

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA AUTORIZAR LA CELEBRACION DE SESIONES VIRTUALES A LOS ORGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Expediente N.º (POR ASIGNAR)

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

De conformidad con lo establecido por la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227 del 2 de mayo de 1978, los órganos colegiados se encuentran sometidos a principios de organización y funcionamiento fundamentales que determinan la legalidad de su actuación y de los actos administrativos colegiados que de ellos dimanen. De estos principios resultan de especial interés los siguientes:

1.- La colegialidad

El órgano colegiado debe estar creado por la norma jurídica y estar debidamente integrado en forma completa (quórum estructural) para poder sesionar válidamente. Y puesto que debe forjar una voluntad en su propio seno, debe cumplir requisitos de convocatoria anticipada y un mínimo de asistencia para la adopción de la decisión (quórum funcional). Todos estos aspectos se encuentran regulados en los artículos 49, incisos d) y e), 52 y 53 de la Ley General de la Administración Pública.

2.- La simultaneidad

La particularidad de un colegio u órgano colegial reside en que el titular del órgano es un grupo o conjunto de personas físicas, que actúan en plano de igualdad cuya deliberación y manifestación de juicio en forma colectiva se considera voluntad del órgano o ejercicio simultáneo de la misma función que produce un acto jurídico. Por esta razón la simultaneidad es principio fundamental de su funcionamiento, de naturaleza oral, no escrita.

Los integrantes del órgano colegiado deben concurrir en forma simultánea a la formación de la voluntad imputable al órgano. La simultaneidad es inherente a las deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Debe permitir poner en común las voluntades individuales diversas de los integrantes del órgano, el intercambio de razones y argumentos objeto de una discusión, para la adopción de una decisión o juicio colectivo mediante un sistema de votación.

Por último, la simultaneidad permite a los miembros del colegio y a terceros el controlar la legitimación y la concurrencia en la formación de la voluntad colegiada.

3.- *Deliberación y debate, fundamento del acto colegiado*

La voluntad colectiva se forja con la participación de los distintos miembros del colegio. Es indispensable que exista deliberación y que el voto sea producto de esa deliberación y no de acuerdos predeterminados. Se requiere que los diversos argumentos expuestos dentro de la sesión sean los que determinen el acuerdo, que debe ser tomado en el seno mismo de la sesión, no fuera. La deliberación, el debate como requisito para la formación de la voluntad colegiada, ha sido considerado por la Sala Constitucional como un principio derivado del principio democrático cuyo cumplimiento garantiza a su vez los de colegialidad y simultaneidad.

4.- *Oralidad*

La deliberación determina otro de los principios del acto colegiado: su proceso de formación se caracteriza por la oralidad y es esa característica la que va a imponer otro requisito sustancial: la necesidad de que se levante un acta que haga constar las decisiones del órgano y de los motivos que llevaron a su adopción como medio de control de su legalidad.

En la práctica, la observancia de estos principios ha implicado que las sesiones de los órganos colegiados deben ser realizadas bajo condiciones de unidad de tiempo y de lugar, esto es, en que sus integrantes deben sesionar tanto el día y hora de la convocatoria como en el lugar que haya sido determinado.

Las condiciones que actualmente enfrenta el país han exigido la generación de medidas conducentes a garantizar la continuidad, eficiencia, adaptación a la necesidad social que se satisface así como la igualdad en el trato de los usuarios o beneficiarios del servicio público que se brinda (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública).

A la fecha de promulgación de la Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978, era imposible prever los avances que alcanzarían las tecnologías de información y comunicación cuarenta años después.

Se ha valorado el estado de desarrollo alcanzado por las tecnologías de información y comunicación desde una estrategia que busca la consolidación de un gobierno digital a nivel institucional, promoviendo un trabajo colaborativo y eficiente por medio del uso de estas nuevas tecnologías en las instituciones públicas.

Para apropiación de estos desarrollos tecnológicos en el quehacer institucional y su incorporación en el Sector Público, garantizando la observancia del principio de legalidad en la formación de la voluntad de los diferentes órganos colegiados que integran la Administración Pública en sentido amplio, se requiere dotar por una norma de rango legal la autorización que permita válidamente la

realización de sesiones virtuales, sus requerimientos mínimos y el aspecto relacionado con su remuneración, en los casos que dichas sesiones impliquen pago de dietas a sus integrantes.

La posibilidad y condiciones requeridas para la celebración virtual de sesiones por los órganos colegiados ya sido ya valorada por la Procuraduría General de la República en su dictamen C-298-2007 del 28 de agosto de 2007. Desde ese criterio ha sido evidente la necesidad de promulgación de una norma legal habilitante para poder asumir la virtualidad en la operación de los órganos colegiados con la misma naturalidad con la que se han adoptado otras soluciones innovadoras como el teletrabajo, las así denominadas “gestiones en línea” y la amplia difusión dada al certificado y firma digitales.

En el dictamen de cita, la Procuraduría General de la República llega a concluir que:

“1. El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados está determinado por los principios de colegialidad, simultaneidad y de deliberación, principios que deben ser respetados para la debida formación de la voluntad colegial.

2-. El órgano colegiado debe forjar una voluntad en su propio seno a partir de la reunión simultánea de los diversos individuos que lo conforman. Las personas físicas que integran el órgano colegiado deben concurrir en forma simultánea a la formación de la voluntad imputable al órgano. La simultaneidad es un requisito sustancial del funcionamiento del órgano.

3. Por consiguiente, la simultaneidad es inherente a las deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Y no puede dejarse de lado que la actividad propia del órgano colegiado consiste en deliberar y votar las propuestas de acuerdo. Es indispensable que exista deliberación y que el voto sea producto de esa deliberación y no de acuerdos predeterminados.

4-. Es por ello que la participación en la deliberación constituye para el miembro del derecho no sólo un derecho sino también un deber. A través de la deliberación debe contribuir in situ a la formación de la voluntad colegiada, la cual es producto del intercambio directo de diversos criterios o puntos de vista individuales, la contraposición de ideas sobre el asunto. Lo que justifica que, por principio, los miembros ausentes no puedan participar en la formación de la voluntad colectiva. Esta es algo más que la simple concurrencia de una pluralidad de voluntades individuales y autónomas sumadas para obtener un criterio único.

5-. Por medio de la discusión oral, los distintos miembros del colegio conocen de viva voz, la opinión de los otros miembros, lo que contribuye a perfilar la voluntad del colegio.

6-. Dados los principios antes indicados y en ausencia de una norma legal que autorice y regule las sesiones virtuales, el uso de las telecomunicaciones para la

celebración de sesiones virtuales o no presenciales debe ser restrictivo. Al efecto, debe considerarse que no toda forma de teleconferencia es compatible con las disposiciones y principios que regulan los órganos colegiados.

7-. Consecuentemente, este uso solo es posible si la telecomunicación permite una comunicación integral, simultánea que comprenda video, audio y datos. Este es el caso de la videoconferencia, que permite una interacción amplia y circulación de la información con posibilidad de que los miembros se comuniquen verbal y visualmente.

8-. Resulta contrario a los principios de simultaneidad y colegialidad, “sesiones virtuales” realizadas a través del correo electrónico, fax, telex, u otras formas de teleconferencia que no posibiliten una comunicación integral y simultánea.

9-. Puesto que al miembro del colegio le vincula un deber de asistencia, la celebración de sesiones virtuales debe ser excepcional. No puede constituirse en el mecanismo normal de reunión del colegio.

10-. Una sesión virtual por medio de videoconferencia puede ser realizada con personas que se encuentran fuera del país cuando concurren circunstancias extraordinarias o especiales que lo justifiquen y a condición de que los medios empleados permitan una integración plena dentro de la sesión, a efecto de que se mantenga la simultaneidad en la deliberación.

11-. La sesión virtual en los términos antes indicados implica el uso de tecnología compatible y segura. El sistema tecnológico debe garantizar la identificación de la persona cuya presencia es virtual, la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado.

12-. La simultaneidad propia del órgano colegiado exige que durante la celebración de la sesión el miembro se dedique íntegramente a dicha sesión, por lo que incluso en las sesiones virtuales debe respetar la prohibición de superposición horaria.

13-. Es de advertir que si una norma legal prohíbe al órgano realizar las sesiones en un sitio distinto a aquél en que se ha previsto que tengan lugar, deberá entenderse como prohibida la realización de sesiones virtuales.

14-. Puesto que las actas deben expresar “las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado”, artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública, en caso de sesión virtual así deberá indicarse, anotando cuál de los miembros del colegio ha estado “presente” en forma virtual, en su caso mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, identificación del lugar en que se encuentra el ausente, la compatibilidad de sistemas y las razones por las cuales la sesión se realizó en la forma indicada; así como los demás elementos que impone la Ley.

15-. Estima la Procuraduría que de reunirse las condiciones antes indicadas, la presencia virtual del miembro por medio de videoconferencia podrá ser remunerada

mediante la dieta correspondiente. Al igual que en caso de sesiones presenciales, es indispensable que la sesión se haya celebrado sin interrupciones técnicas y que el miembro haya estado presente virtualmente en la totalidad de la reunión.”

El presente proyecto de ley agrega varios incisos autorizantes a los artículos 52 y 53 de la Ley N°6227, estableciendo únicamente los requisitos jurídicos mínimos que deben ser observados para legitimar la realización de sesiones virtuales y dotarlas de una regulación mínima que garantice la seguridad jurídica necesaria, tanto para su realización, como para la adopción de acuerdos y posterior revisión de legalidad, dentro de un adecuado régimen de control interno.

Dadas las características y diversa naturaleza de los órganos colegiados, tal y como lo señala el artículo 52 vigente de esta Ley, corresponderá al reglamento interno de cada órgano desarrollar las normas operativas de la virtualización que aquí se autoriza a fin de que la normativa que se desarrolle en este ámbito pueda adaptarse y adoptar las nuevas tecnologías de información y comunicación que seguramente serán desarrolladas en breve tiempo.

Con fundamento en los motivos anteriores, se somete a consideración de los señores diputados, el siguiente proyecto de ley, mediante el cual se establecen los requisitos de legalidad fundamentales que permitirán legitimar y reglamentar la celebración de sesiones de los órganos colegiados mediante el uso de medios telemáticos, dotándole a la Administración pública de un recurso legítimo de actuación que le permitirá atender de una forma más eficiente y eficaz las necesidades propias del servicio público que debe satisfacer.

Con base en lo expuesto anteriormente, someto a la consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA A LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARA AUTORIZAR LA CELEBRACION DE SESIONES VIRTUALES A LOS
ORGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

ARTICULO 1º.- Refórmase el artículo 52 de la Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978 agregándole un nuevo párrafo que diga:

“Artículo 52.-
(...)

5. Tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias del órgano podrán celebrarse de manera virtual mediante el uso de sistemas telemáticos que permitan una comunicación integral, simultánea e ininterrumpida de video, audio y datos entre sus integrantes y que garantice en tiempo real la oralidad de la deliberación, la identidad de los asistentes, la autenticidad e integridad de la voluntad colegiada y la conservación de lo actuado.”

ARTICULO 2º.- Refórmase el artículo 53 de la Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978 agregándole dos nuevos párrafos que digan:

“Artículo 53.-
(...)

3. Si la sesión fuese celebrada de manera virtual, formará quórum cada uno de los integrantes presentes mediante enlaces telemáticos, independientemente del lugar desde el cual dicha conexión se origine, con tal de que su conexión telemática sea plena.

4. No podrá asistirse en forma presencial ni virtual a ninguna sesión que implique superposición horaria. La asistencia a una sesión celebrada en forma completa será remunerada mediante el pago de dietas, conforme a ley que regule el órgano, con prescindencia de su modalidad presencial o virtual.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

I.- Los órganos colegiados de la Administración Pública que hubieren tenido que sesionar en forma virtual como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada para la prevención de la pandemia ocasionada por el COVID-19, deberán verificar

la conformidad de sus sesiones a los requisitos autorizantes establecidos en la presente ley. En caso de ausencia o cumplimiento imperfecto de alguno de ellos deberán ratificar lo actuado en una sesión ordinaria o extraordinaria posterior, presencial o virtual.

II.- El Poder Ejecutivo reglamentará esta Ley en un plazo máximo de tres meses después de su promulgación.

III.- Igual plazo se concede a los órganos colegiados de la Administración Pública desconcentrada y descentralizada, que se regulen por independencia o autonomía legal o constitucional, para promulgar las normas o adoptar las reformas necesarias en su reglamentación interna para hacer efectiva la presente Ley.

Rige a partir de su publicación.

DIPUTADOS
