

## INDICE

### **Sesión No. 2605**

- Creación del Área de Maestría en Gerencia de Proyectos  
(integrada por las Escuelas de Ingeniería en Construcción, Administración  
de Empresas e Ingeniería en Computación) .....2

### **Sesión No. 2606**

- Solicitud de Modificación al Reglamento de Garantías y Cauciones del ITCR..... 3

**Creación del Área de la Maestría en Gerencia de Proyectos, (integrada por las Escuelas de Ingeniería en Construcción, Administración de Empresas e Ingeniería en Computación)**

**CONSIDERANDO QUE:**

1. El Estatuto Orgánico en su Artículo 18, inciso e, establece:

*“e. Crear, fusionar, modificar, trasladar o eliminar departamentos u otras unidades de igual o superior jerarquía, previa consulta a los órganos correspondientes.”*

2. El Artículo 40, inciso d, del Estatuto Orgánico establece:

*“Artículo 40.*

*Son funciones específicas del Consejo de Docencia:*

*d. Resolver sobre el apoyo a las propuestas de creación, modificación o eliminación de áreas académicas dedicadas a desarrollar programas docentes de carácter inter, trans y/o multidisciplinario, para su trámite ante el Consejo Institucional por parte del Vicerrector de Docencia, todo conforme a lo dispuesto por la reglamentación respectiva.”*

3. El Artículo 49 del Estatuto Orgánico establece:

*“Artículo 49. Definición de área académica*

*Un área académica es estructuralmente una unidad, adscrita a una vicerrectoría académica, en la cual participan dos o más escuelas con el fin de desarrollar programas académicos de docencia o programas consolidados de investigación y/o extensión, de carácter inter, trans y/o multidisciplinario. Estará a cargo de un coordinador.”*

4. El Reglamento de Creación, Modificación o Eliminación de Unidades, en su Artículo 10, establece:

*“Artículo 10.*

*La creación de unidades en Departamentos Académicos o Escuelas será automática, según conveniencia institucional y recomendación técnica, cuando el Consejo Institucional apruebe:*

- a. Una nueva carrera dentro de un Departamento Académico o Escuela*
- b. Un énfasis adicional al impartido en un Departamento Académico o Escuela*
- c. Un grado de Diplomado, Licenciatura, Maestría o Doctorado dentro de un Departamento Académico o Escuela”*

5. El Ing. Hugo Navarro, Vicerrector ai., de Docencia, mediante oficio ViDa-357-2009 del 2 de abril del 2009, dirigido al M.Sc. Eugenio Trejos Benavides, Presidente Consejo Institucional, comunicó el acuerdo tomado por el Consejo de Docencia en su Sesión Ordinaria No. 06-2009, celebrada el 1 de abril del 2009, Artículo 5, inciso b, el cual dice:

*“Solicitar al Consejo Institucional la Creación del Área del Programa de la Maestría en Gerencia de Proyectos, integrada por las Escuelas de Ingeniería en construcción, Administración de Empresas e Ingeniería en Computación, para realizar actividades docentes, de investigación y extensión, en el marco de lo establecido en el Estatuto Orgánico”*

6. La Carrera de Maestría en Gerencia de Proyectos se ofrece oficialmente en la Institución a partir del año 2007, y a la fecha cuenta con 166 estudiantes, para lo cual el Consejo de Escuela de Ingeniería en Computación en la Sesión N° 23 del 1 de noviembre del 2008, aprobó la creación del Área para el Programa de Maestría en Gerencia de Proyectos para administrar la

Carrera de Maestría en Gerencia de Proyectos.

7. Asimismo, el Consejo de Escuela de Ingeniería en Construcción en la Sesión N° 04-2009, Art. 6 del 23 de febrero del 2009 y el Consejo de Escuela de Administración de Empresas en la Sesión N° 04-2009, del 16 de marzo del 2009, aprobaron la creación de dicha Área para administrar de manera conjunta la Carrera.
8. El propósito de un área es constituir un órgano de coordinación académica que cuente con la estructura y modo de funcionamiento que favorezca la adecuada operación académica de un programa de docencia, investigación o extensión. En este caso particular el programa que se propone que desarrolle el área cuya creación se solicita es la Carrera de Maestría en Gerencia de Proyectos por parte de las escuelas participantes: la Escuela de Administración de Empresas, la Escuela de Ingeniería en Computación y la Escuela de Ingeniería en Construcción.  
Es importante señalar que aunque se plantea crear un área para desarrollar la Carrera de Maestría en Gerencia de Proyectos, en principio, no conviene restringir la misión de esta área a desarrollar este único programa sino dejar abierta la posibilidad de que pueda realizar, en general, otro tipo de programas de docencia, investigación o extensión en el campo de su especialidad y que la maestría sea solo uno de tales programas.
9. El propósito de una unidad es constituir un órgano de carácter administrativo que permita la gestión de los recursos materiales y humanos necesarios para la adecuada operación administrativa en este caso de la Carrera de Maestría en Gerencia de Proyectos.  
La Comisión de Planificación y Administración en la reunión N° 297-09, celebrada el 17 de abril del 2009, analizó la solicitud planteada por el Consejo de Docencia en la Sesión Ordinaria No. 06-2009, celebrada el 1 de abril del 2009, Artículo 5, inciso b, y dispuso avalar la solicitud del Consejo de Docencia y elevar una pro-

puesta al pleno para su conocimiento y aprobación.

#### **SE ACUERDA:**

- a. Crear el Área de Gerencia de Proyectos con las siguientes características:
  - a.i. Desde el punto de vista académico, está integrada por las Escuelas de Ingeniería en Construcción, Ingeniería en Computación y Administración de Empresas. Su propósito es desarrollar programas académicos docentes, de investigación y de extensión, y contará con los órganos colegiados establecidos en el Estatuto Orgánico.
  - a.ii. Desde el punto de vista administrativo, es una unidad con categoría 4 y está adscrita a la Vicerrectoría de Docencia.
- b. Comunicar. **ACUERDO FIRME**

**Aprobado por el Consejo Institucional en la Sesión Ordinaria No. 2605 Artículo 12, del 30 de abril del 2009.**

---

#### **Solicitud de Modificación al Reglamento de Garantías y Caucciones del ITCR**

##### **Resultando:**

1. La 1ª versión del Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones, fue aprobada por el Consejo Institucional en la Sesión N° 2549 del 13 de marzo del 2008.
2. El 29 de abril del 2008, mediante oficio AUDI-120-2008 dirigido al MSc. Eugenio Trejos Benavides, Presidente del Consejo Institucional, el Lic. Isidro Álvarez Salazar, remitió el Informe de advertencia N° AUDI/AD-005-2008, el cual contiene el criterio de la Auditoría Interna en relación con esa 1ª versión el Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones.
3. Según señala la Auditoría Interna, el propósito de este Informe de advertencia es prevenir a la administración que el "Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones" aprobado por el Consejo Insti-

tucional en la Sesión 2549, del 13 de marzo del 2008 “incumple algunas directrices emitidas por la Contraloría para la elaboración de la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones”.

4. Producto de las observaciones realizadas por la Auditoría Interna en el citado Informe de advertencia N° AUDI/AD-005-2008, la Comisión de Planificación y Administración realizó un análisis adicional de ese reglamento y elevó una propuesta al Consejo Institucional, el cual aprobó en su Sesión Ordinaria N° 2587, Artículo 11, del 20 de noviembre del 2008, el actual “Reglamento del Régimen de Garantías y Cauciones”, mismo que se encuentra vigente.
5. El 2 de abril del 2009, mediante memorando ViDa-358-2009, dirigido al M.Sc. Eugenio Trejos B., Presidente del Consejo Institucional, el Ing. Hugo Navarro, Vicerrector a.i. de la Vicerrectoría de Docencia comunicó el acuerdo del Consejo de Docencia de la Sesión N° 06-2009, artículo 5, inciso c, del 01 de abril del 2009 el cual dice:  
...
  2. *Solicitar al Consejo Institucional la modificación del Reglamento de Garantías y Cauciones para que se excluya a los Directores de Escuela y Coordinadores de Unidades Académicas como funcionarios obligados a rendir garantía ya que la Vicerrectoría de Docencia es la responsable de la ejecución de los presupuestos de las Unidades Académicas.*...

### **Considerando:**

- I. El Reglamento del Régimen de Garantías y Cauciones como instrumento orientado a proteger al funcionario y a la Hacienda pública ante un posible manejo inadecuado de los recursos públicos
  1. El Reglamento del Régimen de Garantías y Cauciones fue aprobado por el Consejo Institucional en cumplimiento de disposiciones legales de nivel nacional orientadas a proteger la Hacienda pública.
  2. El Consejo de Docencia fundamenta su solicitud de modificación al Reglamento

del Régimen de Garantías y Cauciones (acuerdo de la Sesión N° 06-2009, artículo 5, inciso c, del 01 de abril del 2009) en que (Sic) *“la Vicerrectoría de Docencia es la responsable de la ejecución de los presupuestos de las Unidades Académicas”*.

Por el contrario, el Consejo Institucional fundamenta la inclusión de los Directores de departamento en el reglamento mencionado como sujetos obligados a rendir una garantía de fidelidad al Instituto, debido a que al asumir su cargo, tales funcionarios asumen paralelamente, la responsabilidad sobre el manejo de los recursos públicos asignados a la dependencia a su cargo.

3. El Consejo Institucional, por su condición de jerarca institucional en materia presupuestaria y de control interno tiene, entre sus deberes, la responsabilidad ante el Estado costarricense, de establecer medidas de protección de la Hacienda pública ante posibles desviaciones en el uso de los recursos públicos por parte de las personas a quienes se les ha asignado autoridad para disponer de tales recursos.
4. El Artículo 3 del Estatuto Orgánico establece que, para el cumplimiento de sus fines, el Instituto Tecnológico de Costa Rica se rige por los siguientes principios:  
...
  - i. *La responsabilidad de los individuos y órganos del Instituto por las consecuencias de sus acciones y decisiones.*

Desde esta perspectiva, la aprobación del Reglamento del Régimen de Garantías y Cauciones responde a este principio, pues su pretensión es establecer un instrumento orientado a garantizar que los miembros de la comunidad respondan por las consecuencias de sus propias actuaciones y que no sea el Instituto o el Estado el que responda por las actuaciones de los funcionarios.

5. El Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones constituye un beneficio o resguardo para ambas partes involucradas en el manejo de los recursos públicos, tanto para la persona como para la organización, pues es un mecanismo que opera en dos vías:
  - a. Ofrece a las personas responsables de administrar recursos públicos un respaldo de carácter financiero que les permita responder ante un eventual manejo inadecuado de tales recursos.
  - b. Ofrece al Instituto la posibilidad de contar con un instrumento jurídico que le permite recuperar, resarcir o reintegrar los recursos públicos ante un eventual manejo inadecuado de tales recursos, que pudiera causar daño al patrimonio institucional, por parte de las personas responsables de su administración.
6. En el establecimiento de Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones, lo que está en juego no es un asunto puramente moral relativo a la confianza o la desconfianza en las personas responsables de administrar recursos públicos, sino que se trata de un asunto de responsabilidad de parte de quienes ejercen esos cargos.

Esto es, no se trata de un asunto de honorabilidad de las personas que manejan recursos públicos sino que se trata del establecimiento de una sana práctica administrativa orientada a resguardar el patrimonio institucional ante un eventual manejo inadecuado de los recursos públicos por parte de las personas responsables de su administración.
7. En esencia, la aprobación del Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones es un asunto de responsabilidad en el manejo de recursos públicos, que le compete al Consejo Institucional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley general de control interno, la cual señala al jerarca institucional su responsabilidad por establecer "acciones diseñadas para proporcionar

seguridad en la consecución de los objetivos de (iniciando a) (sic) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal".

8. Debe tenerse en cuenta que, las fuentes de las que provienen los recursos públicos, sobre los cuales los directores de departamento tienen responsabilidad de administración, abarcan no solo la parte del presupuesto institucional proveniente del FEES asignado a la dependencia que dirigen, sino también los recursos procedentes del desarrollo de actividades de vinculación externa realizadas por medio de la Fundatec. Esto pone de manifiesto el monto de los recursos sobre los que los directores de escuela tienen autoridad de decisión es significativo, lo cual pone de manifiesto la importancia de que tales funcionarios brinden garantía al Instituto sobre el manejo de dichos recursos.
  9. Conforme a las disposiciones legales establecidas sobre esta materia, al aprobar el Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones, el margen de decisión del Consejo Institucional se relaciona con definir los alcances de la normativa interna, establecer los cargos de dirección cuyos titulares deben rendir una garantía al Instituto, los tipos de garantía que pueden brindarse y la cobertura de las respectivas pólizas de garantía.
- II. Pronunciamientos de diversos órganos del Estado sobre la subordinación de la autonomía universitaria a las leyes de orden público
- A. Pronunciamientos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
  10. En el Voto N° 1313-93 del 26 de marzo de 1993, la Sala Constitucional resumidamente indicó:

Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas 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.

Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (los cuales están regulados principalmente por los artículos 188 y 190 de la Constitución política).

Conforme a la Constitución política las universidades públicas cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado.

Las universidades del Estado pueden autodeterminarse, en el sentido de que están facultadas para realizar lo siguiente:

- i. Establecer sus planes y programas
- ii. Aprobar sus presupuestos
- iii. Definir su organización interna
- iv. Estructurar y darse su gobierno propio
- v. Contar con poder reglamentario (autónomo y de ejecución)
- vi. Autoestructurarse
- vii. Repartir sus competencias dentro de su ámbito interno
- viii. Desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito
- ix. Regular el servicio que prestan
- x. Decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció la Sala Constitucional en su resolución N° 495-92).

Estas facultades aplican a las modalidades (1) administrativa, (2) política, (3) organizativa y (4) financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.

La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores.

La Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en el voto de la Sala Constitucional número 3559-92), pues a

ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de:

- i. Realizar y profundizar la investigación científica
- ii. Cultivar las artes y las letras en su máxima expresión
- iii. Analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo.
- iv. Proponer soluciones a los grandes problemas y por ello, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material).

Con todo lo anterior la universidad contribuye a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.

La Asamblea Legislativa está facultada para regular las materias universitarias a condición de que no obstaculice, reste o disminuya las potestades que le son necesarias para cumplir sus fines. Por ende, en tanto respete su autonomía. Dentro de tales facultades se encuentran las que le otorga el Artículo 121 Inciso a de la Constitución política el cual señala que "Además de las otras atribuciones que le confiere esta Cons-

titución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa (1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones...”

Si bien la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia autonomía.

La Universidad como cualquier otro sujeto del orden jurídico nacional, queda sometida a todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de su servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en razones a todos comunes, extrañas a su especialización funcional.

De este modo, las universidades quedan sujetas a las normas dictadas por la Asamblea Legislativa, el régimen de sus propiedades, la regulación del tránsito por sus calles, los delitos cometidos dentro de sus aulas y, en general, toda conducta del estudiante o del profesor dentro de la Universidad que coincida con una hipótesis legal, distinta de la enseñanza académica.

Es obvio que la Universidad está sometida al ordenamiento jurídico costarricense, desde la Constitución, sus normas valores, principios hasta las diversas leyes que afectan la actividad no académica.

Por tal motivo, está subordinada al principio de legalidad, a las leyes laborales y de administración pública y al correspondiente control jurisdiccional de los fondos públicos con sus responsabilidades y sanciones.

En este sentido, se concluye que la autonomía universitaria que involucra aspectos políticos, organizativos, de índole administrativa y reglamentaria, está referida y subordinada a toda hipótesis legal distinta de la enseñanza académica.

## B. Pronunciamientos de Contraloría General de la República

En el Informe DI-CR-234 del 16 de junio de 2003, la Contraloría General de la República, resumidamente indicó:

El artículo 84 de la Constitución Política establece que las universidades son instituciones de educación superior dotadas de autonomía para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como darse su organización y gobierno propios.

Sin embargo esta autonomía no es absoluta, sino que se limita al ámbito de acción de la universidad, “En el sentido de que se refieren a aquellas potestades necesarias para que la Universidad cumpla con los fines para las que fue creada, pero de forma alguna implica una abstracción total de los mandatos legales y de las potestades de regulación de la Asamblea Legislativa en aquellos ámbitos que no tienen incidencia directa con respecto a los fines perseguidos por esa institución de enseñanza superior, ni la falta de sometimiento al ordenamiento jurídico costarricense en aquellas materias que no afectan esa autonomía”<sup>1</sup>

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de la Procuraduría General de la República y de esta Contraloría General de la República, han advertido que la autonomía universitaria no debe ser interpretada en el sentido de que se considere que los entes universitarios estatales están aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico, toda vez que dichas entidades de educación superior se encuentran inmersas dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

Por lo tanto, es claro que las universidades están sometidas a aquellas disposiciones legales que afectan, en igual forma, a todos los demás destinatarios de las mismas

<sup>1</sup> Oficio N° 12371 del 26 de octubre del 2001, del Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y Fiscalizaciones Superiores. Contraloría General de la República

dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se trata de situaciones comunes a dichos sujetos y que precisamente escapan o no están comprendidas dentro de su especialización funcional, pese a que de manera indirecta llegaran a interferir con la prestación de su servicio y su organización.

11. En el Oficio N° 16204-95 del 12 de diciembre de 1995, la Contraloría General de la República, resumidamente indicó:

En lo que se refiere al aspecto financiero de su autonomía, la universidad se haya en un plano de dependencia frente al Estado, y se encuentra sujeta a los controles de legalidad y de carácter técnico cuyo ejercicio es confiado a esta Contraloría General, en los artículos 12 y 24 de nuestra Ley Orgánica, donde se conceden plenas facultades a este Órgano Contralor para dictar los planes, facultades, programas, políticas, manuales técnicos y directrices que deben cumplir los sujetos pasivos en el cumplimiento del control interno'.

**C. Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República**

12. En su pronunciamiento C-042-92, la Procuraduría General de la República resumidamente señaló:

En el acontecer propio de los centros de educación superior estatales, mediante la normativa propia que creada por los órganos decisorios internos, las universidades están facultados para:

- i. Regular el régimen estudiantil
- ii. Regular el personal docente y administrativo
- iii. Establecer el sistema de autoelección de sus autoridades (con exclusión de cualquier ingerencia externa)
- iv. Fijar sus planes de estudio
- v. Disponen de sus propios recursos de la forma que lo convengan
- vi. Establecer sus programas de investigación y de acción social o extensión

vii. Fijar los planes de estudio y los grados académicos que se otorgan.

viii. Regular las materias propias del nombramiento y elección de su personal docente

ix. Establecer las normas que regulan la relación entre la universidad y el personal docente esto es, definir los parámetros requeridos para la selección de su personal docente, incluyendo nombramientos, requisitos, remoción y régimen disciplinario.

En síntesis, la autonomía universitaria, tiene sólo un límite y es el relativo a la especialidad orgánica del ente universitario.

13. En su criterio C-269-2003, la Procuraduría General de la República resumidamente señaló:

La autonomía universitaria tiene como finalidad procurar al ente las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En ese sentido, la autonomía universitaria se limita al ámbito de acción de la universidad, sea a las potestades necesarias para que cumpla con su cometido, sin que implique una abstracción total de los mandatos legales y de las potestades de regulación de la Asamblea Legislativa en los ámbitos que no tienen incidencia directa respecto de los fines perseguidos por la universidad ni la falta de sometimiento al ordenamiento jurídico en las materias que no afectan su autonomía.

Tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría General han señalado que la autonomía universitaria no puede ser interpretada de forma tal que se considere a las universidades como entes aislados o desvinculados del ordenamiento jurídico, ya que se encuentran inmersos dentro del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato estatal.

Por eso las universidades están sometidas a las disposiciones legales que afectan de igual forma a todos los destinatarios de las mismas dentro del ordenamiento jurídico, por cuanto se trata



de situaciones comunes a dichos sujetos que escapan o no están comprendidas dentro de la especialización funcional, aún cuando de manera indirecta llegaran a interferir con la prestación del servicio y su organización.

La autonomía cumple una finalidad específica: se otorga a efecto de que la Universidad cumpla su cometido en forma independiente. Un cometido que consiste en la actividad académica, la investigación y la acción social y cultural. La Universidad es autónoma en los campos relacionados con estos aspectos... Empero, debe resultar evidente que la autonomía administrativa se ejerce conforme al ordenamiento jurídico.

Un punto álgido en el análisis de la autonomía universitaria está constituido por la relación entre universidad-ley. Existe una tendencia a considerar que la autonomía universitaria excluye la sujeción a la ley y que, por consiguiente, el legislador está imposibilitado de emitir disposiciones de rango legal aplicables a las universidades. De ser así, se crearía, así, una especie de extraterritorialidad, por cuanto no resultarían aplicables a la Universidad disposiciones generales dirigidas a la Administración Pública.

Por consiguiente, la Procuraduría que la universidad queda sujeta a todas las regulaciones legales que afecten por igual a los demás sujetos del ordenamiento jurídico, precisamente por basarse en razones a todos comunes, extrañas a su especialización funcional, aunque indirectamente interfiera con la prestación de su servicio y la organización de sus medios.

Asimismo, la Procuraduría concluye que en el ejercicio de su potestad normativa, la universidad está sujeta al ordenamiento jurídico general, por lo que no puede afectar las disposiciones estatales que, por ejemplo, otorgan beneficios a los trabajadores universitarios en su condición de servidores de la Administración Pública.

Agrega que, en ese mismo orden de ideas, en el dictamen N° C-191-98 del 10 de setiembre de 1998, la Procuraduría General de la República consideró

que la potestad normativa de la universidad no significa "inmunidad frente a las reglas legislativas de empleo público genéricas para toda la Administración Pública". Se considera que está fuera del ámbito organizativo propio de la Universidad la regulación del empleo público, con lo que se reitera el dictamen N° C-184-97.

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

De lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Carta Política y de su desarrollo jurisprudencial procede reconocer la existencia de una función de control. Una función que es de "orden público", según lo ha establecido la Sala Constitucional en su resolución N° 998-98 del 16 de febrero de 1998. La integración al orden público deriva de que, hoy día, la fiscalización sobre la gestión económico-financiera de los entes públicos es indispensable para la supervivencia y el buen funcionamiento del sistema democrático. La utilización correcta y racional de los fondos públicos constituye una condición para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones. Y ello no se puede lograr sin una función de control ejercida por organismos independientes. Así, el control es parte de la estructura racional que subyace en las Constituciones de los Estados Democráticos de Derecho.

El objeto de esa función de control es la fiscalización de la Hacienda Pública mediante los mecanismos que la Constitución y la Ley establecen. Se somete a los entes y organismos públicos, pero también a sujetos privados, a disposiciones precisas de control, emanadas no sólo del constituyente, el legislador y el Poder Ejecutivo, sino también por la

propia Contraloría en ejercicio de su competencia.

La declaración constitucional de la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, es una de las garantías del Estado Social Democrático de Derecho consagrado en la Constitución Política. Conforme los postulados del Estado Social, se debe asegurar el adecuado manejo de los fondos públicos, tanto por parte de los órganos y entes públicos como de las entidades privadas que administren fondos públicos o que hayan recibido algún beneficio patrimonial del sector público.

Esa función de control se ejerce en el tanto en que existan fondos que jurídicamente deban ser considerados como públicos. Por ello, su ámbito se extiende a los distintos entes públicos, independientemente de cuál sea su especialidad funcional, o de que se trate de un ente autónomo, en cuanto sus recursos, valores, patrimonio como fondos públicos integran la Hacienda Pública. Y, como se indicó, la existencia de fondos de origen público determina el control sobre las entidades privadas que administran, manejan o reciben fondos de origen público.

La autonomía universitaria no comprende el sistema de fiscalización. La fiscalización en el ámbito económico-financiero corresponde sólo a la Contraloría General de la República. El ordenamiento establece un sistema coherente y coordinado de control, integrado por la Contraloría General como entidad de fiscalización superior, encargada del "control externo" y por órganos de control interno integrados en cada sujeto pasivo de la fiscalización.

El "sistema de fiscalización" consagrado en esas leyes exige el funcionamiento armónico de sus componentes con el objetivo de alcanzar el fin que le dio origen, o sea, la fiscalización de los fondos públicos y de las actividades y fondos privados de origen público.

El límite objetivo de la fiscalización está constituido por la presencia de fondos públicos, cualquiera que sea la naturaleza del sujeto que los administra o custodia... La regulación es de carácter genérico.

Es establecida con el objeto de que sea aplicada por todos los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General de la República. El legislador no ha previsto ninguna excepción en orden a la aplicación de la ley a los entes públicos estatales. Lo que se explica porque las disposiciones de la Ley no están establecidas en función de la naturaleza de un ente, su especialidad funcional u otros criterios propios del Ente. Antes bien, el criterio de aplicación es la fiscalización de la Hacienda Pública. Un sistema que no hace referencia a la especialidad funcional de cada organismo de la Hacienda Pública...

#### **CONCLUSIÓN:**

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

- a. "La potestad normativa propia de la Universidad está referida a su ámbito funcional, sea la docencia, la investigación o la acción social y cultural del Ente. En dicho ámbito, las normas universitarias prevalecen sobre cualquier disposición legal que pretenda regular la materia universitaria. Dichas normas son oponibles al propio legislador en tanto no excedan el marco de la autonomía.
- b. Como parte de la Hacienda Pública, la Universidad está sujeta al ordenamiento de fiscalización de esa Hacienda. Este ordenamiento no contempla a los entes públicos en sus funciones sustanciales sino en su condición de integrantes de la Hacienda Pública, titulares de fondos públicos que administran, disponen y controlan.
- c. Forma parte del ordenamiento de la Hacienda Pública la regulación del control interno, tanto en lo que se refiere a los órganos integrantes

como a las competencias que les corresponden.

d. Conforme el principio de competencia, en tratándose de disposiciones referidas al sistema de fiscalización de la Hacienda Pública, la Universidad debe regirse no por las propias normas internas que emita, sino por las disposiciones constitucionales, legales y aquéllas emitidas por la Contraloría General de la República en el ámbito de su competencia...”

III. Advertencias realizadas por la Auditoría Interna respecto al “Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones”

15. En el citado “Informe de advertencia N° AUDI/AD-005-2008”, la Auditoría Interna hizo una serie de señalamientos al Consejo Institucional, respecto al “Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones”, entre los cuales destacan los siguientes:

a. Lo indicado por la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, en su artículo 13 y por el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, norma 4.20, los cuales respecto a la “Normativa sobre la rendición de garantías o cauciones” señalan lo siguiente:

i. “Garantías: Sin perjuicio de las previsiones que deba tomar la Administración, todo encargado de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos deberá rendir garantía con cargo a su propio peculio, en favor de la Hacienda Pública o la entidad respectiva, para asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los funcionarios. Las leyes y los reglamentos determinarán las clases y los montos de las garantías, así como los procedimientos aplicables a este particular, tomando en consideración los niveles de responsabilidad, el

monto administrado y el salario del funcionario.”

ii. “Garantías a favor de la Institución: La administración deberá velar porque los funcionarios encargados de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores propiedad de la institución, rindan de su peculio las garantías que procedan, a favor de la Hacienda Pública o la institución respectiva, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas vigentes.”

b. Lo indicado por las directrices emitidas por Contraloría General de la República, en razón de las múltiples consultas sobre la aplicación del artículo 13 de La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, respecto a que la Normativa para elaborar la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones, debe considerar la definición de los siguientes aspectos:

i. Los puestos sujetos a rendición de garantía.  
ii. La fijación del monto a caucionar.  
iii. Los tipos de garantías.

c. Lo indicado por la norma para elaborar la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones contenida en la circular N° D-1-2007-CO, del 30 de marzo del 2007, publicada en La Gaceta N° 64, la cual señala lo siguiente:

1.3 Puestos sujetos a rendición de garantías, montos y tipos de éstas.

... La normativa interna sobre la rendición de garantías debe regular (1) los puestos sujetos a esa obligación, (2) los montos y (3) los tipos de cauciones que deben rendir de su propio peculio los funcionarios en quienes recae esa exigencia.

## 2.4 Determinación de los órganos responsables de la administración de las garantías.

La normativa interna sobre la rendición de garantías, debe establecer los órganos administrativos a los que corresponderá ejecutar las labores relacionadas con el trámite, el control, la actualización y la custodia de las garantías que rindan los funcionarios obligados.

## 2.5 Establecimiento de las obligaciones de los órganos encargados de la administración de las garantías.

La reglamentación interna sobre la rendición de garantías, debe contener una descripción de las obligaciones que corresponden a los órganos administrativos encargados de los asuntos relacionados con la materia de rendición de garantías, en especial lo relacionado con el trámite, el control, la ejecución, la actualización y la custodia de las garantías.

Para la determinación de las respectivas obligaciones a cargo de esos órganos, la Administración debe considerar al menos las siguientes obligaciones:

- a. Velar para que la persona obligada haya rendido la garantía correspondiente al momento de asumir el cargo,
- b. sin perjuicio de las responsabilidades que corresponden al jerarca y los titulares subordinados.
- c. Calcular y mantener actualizados los montos de las garantías fijados por la Administración.
- d. Verificar la efectividad de los documentos que

comprueban la presentación de garantías.

- e. Velar porque los caucionantes cumplan con su obligación de renovar o actualizar la garantía, cuando corresponda.
- f. Informar por escrito al órgano que proceda respecto del nombramiento, cese o traslado del personal en puestos que requieren presentar caución.
- g. Mantener un registro actualizado con información de los caucionantes y de las respectivas garantías rendidas.
- h. Promover o realizar, según sea el caso, los trámites de ejecución de la garantía, cuando proceda, o cancelarla cuando el funcionario cese en la institución.
- i. Establecer los mecanismos y condiciones para la actualización de la normativa interna sobre rendición de cauciones.”

## IV. Respecto a la responsabilidad del Consejo Institucional de velar de manera efectiva por el resguardo de la Hacienda Pública

**16** *Conforme al pronunciamiento vinculante de la Contraloría General de la República comunicado mediante el oficio DAGJ-0925-2008 del 10 de julio de 2008, la atención del presente asunto es competencia específica del Consejo Institucional, pues el ente Contralor le asigna a este órgano institucional la responsabilidad de velar de manera efectiva por el resguardo de la Hacienda Pública, al señalar:*

*“...El Consejo Institucional actúa como órgano de alzada del Rector en materia de presupuesto y de contratación administrativa (artículo 18 incisos b), g), h) y artículo 11 inciso f )...Así las cosas, el Rector como titular subordinado en los términos de la Ley General de Control Interno, se en-*

*cuentra sujeto al cumplimiento de los deberes que conllevan el establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno . Y en atención a ello, debe rendir cuentas por el cumplimiento de los objetivos y obligaciones consagrados en dicha ley ante las autoridades superiores mencionadas...Así el Consejo Institucional es superior del Rector para efectos de la Ley General de Control Interno...”.*

17. Como principal fundamento legal de la presente gestión, es importante hacer referencia a la siguientes disposiciones de la Ley General de Control Interno:

Artículo 8.- “... Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a. Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Artículo 12.—Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a. Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b. Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier eviden-

cia de desviaciones o irregularidades.

...

Artículo 13.—Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a. Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.
- b. Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.
- c. Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

...

Artículo 14.—Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a. Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
- b. Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c. Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del

sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.

- d. Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

Artículo 39.—Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

...

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.

- V. Modificaciones incorporadas por el Consejo Institucional al “Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones” para adecuarlo a las advertencias señaladas por la Auditoría Interna

- 18. En acatamiento a las advertencias señaladas por la Auditoría Interna al Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones, el Consejo Institucional introdujo una serie de modificaciones a este reglamento, de las cuales las principales son las siguientes:

- a. Respecto a los funcionarios obligados a rendir garantía: La modificación referida a este aspecto está contemplada en el artículo 7, el cual dispone:

“Artículo 7°-Funcionarios obligados a rendir la garantía

Deberán rendir garantía o caución todos los funcionarios que recau-

den, custodien o administren fondos y valores públicos, independientemente del número de plaza, nombre de la plaza o nombre del cargo, ya sea que ostenten un nombramiento definido o indefinido, de acuerdo con los siguientes niveles de responsabilidad:

- a) Nivel A (Nivel Gerencial)

Miembros del Consejo Institucional (incluye tanto miembros internos como externos y representantes estudiantiles)

Rector y Vicerrectores

Director de Sede Regional de San Carlos

Director Centro Académico de San José

Auditor Interno

Director de Oficina de Planificación Institucional

- b. Nivel B (Nivel de Jefaturas)

Directores Oficinas Asesoras y Asistenciales a Rectoría

Directores de Escuelas o Departamentos

Coordinadores de Unidad que administren fondos y valores públicos

Funcionarios responsables de Unidades Ejecutoras

- c. Nivel C (Nivel Operativo)

Responsables del manejo de Fondos de Trabajo y de Caja Chica, cuyos montos sean superiores a dos salarios mínimos de ley.”

En relación con este artículo, obsérvese que se introdujeron los siguientes cambios:

- i. Incluye a todos los miembros del Consejo Institucional, no solo a los que tienen relación laboral formal con el ITCR.

- ii. Se excluye a los “Funcionarios responsables de proyectos que administran fondos y valores públicos” pero en su lugar se establece que se incluye a los “Responsables del manejo de Fondos de Trabajo y de Caja Chica, cuyos montos sean superiores a dos salarios mínimos de ley”, con lo cual la obligatoriedad de “rendir garantía o caución” se centra en el mon-

to de los recursos sobre cuya administración tiene responsabilidad.

- b.** Respecto a la fijación del monto a caucionar: La modificación referida a este aspecto está contemplada en el artículo 8, el cual dispone:

“Artículo 8°-Garantía Mínima

El monto mínimo de la garantía a favor del Instituto Tecnológico de Costa Rica que deba suscribir cada funcionario obligado a rendir garantía al Instituto, según los siguientes niveles:

- a)** Nivel Gerencial: el equivalente a tres salarios base de un puesto profesional categoría 22, del ITCR.
- b)** Nivel de Jefaturas: el equivalente a dos salarios base de un puesto profesional categoría 22, del ITCR.
- c)** Nivel Operativo: el equivalente a 1.5 salarios base de un puesto profesional categoría 22, del ITCR.

La actualización del monto de la garantía será revisada anualmente por el Departamento Financiero Contable y comunicada a los involucrados.”

En relación con este artículo, obsérvese que se introdujeron los siguientes cambios:

- i.** Se define de manera explícita el monto de la garantía que deben rendir las personas a las que se aplica este reglamento, en función del nivel del cargo que desempeñan, en vez de sujetar ese monto a lo que establezca una “Tabla de niveles de las pólizas”, formulada por el Departamento Financiero-Contable y aprobada posteriormente por el Consejo Institucional.
- ii.** Se elimina la responsabilidad del Departamento de Recursos Humanos, respecto al ajuste de oficio del monto de la prima de la póliza que debe pagar el funcionario y la del Departamento Financiero-Contable respecto a gestionar la suscripción del seguro o póliza para todos los funcionarios cubiertos por este régimen.

- c.** Respecto a la determinación de los tipos de garantías: La modificación referida a este aspecto está contemplada en el artículo 3, el cual dispone:

“Artículo 3°-Forma de rendir la garantía

La garantía o caución que el funcionario debe rendir al Instituto, podrá ser rendida por alguna de las siguientes formas:

- a)** Depósito de dinero en efectivo: Dinero en efectivo depositado en cuenta corriente bancaria a favor el ITCR. El depósito será efectuado en cualquier Banco del Sistema Bancario Estatal y en moneda de curso legal en el país o su equivalente en moneda extranjera, de acuerdo con el tipo de cambio de compra vigente al día en que se rinde la garantía
- b)** Seguro de fidelidad individual, que ofrece el Instituto Nacional de Seguros u otra empresa autorizada, en cuyo caso el garante deberá suscribirla a favor del ITCR
- c)** Rendición de una Letra de Cambio, a favor del ITCR la cual deberá ser renovada una vez al año, el respaldo de este documento debe ser dado por el funcionario. Además el salario líquido, deberá ser de al menos el cuarenta por ciento del monto garantizado.

La Rendición de una letra de cambio a favor del Instituto, también podrá ser seleccionada por los miembros externos y representantes estudiantiles ante el Consejo Institucional.

No se reconocerán intereses por las garantías depositadas en dinero en efectivo y mantenidas en custodia por el ITCR”

En relación con este artículo, obsérvese que se introdujeron los siguientes cambios:

- i. Se establecen 3 posibles mecanismos para que la persona rinda una “garantía o caución” a favor del Instituto:
  - a. Depósito de dinero en efectivo.
  - b. Seguro de fidelidad individual.
  - c. Rendición de una Letra de Cambio.
- ii. Dos de los mecanismos establecidos para rendir garantía al Instituto ofrecen a las personas la posibilidad de que, la persona obligada a rendir
- iii. la garantía, no deba realizar un desembolso real en el presente sino que dicho desembolso queda sujeto a la comprobación a futuro de un eventual uso inadecuado de los fondos sobre cuya administración tenga responsabilidad, comprobación que deberá el Instituto realizar aplicando los principios del debido proceso.

**VI.** Respecto a los recursos administrativos que pueden interponerse contra la aprobación del “Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones”

**14. El Artículo 136 del Estatuto Orgánico, referido a Recursos administrativos dispone:**

“Artículo 136.

La interposición de recursos administrativos contra actos o resoluciones tomadas por órganos o autoridades institucionales se realizará de la siguiente manera:

- a. Respecto a los órganos o autoridades que agotan la vía administrativa, en la materia objeto de impugnación, solo cabe el recurso de revocatoria

**ACUERDA:**

- a. Rechazar la solicitud de modificación al “Reglamento de Garantías y Caucciones del ITCR”, planteada por el Consejo de Docencia en Sesión No. 06-2009 del 01 de abril del 2009, para que se excluya a los Directores de Escuela y Coordinadores de Unidades Académicas como funcionarios obligados a rendir garantía.
- b. Advertir al Consejo de Docencia que, en vista de que el Consejo Institucional es la máxima autoridad y agota la vía administrativa en materia presupuestaria y de control interno y dado que el “Reglamento del Régimen de Garantías y Caucciones” se relaciona con estas materias, en contra de las disposiciones incluidas en dicho reglamento, solo cabe el recurso de revocatoria.

- c. Comunicar. **ACUERDO FIRME**

**Aprobado por el Consejo Institucional Sesión Ordinaria No. 2606, Artículo 12, del 7 de mayo del 2009.**