

TOMA DE DECISIONES EN ÓRGANOS COLEGIADOS UNIVERSITARIOS

M.B.A. Lilliana García Carballo*

La Administración Activa es quien, en forma unipersonal o colegiada, decide y cumple funciones ejecutivas en la Universidad de Costa Rica; como parte de tales encargos, recurre a los órganos colegiados para que lleven a cabo en funciones activas, consultivas o de control.

Por consiguiente, la labor de los órganos colegiados universitarios se constituye en un valioso insumo para la Administración. No obstante, su tarea no sería de mucha utilidad si no existiera una manifestación escrita de las opiniones, deliberaciones y resoluciones que se originaron en su seno; por ello, un adecuado desarrollo de sus sesiones y la correcta elaboración de sus actas son el primer paso para darle transparencia, claridad y firmeza a sus actos, y de aquellos que oportunamente ejecutará la Administración Activa.

Ante este panorama, a continuación se señalan los aspectos más relevantes que todo órgano colegiado en la Universidad de Costa Rica debe considerar en sus reuniones, en la toma de decisiones y en la documentación de las mismas.

1. DEFINICIÓN DE ÓRGANO COLEGIADO

Para entender la naturaleza de los órganos colegiados, es oportuno señalar que el “*órgano*” se crea, en la Administración Pública, para asegurar la continuidad y permanencia de sus actos, aun cuando cambian o se remuevan los titulares de los cargos u oficios públicos que lo integran. Asimismo, debe entenderse que el

órgano no se trata de una o varias personas físicas, sino de la sumatoria de personas, con atribuciones específicas y los medios que están a su disposición para su funcionamiento.

Por lo tanto, el órgano está conformado por sus titulares (una o varias personas físicas), con competencia para su desempeño, materiales necesarios para su actividad y los actos que de ahí se originan.

En lo que respecta, específicamente al “*órgano colegiado*”, el tratadista Renato Alessi lo ha definido en los siguientes términos:

“Se llama colegiado a un órgano cuando está integrado por varias personas físicas que se encuentran en un plano que pudiéramos llamar horizontal, de forma que sea la manifestación ideológica (voluntad o juicio) colectivamente expresada por todas esas personas la (sic) que se considera manifestación del órgano”¹.

Por su parte, el catedrático en Derecho, Eduardo Ortiz Ortiz, define al cuerpo colegiado como:

“...la clase de organización que consiste en colocar al frente de una oficina y como titular de la misma a un grupo –y no a un individuo- cada uno de cuyos miembros actúan en plano de igualdad respecto de los otros,

* Máster en Administración de Negocios, Universidad Interamericana. Docente de la Universidad Estatal a Distancia, UNED. Funcionaria de la Sección de Auditoría Operacional de la Contraloría Universitaria.

1 ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Casa Editorial Bosch, Tomo I, Barcelona, 1970, página 112.

el cual grupo adopta resoluciones llamadas deliberaciones, de diversa naturaleza y función, según los principios de mayoría y de unidad de tiempo y de lugar para resolver, de acuerdo con un ordenamiento jurídico propio y distinto –aunque subordinado- al gerente del Estado.”².

Ambas definiciones coinciden al señalar que este tipo de órgano es plural, que sus miembros actúan en igualdad de condiciones y que sus decisiones son expresadas colectivamente. Además, cabe destacar que, funcionalmente, los órganos colegiados deben gozar de independencia, en particular cuando su función es consultiva, de contralor o de decisión (de recursos o reclamos); asimismo, sus integrantes son libres de discutir ideas y emitir su voto, aun cuando estén representando los intereses de otros o a un grupo en particular.

2. ÓRGANOS COLEGIADOS UNIVERSITARIOS

Como componentes de la estructura organizativa de la Universidad de Costa Rica, nuestro Estatuto Orgánico³ establece y define, entre otros, los siguientes cuerpos colegiados: Asamblea Universitaria, Asamblea Plebiscitaria, Asamblea Colegiada Representativa, Consejo Universitario, Consejos Asesores de Vicerrectorías, Consejos de Área, Asamblea de Facultad, Consejo Asesor de Facultad, Asamblea de Escuela, Consejo de Sedes Regionales, Asamblea de Sede y Consejo del Sistema de Estudios de Posgrado.

Por otro lado, normativa como el Reglamento General de Institutos y Centros de Investigación y Estaciones Experimentales⁴ y el Reglamento General del Sistema

de Estudios de Posgrado⁵, instituyen otros órganos colegiados, tales como: Consejos Asesores de Institutos y Centros de Investigación, Consejos Asesores de Estaciones Experimentales, Consejos Científicos y Comisiones de Estudios de Posgrado de cada Programa.

Para todos los órganos antes citados, los aspectos generales que se señalan en el presente artículo (referidos a reuniones y actas de cuerpos colegiales) le son aplicables, claro está, respetándose las particularidades propias de cada uno de ellos.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO

La Ley General de Administración Pública⁶, en los artículos comprendidos del 49 al 58, establece pautas sobre los órganos colegiados en general. Dicho articulado se refiere, entre otros asuntos, a las facultades y atribuciones de quien lo preside y quien funge como secretario; además, emite directrices generales sobre la dinámica a seguir en sus reuniones ordinarias y extraordinarias, en las votaciones y en la recusación de sus decisiones.

De manera supletoria, la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, el Estatuto Orgánico de la Universidad, el Reglamento de Elecciones Universitarias y algunas normas específicas, son parte del marco normativo que rige la dinámica de nuestros órganos colegiados.

4. ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

La gestión realizada por los miembros de un órgano colegiado se rige por un ordenamiento que regula y coordina su ejercicio, no sólo para evitar conflictos sino para que su funcionamiento sea eficiente; razón por la cual, la dinámica que se desarrolle debe respetar los siguientes aspectos:

2 ORTIZ, Eduardo. *Tesis de Derecho Administrativo*. Stradtman Editorial, Tomo II. San José, 2002, página 105.

3 Versión revisada y actualizada a setiembre del 2005.

4 Aprobado en sesión del Consejo Universitario 4753-05, 22-10-02.

5 Aprobado en sesión del Consejo Universitario 2645-16, 26-11-79.

6 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), Ley No. 6227, del 2 de mayo de 1978. Publicada en el Diario Oficial “La Gaceta”, número 102 del 30 de mayo de 1978.

4a) Constitución e integración

Los órganos colegiados pueden ser constituidos, instituidos o ambos. La ocurrencia simultánea de la constitución e integración, se da cuando *“...el órgano colegiado no está previsto y, en consecuencia, no está instituido por ninguna norma jurídica; viene, por el mismo procedimiento de la autoridad administrativa, instituido y constituido.”*⁷

Sin embargo, en caso de que ambos actos no se den en forma simultánea, el órgano colegiado primeramente deberá integrarse, ya sea mediante el nombramiento (acto administrativo que otorga a un individuo la calidad de servidor público y la potestad de actuar a nombre y por cuenta de un ente público); por la cooptación (los miembros del órgano colegiado nombran al nuevo integrante) o; a través de la elección (acto administrativo que otorga a un individuo la calidad de servidor público, en cuanto represente a un grupo o cuerpo colegiado, especializado y limitado a dicho tipo de actos).

Después de integrado el cuerpo colegiado se procedería con el acto formal de la constitución, que tiene un valor jurídico, y éste se producirá cuando los integrantes del cuerpo colegiado son investidos con el carácter de miembros del órgano colegiado.

4b) Convocatoria⁸

Luego de la constitución e integración del cuerpo colegial, su ejercicio se materializará en sus reuniones; por lo que, se procederá con la convocatoria de sus miembros a la llamada sesión, donde se discutirá y votará un temario incluido en su agenda.

7 CASCANTE, Warner y otros. Análisis Jurídico sobre la Estructura y Funcionamiento de los Órganos Colegiados de la Universidad de Costa Rica. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1996, página 175-176.

8 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículo 52.

La convocatoria la hará quien preside el cuerpo colegiado, ya sea por su propia iniciativa, por un porcentaje de sus miembros, por un órgano ejecutivo o contralor, o cuando se presenten motivos suficientes para originar una sesión.

La convocación debe ser comunicada, a todos los miembros del órgano (incluso aquellos que participan sin voz ni voto), por escrito y por un medio que haya sido aceptado en la Institución. Además, la convocatoria debe hacerse con cierta anticipación (al menos veinticuatro horas antes para sesiones extraordinarias), a fin de garantizar que los convocados puedan preparar su intervención y documentación sobre los asuntos contenidos en el orden del día.

Dentro de la convocatoria debe indicarse hora, fecha y lugar donde se celebrará la sesión, a menos que las reuniones hayan sido fijadas por ley, reglamento o programación anual.

Adicionalmente, debe contener el orden del día, que consistirá en aquellos asuntos que se analizarán o discutirán en la sesión. Generalmente, quien preside el órgano confecciona el orden del día, pero también un porcentaje de sus miembros podría pedir la inclusión de uno o varios temas en la próxima convocatoria.

El orden del día es inmutable, con efecto vinculante y limitará la libertad de deliberación del cuerpo colegiado; es decir, únicamente podrá deliberarse sobre los temas contenidos en la convocatoria, salvo cuando se den las condiciones expresadas en la Ley General de Administración Pública (véase artículo 54, inciso 4). Esto además de ser un aspecto reglamentario, lo es también de lógica y orden para procurar la labor efectiva del órgano.

Las irregularidades incurridas en la convocatoria producen la nulidad absoluta del procedimiento, y consecuentemente de los actos ejecutados por el órgano colegiado en esa sesión. Lo anterior, por cuanto no se obtendría el quórum requerido, porque no todos los miembros asistieron por no ser convocados.

4c) Conformación del quórum⁹

La cantidad de miembros que deben concurrir para validar la sesión y sus acuerdos corresponde el quórum. Sin embargo, existe una diferenciación conceptual entre el número de personas que deben estar presentes para iniciar la sesión (entiéndase quórum estructural) y la cantidad de miembros presentes necesario para adoptar una deliberación o someter un asunto a votación (conocido como quórum funcional).

Para el quórum estructural se exige que los asistentes deban sumar la mitad de la totalidad de los miembros que conforman el órgano colegiado; mientras que, se considera quórum estructural cuando estén presentes los dos tercios de la totalidad de cuerpo colegial.

4d) Deliberación¹⁰

Según el tratadista Eduardo Ortiz Ortiz, la deliberación se constituye en aquellos “...actos internos, que vinculan a un órgano externo y ejecutivo (presidente, gerente, etc.) que tienen por efecto regular la forma en que éste último habrá de satisfacer la necesidad pública por otro acto posterior, cuya validez condicionan al modo como lo hace la misma ley.”¹¹. En otras palabras, el debate pretenderá conciliar intereses contrapuestos, alcanzar un mismo objeto o interés, o para buscar equilibrios y compromisos entre las diferentes fuerzas que se encuentran representadas.

Incluso, la deliberación implica análisis y discusión oral de un asunto, donde cada miembro podrá manifestar libremente, en uso de sus derechos, sus criterios u objeciones en torno a los asuntos sometidos al debate.

9 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículo 53.

10 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículo 54.

11 ORTIZ, Eduardo. Op. Cit. página 111.

12 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículos 54 y 57.

13 Ibidem, página 132.

Para que la deliberación goce de legalidad y validez debe contar con la conformación del quórum, específicamente el denominado “funcional”. Adicionalmente, la discusión deberá contar con privacidad, excepto cuando por unanimidad de los miembros presentes se acuerde que a la sesión tenga acceso el público en general o determinadas personas, concediéndoles o no el derecho de participar con voz pero sin voto.

4e) Votación¹²

Finalizada la deliberación, el órgano colegiado manifestará su voluntad, produciendo acuerdos por votación. Para ello, sus miembros podrán emitir su voto en forma pública o secreta, modalidades definidas de la siguiente manera:

“Entiéndase por votación pública la que permite a los demás miembros y al público asistente saber el resultado de cada voto emitido, en tanto que es secreta, a la inversa, la que se hace en forma tal que impide conocerlo.”¹³

La votación se regirá por el principio democrático de que “la voluntad de una mayoría siempre somete a la minoría”, independiente de que se acoja al voto público o secreto, la decisión del órgano colegial se adoptará por mayoría, que por regla general se hace con la mitad más uno de



los componentes. No obstante, cuando la ley señale lo contrario, se podrían distinguir tres tipos de mayoría:

- **mayoría absoluta:** conocida también como “mayoría simple”, es la mitad del total de sus componentes y un miembro más
- **mayoría calificada:** requiere un porcentaje significativo y más agravado que la mayoría absoluta, es decir, dos tercios o tres cuartos del total de los componentes
- **mayoría relativa:** número mayor de votos obtenidos en relación con el número total de votantes

4f) Acuerdo¹⁴

Concluida la votación, el que preside el cuerpo colegial o quien actúa como Secretario(a), deben hacer el escrutinio y la proclamación del resultado. Esta proclama se constituirá en el **acuerdo** y consistirá de:

- la verificación y declaración sobre la regularidad del proceso de votación y de los actos que le antecedieron (convocatoria, quórum, legitimación de los asistentes y votantes, etc.).
- la proclamación de que existió una mayoría y, la redacción y lectura del contenido de la resolución o acuerdo.

Si no se formalizan los dos anteriores aspectos, el resultado obtenido de la votación no quedaría constituido, y no generaría un efecto jurídico propio; de ahí la importancia de confeccionar una certificación –denominada *acta*– de las deliberaciones y de la votación, que servirá como prueba y causa concurrente del efecto jurídico que se persigue.

14 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículos 56 y 57.

5. ACTAS COMO REGISTRO DE LAS DECISIONES COLEGIALES¹⁵

Se conocen varios documentos que llevan el nombre de “acta” (por ejemplo las actas de notas o las actas notariales). Sin embargo, en materia administrativa, el “acta” se constituye en el instrumento que materializa las deliberaciones y toma de decisiones realizadas por los órganos colegiados.

Dependiendo de la profundidad y detalle de su contenido, las actas se clasifican en tres tipos:

- **literales (textuales):** se transcriben en su totalidad; para ello, las sesiones se graban, pues sería imposible para el (la) Secretario(a) de actas registrar manualmente las intervenciones completas cuando las reuniones se prolongan por varias horas.
- **de resumen y acuerdos: solamente** se redacta un pequeño resumen de cada punto tratado en la sesión, y el acuerdo correspondiente.
- **mixtas:** se anotan las intervenciones de las distintas personas que participan en la reunión, en forma resumida sus observaciones y propuestas, los acuerdos a que se llega en cada caso, y el resultado de cada votación.

Cabe resaltar que, para la Universidad de Costa Rica las actas que en ella se originen se convierten en documentos de dominio público, una vez que hayan sido aprobadas; por lo que, podrán ser consultadas en cualquier momento. En este contexto, es de suma importancia que el acta refleje un claro testimonio de todo lo sucedido en la sesión por cuanto:

- el acta es un elemento constitutivo del acto colegiado y no como una simple prueba fehaciente del mismo.

15 Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública (LGAP), artículo 56.

- ante la ausencia del acta, no existiría evidencia de la deliberación del órgano y por ello el acuerdo no quedaría documentado.
- si el acta es nula o ineficaz, los acuerdos no producirán efecto jurídico.
- si el acta es anulada o se pierde la oportunidad para sanearla o convalidarla, desaparece el acto colegial que documenta.

Para preservar su validez legal, las actas deberán contener los siguientes elementos mínimos:

5a) Encabezado

En un primer párrafo (sin considerarlo dentro del articulado que conformará el cuerpo del acta) se incluirán los siguientes aspectos:

- lugar, fecha y hora de inicio de la reunión;
- indicación de si la reunión es Ordinaria o Extraordinaria (cada una con su propia numeración corrida);
- mención del órgano colegiado;
- lista de miembros presentes y ausentes (e invitados si los hubiere), y aquellos que se integraron después de iniciada la sesión (con indicación de la hora de ingreso). Al consignar los nombres de los ausentes, debe indicarse si hay una excusa o esta justificada su inasistencia (vacaciones, permiso, enfermedad, etc.). Es importante señalar el nombre completo de los asistentes y a qué instancia está representando;
- quién preside la sesión;
- quién actúa como Secretario(a) de Actas.

5b) Cuerpo:

Es recomendable que, a partir de la segunda página del acta, se incluya un encabezado en el que se haga referencia al número de página, al total de páginas del documento, el número de acta o sesión y la fecha de la misma. Todo lo anterior, con el fin de que, en caso de que se requiera una o algunas páginas del acta o se desprendan las hojas del documento, se pueda identificar fácilmente la sesión a la que corresponde cada página.

Además, en el cuerpo del acta se debe incluir:

- la agenda que fue incluida en la convocatoria, con todos los artículos o temas discutidos;
- el acta misma deberá estructurarse en artículos (la numeración del articulado puede ser arábigos, romanos o escribirla en letras). Cada tema o punto de agenda corresponderá a un artículo, que debe llevar un título, destacarlo con mayúscula total, o con minúscula y subrayado, y/o negrilla;
- referencias claras y precisas de oficios en análisis;
- deliberación (análisis y discusión de los temas);
- votación: miembros **a favor** (cantidad y nombre, según reglamento de cada órgano) y miembros **en contra** (razonamiento); **voto salvado** (para aquellos miembros que voten de manera disidente);
- acuerdos o resoluciones (deben fundamentarse con sus considerandos). Las palabras **“considerandos”** y **“acuerdo”** deberán destacarse en el texto con **mayúscula** total y al inicio de párrafo, al margen izquierdo. Para que

un acuerdo pueda ejecutarse, debe haberse aprobado y firmado el acta correspondiente, a menos que se haya votado su firmeza con la aprobación del acuerdo mismo, en cuyo caso se deberá ejecutar de inmediato, sin esperar a la aprobación del acta, y deberá consignarse en el acta **"ACUERDO FIRME"**;

- hora de finalización.

5c) Firmas

Después de que el acta ha sido redactada, revisada y aprobada, en la parte final del documento se registrarán las firmas de quien presidió la reunión y quien fungió como Secretario(a) de Actas. Por otro lado, si en la sesión se dio lugar a votaciones, en este apartado se consignarán las firmas de los miembros que emitieron **votos disidentes** (aquellos que se opusieron a la mayoría).

En algunos órganos colegiados se acostumbra incluir la firma de todos los miembros presentes en la sesión.

En conclusión, es indudable que los órganos colegiales son coadyuvantes de la Administración Activa, y que sus decisiones no tendrían el apoyo legal sin que se documente lo acontecido en sus sesiones; en virtud de lo anterior, y para resumir en una idea el vínculo existente entre órganos colegiados, sus decisiones y sus actas, el tratadista Eduardo Ortiz Ortiz asegura¹⁶ lo siguiente:

"El acto colegial, en síntesis, es el resultado de momentos procedimentales claramente distinguibles e igualmente importantes para su formación: la votación de mayoría, la proclamación de la votación y las actas fieles de lo votado. Si falta uno de tales elementos o momentos, el acto colegial no existe y si uno cualquier es nulo o ineficaz,

igual defecto padecerá el acto colegiado. Es esta la peculiaridad del acto colegiado en su estructura: al ser no sólo un acto complejo (votación mayoritaria) sino, además, un acto compuesto por otros dos, la proclamación y la documentación del voto, igualmente importantes en ese último para producir el efecto final."

Considerando el papel relevante que desempeñan los órganos colegiados universitarios y por la trascendencia que poseen las actas que éstos originan, el presente artículo pretende ofrecer una guía –como complemento del marco normativo existente– para quienes forman parte de estos cuerpos y para los que, directa o indirectamente, colaboran en la organización y desarrollo de sus reuniones. ▲



16 ORTIZ, Eduardo. Op. Cit. pp. 115.