacional de Archivos.

3.- La Ley puede regular los fondos documentales de la Universidad

El tema de la sujeción de las universidades públicas a la ley ha sido objeto de diversas consultas formuladas a la Procuraduría General de la República y, además, objeto de discusión ante la Sala Constitucional. Tanto el Contralor de Constitucionalidad como este Organo Consultivo han sido contestes en cuanto que la potestad normativa que le corresponde a la universidad está referida a sus fines sustanciales, por ende, está en relación con su especialización funcional. Por consiguiente, la universidad queda sujeta a todas las regulaciones legales que afecten por igual a los demás sujetos del ordenamiento jurídico, precisamente por basarse en razones a todos comunes, extrañas a su especialización funcional, aunque indirectamente interfieran con la prestación de su servicio y la organización de sus medios.

En su resolución N° 1313-93 de 13:54 hrs. del 26 de marzo de 1993 el Tribunal Constitucional se refirió al tema de la sujeción de la universidad estatal al ordenamiento legal costarricense, señalando en lo que interesa:

"... En otras palabras, y esta es la conclusión ineludible e indubitable de la larga pero trascendental serie de citas anteriores, **el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia de las instituciones de educación superior, o de las relacionadas directamente con ellas -para usar los propios términos de la Ley Fundamental-**, y la única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oirlas previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes, salvo lo que atañe a la facultad de organización y de



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 24

darse el propio gobierno, según la independencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional". El énfasis es propio.

Agregando luego:

"VII.- LOS LIMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN RELACION CON LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.- Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, **le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía**. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñanza que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el "cuerpo encargado" que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente". El énfasis es propio.

Se deriva de la anterior sentencia que la Asamblea Legislativa es competente para regular las materias propias de las universidades, a condición de que no obstaculice, reste o disminuya las potestades que le son necesarias para cumplir sus fines y por ende, respete su autonomía en los términos indicados. La autonomía universitaria no es un obstáculo para que el legislador sujete las universidades a determinadas regulaciones. Es este el caso en que se regule a la universidad como



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 25

ente, sujeto del ordenamiento. No obstante, es materia exclusiva de la universidad el regular los servicios universitarios y académicos. En este orden de ideas, indicamos en el dictamen C- 269-2003 del 12 de setiembre de 2003:

“La Procuraduría se ha ocupado también de este tema. En ejercicio de su función consultiva ha señalado que si bien el artículo 84 establece una reserva normativa en favor de las universidades, creando un subsistema jurídico particular, esa reserva está referida a la “organización del servicio universitario” (dictamen N° C-086-96 de 5 de junio de 1996). Por lo que la universidad queda sujeta a todas las regulaciones legales que afecten por igual a los demás sujetos del ordenamiento jurídico, precisamente por basarse en razones a todos comunes, extrañas a su especialización funcional, aunque indirectamente interfiera con la prestación de su servicio y la organización de sus medios. Asimismo, ha estimado la Procuraduría que en el ejercicio de su potestad normativa, la universidad está sujeta al ordenamiento jurídico general, por lo que no puede afectar las disposiciones estatales que, por ejemplo, otorgan beneficios a los trabajadores universitarios en su condición de servidores de la Administración Pública. En el mismo orden de ideas, en el dictamen N° C-191-98 10 de setiembre de 1998, la Procuraduría consideró que la potestad normativa de la universidad no significa “inmunidad frente a las reglas legislativas de empleo público genéricas para toda la Administración Pública”. Se considera que está fuera del ámbito organizativo propio de la Universidad la regulación del empleo público, con lo que se reitera el dictamen N° C-184-97 antes citado.

De modo que al evacuar las distintas consultas formuladas por las Universidades, la Procuraduría ha mantenido el criterio de que la potestad normativa de esos entes está referida estrictamente al ámbito garantizado por la autonomía universitaria: la actividad académica, la investigación y las actividades de extensión social o cultural. Fuera de ese ámbito, las Universidades están sujetas a las regulaciones legales dirigidas a todos los sujetos del ordenamiento jurídico en tanto que tales”.

Nótese que si el concepto de autonomía que se propone en el escrito de la Universidad fuere válido, llevaría a considerar inaplicable e incluso dudosamente



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 26

constitucional lo dispuesto en el artículo 88 de la propia Constitución. Recordemos su texto:

"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".

Se reconoce la facultad de la Asamblea de legislar sobre materias puestas bajo la competencia de la universidad estatal o directamente relacionadas con ella, para lo cual el Parlamento debe darle audiencia. Dicha disposición unida al artículo 84 antes transcrito lleva a considerar que la relación universidad-ley puede comprender diversos estadios. Así, puede estarse ante una materia exclusiva y propia de la Universidad, en la cual en la relación entre universidad y ley se debe aplicar el principio de competencia y por ende, se excluye la participación del legislador. El segundo supuesto comprende la regulación de un tema relacionado con aspectos relacionados con el quehacer universitario, por lo cual el legislador está obligado a realizar la consulta sobre el proyecto de ley que se pretende aprobar a las Instituciones de Educación Superior. El tercero hace referencia a asuntos de carácter general, regulables por el legislador sin sometimiento a procedimientos especiales, por ende, respecto de los cuales el legislador no está obligado a otorgar audiencia a los entes estatales de educación superior. A manera de ilustración citamos lo señalado por el Dr. Hugo Alfonso Muñoz:

"La Constitución permite, pues, que la Asamblea Legislativa dicte normas relativas a la materia 'puesta bajo la competencia' de las Universidades. Este extremo parece contradecir lo que establece el artículo 84 respecto a la autonomía, la cual, como aquí se ha insistido, es amplia e impide al legislador intervenir en materias universitarias. El punto se ha resuelto en la práctica a favor de la autonomía y se interpreta que el artículo 88 se aplica en forma complementaria a las normas que, en su campo, dicten las universidades. Es así como la Asamblea no puede modificar una norma universitaria en materias que son de la competencia de ésta, por cuanto las universidades gozan de autonomía amplia, de conformidad con los términos del artículo 84. Al contrario, las universidades pueden modificar leyes en el campo académico cuando



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 27

éstas hayan sido dictadas en ausencia de norma universitaria. El legislador puede dictar en materia universitaria si no existe norma; pero si la hay, carece de esa potestad" (H. A, MUÑOZ QUESADA: *Derecho Constitucional Costarricense, Ensayos*" Editorial Juricentro, 1983, San José, p. 326).

Definido que la universidad estatal y, por ende, la Universidad de Costa Rica está sujeta al ordenamiento jurídico legal en los términos indicados, procede referirse a la Ley del Sistema Nacional de Archivos.

El ámbito normativo de dicha Ley, definido en los artículos 1 y 2, comprende necesariamente a las universidades estatales. De ese hecho los fondos documentales que la Universidad de Costa Rica haya formado están cubiertos por la citada Ley.

La regulación legal incide en la Universidad tanto en lo que se refiere a la gestión documental como en lo referente a la definición del patrimonio histórico-científico, cultural. Tanto uno como otro fondo deben ser considerados bienes públicos pero están sometidos a regímenes jurídicos diferentes. Como se indicó, los bienes de valor histórico, científico, cultural constituyen bienes demaniales sujetos al régimen jurídico correspondiente.

Pertenecen a esta categoría de bien demanial, propiedad de la Nación todos los documentos que tengan valor científico-cultural, histórico, independientemente de quien genere, custodie o administre dichos bienes. En consecuencia, forman parte de ese patrimonio documentos de los sujetos privados o particulares. Las disposiciones de la Ley del Sistema Nacional de Archivos dirigidas a regular el patrimonio histórico, científico-cultural son de alcance general, aplicables con prescindencia del carácter público o privado de quien tenga el documento en cuestión. Los artículos 3 ("todos los documentos con valor científico-cultural son bienes muebles y forman parte del patrimonio científico cultural de Costa Rica" y 5 ("los documentos de valor científico-cultural son de interés público y no podrán salir del territorio nacional sin la previa publicación de un decreto que lo autorice", no dejan margen para dudar que la regulación del patrimonio nacional sea general. Dado ese carácter general, la Universidad de Costa Rica queda sujeta a sus regulaciones. Cabría agregar, además, que la protección del patrimonio histórico, cultural, científico encuentra su origen en lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución. Disposición que tiene el mismo valor jurídico que los artículos 84 a 88 relativos a las universidades estatales. De lo que se deriva que las universidades



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 28

estatales están obligadas a sujetarse a las disposiciones tendentes a preservar dicho patrimonio, sin que puedan alegar respecto de él un derecho de propiedad regido por el Derecho Civil, como afirma la Asesoría Jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Es claro, sin embargo, que los fondos documentales de las universidades estatales no contienen sólo documentos con valor histórico, cultural, científico, parte del Patrimonio Nacional. Por el contrario, comprenden documentos de valor administrativo, documentos relativos a programas de estudios, evaluaciones de estudiantes, etc, algunos de ellos sin ningún valor o interés científico, histórico, cultural, que obligue a su preservación para las futuras generaciones. En ese sentido, su titularidad corresponde a la Universidad de que se traten bienes patrimoniales de la universidad sujetos al régimen correspondiente. Dispone el artículo 8 de la Ley:

"Artículo 8.- Los documentos producidos en las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de la presente ley, como producto de su gestión, cualquiera que sea su soporte: papel, película, cintas, "diskettes", serán propiedad de esas instituciones durante su gestión y su permanencia en los respectivos archivos centrales, salvo lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley. Ninguna persona, funcionario o no, podrá apropiarse de ellos.

Posteriormente formarán parte del fondo documental que custodia la Dirección General del Archivo Nacional".

Es de advertir que esos fondos documentales se sujetan a las prescripciones de la Ley dirigidas a garantizar la publicidad, la transparencia y el derecho de información. Principios y Derechos que se imponen a la Universidad en su condición de ente público (Cfr. Sala Constitucional, resolución N° 136-2003 de 15: 22 hrs. de 15 de enero de 2000, reafirmada por la N° 2120-2003 de 13:30 hrs. de 14 de marzo de 2003). En igual forma, esos fondos se sujetan a las disposiciones legales referidas a la técnica archivística.

Empero, es pretensión de la Ley del Sistema Nacional de Archivos regular esos fondos documentales no solo a partir del carácter público del archivo, sino en virtud de la definición de las competencias de los órganos de la Dirección General del Archivo Nacional. En efecto, no puede dejarse de lado que el Sistema Nacional de Archivos se integra necesariamente con los archivos públicos y que estos son los formados en los entes públicos, naturaleza propia de las universidades estatales. Asimismo, la definición de competencias de la Dirección General tiene una pretensión



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 29

de generalidad respecto de los archivos públicos. En razón del contenido de esas competencias debe analizarse su ejercicio respecto de las universidades estatales.

4.- *Una transferencia de funciones administrativas*

Por divergencias con el Comisión de Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, la Universidad de Costa Rica decidió retirar del conocimiento de la Comisión su tabla de plazos de conservación de documentos. En su lugar, se decide emitir una reglamentación que regule el proceso de eliminación de documentos universitarios y que contenga los plazos de conservación de esos documentos.

El conflicto se origina en las actividades de selección y eliminación de documentos. De acuerdo con la Ley, estas actividades no son decididas por la Administración al interno de su organización. Por el contrario, la Ley establece una fuerte intervención de la Dirección General del Archivo Nacional, sobre todo a través de dos órganos: la Dirección General y la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos.

Es la Dirección la que establece y ejecuta cómo deben realizarse la selección y eliminación de documentos y valora los documentos para efectos de selección (incisos h) y k) del artículo 23). Definidos esos elementos, no es la Universidad quien decide cómo selecciona y sobre todo, elimina los documentos de su gestión. Nótese que la competencia de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos se ejerce con prescindencia de la naturaleza del documento de que se trate. Aún para los documentos sin valor histórico, cultural, científico, la Comisión decide sobre su eliminación. Como ya se indicó, el término consulta es equívoco por cuanto lo que resuelva la Comisión es vinculante para el archivo concernido. A lo que se une el hecho de que la consulta es obligatoria. Ergo, en la práctica el archivo concernido carece de la facultad de eliminar un documento, aún si no tiene valor para las futuras generaciones, si no cuenta con el criterio favorable de la referida Comisión. Cabría afirmar que en el país no se puede eliminar un documento sin contar con el criterio de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (artículos 33 y 35). La eliminación en ausencia de ese criterio es sancionada penalmente (artículo 36 de la Ley). Por ende, la eliminación de documentos es una actividad administrativa sujeta a autorización (artículo 42, inciso i) de la Ley. En efecto, este artículo dispone que los archivos centrales deben solicitar a la Comisión "autorización para eliminar documentos".



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 30

Podría cuestionarse esa afirmación a partir de la integración de la Comisión. Cuestionamiento que no es de recibo porque la institución que genera la documentación, en este caso, la Universidad, sólo está representada por el jefe o encargado del archivo, en tanto que el Archivo Nacional tiene tres representantes (artículo 32). Es decir, hace mayoría y, por consiguiente, se garantiza que el criterio del Archivo Nacional prevalecerá en la adopción de decisiones. Ello en el tanto las decisiones de la Comisión se toman por mayoría de votos presentes (artículo 34 de la Ley).

A lo anterior se une la potestad de pedir informes y de fiscalización de la situación archivística que detenta la Dirección General del Archivo sobre todas las instituciones públicas miembros del Sistema (artículo 51 de la Ley).

Considera la Procuraduría que si bien el legislador puede establecer disposiciones que tiendan a proteger el patrimonio histórico, cultural, científico de la Nación en desarrollo del artículo 89 constitucional y regular en términos generales la materia archivística de las instituciones públicas incluida la Universidad de Costa Rica, dicha regulación no puede conducir a una pérdida de "los poderes de administración" propios de dicho Ente estatal. Precisamente, la sentencia 1313-93 de repetida cita señala que la autonomía universitaria es incompatible con "la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía" y que en virtud de esa autonomía, la universidad conserva los poderes administrativos para llevar adelante las funciones constitucionalmente asignadas. Poderes de administración que están cubiertos por la autonomía administrativa:

"Una autonomía que garantiza el ejercicio de la función administrativa necesaria para el desarrollo de la competencia material del ente. Comprende el dictar los actos jurídicos y materiales necesarios para el cumplimiento de los cometidos públicos. Empero, debe resultar evidente que la autonomía administrativa se ejerce conforme al ordenamiento jurídico. Corresponde al legislador determinar las reglas que regulan el accionar administrativo, con lo que se concretiza el principio de legalidad que necesariamente se aplica a las universidades en razón del artículo 11 de la Carta Política. La potestad de autoadministrarse no significa que el ente pueda decidir libremente cómo se administra, cuál es el régimen de contratación administrativa, a qué se sujeta ni cómo administra los recursos que le son asignados. Significa, por el contrario, que puede ejercer determinados poderes (contratar o realizar actos jurídicos como



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 31

nombramientos, por ejemplo) destinados al manejo de sus recursos, pero realizarlos con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento. Gestión de recursos que supone la titularidad de un patrimonio propio y ante todo la facultad de disponer, dentro del marco jurídico, de dicho patrimonio. Podría incluso decirse que si existe un ámbito en que el legislador puede legislar, artículo 88 de la Constitución, es el referido a la actividad administrativa, actividad de carácter instrumental, aún cuando a veces se tienda a considerarla como sustancial." (resolución No.1313-1993 de repetida cita).

Luego, si bien el legislador puede dictar disposiciones para las universidades, la legislación no puede "imposibilitar, restar o disminuir, menoscabar" las potestades necesarias para cumplir sus fines y lo haría en el tanto la Universidad no tendría la titularidad de la potestad y el ejercicio inicial, independiente para adoptar decisiones propias de su gestión documental, como lo es el determinar en qué plazos y bajo qué criterios elimina documentos propios de su gestión administrativa; decisiones que se sujetan a criterios emitidos por una autoridad externa, criterios cuyo cumplimiento es verificable por órganos externos, más precisamente, órganos del Poder Ejecutivo: la Dirección General es un órgano desconcentrado del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, artículo 22 de la Ley.

Las disposiciones legales que obligan a la Universidad a cumplir directrices, lineamientos, criterios de órganos del Poder Ejecutivo, sujeten decisiones administrativas a autorización previa de dichos órganos son dudosamente constitucionales, en tanto podrían contrariar la autonomía universitaria.

La Procuraduría considera que el legislador puede, como lo hace en la Ley N° 7202, regular la materia archivística de las universidades estatales. Empero, las regulaciones legales no pueden comprender la creación de órganos con competencias en cuanto al uso, manejo, conservación y destrucción de documentos de las universidades. Estas deben sujetarse a los principios de la Ley en orden a la archivística, sin que para determinar dicho cumplimiento pueda el legislador establecer órganos externos, porque ello implica una transferencia de las competencias de administración propias de las instituciones de enseñanza superior. En ese sentido, las competencias de la Dirección General y sobre todo de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos vienen a limitar la autonomía otorgada por la Constitución a la Universidad.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 32

A efecto de no producir tal limitación, tendría que interpretarse que la Universidad conserva las facultades en orden a la administración, conservación y destrucción de documentos en tanto estos formen parte de su patrimonio documental, correspondiéndole decidir si consulta o no consulta a la Comisión sobre la eliminación de documentos y en caso de que lo haga, acoger o no, el criterio que esta emita. Lo que no excluye su deber de respetar las disposiciones atinentes a los documentos de valor histórico, científico, cultural y su custodia y conservación.

CONCLUSIONES.

Conforme a lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

1. En el ejercicio de sus funciones, los organismos públicos forman fondos documentales, sujetos a los principios de transparencia, publicidad y participación y al deber de información.
2. El patrimonio documental de la Administración Pública es un bien público de naturaleza patrimonial.
3. Sin embargo, documentos de ese patrimonio documental pueden llegar a formar parte del demanio público, en tanto sean declarados de valor histórico, científico, cultural, con lo cual se integran al patrimonio histórico-cultural de la Nación. Patrimonio que se protege para su preservación y conservación a las futuras generaciones.
4. La protección y conservación del acervo documental en tanto manifestación de la historia y de la cultura nacional han sido una preocupación de nuestros gobernantes a través de la historia, preocupación que se recoge en el artículo 89 de la Constitución Política.
5. Dicho artículo fundamenta la incorporación de los bienes con valor científico, histórico o cultural al patrimonio de la Nación y permite afirmar que dichos bienes no son propiedad de los entes públicos que los generan, los administran o custodian, ya que esos bienes constituyen un patrimonio nacional.



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 33

6. La Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 de 24 de octubre de 1990, regula el funcionamiento de los diferentes archivos públicos y los archivos privados que se integren al Sistema, constituyendo el marco jurídico de la materia archivística.

7. La Universidad de Costa Rica como ente público se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley N° 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos.

8. Dicha Universidad goza de un régimen de autonomía especial, garantía de los fines consustanciales a la Universidad. Régimen que no es manifestación de independencia del Estado ni origina una forma de descentralización política. Tampoco ese régimen significa que la Universidad se rige por el principio de libertad propio de los entes privados.

9. La autonomía universitaria comprende una potestad normativa referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.

10. La regulación de la materia archivística no entra dentro del ámbito normativo exclusivo de la Universidad. En consecuencia, el legislador puede emitir disposiciones en dicha materia que resultan aplicables a la Universidad.

11. Se sigue de lo anterior que la Universidad de Costa Rica está sujeta a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, norma que se inspira en el fin de conservación y protección del acervo documental contenido en los archivos del país.

12. De conformidad con los artículos 32, 33, inciso b), 34, 35, 36 y 41, inciso i) de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, la decisión de eliminar documentos está sujeta a lo que dictamine la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Esa consulta, obligatoria y vinculante, implica en los términos del artículo 41, inciso i) de la Ley la sujeción a una autorización.

13. Sujetar una decisión administrativa de la Universidad, como es la eliminación de documentos que no han sido declarados de valor histórico, científico-cultural, a autorización administrativa es dudosamente constitucional por lesionar la



Licenciada
Virginia Chacón Arias
Dirección General del Archivo Nacional

5 de junio de 2006
C-230-2006
página 34

autonomía universitaria. En efecto, implica transferir la gestión documental a un órgano externo, que es quien en definitiva decide.

14. Considera la Procuraduría que en relación con las universidades estatales, las disposiciones que otorgan competencia a la Dirección General del Archivo Nacional y, en particular a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos deben ser interpretadas en conformidad con la autonomía universitaria.

15. En consecuencia, debe interpretarse que el criterio de la referida Comisión no es obligatorio ni vinculante para la Universidad de Costa Rica y demás universidades estatales.

De Ud. muy atentamente,

Dra, Magda Inés Rojas Chaves
Procuradora Asesora

Esteban Quesada Alvarado
Asistente de Procuraduría

MIRCH/EQA/mvc

Copia: Dra. Yamileth González García
Rectora Universidad de Costa Rica