

Al contestar refiérase
al oficio n.º **14971**

21 de octubre, 2026
DFOE-BIS-0692

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa Área
Comisiones Legislativas V
Asamblea Legislativa
mauricio.vargas@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado “Ley para facultar la creación de la Universidad de la Seguridad Social”, expediente legislativo n.º 25.563

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPECTE-0050-2026 del 20 de agosto de 2026, recibido vía correo electrónico el 21 de agosto del presente año, mediante el cual se somete en consulta el proyecto “Ley para facultar la creación de la Universidad de la Seguridad Social”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 25.563.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende autorizar facultativamente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para crear o constituir una “Universidad de la Seguridad Social”, como una universidad pública de educación superior universitaria, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía de tercer grado. En cuanto al alcance de esa personalidad jurídica, la propuesta legislativa justifica su otorgamiento, entre otros, como mecanismo de gestión contractual, presupuestaria y de suscripción de convenios.

El proyecto propone autorizar a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para crear la Universidad de la Seguridad Social como un ente descentralizado de tercer grado, fundamentado en los artículos 21, 50 y 73 de la Constitución Política. El modelo se enfoca en las ciencias de la salud, se articula con las necesidades operativas de la CCSS y plantea la absorción funcional, operativa y patrimonial del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS). La propuesta excluye la incorporación automática al CONARE y la participación en el FEES, y establece un esquema de financiamiento basado en autofinanciamiento y aportes iniciales o transferencias de la CCSS.

La gobernanza de la institución contempla un gobierno superior de representación colegiada, una Rectoría y un Consejo Académico, sustentando su factibilidad en la reserva del seguro de salud y el superávit estimado para 2023. Asimismo, la iniciativa argumenta que se

consolida la trayectoria docente e investigativa de la CCSS para atender las limitaciones de los convenios con otras universidades y el déficit proyectado de médicos especialistas, con el fin de garantizar la calidad y continuidad de la seguridad social.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis de la Contraloría General de la República se circunscribe a los aspectos de la iniciativa que inciden en la Hacienda Pública y en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, sin perjuicio de las valoraciones que correspondan a otras instancias especializadas en sus respectivos ámbitos de atribución. Desde esa perspectiva, se formulan las siguientes observaciones:

1) Riesgos constitucionales y de sostenibilidad financiera de la CCSS

En varios artículos de la propuesta normativa, se plantea el escenario de financiamiento y dotación de patrimonio por parte de la CCSS a la nueva Universidad de la Seguridad Social (artículos 12 y 13, y transitorio III), lo cual podría generar una carga financiera adicional para la institución aseguradora. Pero más allá de eso, con tales regulaciones el legislador pretende direccionar recursos derivados de los seguros sociales, cuya finalidad está determinada a proteger a los trabajadores contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, según lo dispone el artículo 73 de nuestra Constitución Política.

Ese mismo numeral constitucional señala que los fondos y las reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación. Lo anterior quiere decir que, por disposición constitucional contenida en el artículo 73, se consagra un principio de especialidad y un destino específico para las contribuciones sociales.

Si bien la propuesta legislativa en el apartado VIII “Sobre la factibilidad de la propuesta” de la exposición de motivos, señala expresamente que los recursos provenientes de los seguros sociales se estarían encaminando a la dotación de recurso humano de calidad indispensables para cumplir con los fines de creación de dichos seguros, lo cierto es que, el planteamiento sobre el uso de tales recursos para la eventual creación de la Universidad por parte de la CCSS podría representar un roce de constitucionalidad, en la medida en que se destinen al financiamiento de actividades o estructuras que no guarden una vinculación efectiva con los fines constitucionales de los seguros sociales. En consecuencia, resulta necesario distinguir entre las actividades de formación y capacitación que contribuyen al cumplimiento de dichos fines y aquellas que, por su naturaleza o alcance, podrían excederlos.

Es criterio del Órgano Contralor que, si bien la formación o capacitación de personal de salud impacta la prestación de los servicios sanitarios, la creación de un ente con personería jurídica propia y autonomía de tercer grado, según lo dispone el proyecto de ley en sus artículos 1 y 2, podría implicar que las transferencias financieras o el patrimonio de la institución aseguradora se redirijan para constituir el patrimonio independiente de la Universidad. Es decir, el uso de los recursos provenientes de las cotizaciones sociales direccionados al “financiamiento básico de instalación y puesta en marcha” y, por ende, a sostener una estructura administrativa y operativa de una entidad universitaria separada podría constituir un riesgo de

inconstitucionalidad por desviación del fin, si no se acredita que tales erogaciones responden a los fines propios de los seguros sociales y que su utilización resulta compatible con las obligaciones constitucionales de la CCSS.

El citado apartado VIII hace referencia a que la CCSS dispone de una reserva en el seguro de salud y de un superávit en ambos seguros, a efecto de respaldar la factibilidad del proyecto. No obstante lo anterior, es menester indicar que el uso de recursos de la reserva y los provenientes del superávit tienen un destino legal reservado, motivo por el cual es criterio de esta Contraloría que la valoración sobre el uso de tales recursos debe pasar por un análisis previo que determine su procedencia jurídica, su vinculación con los fines constitucionales de los seguros sociales y los eventuales riesgos de inconstitucionalidad. Asimismo, la existencia de reservas o superávits no supone, por sí misma, que tales recursos se encuentren disponibles para financiar nuevas obligaciones institucionales..

Por otra parte, el referido artículo 13 y el transitorio III del proyecto de ley establecen dos elementos importantes, el primero de ellos es el esquema de autofinanciamiento generado a partir en un modelo de sostenibilidad financiera basado prioritariamente en ingresos propios (actividad académica, formativa, técnica, científica y de cooperación) y, en segundo término, que la CCSS adoptará las medidas necesarias para “asegurar” los recursos necesarios para el funcionamiento, financiamiento básico de la instalación y la puesta en marcha de la Universidad. Cabe precisar que dichas disposiciones condicionan estas obligaciones a que la CCSS, en ejercicio de su autonomía, decida crear la Universidad y que el artículo 13 establece expresamente que su financiamiento no deberá comprometer la sostenibilidad financiera ni las obligaciones sustantivas de la institución aseguradora.

Más allá de los riesgos de inconstitucionalidad que pueda representar una propuesta de esa naturaleza, es lo cierto que una regulación como la planteada debe estar respaldada por un análisis de capacidad presupuestaria en el tiempo de la institución aseguradora, puesto que la premisa de autofinanciamiento mediante la venta de servicios y derechos académicos podría ser altamente incierta durante las fases iniciales de la nueva entidad. Por ende, el establecimiento de obligaciones de financiamiento a cargo de la CCSS, aun cuando estén condicionadas a su decisión de crear la Universidad, podría generar presiones sobre su presupuesto y comprometer recursos necesarios para atender sus obligaciones sustantivas, si no se determina previamente el costo y alcance de tales compromisos..

En este último sentido, la propuesta legislativa no encuentra respaldo en estudios de viabilidad financiera de mediano y largo plazo que detallen el flujo de caja proyectado, demanda de matrícula, cobertura de costos operativos, entre otros, que determinen la procedencia de la eventual creación de la universidad. La ausencia de dichos estudios impide valorar suficientemente la sostenibilidad financiera del modelo propuesto y sus posibles efectos sobre el cumplimiento de las obligaciones de la CCSS, aspectos que deben examinarse a la luz del principio de sostenibilidad financiera contemplado en el artículo 176 constitucional.

2) Autonomía universitaria y régimen de financiamiento

El artículo 1 del proyecto de ley establece la naturaleza jurídica de la Universidad de la Seguridad Social como una institución pública de educación superior universitaria especializada, que gozará de independencia funcional, capacidad jurídica propia y autonomía organizativa de

tercer grado, en términos equivalentes a los reconocidos a las universidades estatales por la Constitución Política.

Por su parte los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna, reconocen un régimen especial de autonomía a las universidades estatales y contemplan un modelo constitucional de financiamiento de la educación superior estatal mediante el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES)..

Derivado de lo anterior, se identifica la necesidad de precisar el alcance del régimen de financiamiento de la nueva Universidad, considerando que el proyecto le reconoce la naturaleza y autonomía propias de las universidades estatales, pero establece en su artículo 9 que su creación no genera un derecho automático de participación en el FEES. Si bien esta disposición no supone, por sí misma, una contradicción con el artículo 85 constitucional, resulta necesario determinar cómo se garantizaría el financiamiento de la institución conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de colaborar en el financiamiento de las universidades estatales. Es criterio del Órgano Contralor que la falta de claridad sobre este aspecto podría generar controversias futuras respecto de las obligaciones de financiamiento que corresponderían al Estado y a la CCSS, con eventuales repercusiones sobre el Presupuesto Nacional y los recursos de los seguros sociales

3) Implicaciones organizativas y laborales de la creación de la Universidad

El artículo 10 del proyecto de ley plantea la integración del CENDEISSS como una “plataforma institucional originaria para la organización, puesta en marcha y desarrollo de la nueva entidad”. Partiendo de tal premisa de integración, y considerando que ese Centro opera como un órgano desconcentrado de la CCSS, los cambios pretendidos en el citado artículo 10 supondrían una modificación en la organización y distribución de las funciones de capacitación, docencia e investigación que actualmente desarrolla la CCSS, al contemplarse su traslado progresivo a una nueva entidad con personalidad jurídica y autonomía propias.

Al respecto, la Contraloría General considera que una decisión de este tipo debe considerar los principios de eficiencia y economía en la Administración Pública, a efecto de evitar la fragmentación o atomización de estructuras institucionales, con las implicaciones que ello traería a nivel del sistema de desarrollo, información y formación de la CCSS. En ese sentido, resulta necesario valorar previamente los efectos de la reorganización propuesta sobre la continuidad de las funciones institucionales, la coordinación entre ambas entidades y los eventuales costos o duplicidades administrativas que pudieran generarse.

Por otra parte, en cuanto al personal que labora en el CENDEISSS, el transitorio II del proyecto de ley establece disposiciones generales para garantizar la continuidad de los servicios y el respeto de los derechos laborales, salariales y de seguridad social de las personas funcionarias. No obstante, persisten aspectos que requieren mayor precisión respecto de las condiciones de su eventual traslado una vez se formalice la creación de la nueva universidad. Cabe destacar que, considerando el grado de autonomía otorgado a la universidad, es necesario que una disposición transitoria como la indicada precise el régimen de empleo aplicable, particularmente en lo relativo a esquemas salariales, estructuras de puestos y condiciones de incorporación del personal, lo cual debe tomar en cuenta lo regulado en la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159, así como la naturaleza jurídica y el régimen de autonomía que

corresponderían a la nueva Universidad, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal aplicable.

4) Competencias constitucionales de fiscalización de la CGR

El artículo 15 del proyecto de ley señala que la Universidad estará sujeta al control externo posterior de la Contraloría General; no obstante, en el párrafo tercero de dicho artículo se indica que el Órgano Contralor “no podrá interferir ni sustituir las decisiones de naturaleza académica, científica o técnica propias de la autonomía universitaria, sin perjuicio de su potestad de control sobre los aspectos administrativos, financieros y de legalidad que correspondan”.

Sobre el particular, debe señalarse que las competencias de vigilancia de la Hacienda Pública atribuidas a la Contraloría General tienen fundamento en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y no pueden ser reducidas mediante legislación ordinaria. Así lo ha reconocido la Sala Constitucional en la sentencia n.º 998-1998, al establecer que el legislador puede ampliar, aclarar o complementar las atribuciones constitucionales del Órgano Contralor, pero no disminuirlas, suprimirlas o trasladarlas a otros órganos en contravención del ordenamiento constitucional. Asimismo, en la sentencia n.º 2006-13926, el Tribunal reiteró que el legislador no puede desnaturalizar el diseño constitucional de la Contraloría mediante la supresión de sus competencias. En consecuencia, la referencia exclusiva al “control externo posterior” contenida en el artículo 15, podría entenderse como una restricción de las potestades de control previo y de las actuaciones de fiscalización concomitante que corresponden a la Contraloría General conforme al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la prohibición de interferir o sustituir las decisiones propias de las autoridades universitarias resulta compatible con la delimitación de responsabilidades entre la Administración Activa y la Contraloría General. Tal como se desprende de la opinión consultiva n.º 21375-2024 de la Sala Constitucional, relativa al proyecto denominado Jaguar I, la prohibición de coadministrar no constituye, por sí misma, una restricción inconstitucional. Sin embargo, esa delimitación no puede utilizarse como excusa para reducir las potestades constitucionales de fiscalización. Corresponde a las autoridades universitarias adoptar las decisiones académicas, científicas, técnicas y administrativas propias de su gestión, mientras que a la Contraloría General le compete fiscalizar la Hacienda Pública y requerir las correcciones que procedan dentro de su ámbito de atribuciones, sin sustituir a la Administración en la adopción de tales decisiones. Asimismo, el momento en que se ejerce el control no determina, por sí mismo, que exista coadministración, pues las actuaciones de fiscalización previa o concomitante pueden desarrollarse sin asumir responsabilidades propias de la Administración Activa.

Desde esa perspectiva, la naturaleza académica, científica o técnica de una actuación no la excluye de la fiscalización superior en aquellos aspectos vinculados con la gestión de la Hacienda Pública. Al respecto, valga señalar que el alcance de las potestades de control y fiscalización de la CGR comprende la legalidad, la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial, así como la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, motivo por el cual, a pesar de que existan decisiones o actuaciones administrativas calificadas como académicas, técnicas o científicas, sus implicaciones sobre la Hacienda Pública permanecen sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General, de conformidad con el principio de legalidad y las competencias atribuidas por la Constitución Política y la Ley n.º 7428.

Por otra parte, el artículo 14 del proyecto de ley, relativo al régimen presupuestario y financiero, si bien señala que la Universidad debe observar criterios de legalidad, eficiencia, sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas en lo relativo a la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto, no contempla expresamente el sometimiento de dicho presupuesto al régimen de aprobación presupuestaria externa que corresponda ejercer a la Contraloría General. En ese sentido, resulta necesario precisar el alcance de dicha disposición, considerando que la aprobación presupuestaria por parte de los órganos de la Universidad no sustituye las competencias que constitucional y legalmente correspondan al Órgano Contralor, al amparo del artículo 184 inciso 2 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley n.º 7428.

III. Conclusiones

A partir del análisis del proyecto denominado “ Ley para facultar la creación de la Universidad de la Seguridad Social”, se concluye lo siguiente:

1. El esquema financiero de la Universidad de la Seguridad Social presenta riesgos de orden constitucional y financiero que deben ser valorados a la luz del artículo 73 de la Constitución Política, en tanto el proyecto de ley contempla la posibilidad de destinar recursos de la CCSS al financiamiento de una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tal circunstancia requiere determinar la naturaleza y procedencia de los recursos que eventualmente se utilicen, a fin de resguardar su destino constitucional y evitar afectaciones a los fondos de los seguros sociales. Asimismo, la propuesta normativa establece obligaciones de financiamiento para la CCSS, condicionadas a que ésta decida crear la Universidad y sujetas a las salvaguardas previstas en el propio proyecto, cuyo alcance y costo no se encuentran suficientemente determinados. En ese contexto, resulta necesario contar previamente con estudios técnicos, jurídicos y financieros que permitan valorar la viabilidad de la iniciativa y sus efectos sobre la sostenibilidad financiera de la CCSS en el mediano y largo plazo, en concordancia con los principios recogidos en el artículo 176 constitucional.
2. El proyecto de ley presenta una indefinición relevante en el régimen de financiamiento de la Universidad de la Seguridad Social, al reconocerle autonomía de tercer grado, propia de las universidades estatales, sin precisar cómo se cumplirían las obligaciones constitucionales de financiamiento derivadas de esa condición, particularmente frente a lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política y la ausencia de participación automática en el FEES prevista en el artículo 9 de la iniciativa. Esta indefinición genera inseguridad jurídica y expone al Estado y a la CCSS a eventuales controversias sobre sus responsabilidades de financiamiento, con el riesgo de trasladar obligaciones económicas no previstas al Presupuesto Nacional o a los recursos de la seguridad social.
3. La integración progresiva del CENDEISSS a la Universidad de la Seguridad Social implica una reorganización de las funciones de capacitación, docencia e investigación que actualmente desarrolla la CCSS, con riesgos de fragmentación institucional, duplicidad de funciones y afectación de la eficiencia en la gestión pública, que deben ser valorados y atendidos previamente. Asimismo, el transitorio II no define suficientemente las condiciones de traslado del personal, particularmente en cuanto a las estructuras de puestos, los esquemas salariales y el régimen de empleo aplicable. En consecuencia, resulta necesario regular expresamente estos aspectos, en

concordancia con la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159, y el régimen jurídico y de autonomía que corresponda a la nueva Universidad, a fin de garantizar la seguridad jurídica, la continuidad de los servicios y el respeto de los derechos laborales.

4. El proyecto de ley compromete el alcance de las competencias constitucionales de fiscalización de la Contraloría General, al circunscribir el control externo a su modalidad posterior y establecer disposiciones que podrían restringir la fiscalización de actuaciones de naturaleza académica, científica o técnica. Si bien la autonomía universitaria y la prohibición de coadministrar deben ser respetadas, no pueden constituir fundamento para limitar la vigilancia de la Hacienda Pública ni reducir las potestades que los artículos 183 y 184 de la Constitución Política confieren al Órgano Contralor. Asimismo, la propuesta omite precisar el régimen de aprobación presupuestaria externa de la nueva Universidad, por lo que resulta necesario ajustar los artículos 14 y 15 para garantizar el pleno ejercicio de las competencias contraloras, conforme al marco constitucional y legal aplicable.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Karla Salas Solano
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

HBH/aam

NI: 18029-2026

Ce: Amelia Jiménez Rueda, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Bernal Aragón Barquero,, Contralor General de la República a.í.

G: 2026000720-12