



**Exp. 21-000116-1027-CA**

**Res. 001566-F-S1-2022**

**SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las once horas cincuenta minutos del siete de julio de dos mil veintidós.

Proceso de conocimiento declarado de puro derecho, establecido en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por el **HENNING JENSEN PENNINGTON**; contra la **UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**. Figuran como apoderados especiales judiciales, por el actor el licenciado Henning Jensen Villalobos. Por la Universidad el abogado Jorge Sibaja Miranda.

**Redacta la magistrada Vargas Vásquez; y,**

#### **CONSIDERANDO**

**I.** El 8 de enero de 2021, el señor Henning Jensen Pennington presentó demanda contenciosa contra la Universidad de Costa Rica (por sus siglas UCR), allí en lo medular manifestó fue electo rector de dicho ente desde el 19 de mayo de 2012 y hasta mayo de 2020. El 27 de septiembre de 2018, mediante Sesión 6224, artículo 5, del Consejo Universitario de la UCR, acordó recomendar a la Rectoría analizara la posibilidad de destinar los eventuales superávits libres de la Institución para realizar pagos adelantados al Fideicomiso UCR/BCR 2011, con el fin de garantizar una mayor liquidez financiera para la Universidad. En virtud de esta recomendación, en oficio R-6777-2018 del 28 de septiembre de 2018, solicitó a la Oficina de Administración

Financiera realizara una transferencia al Banco de Costa Rica (en adelante BCR), para el pago del nuevo edificio de la Facultad de Odontología por un monto total de ₡1.724.285.161,10. Esto se realizó bajo la figura de "*financiamiento transitorio*", que no es norma escrita sino una costumbre universitaria, la cual se utiliza para atender circunstancias presupuestarias necesarias para el buen desempeño de la Universidad. La transferencia de fondos al Fideicomiso se ejecutó ese mismo 28 de septiembre. Así, en virtud del movimiento de dinero mencionado, se envió al Consejo Universitario la modificación presupuestaria 7-2018, en donde se incluía la financiación transitoria para que fuera autorizada por dicho órgano de conformidad con sus competencias. La modificación fue aprobada por ese Consejo en sesión extraordinaria 6248, artículo 1 del 13 de diciembre de 2018, no obstante, solicitó también a la Oficina de Contraloría Universitaria un informe sobre el procedimiento efectuado, con el fin de que se aclarara si lo actuado por la Rectoría se apegaba a la normativa. Dicha oficina emitió el documento OCU-R-008-2019 del 31 de enero de 2019, en donde envió al Consejo Universitario el informe: *Procedimiento efectuado para la cancelación del Fideicomiso con el Banco de Costa Rica, correspondiente al edificio de la Facultad de Odontología*. El cual señala, no se cumplieron los procedimientos establecidos, pero que lo actuado se hizo para sanear las finanzas de la Universidad. Dado lo anterior, el Consejo Universitario en **sesión 6387, artículo 3 del 2 de junio de 2020**, acordó sin fundamento, realizar un voto de censura en su contra, por haber realizado el pago anticipado y que fue informado a la comunidad universitaria mediante correos electrónicos y otros medios de comunicación del centro de estudios. Con base en esa

relación de hechos y, lo establecido en audiencia preliminar, en lo medular peticionó se declare: 1- Absolutamente nulo el artículo 3 de la sesión 6387 del 2 de junio de 2020 del Consejo Universitario de la UCR. 2- Se ordene a la demandada notificar a la comunidad universitaria la parte dispositiva de la sentencia por los mismos medios en que se comunicó el acuerdo del Consejo cuestionado. 3- Ambas costas a cargo de la Universidad. Esta contestó de manera negativa y adujo la defensa previa de acto no susceptible de impugnación (denegada de manera interlocutoria) y falta de derecho. El Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Sexta, rechazó la excepción de falta de derecho, acogió la demanda en los siguientes términos: 1) declaró la nulidad absoluta del acuerdo adoptado por el Consejo Universitario en el artículo 3 de la sesión ordinaria 6387 celebrada el 2 de junio del 2020. 2) Por conexidad, declaró la nulidad absoluta del Comunicado R-130-2020 emitido por el Consejo Universitario el 4 de junio del 2020. 3) Declaratoria cuyos efectos son declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de los actos anulados. 4) Ordenó al ente accionado comunicar la parte dispositiva de la sentencia por el mismo medio en que divulgó el acto aquí impugnado y que ha sido invalidado. Dicha comunicación deberá efectuarse en el plazo de un mes contado a partir de la firmeza de este pronunciamiento. Durante ese mismo plazo, deberá la Administración condenada informar a la persona juzgadora de ejecución que por turno corresponda, la realización efectiva de dicha comunicación en los términos antes indicados. Vencido ese plazo, podrá la parte actora acudir al Despacho a fin asegurar que la parte condenada cumpla a cabalidad con dicha conducta de hacer. 5) Ordenó que en fase de ejecución y una vez

firme este pronunciamiento, se comunique esta sentencia a la Asamblea Universitaria del ente accionado a efectos de que proceda a realizar las acciones y procedimientos internos de rigor que permitan establecer la eventual responsabilidad de acciones y omisiones de los miembros del Consejo Universitario que participaron en la adopción del acuerdo que ya ha sido invalidado. Lo anterior atendiendo a los hechos analizados en este proceso. La comunicación estará a cargo del Juez o Jueza Ejecutora que por turno corresponda, conforme sus competencias funcionales y será responsabilidad de la Administración condenada gestionar activamente y verificar el adecuado cumplimiento de dicha comunicación. 6) Impusieron las costas del proceso a la Universidad de Costa Rica, a liquidarse en la fase de ejecución de sentencia. Inconforme la demandada presentó recurso de casación.

### **Casación por razones procesales**

**II.** De este tipo aduce **dos** motivos. **Primero**, manifiesta incongruencia por ultra petita al otorgar pretensiones no deducidas ni solicitadas. Se refiere a lo ordenado por el Tribunal sobre la comunicación a la Asamblea Universitaria para que sienta las responsabilidades correspondientes a lo interno de la Institución, como nunca fue pedido, no puede ser concedido.

**III.** La incongruencia puede presentarse cuando se omite pronunciamiento sobre algún extremo sometido a debate (infra petita), se otorga más de lo rogado (ultra petita), lo resuelto no guarda correspondencia con lo peticionado (extra petita), o bien, por contener disposiciones contradictorias. Para que esta figura proceda, la disonancia explicada, debe darse en la parte dispositiva del fallo, pues con base en el defecto de la

incongruencia, no se puede pretender discutir las consideraciones que haya tenido el juzgador, para tomar su decisión. El artículo 137 inciso 2) del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), establece, que las causales de orden procesal solo pueden alegarse por la parte a quien haya perjudicado la inobservancia de la norma procesal; además dispone, la necesidad de haber gestionado ante el órgano jurisdiccional pertinente la rectificación del vicio, en los casos en que sea posible. Lo anterior debe entenderse, en el sentido de que quien la alega, está en la obligación de explicar en qué consiste el perjuicio con dicha inobservancia. En el caso de estudio, el punto al que se refiere la casacionista, no está relacionado con la causa de pedir del actor, sino con las potestades del juez en ordenar a la Administración, en defensa del erario, establezca las responsabilidades correspondientes a lo interno de la organización. Se trata del resguardo sobre la legalidad en los actos que realizan los funcionarios públicos y su respectiva responsabilidad, ello conforme los ordinales 199, 200, 210, 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Es en virtud de lo anterior, para el Tribunal, el voto de censura comporta un acto con invalidez absoluta dada la falta de competencias que al efecto tiene el Consejo Universitario, razón por la cual, ordena el inicio de los procedimientos para sentar las cargas sobre responsabilidad a quien corresponda. Evidenciado lo anterior, se trata de una potestad del juez ordenar a la Administración el inicio de dichos procedimientos, situación que está fuera de los márgenes que regula la figura de la incongruencia, por lo cual el reparo deberá denegarse.

**IV.** En el **segundo** reproche, alega que el Tribunal no es competente para conocer este asunto, ya que aún y cuando en audiencia preliminar se denegó la excepción de acto no susceptible de impugnación; luego en la resolución de fondo, el Tribunal afirmó: *“En rigor, este requerimiento no constituye propiamente una pretensión material, en tanto no busca ninguna declaración que suponga un efecto útil en la situación jurídica del aquí actor.”*. Lo anterior significa que la defensa opuesta fue rechazada de manera equivocada y así bajo sus propias consideraciones, debió declinar su competencia.

**V.** En el considerando II del fallo impugnado, el Tribunal se refiere al objeto del proceso y lo pedido por el accionante. Una de estas solicitudes va encaminada a que se tenga al señor Jensen Pennington como actor y a la Universidad de Costa Rica como demandada. A esta exhortación, el Tribunal refiere que tal requerimiento no es propiamente una pretensión material, porque no busca una declaratoria que tenga efectos en la situación jurídica de quien acciona. Es evidente, que el Tribunal no está resolviendo la solicitud de nulidad que se hace del artículo 3 de la sesión 6387 del Consejo Universitario del 2 de junio de 2020, cuyo punto es el medular a dilucidar en esta litis, sino que se refiere a la declaratoria de las partes una como actora y otra como demandada. Esto claramente no tiene repercusiones materiales en la esfera jurídica del accionante como bien lo señalan los jueces. Establecer la calidad de las partes es una condición propia del proceso judicial, razón por la cual lo aducido en este agravio deberá ser rechazado.

### **Casación por razones sustantivas**

**VI.** Alega los siguientes **diez** motivos. **Primero**, manifiesta violación de los artículos 12, 23, 35 y 37 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica (en adelante el Estatuto). Para el Tribunal, el Consejo Universitario no es un órgano superior al Rector, lo cual es un error ya que el numeral 12 referido señala a la Asamblea Universitaria como la más alta en jerarquía; pero el 23 citado, dice que el Consejo Universitario es el organismo inmediato en jerarquía a dicha Asamblea. Aunado a ello el ordinal 37 mencionado, confiere al Rector la condición de funcionario académico de más alta jerarquía ejecutiva, con lo cual, la consecuencia lógica es que el Consejo es un órgano superior al Rector. Lo que es respaldado por lo dispuesto en aquella normativa 35, la cual establece que las decisiones del Consejo, ejecución y cumplimiento son obligatorias para el Rector. Aun y cuando, señala, el Consejo y el Rector poseen competencias diversas en razón de la materia, lo cierto es que el Consejo ejerce una dirección no jerárquica respecto del Rector, conforme al ordinal 99 inciso 2 de la LGAP. Bajo esta inteligencia, el Consejo está facultado para ordenar la actividad del Rector, imponerle metas, impartirle directrices, vigilar su cumplimiento, ello de acuerdo con los cánones 99.1 y 100.1 ambos de la LGAP. **Segundo**, reclama indebida interpretación del artículo 84 de la Carta Magna en relación con el numeral 24 del Estatuto, en el tanto en la sentencia se concluyó que el Consejo no es un órgano político, contraviniendo la autonomía de orden constitucional. Es decir, al tener la UCR tercer grado de autonomía, posee facultades de autodeterminación, auto estructuración y autogobierno; ella misma dispuso su propio modelo de administración y gobierno, con lo cual estableció una estructura de la cual el Consejo Universitario forma parte. Se rige

por los principios democráticos de pluralismo, igualdad, representación, elección y mayorías, siendo los integrantes del Consejo designados por medio de elecciones, lo que lo constituye en un órgano político de carácter representativo de la voluntad política de toda la comunidad universitaria. **Tercero**, advierte transgresión del canon 30 inciso a) del Estatuto, en el tanto sostienen las personas juzgadoras que el Consejo no puede ejercer control político sobre el Rector, lo que es un error ya que, el ejercicio de fiscalización importa examinar y controlar que la actividad ejercida por determinado órgano se ajuste al bloque de legalidad. Así, el Estatuto le da competencia al Consejo para ejercer control sobre la gestión de toda la Universidad, incluyendo al Rector, potestad que es total y absoluta, no sujeta a límites ni condiciones. **Cuarto**, aduce quebranto del artículo 121 acápite 24 de la Constitución Política, así como del ordinal 3 inciso c) del Estatuto, el Tribunal se equivocó al considerar que la norma constitucional limita la posibilidad de manifestar censura política en el Estado, actividad que solo puede ejercer la Asamblea Legislativa. Esto no es así, en el tanto ello no puede ser aplicable al Consejo Universitario, dado que la Carta Magna solo se refiere a la censura que puede ejercer el Poder Legislativo sobre los funcionarios de cargo ministerial, con el fin de ejercer control político sobre el Poder Ejecutivo. La decisión tomada por el Consejo Universitario en el artículo 3 de la sesión 6387, no es un acto administrativo que traba una relación jurídico-administrativa, ya que no tiene un sujeto específico como destinatario. En este sentido especifica la casacionista: 1- lo actuado por el Consejo no tuvo vocación proselitista o partidaria, por el contrario, se trató de una manifestación sobre una determinada conducta en apego al principio orientador

establecido en aquel numeral 3 del Estatuto; no tiene carácter político en sentido estricto. 2- Lo acordado en aquella sesión, fue sobre las actuaciones del Rector y no sobre él como persona; esto expone la diferencia abismal con el voto de censura del Poder Legislativo, el cual sí va dirigido a un sujeto en específico. Por esto, las actuaciones del Consejo se deben entender en sentido amplio, para dictar votos de censura, repudios y condenas. 3- Para cuando se tomó el acuerdo impugnado, el actor ya no guardaba relación laboral con la Universidad, por lo que la comparativa con el voto de censura constitucional, carece de fundamento. **Quinto**, reclama violación del numeral 35 del Estatuto, relacionado con el negarle al Consejo ejercer control político sobre el Rector, con lo cual, el Tribunal está cuestionando la existencia de una jerarquía del Consejo sobre la Rectoría, sin analizar los elementos del acuerdo impugnado, dado que en este se cita el ordinal 35 referido el cual dispone la obligatoriedad del Rector, Vicerrectores y todos los miembros de la comunidad universitaria, acatar las decisiones del Consejo. El fallo de la Sala Constitucional número 12474-2014 que utilizan las personas juzgadoras no tiene línea jurisprudencial que sustente la tesis por ellas utilizada, según indican. **Sexto**, violación al artículo 30 inciso s) del Estatuto, por considerarla una norma insuficiente para tener como habilitado al Consejo a efecto de dictar el acto impugnado por no considerarlo un órgano político. Reitera el tema de que no se puede equiparar el voto de censura de la Asamblea Legislativa con el Consejo Universitario, de esta manera, lo confunde con el Consejo de Gobierno. Además de lo anterior, es irrazonable que la emisión de un voto de censura deba contar con una norma explícita que lo habilite, calificando la conducta de excesiva. Característica que

no tiene sustento en la sentencia más allá de los ejemplos que pone el propio Tribunal como "*sin excesos*", entonces se da una contradicción porque: se necesita norma habilitadora de manera expresa que permita la actuación administrativa, o bien, se sostiene que la Administración tiene discrecionalidad para actuar. **Séptimo**, desaplicación del artículo 84 de la Constitución Política, en el tanto se desconoce la autonomía universitaria y libertad de expresión al anular el acto impugnado. Para el Tribunal, el Consejo es un órgano colegiado técnico, lo que evidencia el desconocimiento de la organización universitaria, ya que este, es el encargado de dictar las políticas generales institucionales, potestad que supera con creces la mera tecnicidad. **Octavo**, violación del precepto 87 Constitucional, a la libertad de cátedra, pensamiento y expresión. Reitera lo expresado en todos los agravios anteriores. **Noveno**, transgresión al ordinal 28 de la Carta Magna, ya que con la decisión del Tribunal se está debilitando la base constitucional que regula a la UCR, produciendo una nulidad a la libertad de expresión, ya que ni siquiera se determina en el fallo impugnado cuáles elementos del voto de censura constituyen un exceso en lo actuado. Se está limitando de manera inconstitucional la posibilidad de manifestar inconformidad, condena o censura a una determinada conducta. Reitera los argumentos antes expuestos. **Décimo**, dice, el Tribunal basa parte de su sentencia en el artículo 121 inciso 25 de la Constitución Política, pero este enunciado no existe.

**VII.** En virtud de la íntima relación que tienen todos los agravios, se dispondrá resolverlos en su conjunto. De manera muy resumida se indica a continuación lo que el Tribunal analizó. En primer lugar, se avocó al estudio de la figura del voto de censura

como un instrumento de control político, sobre el cual finalmente determinó que este tipo de control se ejercita entre órganos de naturaleza política, por regla general, Poder Legislativo. Luego, estudian las juezas la organización de la UCR al cobijo de lo dispuesto en el Estatuto. A continuación, analizan la legalidad de la conducta formal impugnada y sobre la cual se reclama la incompetencia del Consejo Universitario para dictarlo. Define el Tribunal que este no es un órgano al que el ordenamiento jurídico le haya habilitado el ejercicio de un control político respecto del Rector y por tanto, incompetente al Consejo Universitario para adoptar el acto que se impugna. Dice el Tribunal, el Consejo Universitario carece de algunos de los elementos que caracterizan y son propios de los órganos políticos. No se trata de un órgano que haya sido electo popularmente por la comunidad universitaria, en pleno ejercicio de soberanía electoral. Nótese que algunos de sus miembros son electos por la Asamblea Universitaria, mientras que otros lo son por los administrativos o estudiantes que integren la Asamblea y puedan ejercer ese derecho de elección, de conformidad con lo establecido en el propio Estatuto y Reglamentos. Es decir, se trata de un órgano cuyos miembros son electos, no por el soberano, sino por otros órganos o personas predispuestas por la normativa universitaria para ejercer el derecho al voto. Por otra parte, tampoco se está frente a un órgano cuya integración y representación responda a factores político-ideológicos; sino más bien a las distintas áreas administrativas, docentes y estudiantiles que integran la Universidad. Finalmente, del Estatuto tampoco es viable concluir que el Rector tenga responsabilidad política frente al Consejo Universitario, razón de más que impediría a ese órgano colegiado ejercer un voto de censura en contra del primero.

Entonces, si no está habilitado para ejercer control político, evidentemente carece de competencia para emitir votos de censura. Para las juzgadoras, el control político requiere que esa competencia contralora esté expresamente atribuida por el bloque de legalidad. Esa habilitación normativa es indispensable no solo como justificación que legitime su ejercicio, sino además porque, en última instancia éste supone y conlleva el despliegue de distintas prerrogativas y poderes de imperio en relación con el órgano controlado que, sin duda, deben de estar expresamente habilitadas. En el caso concreto, el Tribunal concuerda con que no existe una habilitación específica en el ordenamiento jurídico que permita al Consejo Universitario ejercer control político sobre la figura del Rector. Ninguna de las atribuciones o funciones que establece el artículo 30 del Estatuto Orgánico lo habilita a ejercer este tipo de control ni a adoptar votos de censuras, lo que refuerza la incompetencia que aprecia este Tribunal. Por último, estimó el Tribunal que la incompetencia del Consejo Universitario para emitir un voto de censura en contra del aquí actor, se evidencia, también, en el hecho de que, lo que ahí se reprocha no constituye propiamente a actos o actuaciones políticas; que son las que, por regla general, constituyen el objeto del control político. Por el contrario, el voto de censura que se examina responde a la supuesta desatención de deberes jurídicos por parte del demandante cuando fungía como rector de la UCR.

**VIII. Sobre la organización de la Universidad de Costa Rica.** En atención a lo debatido sobre la relación entre el Consejo Universitario y el Rector, se torna necesario desarrollar brevemente, cómo está organizada la UCR. El artículo 84 de la Constitución Política dispone que 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. [...]*". Ahora bien, el Estatuto Orgánico de la UCR, en su Título II regula la Estructura y Gobierno; señala el numeral 7: "*La Universidad de Costa Rica está regida por la Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el Rector y los Vicerrectores.*". Por su parte el canon 12 ídem, sobre la Asamblea Universitaria refiere: "[...] **es el organismo de más alta jerarquía de la Universidad de Costa Rica en el cual reside la máxima autoridad de la Institución.** Actúa por medio de dos órganos, cada uno con su propia organización y funciones separadas: a) *La Asamblea Plebiscitaria.* | b) *La Asamblea Colegiada Representativa.* [...]". El resaltado es suplido. El numeral 13 establece la integración de la Asamblea Plebiscitaria, conformada por 10 grupos distintos participantes, dentro de los cuales importa destacar se encuentran los miembros el Consejo Universitario, así como el Rector y Vicerrectores de la Universidad. Por otro lado, el precepto 14 dispone la integración de la Asamblea Colegiada Representativa, conformada por otros 10 grupos de participantes, dentro de los que se destaca el Rector, quien la preside, y los miembros del Consejo Universitario. El artículo 15 del Estatuto prevé: "*Corresponde exclusivamente a la Asamblea Plebiscitaria: a) Elegir a las personas que integran el Consejo Universitario provenientes del Sector Académico y al Rector o Rectora de la Universidad, de conformidad con el Régimen especial que establezca el reglamento correspondiente.* | b) Revocar, por causas graves que hicieren perjudicial la permanencia en sus cargos, el nombramiento de cualquiera de los miembros del

Consejo Universitario y del Rector, por voto no inferior a las dos terceras partes del total de sus miembros. / c) Conocer de los asuntos que someta a su consideración la Asamblea Colegiada Representativa o el Consejo Universitario y decidirlos mediante votación secreta y por simple mayoría de los votos válidos emitidos.". El subrayado y resaltado no responden al original. Ahora bien, sobre el Consejo Universitario, dispone ese cuerpo normativo en numeral 23: "*El Consejo Universitario es el organismo inmediato en jerarquía a la Asamblea Universitaria.*". De esta forma parte, entre otros, el Rector de la Universidad, conforme artículo 24. Las funciones de este Consejo, están establecidas en el ordinal 30, el cual prescribe: "[...] a) *Definir las políticas generales institucionales y fiscalizar la gestión de la Universidad de Costa Rica. / b) Desarrollar las políticas señaladas por la Asamblea Universitaria. / c) Definir las normas generales para la firma y divulgación de convenios con otras universidades extranjeras o instituciones nacionales, y revisarlas cada cinco años o cuando lo proponga el Rector o alguno de los miembros del Consejo Universitario. / ch) Instar al organismo o autoridad correspondiente para que levante la información del caso, cuando se trate de posibles irregularidades en la actuación de algún funcionario de la Universidad y tomar las medidas pertinentes. / d) Elevar para conocimiento y resolución de la Asamblea Colegiada Representativa las iniciativas en cuanto a reformas del Estatuto Orgánico. Cuando las reformas traten de la integración y de las funciones de la Asamblea, sólo podrán realizarse siguiendo los lineamientos que ésta haya señalado. / e) Establecer las políticas de asignación de fondos para efectos presupuestarios y aprobar el presupuesto anual de la Universidad de Costa Rica. / f) Nombrar y remover: i) Al Contralor de la*

*Universidad de Costa Rica. ii) A los miembros del Tribunal Electoral Universitario, excepción hecha de los representantes estudiantiles. iii) A la Comisión de Régimen Académico. iv) A la Directiva de la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica. / g) Actuar como superior jerárquico inmediato de la Oficina de Contraloría Universitaria. / h) Poner en ejecución las resoluciones del Congreso Universitario que considere pertinentes y comunicarlas a la Asamblea Colegiada Representativa. En cuanto a las que considere que no son viables, procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de este mismo Estatuto. / i) Convocar al Congreso Universitario cada diez años, indicando el tema principal. Nombrar y remover a la Comisión Organizadora y su Presidente, excepción hecha de los representantes estudiantiles. / j) Nombrar los integrantes de las Comisiones Permanentes que se establezcan en su Reglamento, integradas por al menos tres de sus miembros, quienes durarán en sus funciones un año y podrán ser nombrados para períodos sucesivos. / k) Aprobar o promulgar los reglamentos generales para el funcionamiento de la Universidad de Costa Rica, después de transcurridos al menos 30 días hábiles de la publicación del proyecto en la Gaceta Universitaria. El reglamento para las elecciones en que participa la Asamblea Plebiscitaria no podrá ser modificado por el Consejo Universitario en los 60 días anteriores a las elecciones. / l) Aprobar en primera instancia, a propuesta del respectivo Consejo de Área, la creación, fusión, modificación o eliminación de las Facultades y Escuelas, y someter su ratificación a la Asamblea Colegiada Representativa. / ll) Proponer a la Asamblea Colegiada Representativa la creación, fusión, modificación o eliminación, según corresponda, de*

*las Sedes Regionales y las Áreas, mediante la modificación de este Estatuto. / m) Aprobar en primera instancia, a propuesta del Consejo de la Vicerrectoría de Investigación, la modificación, creación, fusión o eliminación de los Institutos de Investigación y someter su ratificación a la Asamblea Colegiada Representativa. / n) Resolver, a propuesta del Rector, la modificación, creación, fusión o eliminación de Oficinas Administrativas. / ñ) Crear las comisiones especiales que considere conveniente, de acuerdo a las necesidades de la Universidad de Costa Rica, para realizar estudios y preparar proyectos de resolución de aquellos asuntos que el Consejo determine, debiendo promulgar o sancionar sus acuerdos, según corresponda. / o) Conocer los informes de labores que anualmente deberán presentarle el Rector y el Contralor. / p) Conocer y resolver las apelaciones que sean de su competencia. / q) Conferir el título de Doctor Honoris Causa, conforme al trámite que señale este Estatuto. / r) Declarar agotada la vía administrativa en los reclamos contra la Universidad. / s) Ejercer otras funciones que sean necesarias para la buena marcha de la Institución, siempre y cuando no estén, por este Estatuto, asignadas a otras instancias universitarias. / t) Velar por la recopilación, la conservación, la actualización y la divulgación de la normativa, los acuerdos y los documentos, todo producto de su gestión. / u) Emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.".* El ordinal 35 ídem, señala: *"Las decisiones del Consejo Universitario y su ejecución y cumplimiento serán obligatorias para el Rector, los Vicerrectores y para todos los miembros de la comunidad universitaria.".* De seguido se

hará referencia a lo dispuesto en el Estatuto respecto del Rector. Dice el ordinal 37: *"El Rector de la Universidad de Costa Rica es el funcionario académico de más alta jerarquía ejecutiva."* El canon 40 dispone: *"Corresponde al Rector: a) Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Universidad de Costa Rica. La representación podrá ser otorgada también, por resolución del Consejo Universitario, a los abogados de la Oficina Jurídica, con carácter de apoderados generales y especiales. / b) Concurrir a las sesiones del Consejo Universitario con voz y voto y ejecutar los acuerdos de dicho Consejo, asesorado, cuando lo juzgue necesario, por el Consejo de Rectoría. / c) Llevar a cabo el control y la evaluación de las actividades de la Universidad de Costa Rica. / ch) Velar por los intereses, armonía y buen desempeño de las diversas dependencias y servicios universitarios. / d) Presidir las sesiones de las Asambleas de unidades académicas cuando lo considere oportuno. / e) Firmar conjuntamente con el Decano o el Director de la Sede Regional correspondiente los títulos y grados académicos que expida la Universidad de Costa Rica. / e bis) Autorizar la entrega de certificados y diplomas a propuesta de los Consejos Asesores de Facultad. / f) Canalizar hacia los diversos órganos y autoridades universitarias los asuntos que les competan y servir como medio obligado de comunicación de todos ellos, con el Consejo Universitario. / g) Dilucidar los conflictos de competencia que puedan surgir entre los diversos órganos universitarios. / h) Hacer los nombramientos no reservados a la Asamblea, Consejo Universitario, otros cuerpos colegiados o al Vicerrector de Docencia. / h bis) Nombrar y remover a los Vicerrectores, informando de ello al Consejo Universitario. / i) Actuar como superior jerárquico administrativo inmediato de la Oficina*

*Jurídica y de la Oficina de Planificación Universitaria y de aquellas otras oficinas administrativas que el Consejo Universitario no adscriba específicamente a una Vicerrectoría. / i bis) Velar por la recopilación, conservación, actualización y divulgación de la normativa específica, las resoluciones y los documentos, todo producto de su gestión. / j) Publicar anualmente un informe sobre la marcha de la Universidad de Costa Rica en el que se indicará, entre otras cosas, como se han ejecutado los acuerdos de la Asamblea y del Consejo Universitario. / k) Presidir la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica. / l) Actuar como superior jerárquico administrativo inmediato de las Oficinas Jurídica y de Planificación y de cualquier otra Oficina Administrativa que el Consejo Universitario no adscriba específicamente a una Vicerrectoría. / ll) Ejercer las otras funciones que le otorga este Estatuto y las que sean necesarias para el buen desempeño de su cargo. / m) Resolver en última instancia sobre las sanciones disciplinarias, nombramientos, remociones, traslados, ascensos, despidos, o cualquier otro asunto de orden laboral relativo a funcionarios de la Universidad. / n) Decidir sobre las apelaciones relativas a clasificación y valoración establecidas por el Reglamento de Carrera Administrativa. / ñ) Firmar, previa consulta a las unidades afectadas, convenios y tratados con instituciones nacionales o extranjeras, cuando estos se ajustan a las normas fijadas por el Consejo Universitario. / o) Nombrar y remover, a los jefes de las Oficinas Administrativas, excepto al Contralor de la Universidad de Costa Rica, e informar de ello al Consejo Universitario." De lo expuesto anteriormente, se puede concluir con claridad que, entre el Consejo Universitario y el Rector, no existe una relación laboral de jerarquía, en donde aquel le corresponda*

fiscalizar las funciones de este; con lo cual no es posible afirmar que el Consejo Universitario tenga facultad disciplinaria sobre el Rector. Conforme lo establecen los artículos 12 y 15 del Estatuto, es la Asamblea Universitaria y en específico la Asamblea Plebiscitaria la única sobre la cual recae algún tipo de potestad sancionadora sobre la figura del Rector. Así de las aptitudes y deberes del Consejo dispuestos en el ordinal 30 del Estatuto, no existe ninguna de donde se logre extraer una potestad sancionadora para con el Rector, ni del tipo disciplinario ni mucho menos del tipo moral. En este sentido no se comparte la apreciación que realiza la casacioncita sobre lo dispuesto en los cánones 23, 35 y 37 del Estatuto, puesto que, la disposición relativa a que el Consejo Universitario es el organismo inmediato en jerarquía a la Asamblea Universitaria, sus acuerdos de obligatorio acatamiento del Rector o que este sea el más alto jerarca ejecutivo; no infieren una supeditación funcional de este por medio de la cual se cree una la potestad disciplinaria a favor del Consejo. Tan es así, se reitera, que el propio ordinal 15 citado, dispone la potestad disciplinaria sobre el Rector en la Asamblea Plebiscitaria. Lo anterior se debe vincular con el hecho de que dentro del Estatuto y las competencias dadas al Consejo no se dispuso ninguna expresamente relacionada con el tipo de sanción que aquí se discute. En esta línea de pensamiento, ha de señalarse que, conforme al ordinal 11 de la Constitución Política, el cual dispone que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades no concedidas en la ley. Este en concordancia con el artículo 11 de la LGAP, el cual apunta que la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que

autorice el ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes; y que solo se considera autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa. Ambas normas encierran el principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas, es decir, enmarcan el campo de actuación en la función pública. Ello debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el ordinal 128 de la LGAP, el que dispone válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico. En complemento con el 129 ídem, que establece: *“El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.”*. El acto administrativo cuestionado (visible en expediente electrónico documento del 8 de enero de 2021, denominado Demanda Inicial, tomo quinto, imagen 40), en donde el Consejo Universitario, acordó *“Establecer un voto de censura en contra de lo actuado por el exrector de la Universidad de Costa Rica Dr. Henning Jensen Pennington, cuando ocupaba su cargo y con relación puntual a los “financiamientos transitorios”, puesto que, a pesar de la improcedencia de utilizar ese mecanismo en el manejo de los fondos corrientes de la Hacienda Universitaria, se constata que cursó órdenes que resultaron efectivas en el empleo de ese esquema.”*. El fundamento empleado por dicho Consejo para emitir dicha sanción, lo fue: *“[...] 8. Un llamado de atención tiene carácter disciplinario en el plano de las relaciones laborales **y para que proceda debe existir relación de jerarquía laboral**, en la que pueda considerarse subordinada a la persona cuya atención se llama, elemento que no se*

*cumple en el caso de marras, dado que el Dr. Henning Jensen Pennington se acogió a su jubilación el pasado 4 de mayo de 2020. | 9. **En razón del carácter político del Consejo Universitario, el voto de censura, como instrumento** que no produce efectos jurídicos, es el medio con el que se cuenta para señalar conductas, manifestaciones, actuaciones u omisiones, por parte de miembros de la comunidad universitaria, que puedan considerarse contrarias a los principios contenidos en el Estatuto Orgánico o en la normativa nacional, cuya cúspide es la Constitución Política.".*

El resaltado es suplido. Ya se ha dejado claro que entre el Consejo Universitario y el Rector de la Universidad no existe relación de jerarquía, con lo cual la afirmación de ese Órgano en el punto octavo, no es verdadera. Además, sobre el voto de censura, resulta importante acotar, que dicha figura en la Carta Magna se dispuso para que su aplicación fuese una facultad de la Asamblea Legislativa y respecto de los Ministros y Ministras de Gobierno. Según se puede consultar en la página de la Asamblea Legislativa, Actas Asamblea Constituyente 1949, Asamblea Legislativa República de Costa Rica. Editorial Universitaria Estatal a Distancia. Coedición Electrónica.

[http://www.asamblea.go.cr/sd/actas\\_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20I.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/actas_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20I.pdf) para el tomo I.

[http://www.asamblea.go.cr/sd/actas\\_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20II.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/actas_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20II.pdf)-- tomo II.

[http://www.asamblea.go.cr/sd/actas\\_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20III.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/actas_constituyentes/Actas%20Asamblea%20Nacional%20Constituyente%201949%20Tomo%20III.pdf) sobre el tomo III. Consultado en mayo

de 2022. Allí los constituyentes explicaron las razones de conveniencia para incorporar

esta figura al texto constitucional, así en ACTA número 68, página 9, imagen 131 Tomo II, se expuso el fin de implantar en Costa Rica un sistema semi-parlamentario, sobre lo cual señaló el constituyente Fournier, dado que el sistema parlamentario no es adecuado para los países latinos, se ha creído que un sistema intermedio sí puede adaptarse a la ideología de los pueblos latinos. Para diputado Esquivel quien se pronunció en desacuerdo con la moción en debate, dijo, implica una intromisión indebida de un Poder en otro y propende a mantener al país en constante agitación política. Los Diputados Acosta Jiménez y Volio Sancho se manifestaron de acuerdo con la moción planteada. El primero bajo el argumento de que el sistema semiparlamentario no significaba en absoluto una medida atentatoria contra el régimen democrático y que por el contrario, tiende a fortalecerlo, pues el ministro que no cumpla su función o cometa algún grave desacierto tiene la obligación de rendir cuentas ante una Asamblea de elección popular. El segundo, expresó, el procedimiento rima con los más puros principios democráticos, pues se persigue que la Asamblea examine la conducta de los funcionarios públicos, como son los Ministros. Vale mencionar, después de mucho debatir, por parte de los constituyentes, de si el voto de censura conllevaría la renuncia del ministro, se aprobó la moción solo en el sentido de colocar en la Asamblea Legislativa la facultad de formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno y además dar votos de censura, pero sin establecer una consecuencia particular. Tomo II, Acta 69, páginas e imágenes de números 139, 140, 141 y 142. Lo anterior, se exponen en este fallo, con el fin de evidenciar aún más el carácter político y moral de dicha censura de orden constitucional, exclusiva del Poder Legislativo y solo con relación a los

ministros o ministras, no para ser aplicado sin distinción por cualquier órgano de la administración pública extralimitando sus competencias. Así, conforme a lo señalado y lo dispuesto en los cánones 158, 159, 166 y 169 todos de la LGAP, la decisión tomada por el Consejo de emitir un voto de censura como una sanción de tipo moral o política en contra del aquí actor, es un acto para el cual carece de competencia, de tal manera, se trata de un acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico viciado de nulidad absoluta. Por ello, acudir como lo hace la recurrente, a que el Consejo tiene potestad fiscalizadora en la gestión de la Universidad o ejerce funciones para la buena marcha de la Institución, o bien que la Constitución Política contiene la figura del voto de censura, no puede convertirse en sinónimo de arbitrariedad a favor del Consejo en la toma de sus decisiones, pues como se ha visto, ese órgano no escapa al principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas y se ha evidenciado que el ordenamiento no le da dicha potestad. Ante este predicado, considera esta Cámara, se torna estéril la discusión de fondo sobre si el Consejo es un órgano político o no, el análisis sobre la moción de censura como potestad de la Asamblea Legislativa regulada en la Carta Magna (más allá de lo referido líneas supra), o bien, hacer el estudio sobre el nivel de autonomía que tiene la Universidad, ya que como se ha explicado ampliamente, el problema de la decisión tomada por el Consejo subyace en que se extralimitó en sus funciones al emitir un acto para el cual no está facultado, contraviniendo el ordenamiento jurídico, lo que implica necesariamente declarar su nulidad tal y como lo hizo el Tribunal. Así las cosas, los reparos planteados deberán ser denegados.

**IX.** En virtud de lo expuesto, se declarará sin lugar el recurso de casación interpuesto por la Universidad de Costa Rica y se impondrá el pago de las costas de este a su cargo. Artículo 150.3 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

**POR TANTO**

Se declara sin lugar el recurso. Son las costas de este a cargo de quien lo interpuso. AMV



X1Z1ZSZ4VLE61

LUIS GUILLERMO RIVAS LOAICIGA -  
MAGISTRADO/A



STA7UMK1XSS61

IRIS ROCIO ROJAS MORALES -  
MAGISTRADO/A



LALKAWRM4ZI61

DAMARIS VARGAS VÁSQUEZ -  
MAGISTRADO/A



LIL7VOB5HW61

YURI LOPEZ CASAL - MAGISTRADO/A



FRX8PEEYXKA61

JESSICA JIMÉNEZ RAMÍREZ -  
MAGISTRADO/A