



5 de mayo de 2023
FCS-319-2023

M Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud realizada mediante el oficio CU-595-2023, referente a emitir un criterio especializado sobre el proyecto denominado ***Reforma de la Ley N.º 6227 Ley general de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978 y sus reformas, para autorizar la celebración de sesiones virtuales a los órganos colegiados de la administración pública (texto actualizado) (expediente: 23.393).***

Esta decanatura respalda el dictamen especializado emitido por parte de las unidades académicas a mencionar. Como se determinará, se **recomienda la aprobación del proyecto** con algunas precisiones en el texto a fin de que de aprobarse contenga mayor claridad en su aplicación.

Criterio emitido por el M.Sc. José Luis Arce Sanabria, director de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (oficio ECCC-383-2023)

(...) "A modo informativo, es importante hacer notar que ya existe una ley que establece algunos aspectos que están en discusión con esta reforma. Se transcribe el artículo 2 de la Ley para mejorar el proceso de control presupuestario, por medio de la corrección de deficiencias normativas y prácticas de la administración pública N.º 10.053, la cual indica:

"ARTÍCULO 2- Se reforman los artículos 50, 56, y 271 de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 mayo de 1978. Los textos son los siguientes:

Artículo 50- Los órganos colegiados nombrarán un secretario, quien tendrá las siguientes facultades y atribuciones:





- a) Grabar las sesiones del órgano y levantar las actas correspondientes, las cuales constituirán una transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas.
- b) Comunicar las resoluciones del órgano, cuando ello no corresponda al presidente.... “

En este sentido es fundamental evidenciar que existen leyes que desde ya obligan a los órganos colegiados a desarrollar procesos de transcripción literal de todas las intervenciones realizadas siendo estas virtuales o no.

Esto tiene implicaciones de gestión puesto que como se evidencia, incluso en las actas publicadas por el Consejo Universitario, no se está cumpliendo con este aspecto.

Es fundamental aclararle a la comunidad universitaria qué se entiende por literalidad en las actas con el objetivo de que no se caiga en una situación subjetiva que pueda ser motivo de problemas de interpretación de ambas leyes.

En relación con el tema de grabación de audio y vídeo, será fundamental definir qué sucede cuando alguna persona del órgano colegiado se ve imposibilitada por fuerza mayor (falta de fluido eléctrico y falla técnica, entre otras) a continuar con una sesión del órgano colegiado.

Finalmente, es vital que dada la modificación y que entre en vigencia, la Universidad establezca los procedimientos a seguir para garantizar que todas las personas de los órganos colegiados tengan sus cámaras encendidas, entre ellas los y las estudiantes, quienes muchas veces tienen problemas de conectividad en sus hogares.

Se considera que estos ajustes son importantes para estar acordes con los tiempos que enfrentamos y a las posibilidades tecnológicas vigentes.”

Criterio emitido por el Criterio emitido por el Dr. Gerardo Hernández Naranjo, director de la Escuela de Ciencias Políticas (oficio ECP-577-2023)

La unidad académica presentó el aporte de los profesores M.Sc. Sara Barrios Rodríguez, el Lic. Max Esquivel Faerron y el M.Sc. José Mario Achoy Sánchez, quienes concluyeron lo siguiente:

Criterio de la M.Sc. Barrios Rodríguez y el Lic. Esquivel Faerron:

“(…) El proyecto reforma el inciso a) del artículo 50, adiciona un inciso 5 al artículo 52, adiciona un párrafo 3 al artículo 53 y modifica el inciso 2 del artículo 56.



En relación con este proyecto de Ley es importante recordar que existen una serie de principios en el procedimiento administrativo, los cuales lo nutren y permiten una mejor interpretación, integración, así como una correcta delimitación de la norma, de hecho los principios son una fuente no escrita del Derecho, e incluso en los casos en los que no haya norma tienen el rango de una ley, los principios se encuentran en todo el ordenamiento jurídico y resultan ser el fundamento de éste.

En cuanto al procedimiento administrativo este tiene una serie de principios, siendo que para la consulta que nos ocupa, nos concentraremos en particular en los principios de informalidad y celeridad.

En relación con el principio de informalidad su sustento legal se encuentra en los artículos 221, 222, 224, 225, 260, 269, 292 y 304 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

El principio de informalidad también se le denomina “antiformalismo” o “pro actione” y con este se pretende “que no existan rigurosidades formales que tiendan a entorpecer, suspender o paralizar el procedimiento. Para cumplir con este propósito, se imponen reglas de celeridad y simplicidad, las cuales tienden a evitar los trámites lentos, costosos y complejos que impidan el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, por lo que el trámite del expediente debe hacerse de manera rápida y simple (...)”.¹

Respecto al principio de celeridad su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 41 y 140 inciso 8 y su fundamento legal en los artículos 4, 225 párrafo 1, 259, 261, 262, 263, 269 párrafo 1 y 329 de la LGAP.

En el procedimiento administrativo se imponen las reglas de celeridad y simplicidad, las cuales tienden a evitar los trámites lentos, costosos y complejos que impidan el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, por lo que el trámite del expediente debe hacerse de manera rápida y simple, respetando siempre la juridicidad y la defensa del administrado. El principio de celeridad está ligado no sólo al principio de informalismo, sino que también a otro principio básico en el funcionamiento de la Administración como lo es el de eficiencia. Tales afirmaciones reciben apoyo en los artículos 225 párrafo 1° y 269 de la Ley General de la Administración Pública, y en la opinión de la doctrina que ha señalado que “el principio de eficiencia en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los administrados.”²

¹ Arguedas Chen Apuy, Ana Cecilia y otros. Manual de Procedimiento Administrativo. Procuraduría General de la República. San José. Costa Rica. Pag ,63. 2006

² Ibid, pag 78.



Dado lo anterior, la celebración de sesiones virtuales de los órganos colegiados permitiría una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, ya que los miembros de dichos órganos podrían reunirse y tomar decisiones de forma más expedita al evitar traslados y conformar las mayorías requeridas para el quorum de manera más efectiva.

Ahora bien, en el caso de órganos colegiados que tramiten procedimientos administrativos disciplinarios permitiría un ahorro en tiempo y dinero para las personas denunciadas y los testigos que hayan sido convocados a la audiencia o audiencias, ya que no deberían trasladarse a la sede en la que se encuentren los miembros del órgano director.

No obstante, es importante, que se le garantice a la parte denunciada todos los derechos y garantías contenidas en el denominado debido proceso, como el derecho de intimación, de audiencia, de defensa, acceso al expediente, presentar testigos, hacerles preguntas a los testigos, aportar toda la prueba que considere pertinente.

Por otra parte, en relación con órganos colegiados que tienen entre sus funciones la elección de representantes o de distintas autoridades, las sesiones deben ser presenciales, pues es la única manera de garantizar el secreto del voto.

Por lo señalado anteriormente manifestamos nuestro acuerdo con la propuesta de Reforma de la Ley No 6227 Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978 y sus reformas, para autorizar la celebración de sesiones virtuales a los órganos colegiados de la Administración Pública”, Expediente No. 23.393, no omitiendo en manifestar los elementos que en nuestra opinión deben ser tomados en cuenta.” 2

Criterio de M.Sc. Achoy Sánchez:

“(…) I. Sobre el fondo de la propuesta

a) Objeto de la reforma legal

La reforma en cuestión plantea la posibilidad de habilitar que los órganos colegiados de la Administración Pública efectúen y desarrollen sus respectivas sesiones por medios virtuales, de manera que no sea necesaria o imprescindible su asistencia física o presencial en un mismo sitio de la sesión.

Al respecto, es importante mencionar que en años anteriores se produjo una reforma legal al mismo cuerpo normativo, mediante la cual se estableció la obligatoriedad de la grabación en audio y video de las sesiones que llevan a cabo por parte de los órganos colegiados de la Administración Pública. Lo que es posible observar e identificar es la



intención legislativa más frecuente en acercar las dinámicas propias del desarrollo de la Administración Pública, hacia una transformación digital y virtual de los procesos que son propios a este componente del Estado. Concretamente, por medio de la reforma en cuestión, se identifica que el órgano legislativo busca habilitar legalmente a los órganos colegiados de la Administración Pública para desarrollar sus sesiones por medios virtuales a través de la sincronía telemática.

b) Análisis concreto de la reforma planteada.

Se debe tomar en consideración que, a nivel global, los procesos de transformación de la Administración Pública no solo han pasado por la modernización de las estructuras institucionales, la aspiración de mejoramiento del personal público, la actualización de infraestructura, entre otros; sino, además, en el hecho de que, como producto de la pandemia por COVID-19, muchos de los procesos vitales de la Administración debieron trasladarse a espacios digitales o con distanciamientos físicos que implicaron la digitalización de esos aspectos.

Concretamente, la literatura especializada en esta materia (Terlizzi, 2021), en consistente en señalar que muchos de los esfuerzos institucionales actuales por una transformación tecnológica, virtual y digital de los procesos administrativos, han sido empujados de manera significativa por los efectos sociales, políticos, económicos e institucionales que trajo consigo la pandemia por COVID-19. No por ello se debe desconocer que, anterior a este suceso, la región latinoamericana ya se encontraba en un proceso tendiente a la gobernanza digital de la Administración Pública; aunque, eso sí, no con tantos avances como para llegar a estimar la posibilidad de que los órganos colegiados institucionales, como es el caso costarricense, normalizaran sus sesiones a espacios de alta o completa virtualidad.

Algunos gobiernos de América Latina y el Caribe han aprovechado la expansión de la digitalización. Sin embargo, la región en su conjunto está rezagada con respecto a los países desarrollados. Según los datos de Naciones Unidas para 2020, el puntaje de América Latina en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico fue de 64, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 88 (BID:2022; p. 12).

A partir del extracto anterior, correspondiente al Informe Microeconómico de América Latina y el Caribe producido por el BID en relación con la digitalización de la región, también es posible sintetizar que, a pesar de la habilitación legal de los órganos colegiados para desarrollar en forma virtual sus sesiones, aún persisten dificultades de índole técnico y material para garantizar la aplicabilidad de esa reforma. Ciertamente, en el campo de la Administración Pública, “las tecnologías digitales pueden generar



valor de tres formas: reduciendo costos, incrementando beneficios y ampliando el acceso a servicios” (p. 12, 2022).

En tal sentido, la digitalización de las sesiones de órganos colegiados de la Administración puede traer consigo el ahorro eventual de tiempo y de recursos vinculados con la movilización de los miembros de esos órganos, así como con la optimización del tiempo que se dispone para el desarrollo de tales sesiones en medio de sus jornadas laborales.

Estas reflexiones buscan hacer ver que la incorporación de la tecnología y la digitalización a los procesos ordinarios de la Administración Pública requiere de una política integral y comprensiva de las realidades y experiencias que atienden cada uno de los espacios institucionales; en concreto sobre esta reforma, los espacios de toma de decisiones que se formalizan a través de órganos colegiados.

Ello quiere decir que, si bien la reforma es un paso importante en resguardar y respaldar la seguridad jurídica de las sesiones de órganos colegiados por medios virtuales, en realidad puede presentar desafíos de implementación si no va de la mano (al menos por la vía de artículos transitorios) con la necesaria dotación de los recursos tecnológicos que son imprescindibles para garantizar este tipo de sesiones, así como la capacitación y formación de habilidades y competencias digitales al personal público para que puedan comprender e implementar los alcances legales de esta reforma. Lo anterior cobra mayor relevancia en el caso textual que indica la reforma acerca de los órganos colegiados cuyas sesiones son públicas, pues también se adquiere la obligación legal y constitucional de tutelar los principios de publicidad a través de los medios digitales en los que se desarrolle la correspondiente sesión.

Aunado a lo expuesto, ciertamente la reforma trae consigo una modificación vinculada con la integración del cuórum para sesiones con componentes de virtualidad; empero, es omisa en indicar los efectos de invalidez de la sesión o de los acuerdos en el caso de que, por motivos de conexión de alguna de las personas miembros, se interrumpa algún proceso vital de ese órgano colegiado al momento de la sesión. Es importante traer a colación nuevamente que:

Las mejoras logradas en el acceso a Internet, así como en la disminución de las brechas, deben ser consideradas, por supuesto, en el contexto de las persistentes disparidades a nivel socioeconómico y entre zonas rurales y urbanas en la región.



Además, la velocidad de conexión y la confiabilidad de los servicios de Internet pueden variar de manera significativa tanto entre países como al interior de estos (BID:2022; p. 8).

Con motivo de lo expuesto, se hace ver que la reforma legal propuesta es una oportunidad para ponerla en perspectiva con respecto a los retos y desafíos que plantea la transformación digital de la Administración Pública; no obstante, se sugiere y recomienda que ese análisis en perspectiva también tome en consideración las realidades propias y experiencias que atraviesan los departamentos públicos, de manera que se pueda garantizar en forma transitoria una eventual disposición específica de recursos para efectuar acompañamientos técnicos que respalden jurídicamente la aplicabilidad de la reforma planteada.

Adicionalmente, existen tres aspectos legales que deben ser tomados en cuenta, conforme lo advirtió el propio Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa:

- i) En primer lugar, tanto el artículo 50 como el numeral 52 de la Ley General de la Administración Pública, se encuentran desarrollados por incisos y no contienen redacción o texto integral como artículos; es decir, ninguno de ellos tiene una redacción en párrafos, solamente en incisos. En la reforma propuesta persiste una inconsistencia de redacción con ambos numerales, pues al no transcribirse el texto del actual artículo 52 de la LGAP que queda vigente junto con el párrafo propuesto no se comprende la ubicación que se le dará a esa adición dentro del artículo, ello debido a que no se dispone si llevará un número (ya que allí los incisos están numerados) o se adicionará al principio, entre párrafos, o al final del artículo, tal como lo mencionó el DSP de la Asamblea Legislativa en el respectivo informe.
- ii) La segunda inconsistencia radica en la necesidad de precisión jurídica y terminológica del concepto legislativo al que se refiere la transcripción literal de las actas. Esto ha ocasionado que, en el rol pragmático de implementación de la anterior reforma, algunos órganos colegiados hayan tenido dificultades en determinar los alcances de tal transcripción literal con la modificación legislativa que se propone sobre el artículo 56 del mismo cuerpo normativo.
- iii) Un tercer aspecto se remonta al hecho de que la reforma permite la conexión a los miembros desde cualquier sitio en el que se encuentren, pero es omisa en establecer cuáles deben ser los medios o el mecanismo idóneo para acreditar que la persona que se une en forma sincrónica es efectivamente aquella que ha sido convocada a la sesión del órgano. Para ello, se sugiere



eventualmente incorporar como requisito la posibilidad de acreditar a los miembros conectados en forma virtual, por medio de algún documento oficial de identidad.”

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/

C. Archivo