

**RECURSOS
ADMINISTRATIVOS
EN LA
UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA**

Contenido

Tabla de abreviaturas	1
I. ¿Qué son los Recursos Administrativos?	1
1. Actos contra los cuales caben los Recursos Administrativos Ordinarios:.....	1
2. Tipos de actos administrativos	2
II. ¿Quiénes pueden presentar un Recurso?	3
Legitimación para la interposición de Recursos Administrativos..	4
III. ¿Qué otras formalidades requieren los Recursos?.....	6
IV. ¿Cuáles gestiones y recursos se pueden interponer?.....	7
1. Solicitudes de Adición y Aclaración	8
2. Recurso de Revocatoria	8
3. Recurso de Apelación	9
4. Recurso de Revocatoria con Apelación Subsidiaria	10
5. Recurso Interno de Revisión en órganos colegiados	10
6. Recurso de Reposición o Reconsideración.....	11
7. Recurso Extraordinario para la Revisión del Acto Final Firme	11
8. Gestión de Queja.....	13
V. ¿Qué efectos produce la interposición de un Recurso?	13
VI. ¿Cuáles son los plazos para presentar los Recursos?.....	15
VII. ¿Cuáles son los plazos para resolver los Recursos?	16
Plazos de los Recursos Administrativos.....	17
VIII. ¿Cómo resolver un Recurso Administrativo?	18
IX. ¿Pueden los órganos universitarios recurrir como tales?	21
X. ¿Cuáles son los órganos de alzada?.....	22
XI. ¿Qué es el agotamiento de la vía administrativa?	23

TABLA DE ABREVIATURAS

EO	Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica
CPCA	Código Procesal Contencioso Administrativo
LGAP	Ley General de la Administración Pública
RRAE	Reglamento de Régimen Académico Estudiantil

I. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS?

Los recursos son mecanismos establecidos dentro de un procedimiento administrativo para impugnar o refutar aquellas resoluciones o decisiones que el interesado considera contrarias a sus derechos o pretensiones.

En otra definición, los recursos se describen como: *“actos del administrado mediante los cuales éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico.”*¹

1. Actos contra los cuales cabe interponer los Recursos Administrativos Ordinarios:

De acuerdo con lo establecido por el artículo 225 del Estatuto Orgánico (en adelante EO), dentro de un procedimiento administrativo los actos contra los cuales se puede interponer un recurso ordinario son:

- a) El acto que inicie el procedimiento administrativo.
- b) El acto que acuerde o deniegue una medida cautelar.
- c) El acto que deniegue una comparecencia oral o cualquier medio de prueba.

¹ Procuraduría General de la República, Manual de Procedimiento Administrativo. Heredia, Poder Judicial, Depto. de Artes Gráficas, 2007, p. 189.

d) El acto final.

Los actos que dicta un órgano recomendativo de la Administración no pueden ser impugnados, por cuanto no producen efectos jurídicos inmediatos o propios. Por ejemplo, los dictámenes e informes que rinden la Junta de Relaciones Laborales, la Comisión Instructora Institucional o las Comisiones Instructoras en materia disciplinaria.²

2. Tipos de Actos Administrativos

Los actos administrativos pueden ser simples o complejos. Los primeros son actos finales producto de una única voluntad emanada de un órgano o funcionario con poder de decisión para emitirlo. Por ese motivo, en principio no se requiere de la conjunción de varias voluntades para el dictado del acto administrativo final.

En contraste, los denominados actos administrativos complejos requieren para su perfeccionamiento de la voluntad de diversas instancias, tanto decisorias como consultivas, que sucesiva y ordenadamente otorgan su autorización, visto bueno, aprobación, homologación o ratificación, según el conjunto de pasos establecido por la normativa. En caso de que alguna de estas instancias no otorgue su aval, o en caso de que se omita o altere el orden de estas etapas, el acto complejo devendría nulo de pleno derecho.

En la eventualidad de que uno de los actos administrativos que admiten recurso sea un acto simple, podrá ser impugnado una vez que sea comunicado a su destinatario, dentro del plazo que señale la normativa.

² Estos órganos colegiados, por la naturaleza de los acuerdos que adoptan, son de carácter recomendativo, en contraposición a los órganos de carácter decisorio, que sí dictan el acto resolutorio y ponen fin al procedimiento administrativo. En este sentido, la Oficina Jurídica señaló en el OJ-904-2013: *“En el presente asunto se está impugnando un acto que no se encuentra dentro de los contemplados por la normativa, el cual se reconoce como un acto de mero trámite y cuya finalidad es recomendar al órgano decisor, en este caso a quien posee la autoridad competente para ejercer la potestad disciplinaria y dictar el acto final, la posible solución al caso.”*

Si, por el contrario, se trata de un acto complejo, los recursos podrán interponerse hasta que la conjunción de voluntades de los distintos órganos de la Administración haya producido el acto final, que es el único recurrible.

Un ejemplo típico de un acto complejo es el nombramiento de profesores en Régimen Académico mediante concurso de antecedentes, proceso que involucra actos preparativos (apertura del concurso y publicación del cartel), actos recomendativos (preselección académica e informe de la Comisión Calificadora), actos decisorios (acuerdo de adjudicación adoptado por la Asamblea de la unidad académica), y el acto final, consistente en la ratificación que otorgue la Vicerrectoría de Docencia. Éste último será considerado el acto final para efectos de la interposición de recursos administrativos.

II. ¿QUIÉNES PUEDEN PRESENTAR UN RECURSO?

No cualquier persona está facultada para interponer recursos administrativos contra un acto impugnado, pues deben reunirse los requisitos de legitimación que establezca la normativa. Al respecto, el Estatuto Orgánico establece en su artículo 219:

“Están legitimadas para interponer los recursos administrativos, ordinarios y extraordinarios, las personas que hayan sido parte en el procedimiento administrativo y ostenten un derecho subjetivo o interés legítimo, que puedan resultar, directa y personalmente, afectadas, lesionadas o satisfechas con la resolución, decisión o acto administrativo adoptado por un órgano universitario. También podrán interponer recursos administrativos contra disposiciones normativas, las personas que ostenten respecto de estas, algún interés legítimo o derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual.”

Los órganos internos universitarios no están legitimados para interponer recursos en contra de las decisiones tomadas por otros órganos universitarios.”

Esta norma regula el componente material de la legitimación en materia de recursos administrativos, al señalar a los sujetos que en principio tendrían la posibilidad de impugnar una decisión o resolución administrativa.

Sin embargo, esta legitimación debe estar acompañada de un elemento formal, que es la verificación de la identidad de la persona recurrente. Así, el recurso debe ser suscrito por la persona que se encuentra materialmente legitimada para presentarlo o por la persona que haya sido formalmente autorizada para actuar en nombre de esta.³

LEGITIMACIÓN PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Recurso	Legitimado(a)	Contra
Aclaración y Adición ⁴	Quien se encuentre personal y directamente afectado con la resolución, decisión o acto administrativo acordado	- Acto final

³ La Oficina Jurídica se refirió a este tema en el dictamen OJ-205-2006: *“El poder especial para actuar dentro de un proceso administrativo determinado, no para actuar en el ámbito judicial, debería haber sido otorgado de forma tal que no quedase duda alguna acerca de la representación. Un poder defectuoso o irregular impide atribuir a la persona representada las actuaciones llevadas a cabo por el representante o apoderado. // El artículo 283 de la Ley General de la Administración Pública se refiere a los poderes otorgados en sede administrativa. Las facultades conferidas deben ser claras y expresas. El hecho de que el abogado, a quien se otorgó este defectuoso poder, hubiese participado con anterioridad en las distintas etapas del proceso administrativo no subsana el vicio apuntado.”*

⁴ Las solicitudes de adición y aclaración no constituyen recursos en el sentido técnico del término, a pesar de que usualmente se les denomina de esa forma. Se trata de gestiones que tienen como fin aclarar o adicionar una resolución administrativa, en lugar de solicitar su reconsideración.

Recurso	Legitimado(a)	Contra
	por una autoridad universitaria	
Queja ⁵	La persona interesada	- Defectos de tramitación
Revocatoria	Quien se encuentre personal y directamente afectado con la resolución, decisión o acto administrativo acordado por una autoridad universitaria	- Acto que inicie el procedimiento administrativo - Acto que acuerde o deniegue una medida cautelar - Acto que deniegue una comparecencia oral o cualquier medio de prueba - Acto final
Apelación	Quien se encuentre personal y directamente afectado con la resolución, decisión o acto administrativo acordado por una autoridad universitaria.	- Acto que inicie el procedimiento administrativo - Acto que acuerde o deniegue una medida cautelar - Acto que deniegue una comparecencia oral o cualquier medio de prueba - Acto final
Revocatoria con Apelación Subsidiaria	Quien se encuentre personal y directamente afectado con la resolución, decisión o acto administrativo dictado por una autoridad universitaria	- Actos que admitan recurso. En caso de que se interponga revocatoria con apelación subsidiaria y la revocatoria sea rechazada, el órgano debe remitir el caso al

⁵ De manera similar, la gestión de queja no es un recurso, aunque a menudo se presenta junto con alguno de los recursos ordinarios. La gestión de queja tiene como fin solicitar que se corrijan defectos de tramitación —por ejemplo, la infracción de plazos— y que se sancione al funcionario responsable.

Recurso	Legitimado(a)	Contra
		superior en el término de cinco días hábiles, adjuntando con un informe y el expediente respectivo
Reposición o Reconsideración	La persona interesada	- Acto final dictado por la Rectoría o el Consejo Universitario en primera y única instancia
Recurso Extraordinario para la Revisión del Acto Final Firme	La persona interesada	- Acto final firme. Se interpone por causales taxativas ante el Consejo Universitario, excepto si se trata de materia laboral, que compete a la Rectoría

III. ¿QUÉ OTRAS FORMALIDADES REQUIEREN LOS RECURSOS?

Los recursos administrativos no requieren mayores formalidades, pues por tratarse de mecanismos puestos a disposición del administrado prevalece el principio de libertad de formas. Al respecto, el artículo 348 de la *Ley General de la Administración Pública* (en adelante LGAP) establece:

“Los recursos no requieren una redacción ni una pretensión especiales y bastará para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión.”

En aplicación de esta disposición, basta que el escrito en el que un particular presente un recurso contenga el motivo de su

inconformidad, las referencias de la resolución recurrida, el nombre y firma de quien lo interpone y el lugar para recibir notificaciones.⁶

En caso de que el recurso se presente en una dependencia de la misma institución distinta a aquella en la que debía ser presentado, el funcionario que recibe el escrito debe declararse incompetente para resolverlo y, de forma inmediata, trasladarlo a la dependencia correspondiente. Asimismo, debe comunicarle dicho traslado a la persona interesada. Se tendrá por interpuesto en tiempo el recurso a pesar de haber sido planteado en otra instancia — siempre que sea en la misma Administración— respetando los plazos establecidos en la normativa (arts. 68 y 292 de la LGAP).⁷

IV. ¿CUÁLES GESTIONES Y RECURSOS SE PUEDEN INTERPONER?

El ordenamiento prevé la existencia de gestiones y recursos de los que el administrado puede hacer uso. Se conocen como gestiones a los mecanismos procesales que buscan subsanar aspectos formales, y que, a diferencia de los recursos, no pretenden la reconsideración de un acto administrativo. Forman parte de estos remedios procesales las gestiones o solicitudes de adición y aclaración, y la gestión de queja.

⁶ En el dictamen OJ-348-2018, la Oficina Jurídica indicó: “En primer lugar, es necesario tomar en cuenta que tratándose de actos administrativos que puedan afectar derechos laborales, con los cuales el destinatario pueda estar en desacuerdo, impera la informalidad de los recursos. Basta con que de manera medianamente razonable se infiera la voluntad de quien presente un escrito para que se tenga por interpuesto un recurso administrativo.”

⁷ En la sentencia N° 0274-95 la Sala Constitucional señaló: “Finalmente debe advertirse a la Institución recurrida que el hecho de que el administrado presente su solicitud o gestión en una dependencia diferente de aquella a la que compete resolverla no implica la posibilidad de omitir la debida respuesta, sino que debe tenerse en cuenta el principio que sobre ello estatuye la Ley General de la Administración Pública, derivado de sus artículo 68 y 292.1, en el sentido de que existe la obligación para el Estado de dar el debido trámite a la gestión que presente en sus dependencias, incluido el traslado al despacho competente, dentro de los límites ahí establecidos y sin que excuse el retardo en la respuesta la presentación en otra oficina.”

Por su parte, dentro de los recursos administrativos ordinarios encontramos la revocatoria, la apelación, la reposición o reconsideración, y el recurso interno de revisión. Existe también un recurso extraordinario para la revisión del acto final firme, cuya procedencia debe adecuarse a lo establecido por la normativa universitaria y a las leyes de aplicación analógica, en particular, la *Ley General de la Administración Pública*.

1. Solicitudes de Adición y Aclaración

Las gestiones de adición o aclaración tienen como propósito solicitar a la Administración que aclare una resolución oscura o confusa, o bien que adicione una resolución que considere omisa o incompleta por no resolver todos los puntos de la petición. Al hacer uso de estas gestiones el particular no solicita un nuevo examen del asunto —como sí ocurre con los recursos ordinarios— y el órgano que las resuelva tampoco podría entrar a valorar argumentos o pruebas que no hayan sido ofrecidos anteriormente.⁸

El artículo 222 del Estatuto Orgánico establece que el plazo para interponer estas gestiones es de tres días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que se le notifica la resolución al interesado. La autoridad respectiva cuenta con un plazo de cinco días hábiles para resolver la gestión en caso de que se trate de un órgano unipersonal, y de ocho días hábiles para los órganos colegiados.

2. Recurso de Revocatoria

El propósito de la revocatoria es solicitar a la misma autoridad que dictó un acto que reconsidere lo resuelto a la luz de los argumentos que se le proporcionan.

⁸ Al respecto, la Oficina Jurídica dictaminó en el OJ-165-2019: *“Una gestión de adición y aclaración, por su parte, implica que no se deben revisar nuevos argumentos y prueba que no había sido presentada en el momento oportuno, ya que, como se mencionó anteriormente, su objetivo es aclarar o adicionar algún aspecto “confuso” u “omiso” en una resolución.”*

El recurso de revocatoria está regulado en el artículo 225 del Estatuto Orgánico, y el plazo para que la persona inconforme lo interponga es de cinco días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación. El plazo ordenatorio para resolver este recurso es de cinco días hábiles en el caso de los órganos unipersonales, y de ocho días hábiles tratándose de órganos colegiados.

3. Recurso de Apelación

También se le conoce como recurso de alzada. Es aquel cuya finalidad es solicitar a la autoridad superior del órgano o funcionario que dictó el acto impugnado que lo revise. Al resolver la apelación el superior puede rechazar el recurso y confirmar la resolución, o bien acoger el recurso y revocar o modificar el acto impugnado.⁹

Según establecen los artículos 225 y 225 bis del Estatuto Orgánico, el plazo para interponer el recurso de apelación es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución que se desea impugnar, o bien del día siguiente a la notificación del rechazo del recurso de revocatoria, en caso de que se haya interpuesto. Este recurso debe ser resuelto en un plazo ordenatorio de diez días hábiles en el caso de los órganos unipersonales, o de quince días hábiles si se trata de un órgano colegiado.

En aplicación del principio de única instancia de apelación, recogido en el artículo 224 del Estatuto Orgánico, frente a un acto o resolución dictada por una autoridad universitaria solamente cabe un

⁹ Sobre el análisis de este tipo de recursos, la Oficina Jurídica ha indicado que el órgano de alzada no debe acogerse simplemente a los motivos expresados por la instancia recurrida, también debe realizar un examen propio y fundamentar su decisión. En este sentido, en el dictamen OJ-526-2011, se expresó: *“La resolución de un caso en segunda instancia, obliga a la autoridad que resuelve el recurso, a hacer un análisis de fondo de los argumentos y elementos probatorios que le presenta el recurrente, así como obtener toda la asesoría necesaria (apoyarse en las instancias institucionales especializadas), para resolver en forma fundamentada el recurso de alzada.”*

único recurso de apelación, por lo que una vez que el superior rechaza el recurso de apelación, no podrá seguirse impugnando o discutiendo el mismo asunto en la vía administrativa.

4. Recurso de Revocatoria con Apelación Subsidiaria

Esta denominación se utiliza cuando el administrado decide presentar en forma conjunta los recursos de revocatoria y de apelación. En este caso, el órgano que dictó el acto impugnado resolverá primero el recurso de revocatoria, y en caso de que lo rechace, en un plazo de cinco días hábiles deberá trasladar ante el superior jerárquico el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria, junto con el expediente del caso (Art. 225 EO).

Los recursos de revocatoria y de apelación también pueden interponerse en forma separada. En tal caso, la persona interesada primero deberá gestionar el de revocatoria, y si éste no es acogido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de su rechazo, podrá plantear el recurso de apelación ante el órgano de alzada.

5. Recurso Interno de Revisión en Órganos Colegiados

El recurso interno de revisión presenta características particulares que lo distinguen de los recursos ordinarios, pues puede ser usado únicamente por los miembros de órganos colegiados. Así, por medio de este recurso el integrante de un órgano colegiado puede solicitar al resto de los miembros que revisen y reconsideren un acuerdo que hayan adoptado sobre determinada temática, siempre que el acuerdo no se encuentre firme y que el recurso sea interpuesto antes de la aprobación definitiva del acta. Para resolver el recurso interno de revisión se requiere el mismo tipo de mayoría que se requirió para adoptar el acuerdo impugnado (Art. 226 EO).

Por este carácter especial, la normativa establece dos limitaciones para la interposición de este recurso. En primer lugar, es improcedente la revisión de acuerdos que hayan adquirido firmeza,

ya sea por haber sido adoptados en firme, por haber sido debidamente ratificados, o porque la normativa les otorgue dicha condición. La segunda limitación consiste en que solamente cabe un recurso de revisión contra un mismo acuerdo, por lo que en caso de que varios miembros soliciten la revisión, deberán acumularse los recursos y resolverse una sola gestión.

6. Recurso de Reposición o Reconsideración

Cuando el acto emana directamente del superior jerárquico de la Institución —en este caso, el Consejo Universitario o la Rectoría, según la materia de que se trate— y no tuviere ulterior recurso en sede administrativa, podrá interponerse el denominado recurso de reposición o reconsideración.

Este recurso debe plantearse ante el mismo órgano que dictó el acto o disposición, con el objetivo de que lo revoque o modifique. El particular deberá presentar la reposición o reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación del acto a impugnar, y el órgano competente cuenta con un plazo ordenatorio de diez días hábiles para resolverla (Art. 227 EO).

7. Recurso Extraordinario para la Revisión del Acto Final Firme

Como su nombre lo indica, este recurso se utiliza en situaciones verdaderamente extraordinarias, las que según el artículo 227 bis del Estatuto Orgánico, deben estar definidas de manera precisa en la normativa que al efecto emitan las autoridades universitarias. En otras palabras, se trata de un mecanismo cuyo ejercicio requiere la existencia previa de una disposición normativa que prevea los casos y condiciones en los que puede ser planteado, pues está dirigido a impugnar un acto firme que ya ha adquirido eficacia jurídica, para el cual ya feneció la etapa recursiva.

A la fecha aún no se cuenta con una norma que defina a nivel universitario los supuestos en los que cabrá la interposición del recurso extraordinario de revisión contra el acto final firme. Para

resolver dicha laguna o vacío normativo, y en aplicación del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento jurídico, es posible aplicar de manera analógica la *Ley General de la Administración Pública*, cuyo artículo 353 establece:¹⁰

“1. Podrá interponerse recurso de revisión ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando al dictar el acto final, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad;

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial.”

Por tratarse de una lista taxativa de supuestos, debe verificarse la concurrencia de alguna de estas circunstancias para acoger el recurso y entrar a revisar el acto firme impugnado. El recurso puede interponerse ante el Consejo Universitario, salvo que se trate de una disconformidad en materia laboral, en cuyo caso deberá plantearse ante la Rectoría.

¹⁰ En el mismo sentido, el dictamen OJ-865-2017.

8. Gestión de Queja

Al igual que las solicitudes de adición y aclaración, la queja no constituye un recurso en sentido estricto. La gestión de queja no se encuentra regulada en la normativa universitaria; no obstante, es viable su interposición en el procedimiento administrativo en aplicación analógica de lo establecido por la *Ley General de la Administración Pública* en los artículos 358, 359 y 360.

La gestión de queja puede presentarse en cualquier fase del procedimiento contra cualquier defecto de tramitación que pueda subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto, particularmente los relacionados con la paralización e infracción de plazos o la omisión de trámites. El plazo para resolver esta gestión es de quince días naturales, contados a partir de la formulación de la queja.

Esta gestión se presenta ante el superior del funcionario u órgano que presuntamente incurrió en la conducta irregular, y se debe citar la norma jurídica infringida acompañándose de una copia simple del escrito. Además de pretender corregir el defecto de tramitación que se haya producido, la gestión de queja también busca establecer la responsabilidad del servidor, por lo que, de ser acogida, dará lugar a una corrección disciplinaria del funcionario infractor.

V. ¿QUÉ EFECTOS PRODUCE LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO?

La interposición en tiempo de un recurso administrativo en principio no detiene ni suspende los efectos o consecuencias de la resolución impugnada, pues en aplicación del principio de ejecutoriedad del acto administrativo previsto en el artículo 148 de la LGAP, la adopción de una resolución o acuerdo conforme con el ordenamiento obliga a su inmediata ejecución.

No obstante, la misma norma prevé una excepción a la regla indicada, de manera que en casos calificados, en los que la ejecución del acto pueda producir perjuicios graves o de imposible o difícil reparación, es posible que el órgano que adoptó la resolución, o su superior jerárquico, ordenen la suspensión de la ejecución del acto impugnado mientras se resuelven los recursos, en beneficio del interesado.

En la Universidad de Costa Rica existe una disposición adoptada por el Consejo Universitario, órgano que hace varias décadas acordó que en materia estudiantil cuando existan recursos pendientes se suspenderán los efectos del acto impugnado hasta su resolución definitiva, por considerar que los daños que pueden ocasionarse a los estudiantes son mayores a la afectación al interés público.¹¹

De manera complementaria a lo acordado por dicho órgano, el *Reglamento de Régimen Académico Estudiantil* autoriza la posibilidad de que el estudiante que impugne una nota o calificación, y que por lo tanto no conozca el resultado final de un curso, pueda matricular provisionalmente los cursos para los que la aprobación del curso impugnado constituya un requisito académico.¹²

Por tratarse de medidas cautelares, la autorización de la suspensión de los efectos del acto impugnado y de la matrícula provisional requieren de un análisis del caso concreto, de manera que se valore la posibilidad de que se produzca un daño de imposible o difícil reparación, y —en el caso de la matrícula provisional— que se verifique el cumplimiento de los requisitos de admisión y matrícula y la disponibilidad de cupos.

¹¹ Acuerdo adoptado por el Consejo Universitario en sesión N° 2409, artículo II, celebrada el 11 de agosto de 1977.

¹² Artículo 21, inciso j).

VI. ¿CUÁLES SON LOS PLAZOS PARA PRESENTAR LOS RECURSOS?

Los plazos que puestos a disposición de los administrados para presentar recursos están concebidos como plazos perentorios, rígidos e inflexibles,¹³ por lo que una vez transcurridos se extingue la posibilidad de plantear el recurso respectivo, el cual deberá rechazarse de plano por extemporáneo. En todos los casos, los plazos por días para los interesados se contabilizan en días hábiles, salvo disposición expresa en contrario (Art. 256.1 LGAP).

Conforme al artículo 225 del Estatuto Orgánico, el plazo para interponer los recursos ordinarios de revocatoria y apelación es de cinco días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que se le notifica la decisión al interesado.¹⁴ El artículo 222 del mismo cuerpo normativo dispone que para el plazo para plantear las gestiones de adición y aclaración es de tres días hábiles.

Por su parte, el plazo para interponer el recurso de reposición o reconsideración es de cinco días hábiles, mientras que el plazo para plantear el recurso interno de revisión es hasta antes de la aprobación del acta en que se consigne el acuerdo, siempre que no se haya declarado acuerdo firme.

Finalmente, el plazo para interponer el recurso extraordinario de revisión dependerá de la causal que se alegue, pues para cada supuesto se establece un plazo diferente (Art. 353 LGAP).

¹³ Ver "Cuadro de Plazos sobre Recursos Administrativos", página 13.

¹⁴ En atención a lo establecido por la Resolución R-10-2018, la notificación no personal, hecha a través de un medio señalado por la parte (fax o dirección de correo electrónico), se tiene por hecha el día hábil siguiente de la transmisión, por lo que el plazo para la interposición de las gestiones o recursos empieza a contar a partir del segundo día hábil de dicha transmisión.

VII. ¿CUÁLES SON LOS PLAZOS PARA RESOLVER LOS RECURSOS?

El Estatuto Orgánico señala los plazos que debe observar la Administración para resolver los distintos recursos. No obstante, por ser plazos de naturaleza ordenatoria, es posible que por razones de fuerza mayor la Administración mediante resolución motivada establezca un nuevo plazo y amplíe el original, lo cual deberá ser comunicado al interesado y al superior jerárquico.¹⁵

Por tratarse de plazos no perentorios, en caso de que se sobrepase el término señalado por la normativa el órgano no pierde la competencia para dictar la resolución que resuelva el recurso. Dicho proceder, no obstante, puede acarrear consecuencias disciplinarias y hasta civiles para el servidor u órgano que haya retrasado injustificadamente el conocimiento o tramitación de un recurso, y la infracción del plazo puede ser alegada por el interesado por medio de la gestión de queja.

De conformidad con el artículo 225 bis del Estatuto Orgánico, el recurso de revocatoria debe ser conocido y resuelto en un plazo no mayor de cinco días hábiles si se trata de órganos unipersonales, y de ocho días hábiles tratándose de órganos colegiados.

La misma norma dispone que para resolver el recurso de apelación los órganos unipersonales cuentan con un plazo de diez días hábiles, mientras que los órganos colegiados cuentan con quince días hábiles. Además, el artículo 225 EO señala que el plazo que tiene el órgano de primera instancia para trasladar al superior el

¹⁵ “Bajo el concepto de “fuerza mayor” se agrupa en forma genérica un conjunto de situaciones que pueden ser invocadas como eximentes de responsabilidad frente al incumplimiento de las obligaciones, desarrollado principalmente por la doctrina civilista y estrechamente relacionado —pero no siempre diferenciado— del concepto de “caso fortuito”. Mientras algunos tratadistas consideran al caso fortuito como un suceso imprevisible que impide el cumplimiento de una obligación, se considera como fuerza mayor al acontecimiento, con iguales efectos jurídicos, que aunque pueda preverse, no puede evitarse.” (OJ-1091-2018).

recurso de apelación interpuesto subsidiariamente es de cinco días hábiles.

Por último, para resolver el recurso de reposición o reconsideración el órgano competente cuenta con un plazo de diez días hábiles (Art. 227 EO), mientras que para resolver las gestiones de adición y aclaración se dispone un plazo de cinco días hábiles si el órgano es unipersonal, y de ocho días hábiles si se trata de un órgano colegiado (Art. 222 EO).

PLAZOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Recurso o Gestión	Plazos ^(*)		Fundamento Normativo	
	Interponer	Resolver o Tramitar	Normativa UCR	Legislación Nacional ^(**)
Aclaración o Adición	3 días después de dictado el acto final	Unipersonal: 5 días Colegiados: 8 días	Art. 222 EO	
Queja	En cualquier momento	15 días		Arts. 358, 359 y 360 LGAP
Revocatoria	5 días	Unipersonal: 5 días Colegiados: 8 días	Arts. 225 y 225 bis EO	
Apelación	5 días después del rechazo del recurso de revocatoria	Unipersonal: 10 días Colegiados: 15 días	Arts. 225 y 225 bis EO	

Recurso o Gestión	Plazos ^(*)		Fundamento Normativo	
	Interponer	Resolver o Tramitar	Normativa UCR	Legislación Nacional ^(**)
Revocatoria con Apelación Subsidiaria	Rechazada la revocatoria, la apelación se traslada al superior dentro de los 5 días siguientes	Superior resuelve 10 días	Arts. 225 y 225 bis EO	
Reposición o Reconsideración	5 días	10 días	Arts. 221 y 227 EO	
Recurso Extraordinario para la Revisión del Acto Firme	Por definir. Varía según causal	Unipersonal: 10 días Colegiados: 15 días ^(***)	Art. 227 bis EO	Arts. 353 y 354 LGAP
Revisión en órganos colegiados	Antes de la aprobación definitiva del acta	En la siguiente sesión ¹⁶	Art. 226 EO	

(*) Todos los plazos se contabilizan en días hábiles

(**) Se aplica por analogía en ausencia de disposición expresa en la normativa universitaria.

(***) En ausencia de norma universitaria, se aplica analógicamente el art. 355 LGAP

VIII. ¿CÓMO RESOLVER UN RECURSO ADMINISTRATIVO?

Antes de entrar a resolver un recurso es necesario determinar su admisibilidad, analizando para ello aspectos tales como el tipo de gestión o solicitud que contiene el escrito, si se presentó dentro del plazo establecido o de manera extemporánea, si fue interpuesto por

¹⁶ Sobre la aprobación de las actas, ver oficios OJ-237-2018 y OJ-528-2019, y art. 56, incisos 1 y 2 de la LGAP.

la persona legitimada o por una persona autorizada por un poder que conste en el expediente, si el escrito fue debidamente firmado, y si lo que se pretende es susceptible de análisis jurídico y no se trata de una pretensión impertinente o evidentemente improcedente.¹⁷

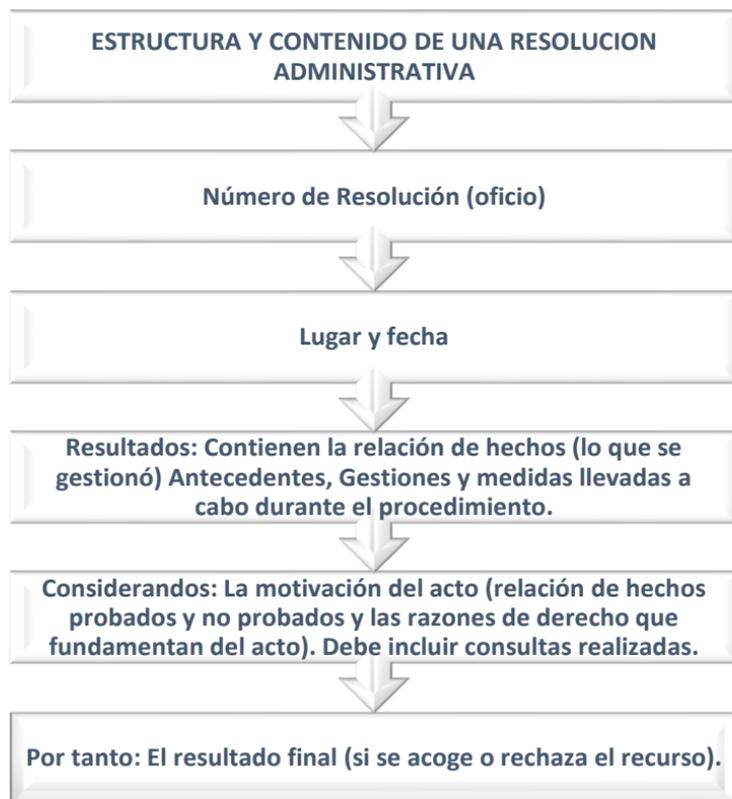
Si el recurso no cumple con estos requisitos de admisibilidad puede ser rechazado de plano o *ad portas*,¹⁸ sin necesidad de entrar a analizar los argumentos de fondo. Luego de verificar la admisibilidad del recurso, la autoridad u órgano universitario competente debe analizar cada uno de los argumentos del recurrente y exponer el fundamento de lo resuelto. En caso de que se acoja el recurso se revocará el acto impugnado, pudiendo retrotraer el procedimiento si se declara una nulidad relativa. Es también posible acoger parcialmente el recurso, en cuyo caso se ordenará la modificación parcial de la resolución impugnada. Por último, en caso de que se rechace el recurso, en el mismo acto se confirmará la resolución impugnada.

La resolución administrativa que acoja o deniegue un recurso administrativo debe observar el siguiente formato: a) FECHA y NÚMERO DE OFICIO de la dependencia universitaria; b) “RESULTANDOS”: contiene una relación de hechos y antecedentes administrativos relevantes, por ejemplo la fecha de la pretensión inicial, las gestiones realizadas por las partes y los actos dictados por la Administración, entre otros; c) “CONSIDERANDOS”: con una fundamentación fáctica y jurídica lo más amplia y detallada posible, que exponga el motivo del acto propiamente dicho. En este apartado se debe hacer referencia a los hechos que se tengan como probados y no probados, a los criterios técnicos solicitados para resolver el caso, y a la fundamentación jurídica que respalda la decisión adoptada; y d) “POR TANTO”: debe indicarse con claridad si se acoge total o parcialmente el recurso y en consecuencia se revoca o

¹⁷ En aplicación de la doctrina contenida en el artículo 292, inciso 3) de la LGAP.

¹⁸ “Ad portas: 1. “*En la puerta*”. (...) 2. *Dicho de una petición: Que se rechaza sin entrar a analizarla.*” Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2001, 22ª ed., Tomo 2, p. 1274. Madrid, España: Espasa Calpe.

modifica la resolución impugnada, o si por el contrario se rechaza el recurso y se confirma el acto impugnado.



El artículo 220 del Estatuto Orgánico dispone que las resoluciones que acojan o rechacen los recursos administrativos deben estar debidamente motivadas, con indicación expresa de los fundamentos jurídicos o de otra naturaleza que las sustenten.

Por su parte, la *Ley General de la Administración Pública* establece que el acto que resuelva un recurso debe ser motivado con mención al menos sucinta de sus fundamentos, pudiendo hacerse referencia explícita o inequívoca a propuestas, dictámenes o

resoluciones previas que hayan determinado la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia (Art 136 LGAP).

IX. ¿PUEDEN LOS ÓRGANOS UNIVERSITARIOS RECURRIR COMO TALES?

En el pasado la Oficina Jurídica sostuvo que los órganos internos de la misma Institución, unipersonales o colegiados, carecen de legitimación para impugnar resoluciones dictadas por otros órganos de la misma Administración, por considerar que en estos casos no existe un verdadero interés propio diferenciado que pueda resultar afectado. Esta tesis fue posteriormente incorporada al artículo 219 del Estatuto Orgánico.

En aplicación de dicha norma, resulta inadmisibles que —por ejemplo— en el proceso de impugnación de notas el docente recurra la resolución que al efecto emita la autoridad superior de la unidad académica, pues por más que pueda estar en desacuerdo con lo decidido, en este caso el funcionario actúa como representante y agente de la Universidad, y lo resuelto no le afecta en su esfera de intereses o derechos personales, diferentes a los intereses de la Institución.¹⁹

¹⁹ Es un caso similar, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (en sentencia de las 14:35 horas del 23 de setiembre de 1992, dictada en el proceso ordinario de M.A.C.H. contra la Universidad de Costa Rica y otras), señaló que la anulación del acto debe suponer un beneficio para el demandante, ya sea eliminación de un acto perjudicial para él o al menos serle de utilidad o provecho, y que la anulación debe ser directa e inmediata sobre la situación jurídica del impugnante, y en relación con el caso concreto debatido en el proceso sostuvo que la modificación de la calificación de un curso dada por el profesor, no entraña un daño a su dignidad profesional o docente, agregando que *"el funcionario público está sujeto por lo general, a mecanismos de control y revisión por parte de sus superiores. Todo el procedimiento administrativo y jurisdiccional se halla estructurado en etapas, las cuales siguen un determinado orden jerárquico. De tal suerte; es normal la modificación de la decisión de un funcionario por parte de sus superiores y ello no produce, necesariamente, daños como los aducidos por la actora."* La Sala concluyó que al anularse el procedimiento por medio del cual se corrigió la nota de la estudiante, la profesora actora en el proceso no percibió beneficio ni directo ni

Por ese motivo, las autoridades de las unidades académicas y sedes regionales como tales, también se encuentran imposibilitadas para impugnar lo resuelto por una autoridad universitaria superior, como las Vicerrectorías, la Rectoría o el Consejo Universitario.

X. ¿CUÁLES SON LOS ÓRGANOS DE ALZADA?

El artículo 228 del Estatuto Orgánico define los denominados órganos de alzada, es decir, los órganos y autoridades competentes para conocer las apelaciones, de la siguiente forma:²⁰

Órgano de Alzada	Conoce en alzada las resoluciones de:
Consejo Universitario	<ul style="list-style-type: none"> - Rector (a) (salvo materia laboral) - Comisión Régimen Académico - Consejo Sistema de Educación General - Consejo Sistema de Estudios de Posgrado - Jefatura Oficina de Contraloría Universitaria
Rector(a)	<ul style="list-style-type: none"> - Vicerrectorías - Jefaturas de Oficinas Administrativas - Consejos Asesores de Vicerrectorías - Apelaciones cuyo curso no esté especificado
Consejo Asesor de la Vicerrectoría Docencia	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas de Facultad, de Escuela, de Sedes Regionales - Direcciones de Escuelas y Sedes, y Decanatos de Facultad, en materia de reconocimiento o equiparación estudios
Consejo Asesor Vicerrectoría Investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos Científicos y Asesores de las Unidades Académicas adscritas a la VI

tangible en su esfera de intereses, por lo cual puede concluirse que ésta no posee un interés legítimo ni directo, sino más bien un interés simple; con lo que resulta inadmisibles la acción presentada, en virtud de no existir legitimación *ad causam* activa.

²⁰ Esta lista no es exhaustiva, por lo que para determinar el órgano llamado a conocer un recurso de apelación debe analizarse integralmente la normativa que rige el órgano y la materia de que se trate.

Órgano de Alzada	Conoce en alzada las resoluciones de:
Consejo Asesor de Facultades divididas en Escuelas	- Decanaturas - Consejos Científicos y Asesores de los Institutos Investigación que pertenezcan a la Facultad
Asamblea de Facultad no dividida en Escuelas	- Decanatura - Consejos Científicos y Asesores de los Institutos que pertenezcan a la Facultad
Consejo Asesor Facultad no dividida en Escuelas	- Consejos Asesores Institutos de Investigación
Consejo Asesor Unidad Académica de Investigación	- Direcciones de la Unidad
Asamblea de Escuela	- Dirección de Escuela
Asamblea de Sede Regional	- Dirección de Sede
Consejo del Sistema de Educación General	- Asamblea de Escuela Estudios Generales

XI. ¿QUÉ ES EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA?

El agotamiento de la vía administrativa se produce cuando en sede administrativa o ámbito interno se han interpuesto todos los posibles recursos previstos por el ordenamiento, y el interesado aún no ha quedado satisfecho.

Anteriormente era necesario agotar la vía administrativa para poder interponer un proceso en sede judicial. En virtud de lo resuelto por la Sala Constitucional,²¹ a partir de 2006 el agotamiento de la vía administrativa dejó de ser un presupuesto obligatorio para acceder al control jurisdiccional, y es ahora un paso facultativo.

²¹ Sala Constitucional, Sentencia N° 3669-2006, de las 15:00 horas del 15 de marzo de 2006.

No obstante, en caso de que el administrado decida agotar la vía administrativa al hacer uso de los recursos previstos por la normativa, el artículo 221 del Estatuto Orgánico dispone que antes de que el órgano competente resuelva un recurso de apelación o de reposición o reconsideración y declare agotada la vía administrativa, es necesario que previamente haya consultado a la Oficina Jurídica.

El criterio que rinda la Oficina Jurídica no es vinculante, pero para apartarse del dictamen de dicha instancia, el órgano decisor deberá indicar las razones por las cuales decide separarse del pronunciamiento oficial del Asesor Jurídico de la Institución.²² De manera similar, si un funcionario u órgano se aparta del dictamen de un órgano consultivo —como la Oficina Jurídica— que ponga en evidencia la irregularidad de un acto, y posteriormente se llegue a declarar su invalidez por los motivos invocados en el dictamen, el servidor que dictó el acto será personalmente responsable ante terceros.²³

En términos generales corresponde al Consejo Universitario dar por agotada la vía administrativa en los reclamos contra la Institución, según ordena el artículo 30, inciso r) del Estatuto Orgánico. Sin embargo, la misma normativa también dispone que corresponde a la Rectoría resolver en última instancia en materia de sanciones disciplinarias, nombramientos, remociones, traslados, ascensos, despidos o cualquier asunto de orden laboral relativo a los funcionarios universitarios, al tiempo que declarará agotada la vía administrativa (Art. 40, inciso m).

En razón de la existencia de distintos procedimientos, en la Universidad de Costa Rica corresponde al órgano de alzada dar por agotada la vía administrativa. Así, en materia de sanciones disciplinarias estudiantiles el órgano llamado a agotar la vía administrativa es la Asamblea de Escuela, Facultad o Sede o el Consejo del SEP, instancias encargadas de resolver los recursos de

²² En igual sentido, el artículo 356, inciso 1 de la LGAP.

²³ Artículos 199 y 200 de la LGAP.

apelación interpuestos contra las resoluciones que al efecto emita la Dirección o Decanatura de la Escuela, Facultad o Sede Regional, o bien la Decanatura del SEP, según corresponda.

Por su parte, en materia de revisión de calificaciones estudiantiles, el órgano competente para resolver los recursos de apelación es la Dirección o Decanatura de la Escuela, Sede Regional o Facultad no dividida, según sea el caso, por lo que corresponde a dicha instancia agotar la vía administrativa.