

Boletín 1-2002, artículo 4º

La reforma integral al Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica y a sus reglamentos conexos: un requerimiento impostergable para lograr una eficiente gestión universitaria

*Estudiantes de la Maestría en Derecho Público
(promoción 2002-2001)*

1. Fundamentación.

La Universidad debe contar con un marco jurídico que se ajuste a los requerimientos del nuevo milenio, en el que asuma con decisión su papel como uno de los principales motores del desarrollo económico, transmitiendo la experiencia cultural y científica que se ha logrado alcanzar en nuestra sociedad y exigirse a sí misma avanzar cada día más.

El ritmo de los acontecimientos obliga a la Universidad a contar con estructuras que la hagan más adaptable y eficiente, de modo que se encuentre en capacidad de responder a un entorno cada vez más competitivo, en el cual, muchas veces, la cantidad y los criterios económicos privan sobre la calidad.

Nuestra propuesta parte precisamente, de la intención de ofrecer un nuevo marco jurídico, que desarrolle de manera íntegra lo dispuesto en los artículos 84 de la Constitución Política y 4 de la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica (que confieren un régimen de autonomía plena a esta institución), de acuerdo con los principios e institutos básicos del Derecho Público y la técnica legislativa, que contribuya a un mejoramiento de la estructura, contenido y redacción de la normativa vigente.

Este proyecto, es el resultado de la conjunción de una serie de conocimientos multidisciplinarios: jurídicos, económicos, lingüísticos, administrativos, sociológicos, históricos, entre otros, adquiridos o reforzados en nuestros estudios de posgrado, los cuales, son necesarios para poner a disposición de la comunidad universitaria, un conjunto armónico de textos normativos, que en definitiva constituyen un aporte de la Maestría Profesional en Derecho Público, para que sea conocido en el marco del Sexto Congreso Universitario.

2. Resultados del Diagnóstico y Propuestas Concretas.

Efectuado el diagnóstico de la realidad universitaria, en especial su organización administrativa y su funcionamiento, hemos llegado a la conclusión de que dada la complejidad de esa estructura, que se manifiesta en una multiplicidad de trámites, procedimientos, funciones, competencias y órganos, ésta se torna rígida, burocrática y anquilosada, contraponiéndose a los principios fundamentales que deben regir el accionar universitario.



Recordemos que la prestación de un servicio público, debe caracterizarse por su celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia, evaluación de resultados, continuidad en el servicio, informalismo, simplificación de trámites, certeza, seguridad jurídica, uniformidad en los procedimientos y, un real y efectivo respeto a los derechos fundamentales de las personas relacionadas con la Universidad.

En consecuencia, mediante un análisis multidisciplinario de esa realidad, en este apartado, se justifican las principales propuestas jurídicas por medio de las cuales, consideramos que se pueden solucionar las principales deficiencias que afectan o dificultan el ejercicio eficaz y eficiente de las funciones propias de este centro de enseñanza superior.

a) Principios Universitarios.

En este primer apartado del Proyecto de Estatuto, que denominamos principios universitarios, proponemos para la Universidad de Costa Rica una estructura base fundamental, para que todo su quehacer institucional sea claro y congruente en cuanto a su naturaleza jurídica, sus potestades y limitaciones, su visión, misión, y objetivos, de tal manera que pueda fungir como una organización moderna, planificada, ágil, oportuna y eficiente, acorde con la realidad social, cultural, política y económica de nuestro país y del entorno mundial, capaz de generar soluciones a los grandes problemas y servir como impulsora de ideas y acciones para alcanzar el desarrollo nacional, en todos los niveles conforme con las políticas nacionales que se dicten.

b) Organización Universitaria y Consejo Universitario.

Es conocido por todos los actores, involucrados de una u otra forma con la estructura administrativa, gobierno y funciones de los órganos decisorios de la Universidad de Costa Rica, que esta es una entidad que a lo largo de su primer medio siglo de existencia, se ha convertido en una organización muy compleja y, en algunos casos, ambigua, en la que existe poca claridad en cuanto a funciones de los órganos, lo que acarrea como consecuencia el que se produzcan lagunas o duplicidad de competencias, amén de la excesiva burocracia.

Se consideró oportuno variar la concepción que el Estatuto Orgánico vigente contiene sobre la Asamblea Universitaria, pues éste de manera poco técnica, la concibe como “un órgano” que a su vez actúa, por medio de otros “dos órganos” que tienen su propia organización y funciones separadas, a saber: la Asamblea Plebiscitaria y la Asamblea Colegiada Representativa.

Ante esta realidad, deviene necesario clarificar y precisar las funciones de varios de los órganos de máxima jerarquía de la institución: Asamblea Colegiada Representativa, Consejo Universitario y rector. Se precisan las funciones de la Asamblea Colegiada Representativa como órgano democrático de representación, trasladando algunas de ellas al Consejo Universitario, con los fines, ya señalados, de ajustar las competencias a la naturaleza del órgano que debe ejercerlas.



El espíritu de este aparte de la propuesta de reforma integral radica en el fortalecimiento de las funciones del Consejo Universitario y del Rector.

c) Rector, Rector Adjunto, Vicerrectores, Gerencia de gestión y Áreas.

Producto de los cambios en la estructura administrativa de la universidad, se propone, en el Proyecto de Estatuto Orgánico, la reforma y creación de órganos muy importantes de la administración universitaria, como son la Rectoría, Rectoría Adjunta, las Vicerrectorías, Gerencia de Gestión Administrativa y Vida Estudiantil, y las Áreas Educativas, fijando para ello mayor claridad en sus competencias, relaciones jerárquicas y los elementos esenciales que los conforman.

En lo relativo a las Vicerrectorías, se procura su simplificación con el propósito de hacer más ágil el ejercicio de sus funciones. Por ello, se consideró conveniente redefinir el rol de algunas Vicerrectorías, cuya función ha sido de carácter propiamente operativo, como en el caso de las de Administración y Vida Estudiantil, separarlas de la relación político-administrativa de la institución, refundiéndolas en una gerencia, con atribuciones más concretas, específicas y ejecutivas, con un carácter más técnico y permanente, que político y transitorio y, por ende, sujetas a carrera administrativa.

d) Facultades y Escuelas, Sedes Regionales, Sistemas Universitarios e Institutos de Investigación.

En este apartado se pretende lograr mayor celeridad, transparencia, uniformidad, y eliminar el exceso de instancias intermedias (burocracia) que obstaculizan el funcionamiento eficiente del aparato universitario.

Con el ánimo de seguir la línea de modernización de los entes públicos hacia la desconcentración y atendiendo a las necesidades de independencia y flexibilidad, en aras de lograr una mayor proyección social en sus respectivas zonas, se le confirió personalidad jurídica instrumental a las Sedes Regionales en materia presupuestaria y de contratación.

Se han establecido en el actual Estatuto Orgánico dos sistemas universitarios, el primero con referencia a la educación general y el segundo atinente a la realización de estudios de posgrado. En este sentido, en el Proyecto de Estatuto se uniforman nomenclaturas, organización, funcionamiento, estructura y ámbito competencial de ambos sistemas respecto de las facultades y escuelas involucradas en el desarrollo de los respectivos programas. Esto, por cuanto ambos sistemas tienen actualmente estructura y funcionamiento disímiles, ya que en lo que respecta a la Escuela de Estudios Generales se presenta un paralelismo de estructura y jerarquía, dado que es parte del Área de Artes y Letras y Ciencias Básicas, y de la Facultad de Ciencias Sociales, con las lógicas consecuencias orgánicas y de jerarquía, y, por otra parte, es la Unidad Académica Interdisciplinaria que desarrolla y coordina los programas del Consejo de Sistema de Educación General.

e) Contraloría Universitaria, Asesoría Jurídica y Oficinas Administrativas.

Dado que la Contraloría Universitaria y la Asesoría Jurídica no desempeñan una gestión propiamente administrativa, resulta procedente separarlas de las Oficinas Administrativas, por esa razón, las disposiciones relativas a éstas se sitúan, en el caso de la Contraloría, en un capítulo aparte destinado a regular únicamente aspectos relacionados con ese órgano fiscalizador; mientras que la Asesoría Jurídica, se ubicó en la sección relativa a órganos asesores.

En virtud de la naturaleza de las funciones que les competen, se les reconoce de manera expresa su independencia de criterio, ya que, en el supuesto de la Asesoría Jurídica, se trata de un órgano técnico asesor y contralor de legalidad, en el tanto la Contraloría Universitaria desempeña funciones de fiscalización y control de servicios, eficiencia y eficacia, en consecuencia, no se trata de órganos de administración activa.

Resulta importante destacar, que se amplían las funciones de la Contraloría Universitaria, para que ejerza sus competencias sobre las distintas unidades de la Universidad de Costa Rica, así como, sobre fundaciones y otras organizaciones, con las cuales tiene vínculos jurídicos. Lo anterior se ejecuta a través de dos secciones, a saber: auditoría interna y control de eficiencia de servicios. Lo anterior, con la finalidad de procurar un verdadero control de calidad sobre la enseñanza y la investigación realizadas por la universidad, así como para analizar su participación real frente a los problemas surgidos en la sociedad y valorar la influencia en su desarrollo que, de ser insuficiente, obligará a las autoridades universitarias a formular los cambios de políticas necesarias para revertir esas debilidades del sistema de educación superior.

f) Mecanismos de consulta a la comunidad universitaria.

Existe una corriente internacional que promueve la conversión de las democracias representativas en democracias participativas.

Se estima que la introducción en el Estatuto universitario del plebiscito, el referéndum y el foro universitario coadyuvará, en la misma línea, para lograr una mayor democratización en la toma de decisiones trascendentes para el cumplimiento de la función constitucional y legal que le compete a la Universidad de Costa Rica.

Es importante resaltar, que se ha reservado a la comunidad universitaria el derecho a solicitar que un asunto concreto sea sometido a consulta, cuando así lo gestionen, al menos dos sectores de los tres que la componen, petición que deberá reunir la firma de un 5% de los miembros de cada uno de aquellos.

Por otra parte, y atendiendo a que los estudiantes constituyen el sector mayoritario de la comunidad universitaria -circunstancia que siempre les daría la posibilidad de definir el resultado de una elección-, se estableció un porcentaje igual de votación para cada uno de los

tres grandes sectores que forman la comunidad universitaria (33.33%), mecanismo que mantiene el equilibrio entre aquellos sectores, sin causar una desnaturalización de esos medios de consulta.

g) Régimen de Empleo Público.

Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política fundamentan la existencia de un Régimen de Empleo regido por el Derecho Público. Empero, ni el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, ni los Reglamentos que lo integran, tienen establecido el régimen de empleo de la Universidad, no obstante, estar claramente dispuesta su condición de Institución pública, que goza de autonomía para darse su organización y gobierno propios.

El objetivo es introducir un apartado en el Estatuto que expresamente establezca el reconocimiento de un derecho de empleo de naturaleza pública, no sólo resulta propio de la naturaleza de la universidad, sino urgente y determinante en la seguridad jurídica de la administración universitaria y de sus servidores.

Los principios rectores que se incluyen para salvaguardar lo indicado, son la legalidad; el ingreso por concurso; la estabilidad; la carrera administrativa; la rendición de cuentas y evaluación de resultados, y otros propios de la relación de empleo público.

h) Hacienda Universitaria.

La hacienda constituye el patrimonio o conjunto de bienes de una persona, dicha materia resultaría ajena al Régimen Administrativo, por ello, consideramos necesario desarrollarla en un título independiente.

Respecto al Presupuesto Universitario, se contemplan normas generales sobre la materia, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. Se mencionan las etapas del proceso presupuestario, sin restringir la técnica a utilizar, todo lo cual se deja para ser desarrollado por los respectivos reglamentos, en atención a los cambios que puedan suscitarse por la Contraloría General de la República, cuyos pronunciamientos son vinculantes en esta materia.

La Universidad de Costa Rica es una institución autónoma de tercer grado (artículo 84 constitucional), por ese motivo, sus bienes son públicos. La mayoría son destinados directamente a su fin esencial: la educación, la investigación, la cultura y la acción social. Dentro de éstos se pueden citar, a título de ejemplo: el campus Rodrigo Facio; los edificios ubicados en él, así como en los diferentes centros regionales y en las estaciones de investigación. Por ende, son de dominio público. El acceso de los particulares, por lo general, será libre, empero, como son utilizados directamente por la institución para la prestación del servicio público a ella encomendado, podrá disponer restricciones razonables y proporcionadas para su uso en los respectivos reglamentos.

Los demás bienes de la universidad, en consecuencia, deben considerarse de uso privado.

i) Sistema de Vinculación Remunerada con el Sector Externo.

En la actualidad, el Estatuto no regula la vinculación remunerada de la Universidad de Costa Rica con los diferentes sectores de la sociedad civil que interactúan con ella.

Por esa razón, es importante establecer una normativa con rango estatutario que legitime las oportunidades en que la Universidad de Costa Rica brinde a instituciones públicas o privadas, bienes o servicios que se produzcan o desarrollen con base en la estructura universitaria y los procesos académicos implementados, disposiciones que fijarán pautas organizativas que permitan el desarrollo de la actividad, de una forma armoniosa con los fines y la naturaleza de la institución, así como su promoción y adecuado financiamiento.

j) Tribunal Administrativo Universitario.

El agotamiento de la vía administrativa en la Universidad de Costa Rica constituye un proceso de gran complejidad que provoca no sólo inseguridad jurídica del administrado, sino que le impide el acceso rápido y oportuno a la vía jurisdiccional. En virtud de esto debía pensarse en un mecanismo unívoco de cumplimiento de ese requisito que lo facilitara tanto para los órganos universitarios, como para el administrado que en términos generales se ve vinculado a un procedimiento administrativo universitario. Es por ello, que en esta ponencia se crea el Tribunal Administrativo Universitario como un órgano técnico institucional dotado de desconcentración máxima, a efecto de asegurar su imparcialidad en la función que desarrolla, cuyos miembros serán nombrados por el Consejo Universitario.

Este Tribunal es un órgano de alzada que cumple cuatro funciones básicas: a) conocer de los recursos de apelación contra las conductas administrativas; b) agotar la vía administrativa; c) tramitar y resolver el procedimiento para la revisión del acto final firme y, d) resolver en forma definitiva los conflictos de competencia que se susciten entre los diferentes órganos universitarios, salvo en materia electoral.

En definitiva, con la creación del TAU se pretenden unificar:

- los plazos de interposición y resolución de los recursos,
- la jurisprudencia administrativa universitaria y,
- el agotamiento de la vía administrativa.

Aunado a lo anterior, al centralizarse el conocimiento y resolución de los recursos de apelación en un tribunal universitario, se descongestionaran muchos órganos y autoridades universitarias, quienes actualmente deben dedicar gran parte de su tiempo a conocer y resolver estos recursos, en detrimento de las demás funciones sustanciales asignadas a dichos órganos.

k) Procedimiento Administrativo Unificado.

Hay que dotar a la Universidad de un procedimiento administrativo universitario ágil y eficiente, que al mismo tiempo se encuentre dotado de plenas garantías para el administrado, en el cual, no se sacrifique en aras del informalismo y la celeridad el debido proceso y la averiguación de la verdad material.

Es por ello que proponemos un procedimiento administrativo unificado, que se aplicará a los docentes, administrativo, estudiantes y cualquier administrado que se someta o se le someta al mismo, siendo una de sus principales características la reducción sustancial, aunque razonada, de plazos tanto para el administrado como para la Administración.

Es importante resaltar que se introducen varias figuras en este procedimiento:

- La tutela cautelar que puede ser aplicada de oficio o a instancia de parte, en forma previa o durante el curso del procedimiento, tratándose de una cláusula abierta de tutela cautelar, acorde con el fin que persiga la misma, que bajo ningún caso podrá ser contraria al principio de inocencia.
- Los principios y garantías fundamentales que informan la tramitación del procedimiento administrativo universitario, lo cual constituye toda una novedad, pues el Estatuto Actual carece de una regulación similar.
- Los medios alternos de resolución de conflictos en el procedimiento administrativo universitario, dejándose la conciliación como una etapa necesaria de aquel y dejando abierta la posibilidad de aplicar otros medios de resolución alterna distintos, previa autorización del rector.
- Se elimina el recurso de reposición, toda vez que con la creación del Tribunal Administrativo Universitario no existe posibilidad de que otra autoridad o jerarca agote la vía administrativa, salvo los casos de notas, becas y materia electoral, que cuentan con su propio procedimiento.

La regulación fundamental y general del procedimiento administrativo se regula en el Proyecto de Estatuto, mientras que corresponderá al Reglamento del Procedimiento Unificado, el desarrollo específico de éste, a efecto de evitar la reglamentación del Estatuto.

3. Conclusión.

Por todo lo expuesto, consideramos prioritario coadyuvar con las autoridades superiores universitarias en la búsqueda de una nueva estructura y procedimientos que faciliten la gestión universitaria para el cumplimiento de su misión, orientada hacia los principios que a lo largo de esta propuesta se han desarrollado, fundamentalmente: eficacia, eficiencia, transparencia, uniformidad, informalismo, celeridad, certeza y seguridad jurídica, que hagan efectiva la modernización de la Universidad de Costa Rica de acuerdo con los requerimientos de la sociedad del siglo XXI.



Marianella Alvarez Molina, Yazmín Aragón Cambroner, Nancy Arias Mora, Luis Guillermo Bonilla Herrera, José Roberto Brenes Chinchilla, Rafael Angel Brenes Villalobos, María de los Angeles Calderón Ferrey, Silvia María Chanto Castro, Julio Alberto Cordero Mora, María Carolina Elizondo Ugalde, Jennifer Flores Stoviak, Mario Herrera Vargas, Manuel Fernando Jiménez Aguilar, Luis Alberto Juárez Ruiz, María Rocío Marín Arguedas, José Armando López Baltodano, José David Monge Quirós, Zeidy María Palma Grijalva, Francisco Javier Peralta Beer, Luis Arturo Polinaris Vargas, José Iván Salas Leitón, Maribel Sequeira Gutiérrez, Gustavo Enrique Solís Vega, Norma Ureña Boza, Julia Varela Araya, Rodrigo Vargas Ulate, Ronald Freddy Zúñiga Rojas.