

EL DIA 2/7/2020A LAS 3:51 pm
Maria Ramirez
Firma*Elena Quesada C.*

5.07/2020/PK/EL/028

**Exp: 20-008617-0007-CO****Res. N° 2020-011122**

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas y veintiún minutos del dieciséis de junio de dos mil veinte.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados ANA LUCÍA DELGADO OROZCO, CAROLINA HIDALGO HERRERA, ENRIQUE SÁNCHEZ CARBALLO, IVÓNNE ACUÑA CABRERA, JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ, JORGE LUIS FONSECA FONSECA, LUIS FERNANDO CHACÓN MONGE, OTTO ROBERTO VARGAS VÍQUEZ, PATRICIA VILLEGAS ÁLVAREZ, ROBERTO HERNÁN THOMPSON CHACÓN y RODOLFO PEÑA FLORES, referente al PROYECTO DE LEY N° 21903 "ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 32 BIS Y 32 TER AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA HABILITAR EL DESARROLLO EXCEPCIONAL DE SESIONES LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS", que se tramita en el expediente legislativo número 21.903.

Resultando:

1.- La consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 11:12 horas del 19 de mayo de 2020. Las diputadas y los diputados consultantes solicitan a la Sala que se pronuncie acerca de la constitucionalidad del proyecto PROYECTO DE LEY N° 21903 "ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 32 BIS Y 32 TER AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA HABILITAR EL DESARROLLO EXCEPCIONAL DE SESIONES LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS". Consultan si el proyecto que pretende habilitar el desarrollo excepcional de sesiones legislativas,

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

tanto del plenario como de las comisiones, a través de medios tecnológicos (sesiones virtuales), es conforme con las disposiciones constitucionales que regulan el tema de las sesiones legislativas y la necesidad de presencia física de las diputadas y los diputados, para efectos de quórum y validez de los actos y votaciones.

2.- Mediante resolución de las 14:57 horas del 19 de mayo del 2020 se tuvo por recibida la consulta y se solicitó al Directorio de la Asamblea Legislativa la remisión del expediente legislativo o copia certificada.

3.- La copia certificada del expediente legislativo n.º 21.903 se tuvo por recibida mediante resolución de la Sala de las 07:26 horas del 21 de mayo del 2020.

4.- En el procedimiento se cumplió con las formalidades establecidas en la ley.

Redacta el Magistrado **Hernández Gutiérrez**; y,

Considerando:

1.- **Sobre la admisibilidad de las consultas facultativas de constitucionalidad en general y sobre la consulta formulada por los diputados en particular.** - De conformidad con lo que dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional, este Tribunal Constitucional puede ejercer la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos. Dentro de los diferentes tipos de consulta de constitucionalidad, nos encontramos con la consulta facultativa contemplada en el inciso b) del artículo 96 de la citada ley, la cual debe reunir al menos dos requisitos: 1) planteada por al menos diez diputados y 2) que el proyecto consultado haya sido aprobado en primer debate y antes de su aprobación

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

definitiva. Respecto de este último requisito, existe una excepción, toda vez que se puede presentar la consulta facultativa de constitucionalidad aun antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate, cuando la Asamblea Legislativa tiene plazo constitucional o reglamentario para votarlo. En el *sub lite*, el proyecto consultado, que se refiere a una reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, satisface tanto el primer requisito, porque la consulta fue planteada por diez diputados, como el segundo, pues la consulta se ha presentado antes de su aprobación definitiva en único debate. Esta consulta se presentó a las 11:50 horas del 19 de mayo del 2020, siendo que, todavía no ha sido aprobado en Plenario. Si bien se inició su discusión ese mismo 19 de mayo, según ACTA DE LA SESIÓN PLENARIA EXTRAORDINARIA N.º 5 del martes 19 de mayo de 2020, no se llegó a votar. Recuérdese que, toda modificación de una norma reglamentaria de la Asamblea Legislativa no requiere de dos debates para su aprobación, sino que se aprueba en un solo acto. Para la adopción, modificación e interpretación del Reglamento de la Asamblea Legislativa, no se requiere del trámite de ley ordinaria, sino únicamente de la propuesta, discusión de la misma y toma del acuerdo legislativo, que requiere de un único debate en plenario, con una mayoría calificada para su aprobación. Ahora bien, partiendo de lo anterior y de lo estipulado en el numeral 96 en relación con el párrafo tercero del artículo 98, ambos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, resulta evidente que tratándose de proyectos relativos a la modificación del Reglamento de la Asamblea legislativa, es posible efectuar Consultas facultativas a la Sala Constitucional, posteriormente al dictamen de mayoría de la Comisión Especial que revisa el proyecto (por cuanto el trámite del primer debate es inexistente), y antes de su aprobación en único debate. En este caso, la consulta fue presentada el 19 de mayo, cuando todavía no

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

ha sido votado en Plenario, así que no ha sido votado de forma definitiva. A partir de lo anterior, procede revisar solo los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes mas no aspectos generales de constitucionalidad del proyecto de marras, según dispone el artículo 99 de la ley que rige esta jurisdicción.

II.- Sobre el objeto de la consulta. - Los diputados consultan sobre el "PROYECTO DE LEY "ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 32 BIS Y 32 TER AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA HABILITAR EL DESARROLLO EXCEPCIONAL DE SESIONES LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS", que se tramita en el expediente legislativo número 21.903. Tal como se observa, el proyecto consultado, adiciona dos artículos al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el artículo 32 bis y el artículo 32 ter, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 32 bis-

Cuando concurren circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional declarada por autoridad competente conforme a la ley y que esta impidan o pongan en riesgo la participación presencial de los diputados y diputadas, la Asamblea Legislativa podrá habilitar de forma excepcional el desarrollo de sesiones virtuales del Plenario, las Comisiones Legislativas Plenas, Comisiones Permanentes y Especiales, así como las reuniones del Directorio Legislativo, de los Jefes y Jefas de Fracción y de las diferentes Fracciones Legislativas.

La habilitación de estas sesiones virtuales deberán ser aprobadas por el Plenario de la Asamblea Legislativa mediante moción de orden y requerirá para su aprobación del voto afirmativo de al menos las dos terceras partes del total de sus miembros.

Estos órganos legislativos podrán sesionar de forma virtual, por cualquier medio tecnológico en el tanto exista interacción integral, multidireccional y en tiempo real entre los miembros del órgano y todos aquellos que participen de la sesión. En todo momento deberán respetarse los principios de colegialidad, simultaneidad, deliberación del órgano colegiado, publicidad y participación ciudadana, a efectos de que las personas interesadas puedan acceder a éstas para conocer las deliberaciones y acuerdos.

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-111

Durante el transcurso de toda sesión virtual se deberá garantizar el carácter público de los debates, así como la identificación plena de los diputados, la confiabilidad de la información, la conservación de lo actuado y el ejercicio pleno de los derechos de participación, deliberación y voto, éste último debe mantener su carácter personalísimo e indelegable so pena de la nulidad de todo lo actuado.

Es deber de los diputados y diputadas participar de las sesiones virtuales del Plenario y de los otros órganos legislativos a los cuales él o ella integren, estar ubicado en un lugar que disponga de los medios adecuados para estar debidamente conectado al medio tecnológico y estar visible, disponible y atento durante todo el tiempo que dure la sesión virtual. La Administración deberá proveer de los dispositivos y del medio tecnológico necesarios para el correcto desarrollo de la sesión.

Cuando un diputado o diputada no esté debidamente conectado al medio tecnológico o no cumpla con los deberes establecidos en el párrafo anterior, se deberá considerar como ausente para los efectos indicados en los artículos 33, 34, 62, 76 y 92 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Cuando sesionen de forma virtual, los diputados y diputadas ejercerán su voto en todo asunto a través del medio tecnológico definido por la Administración y cuando esto no fuere posible cada uno podrá ejercerlo expresando su voluntad con su voz. Se deberá consignar en el acta la aprobación o el rechazo y se registrará el nombre de cada legislador y legisladora junto con su respectiva votación individual.

El acta correspondiente a una sesión virtual además deberá indicar los motivos o razones por las cuales la sesión se realiza de esa forma, así como los miembros de la Asamblea que participaron de forma virtual, mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, e identificación del lugar en el que se encuentran el o los miembros que están participando virtualmente y cualquier otra circunstancia que se considere oportuna.

Todos los proyectos de ley y documentos que se conozcan durante una sesión virtual deberán estar disponibles al público, con al menos 24 horas de antelación, a fin de garantizar los principios constitucionales de participación democrática, publicidad y transparencia. Si se tratare de proyectos, mociones u otros documentos que se votarán en el transcurso de la sesión virtual y no es posible ponerlos a disposición del público, no podrán ser dispensados de lectura.

Artículo 32 ter-

Cuando por motivos técnicos la Administración no pueda poner a disposición de los diputados y diputadas de los dispositivos y del medio tecnológico necesarios para el correcto desarrollo de la sesión virtual o cuando concurren problemas técnicos no atribuibles al diputado o la diputada y, a causa de eso se pierda la interacción en tiempo

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

real entre los participantes, ésta se suspenderá hasta por veinte minutos para que puedan reintegrarse plenamente los miembros. Si el problema técnico se prolonga por un lapso mayor, la sesión se tendrá por finalizada y se consignará dicha circunstancia en el acta. Lo anterior, no afectará el reconocimiento de la dieta correspondiente.

TRANSITORIO ÚNICO- La Administración contará con un plazo de hasta un mes a partir de la aprobación de este proyecto, para establecer e implementar el o los mecanismos electrónicos necesarios que garanticen el desarrollo excepcional de sesiones virtuales y los protocolos de seguridad digital, verificación e identidad del usuario, grabación, conservación y soporte de manera adecuada y segura.”

Consultan si el proyecto que pretende habilitar el desarrollo excepcional de sesiones legislativas, tanto del plenario como de las comisiones, a través de medios tecnológicos (sesiones virtuales), es conforme con las disposiciones constitucionales que regulan el tema de las sesiones legislativas y la necesidad de presencia física de las diputadas y los diputados, para efectos de quórum y validez de los actos y votaciones.

III.- Sobre el fondo. - A efectos de examinar las normas que se introducen al Reglamento de la Asamblea Legislativa, referidas a una nueva forma de sesionar (sesiones virtuales) resulta pertinente recordar lo que la jurisprudencia de esta Sala ha establecido en cuanto a las sesiones de la Asamblea Legislativa (artículo 117 Constitucional). Para luego, examinar el proyecto consultado, resaltando los alcances del principio de publicidad y transparencia de las sesiones, y el carácter vivo de la interpretación constitucional que admite la presencia virtual de los diputados, bajo circunstancias excepcionales, en los términos en que se indicarán.

IV.- Sobre los antecedentes de esta Sala Constitucional en cuanto al artículo 117 de la Constitución Política y los principios de publicidad y transparencia parlamentaria.- El Título IX de nuestra Carta Magna establece las reglas para

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

nuestro Poder Legislativo. En concreto, dentro del capítulo I se ubican las normas constitucionales referidas a la organización de la Asamblea Legislativa. Entre tales normas, por ejemplo, está la titularidad del pueblo sobre la potestad de legislar (artículo 105), la cantidad y forma de elección de los diputados (artículo 106), requisitos para ser diputado y plazo del cargo (artículos 107 y 108), lugar de residencia, elección del Directorio y fechas de las sesiones de la Asamblea Legislativa (artículos 114, 115, 116 y 118), mayoría necesaria (artículo 119), y el quórum y la forma en cómo se llevan a cabo las sesiones (artículo 117). Particularmente, este último artículo dispone literalmente lo siguiente:

"ARTÍCULO 117.- La Asamblea no podrá efectuar sus sesiones sin la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros.

Si en el día señalado fuere imposible iniciar las sesiones o si abiertas no pudieren continuarse por falta de quórum, los miembros presentes conminarán a los ausentes, bajo las sanciones que establezca el Reglamento, para que concurren, y la Asamblea abrirá o continuará las sesiones cuando se reúna el número requerido.

Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de los dos terceros partes de los Diputados presentes."

A los efectos de esta consulta, interesa resaltar dos aspectos: el quórum necesario para sesionar (dos tercios del total de sus miembros) y la publicidad de las sesiones. Tal como lo ha dicho esta Sala en anteriores ocasiones, los principios de publicidad y transparencia son consustanciales al Estado Constitucional de Derecho y, particularmente, rigen con mayor esplendor tratándose de los quehaceres legislativos, por cuanto, en el recinto legislativo concurren y comparecen los representantes de la Nación a: tratar, deliberar y decidir los

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

asuntos que, originariamente, le corresponden al pueblo y que son delegados por éste en los diputados por virtud del sufragio (doctrina de los artículos 105 y 106 de la Constitución Política). Por consiguiente, el pueblo tiene el derecho pleno e incuestionable de imponerse del conocimiento de todos los asuntos que son discutidos y decididos en el Parlamento y de las justificaciones o motivos de las decisiones tomadas, esta es una consecuencia inherente a una democracia. Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. La Asamblea Legislativa debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones. Los principios de la publicidad y la transparencia parlamentaria, tal y como lo ha indicado esta Sala Constitucional en numerosas consultas legislativas evacuadas, rige no solo durante el procedimiento o iter de formación de la ley, sea cuando se ejerce una función materialmente legislativa, sino también, y con mayor razón, cuando se trata del ejercicio del control político por parte del parlamento. La regla general y el principio es establecido por la propia Constitución Política en su numeral 117, párrafo in fine, al preceptuar, respecto de la Asamblea Legislativa, que *"Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes"*. Del precepto constitucional citado, conforme ya lo dijo esta Sala en el voto número 2014-004182 de las 14:30 horas del 26 de marzo del 2014,

EXPEDIENTE Nº 20-008617-0007-CO

se desprenden varias consecuencias jurídico-constitucionales, que son las siguientes:

Primera: Se establece como una regla o principio la publicidad y la transparencia de las sesiones legislativas, independientemente, del tipo de función ejercida, ya sea si es materialmente legislativa o de control político, lo que resulta plenamente congruente con los postulados del Estado Constitucional de Derecho. No debe distinguirse donde la Constitución no lo hace.

Segunda: Como una excepción calificado a los principios de la transparencia y publicidad en el devenir legislativo y, par ende, de aplicación e interpretación restrictiva, se admite la posibilidad de celebrar sesiones secretas, bajo ciertas circunstancias normativas específicas.

Tercera: El carácter de excepción singular a los principios de transparencia y publicidad queda de manifiesto, cuando el constituyente exige la concurrencia de ciertos requisitos y conceptos jurídicos indeterminados, tales como que medien "razones muy calificadas" y "de conveniencia general"; adicionalmente para excepcionar los principios de publicidad y de transparencia se precisa de una votación calificada de dos tercios de los diputados presentes.

Cuarta: La excepción, al suponer el sacrificio de los preciados principios de publicidad y transparencia, inherentes a las labores de un parlamento dentro del contexto de una democracia representativa y participativa, debe establecerse casuísticamente o para cada caso concreto, no pudiendo hacerse de modo general y abstracto para todo un tipo de asuntos.

Quinta: Pese a la también reconocida potestad de auto-normación de la Asamblea Legislativa para dotarse de su propio reglamento interno (artículo 121, inciso 22, de la Constitución), no puede aprovecharse la misma para derogar los principios de publicidad y de transparencia para un tipo de asuntos, por cuanto, la regla que se extrae, como se apuntó, del artículo 117, párrafo in fine, de la Constitución Política es que el carácter secreto debe ser dispuesto caso por caso.

Sexta: La posibilidad de acordar una sesión secreta por el plenario legislativo, al suponer una derogación de los principios de transparencia y publicidad, debe ser, necesaria e imperativamente, motivada ofreciendo las razones y los motivos fácticos y jurídicos que obligan a tomar una determinación tan extrema, evitándose, de esa manera, que quede librada al capricho o veleidad de una mayoría parlamentaria, con lo que, de paso, se impide una desviación de poder en el ejercicio de una facultad constitucional discrecional y, por consiguiente, cualquier arbitrariedad (principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y de proporcionalidad).

Séptima: La decisión de sesionar, deliberar y votar un asunto concreto en secreto tomada según los requisitos y los conceptos jurídicos indeterminados que contempla el artículo 117, párrafo in fine, de la Constitución Política, estará sujeta al control de

EXPEDIENTE Nº 20-008617-0007-CO

constitucionalidad para la verificación de los límites de la potestad constitucional de carácter discrecional otorgada a una mayoría parlamentaria.”

Ahora bien, en dicho voto, esta Sala procedió a declarar la inconstitucionalidad de la palabra “secreta” contenida en el artículo 191 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, referido al informe de la Comisión para la formación de causa en contra de un funcionario. Lo anterior, por cuanto se consideró que ello era contrario a los principios de publicidad y transparencia en el quehacer legislativo. Así se indicó que, la inserción de esa palabra en el texto del ordinal 191 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, supuso declarar de manera general y abstracta, para un tipo de asuntos –antejuicios o fuero de improcedibilidad penal-, el carácter secreto de las sesiones legislativas. Como se señaló supra, la Asamblea Legislativa, sólo y únicamente, puede declarar secreta una sesión concreta, determinada o específica haciendo un esfuerzo de motivación o fundamentación y, por consiguiente, de legitimación y de razonabilidad democrática de la decisión, exponiendo las razones de hecho y de derecho que la llevan a tomar tal determinación extrema y, desde luego, cumpliendo con los requisitos y conceptos jurídicos indeterminados que estatuye la norma constitucional, todo bajo el eventual control de constitucionalidad posterior. Evidentemente, al lesionarse los principios constitucionales de transparencia y publicidad, también, se quebrantan, reflejamente, nuestros valores democráticos y derechos fundamentales y humanos de primer orden como el acceso a la información de interés público, la libertad de información, en su aspecto activo y pasivo, de buscar y de recibir información, así como la libertad de expresión.

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

V.- Sobre el proyecto consultado.- Conforme se desprende de la exposición de motivos del expediente consultado, n°21.903, las razones que motivaron la presentación de un proyecto para adicionar dos artículos al Reglamento de la Asamblea Legislativa y así habilitar de forma excepcional las sesiones legislativas por medios tecnológicos, fueron las siguientes:

"La humanidad enfrenta hoy los efectos de una pandemia. (...) No obstante, el Estado debe seguir funcionando. (...) Por lo tanto, esta reforma al reglamento legislativo propone habilitar el desarrollo excepcional de sesiones parlamentarias a través de medios tecnológicos, siempre y cuando se presenten circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional que impidan la participación presencial de los diputados, requiriéndose además la aprobación de al menos dos terceras partes del total de sus miembros. Independientemente del sistema virtual, digital o tecnológico que llegue a implementar, se deberá garantizar el carácter público de los debates virtuales, salvo que se justifique su carácter privado; así como la identificación plena de los diputados, la confiabilidad de la información, la conservación de lo actuado y el ejercicio pleno de los derechos de participación, deliberación y voto, de manera personal e indelegable. (...) La habilitación excepcional de sesiones legislativas a través de medios tecnológicos es una decisión que han venido adoptando o están en proceso de adoptarla, otros parlamentos alrededor del mundo, principalmente en América Latina. (...) Es un paso inevitable que debemos dar como país en el que impera el Estado de Derecho, derecho que debe modernizarse y ajustarse a los profundos cambios que exigen las nuevas realidades y las grandes transformaciones sociales. (...)"

Siendo que la adición de los artículos 32 bis y 32 ter al Reglamento de la Asamblea Legislativa es para habilitar las sesiones virtuales de la Asamblea Legislativa. Estableciéndose allí las siguientes reglas:

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

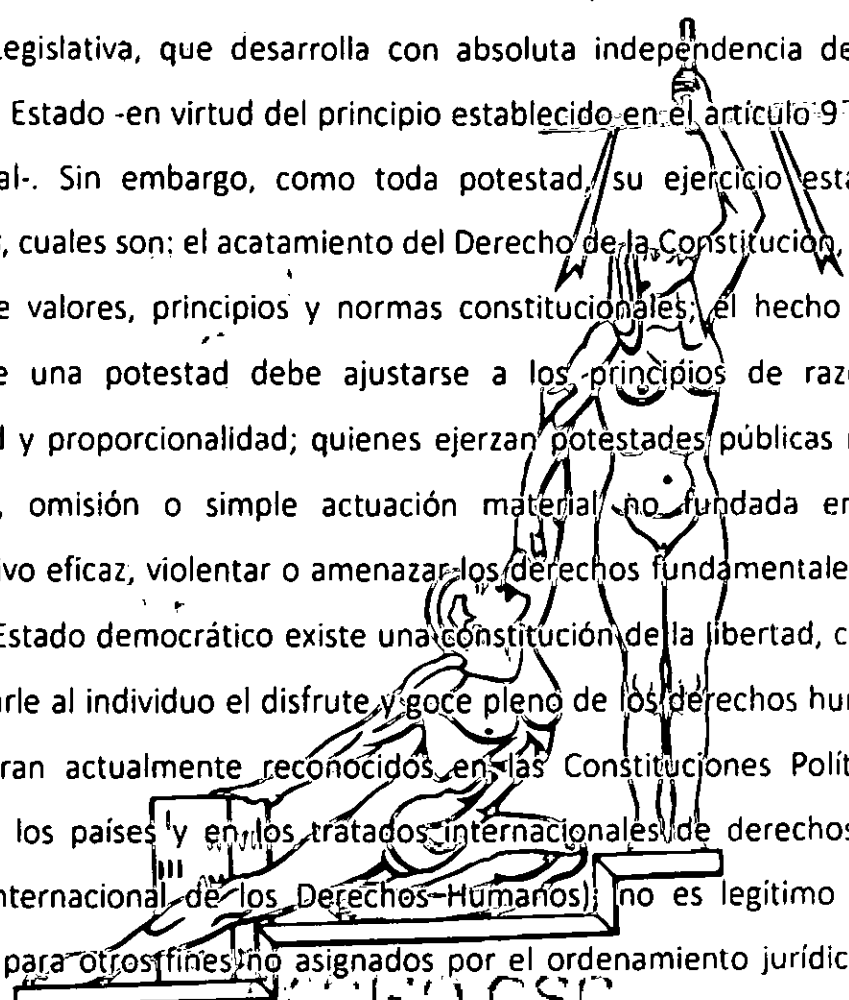
- ¿CUÁNDO? Cuando concurren circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional que impidan o pongan en riesgo la participación presencial de los diputados y diputadas.
- ¿QUE? La Asamblea podrá habilitar el desarrollo excepcional de sesiones virtuales del Pleno y demás órganos legislativos, lo cual requerirá ser aprobado por al menos dos terceras partes del total de sus miembros.
- ¿COMO? Los diferentes órganos legislativos podrán sesionar de forma virtual, por cualquier medio tecnológico, en el tanto exista interacción íntegra, multidireccional y en tiempo real entre los miembros del órgano y todos aquellos que participen de la sesión.
- ¿REQUISITOS? En todo momento deberán respetarse los principios de colegialidad, simultaneidad y deliberación del órgano colegiado. Durante el transcurso de toda sesión virtual se deberá garantizar el carácter público de los debates; salvo que se justifique su carácter privado, así como la identificación plena de los diputados, la confiabilidad de la información, la conservación de lo actuado y el ejercicio pleno de los derechos de participación, deliberación y voto.
- ¿REQUISITOS DEL ACTA? El acta correspondiente a una sesión virtual deberá indicar los motivos o razones por las cuales la sesión se realiza de esa forma, cuáles de los miembros de la Asamblea participaron de forma virtual, mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, e identificación del lugar en el que se encuentran el o los miembros que están participando virtualmente o cualquier otra circunstancia que se considere oportuna.

- ¿REGLAS FRENTE A DESCONEXIONES? Cuando por motivos técnicos se pierda la interacción en tiempo real entre los participantes de la sesión, superior a diez minutos, se considerará interrumpida la participación de ese o esos diputados. Dicha circunstancia deberá consignarse en el acta. No obstante, se mantendrá la sesión mientras permanezca el cuórum mínimo requerido. Las desconexiones menores a cinco minutos no se consignarán para efectos de la participación de alguno de los diputados y diputadas.

Todo lo cual es, conforme a la valoración que hace esta Sala, parte de *la potestad de autorregulación de la Asamblea Legislativa*. La Sala desde la sentencia N° 990-92, de las 16 horas 30 minutos del día 14 de abril de 1992, ha tratado el tema de la reglamentación interna de la Asamblea Legislativa, señalando que es una potestad que puede ejercer libre y autónomamente, en tanto, claro está, no enfrente disposiciones, principios o valores constitucionales. Tal potestad deriva del artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política, mediante el cual se otorga a la Asamblea una atribución de competencia para autoorganizarse y, por su medio, regular los procedimientos de actuación, organización y funcionamiento. Esto es razonable en atención al principio de eficiencia, tomando en consideración, que, de otro modo, el Parlamento no podría funcionar, sino es con base en una estructura organizativa. Así entonces, del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política, en relación con el 9 también constitucional, deriva la competencia de la Asamblea Legislativa para dictarse la propia reglamentación interna en forma independiente, lo que implica a su vez, la posibilidad de modificarlo cuando lo considere necesario, todo mediante votación calificada, sea, de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, es decir, con treinta y ocho votos. Para la

EXPEDIENTE N° 20-008613-0007-CO

puesta en práctica de esta atribución, el párrafo primero del artículo 124 constitucional establece el procedimiento de la adopción de estos acuerdos legislativos. La potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22, sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental. Esta potestad es intrínseca de la Asamblea Legislativa, que desarrolla con absoluta independencia de los otros órganos del Estado -en virtud del principio establecido en el artículo 9 de la Carta Fundamental-. Sin embargo, como toda potestad, su ejercicio está sujeto a *limitaciones*, cuales son: el acatamiento del Derecho de la Constitución, es decir, al conjunto de valores, principios y normas constitucionales; el hecho de que el ejercicio de una potestad debe ajustarse a los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad; quienes ejerzan potestades públicas no pueden por acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, violentar o amenazar los derechos fundamentales, toda vez que en un Estado democrático existe una constitución de la libertad, cuyo objeto es garantizarle al individuo el disfrute y goce pleno de los derechos humanos que se encuentran actualmente reconocidos en las Constituciones Políticas de la mayoría de los países y en los tratados internacionales de derechos humanos (Derecho Internacional de los Derechos Humanos); no es legítimo utilizar las potestades para otros fines no asignados por el ordenamiento jurídico (vicio de desviación de poder), igual o más allá de lo razonable (vicio de exceso de poder). Así entonces, la potestad de autoorganización de que goza la Asamblea Legislativa le permite poder establecer la posibilidad de sesiones legislativas a través de



EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

medios tecnológicos, la cual, conforme a la propia potestad de autorregulación parlamentaria, se entiende que nuestro Parlamento ha establecido lo siguiente:

PODER JUDICIAL USO OFICIAL

-El carácter excepcional de la medida, como un aspecto destacado en el proyecto consultado. Además, la razón de ser, los motivos calificados en que se fundamenta o justifica son, según se indica en el proyecto consultado, cuando median circunstancias excepcionales como calamidad pública, conmoción interna o estado de emergencia declarada por el órgano competente. De modo que no se pretende establecer como regla esta modalidad de sesiones, sino como medio para garantizar la continuidad de la dinámica operativa del parlamento, ante circunstancias excepcionales.

-Que esta modalidad o nueva forma de trabajo del Parlamento, no implica una renuncia a los principios actuales que rigen la materia del quehacer legislativo. Lo cual se garantiza en el párrafo 3 del art. 32 bis del proyecto cuando indica que, en todo momento deberán respetarse los principios de colegialidad, simultaneidad, deliberación del órgano colegiado, publicidad y participación ciudadana, a efectos de que las personas interesadas puedan acceder a éstas para conocer las deliberaciones y acuerdos.

Además, se entiende que, se respeten los principios constitucionales puesto que:

-Se exige un quórum necesario para sesionar (art. 117 constitucional), verificando la presencia virtual,

-La publicidad de las sesiones, conforme a los principios de publicidad y transparencia legislativa (artículo 117 constitucional),

-La mayoría necesaria para adoptar resoluciones (artículo 119 constitucional), verificando la presencia virtual,

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

-El derecho de participación de los diputados (principio democrático).

PODER JUDICIAL

USO OFICIAL

Siendo que la adición propuesta es conforme con estos principios, cuando se indica que:

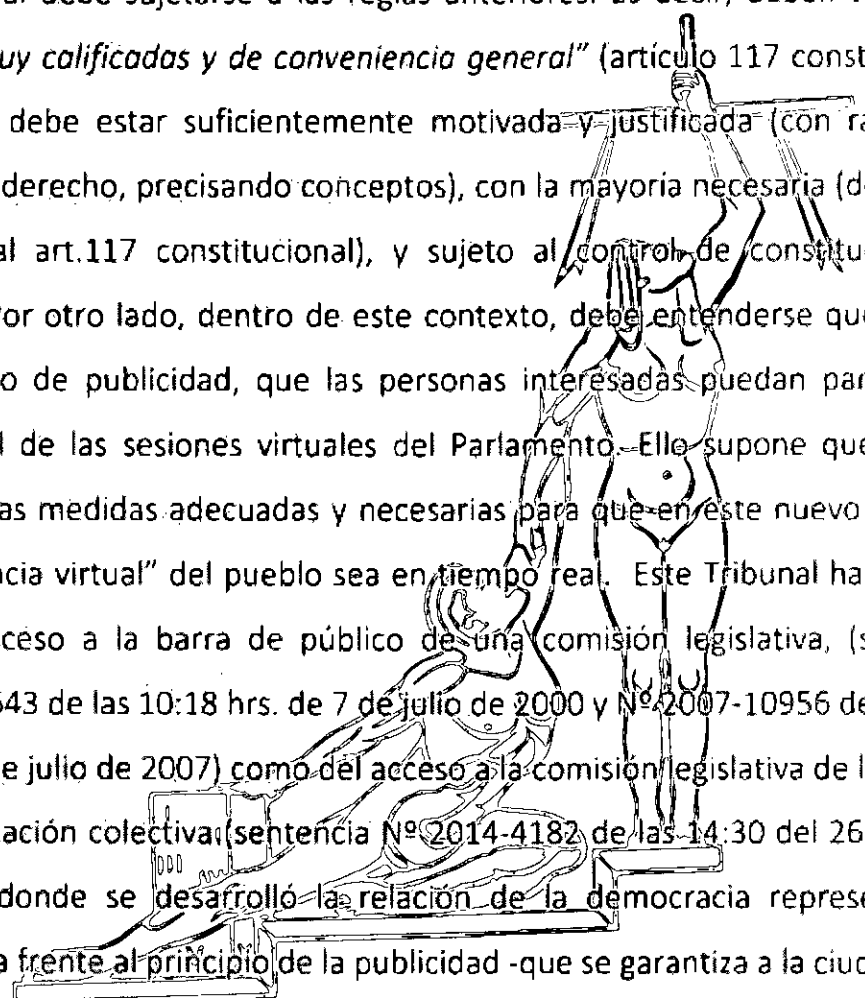
La Asamblea Legislativa podrá habilitar de forma excepcional el desarrollo de sesiones virtuales del Plenario, las Comisiones Legislativas Plenas, Comisiones Permanentes y Especiales, así como las reuniones del Directorio Legislativo, de los Jefes y Jefas de Fracción y de las diferentes Fracciones Legislativas, "cuando concurren circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional declarada por autoridad competente conforme a la ley y que esta impidan o pongan en riesgo la participación presencial de los diputados y diputadas." (párrafo primero art.32 bis). Tal decisión requiere de una aprobación de dos tercios del total de los miembros (párrafo segundo art.32 bis). Se deberá garantizar el carácter público de los debates (párrafo cuarto art.32 bis). La identificación plena de los diputados y el ejercicio de los derechos de participación, deliberación y voto (al final de párrafo cuarto art.32 bis). Las reglas para el rompimiento del quorum, en caso de interrupciones (art.32 ter). Y, además, se otorga un plazo de un mes al Directorio de la Asamblea Legislativa para establecer un protocolo de seguridad digital (transitorio).

VI.- Ahora bien, sobre la **publicidad de las sesiones**, conforme se indicó en el considerando anterior, en respeto del artículo 117 Constitucional, la Asamblea Legislativa, sólo y únicamente, puede declarar secreta una sesión concreta, determinada o específica haciendo un esfuerzo de motivación o fundamentación y, por consiguiente, de legitimación y de razonabilidad democrática de la decisión, exponiendo las razones de hecho y de derecho que la llevan a tomar tal

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

PODER JUDICIAL
USO OFICIAL

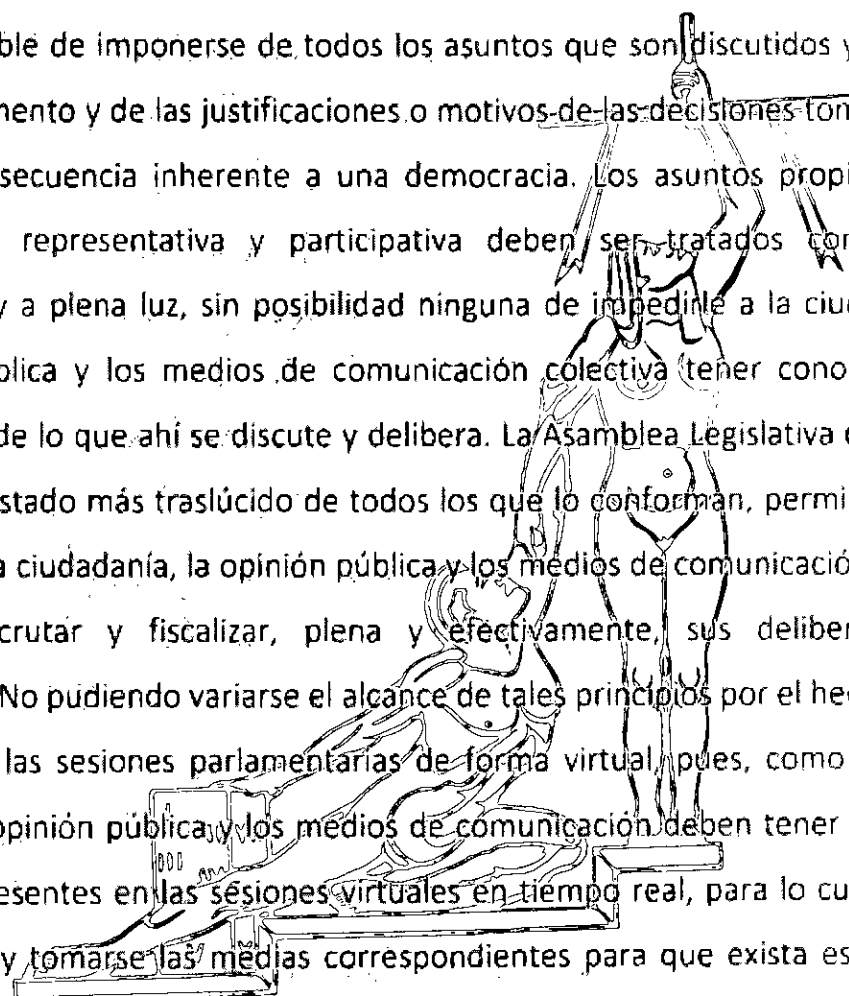
determinación extrema y desde luego, cumpliendo con los requisitos y conceptos jurídicos indeterminados que estatuye la norma constitucional, todo bajo el eventual control de constitucionalidad posterior. Así entonces, cuando el párrafo cuarto del artículo 32 bis indica: *"Durante el transcurso de toda sesión virtual se deberá garantizar el carácter público de los debates, salvo que se justifique su carácter privado,"* debe entenderse que, la justificación del carácter privado de la sesión virtual debe sujetarse a las reglas anteriores. Es decir, deben tratarse de *"razones muy calificadas y de conveniencia general"* (artículo 117 constitucional), la decisión debe estar suficientemente motivada y justificada (con razones de hecho y de derecho, precisando conceptos), con la mayoría necesaria (dos tercios, conforme al art.117 constitucional), y sujeto al control de constitucionalidad posterior. Por otro lado, dentro de este contexto, debe entenderse que es parte del principio de publicidad, que las personas interesadas puedan participar en tiempo real de las sesiones virtuales del Parlamento. Ello supone que deberán adoptarse las medidas adecuadas y necesarias para que en este nuevo escenario esa "presencia virtual" del pueblo sea en tiempo real. Este Tribunal ha analizado tanto el acceso a la barra de público de una comisión legislativa, (sentencias N°2000-05643 de las 10:18 hrs. de 7 de julio de 2000 y N°2007-10956 de las 16:42 hrs del 31 de julio de 2007) como del acceso a la comisión legislativa de los medios de comunicación colectiva (sentencia N°2014-4182 de las 14:30 del 26 de marzo de 2014), donde se desarrolló la relación de la democracia representativa y participativa frente al principio de la publicidad -que se garantiza a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva- durante las sesiones del Plenario y de todas las comisiones legislativas. Los principios de publicidad y transparencia son consustanciales al Estado Constitucional de Derecho y,



EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

17

particularmente, rigen con mayor esplendor tratándose de los quehaceres legislativos, por cuanto, en el recinto legislativo concurren y comparecen los representantes de la Nación a tratar, deliberar y decidir los asuntos que, originariamente, le corresponden al pueblo y que son delegados por éste en los diputados por virtud del sufragio (doctrina de los artículos 105 y 106 de la Constitución Política). Por consiguiente, el pueblo que conforme al artículo 9° de la Constitución Política ejerce el Gobierno de la República, tiene el derecho pleno e incuestionable de imponerse de todos los asuntos que son discutidos y decididos en el parlamento y de las justificaciones o motivos de las decisiones tomadas, esta es una consecuencia inherente a una democracia. Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. La Asamblea Legislativa debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones. No pudiendo variarse el alcance de tales principios por el hecho de que se realicen las sesiones parlamentarias de forma virtual, pues, como se dijo, el pueblo, la opinión pública y los medios de comunicación deben tener posibilidad de estar presentes en las sesiones virtuales en tiempo real, para lo cual deberán asegurarse y tomarse las medidas correspondientes para que exista espacio para una "barra del público virtual" y "presencia virtual de medios de comunicación" en tiempo real y simultáneo al desarrollo de las sesiones virtuales del Parlamento, incluso, que se puedan emitir criterios concretos u opiniones en tiempo real, de lo



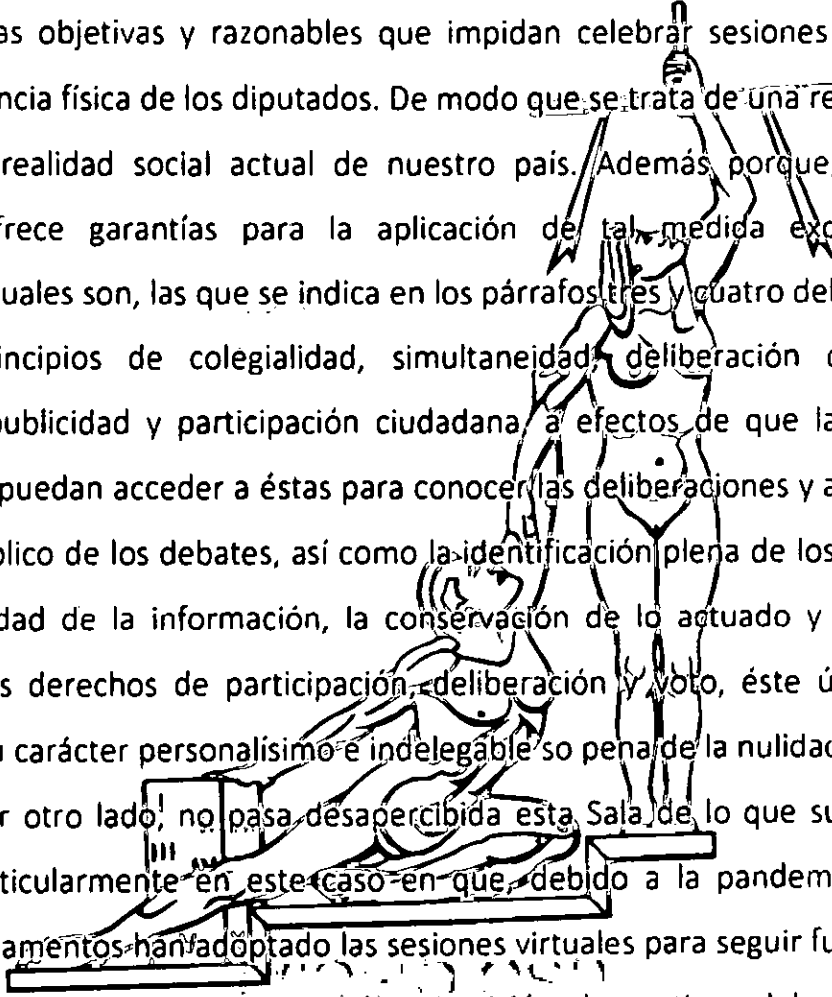
EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

que acontece en la sesión, tal como ocurre actualmente con las nuevas tecnologías y en las redes sociales. Lo anterior, claro está, sin perjuicio del registro documental que quede de las sesiones para que, además, puedan ser revisadas por cualquier interesado, en cualquier otro momento. Lo que se busca es que las distintas sesiones de la Asamblea Legislativa, aunque sean virtuales, puedan ser presenciada por los interesados y éstos puedan opinar, en tiempo real, de forma similar a como ocurre en la actualidad, en resguardo del principio de publicidad de las sesiones legislativas.

VII.- Admitir que la Asamblea Legislativa pueda decidir realizar sesiones virtuales y que ello sea conforme con nuestro Derecho de la Constitución, encuentra justificación en la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa, en los términos indicados, pero además, en que la *Constitución Política es un cuerpo normativo vivo*, cuya interpretación debe adaptarse a las nuevas circunstancias. Cuando la Constitución menciona la concurrencia o los votos presentes, debe entenderse que, esa concurrencia o presencia, no solamente es física, sino que también puede ser virtual conforme lo permiten las tecnologías actuales. Más aún, tratándose de circunstancias de emergencia nacional en que, en aras de proteger la salud de las personas, se impone el distanciamiento físico para evitar la propagación del virus Covid-19. Ciertamente la emergencia existe, y los órganos del Estado deben seguir funcionamiento con adaptaciones claro, pero debe seguir funcionando para la mejor satisfacción del interés público. Tal como se menciona en la exposición de motivos del proyecto consultado, la Procuraduría General de la República ha señalado que, *“las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación no son extrañas a la Administración y no pueden serlo, en el tanto que esas tecnologías están cambiando la sociedad sobre la cual actúa el*

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

poder público. Resultaría contradictorio que el Estado devenga obligado a desarrollar o impulsar infraestructuras de redes de información y comunicación de amplia cobertura, que sean accesibles y asequibles, y que utilicen la mejor tecnología disponible (...) pero simultáneamente el Estado se encuentre limitado poro hacer uso de esa tecnología y de las redes que se constituyan." (C-298-2007, 28 de agosto de 2007). Destacándose que, el mismo proyecto consultado resalta el carácter excepcional de la medida, que se mantendría en el tanto se produzcan circunstancias objetivas y razonables que impidan celebrar sesiones legislativas con la presencia física de los diputados. De modo que se trata de una reforma para afrontar la realidad social actual de nuestro país. Además porque, el mismo proyecto ofrece garantías para la aplicación de tal medida excepcional y justificada, cuales son, las que se indica en los párrafos tres y cuatro del artículo 32 bis: los principios de colegialidad, simultaneidad, deliberación del órgano colegiado, publicidad y participación ciudadana, a efectos de que las personas interesadas puedan acceder a éstas para conocer las deliberaciones y acuerdos. El carácter público de los debates, así como la identificación plena de los diputados, la confiabilidad de la información, la conservación de lo actuado y el ejercicio pleno de los derechos de participación, deliberación y voto, éste último debe mantener su carácter personalísimo e indelegable so pena de la nulidad de todo lo actuado. Por otro lado, no pasa desapercibida esta Sala de lo que sucede en el mundo, particularmente en este caso en que, debido a la pandemia mundial, muchos Parlamentos han adoptado las sesiones virtuales para seguir funcionando. Así, por ejemplo, se menciona en la exposición de motivos del proyecto en cuestión que:



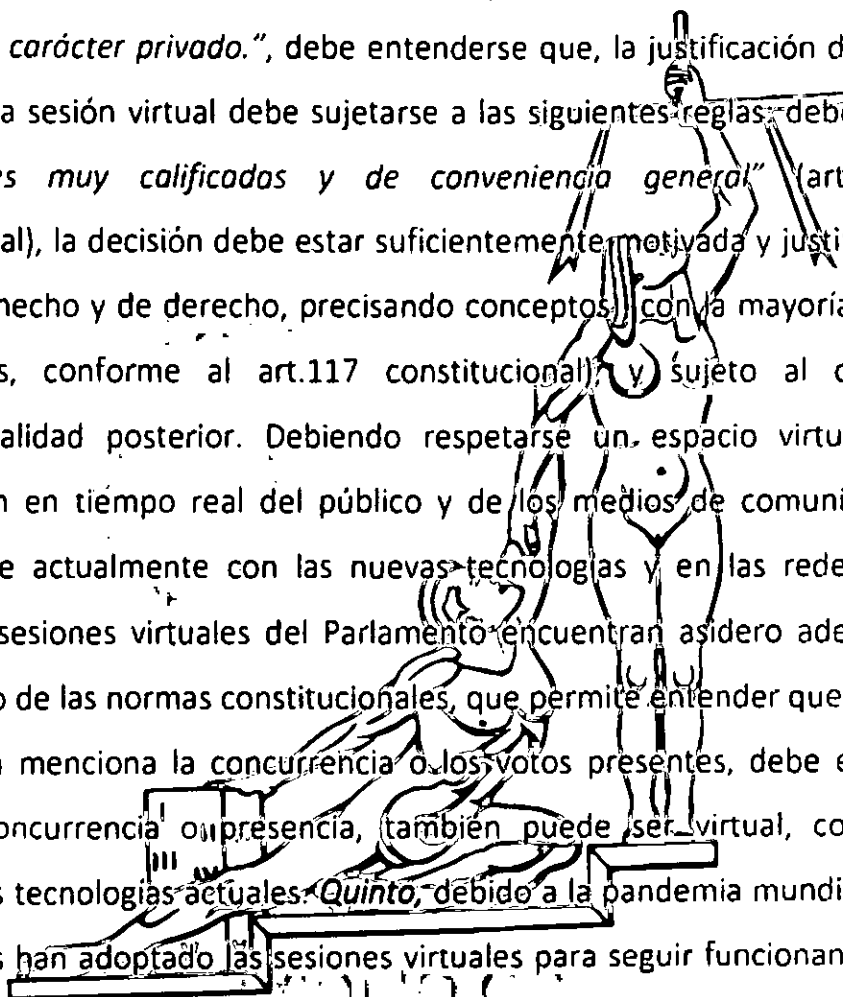
"La habilitación excepcional de sesiones legislativas a través de medios tecnológicos es una decisión que han venido adoptando o están en proceso de adoptarla, otros parlamentos alrededor del mundo, principalmente en América Latina. Por ejemplo:

- Chile: Congreso "virtual": Senado tiene su primera sesión por videoconferencia y Cámara probó funcionamiento del nuevo sistema telemático.
- Perú: Congreso aprobó modificación de su reglamento para sesionar virtualmente a causa del COVID-19.
- Colombia: Congresistas proponen sesionar virtualmente.
- México: Busca PAN que diputados sesionen virtualmente."

VIII.- En conclusión. - El proyecto de ley consultado, PROYECTO DE LEY "ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 32 BIS Y 32 TER AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA HABILITAR EL DESARROLLO EXCEPCIONAL DE SESIONES LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS", que se tramita en el expediente legislativo número 21.903, adiciona dos artículos al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el artículo 32 bis y el artículo 32 ter, con el objetivo de habilitar las sesiones virtuales en la Asamblea Legislativa. Dichas normas no resultan inconstitucionales, en el entendido de que, **primero**, tales disposiciones caben dentro de la potestad de autorregulación de la Asamblea Legislativa. Lo cual resulta razonable en atención al principio de eficiencia, tomando en consideración, que, de otro modo, el Parlamento no podría funcionar en medio de la pandemia actual, o se pondría en riesgo la salud de los parlamentarios si se mantienen las sesiones presenciales regulares. **Segundo**, tales disposiciones respetan los principios y normas constitucionales (arts. 117 y 119 constitucionales, principios de publicidad, transparencia y participación), por cuanto, se establece que la decisión requiere de una aprobación de dos tercios del total de los miembros. Se

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

indica que deberá garantizar el carácter público de los debates, y la identificación plena de los diputados y el ejercicio de los derechos de participación, deliberación y voto. Además, se establecen reglas para el rompimiento del quorum, en caso de interrupciones, y además, se otorga un plazo de un mes al Directorio de la Asamblea Legislativa para establecer un protocolo de seguridad digital. *Tercero*, cuando el párrafo tercero del artículo 32 bis indica: “Durante el transcurso de toda sesión virtual se deberá garantizar el carácter público de los debates, salvo que se justifique su carácter privado.”, debe entenderse que, la justificación del carácter privado de la sesión virtual debe sujetarse a las siguientes reglas: deben tratarse de “razones muy calificadas y de conveniencia general” (artículo 117 constitucional), la decisión debe estar suficientemente motivada y justificada (con razones de hecho y de derecho, precisando conceptos) con la mayoría necesaria (dos tercios, conforme al art.117 constitucional) y sujeto al control de constitucionalidad posterior. Debiendo respetarse un espacio virtual para la participación en tiempo real del público y de los medios de comunicación, tal como ocurre actualmente con las nuevas tecnologías y en las redes sociales. *Cuarto*, las sesiones virtuales del Parlamento encuentran asidero además en el carácter vivo de las normas constitucionales, que permite entender que, cuando la Constitución menciona la concurrencia o los votos presentes, debe entenderse que, esa concurrencia o presencia, también puede ser virtual, conforme lo permiten las tecnologías actuales. *Quinto*, debido a la pandemia mundial, muchos Parlamentos han adoptado las sesiones virtuales para seguir funcionando. Siendo una medida excepcional frente a circunstancias de conmoción interna, calamidad pública o estado de emergencia nacional declarada por autoridad competente



conforme a la ley y que tales circunstancias impidan o pongan en riesgo la participación presencial de los diputados.

PODER JUDICIAL USO OFICIAL

IX.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto de 2011, artículo XXV y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero de 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo de 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se evacua esta consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, en el sentido de que en el proyecto de PROYECTO DE LEY N° 21903 "ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 32 BIS Y 32 TER AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA HABILITAR EL DESARROLLO EXCEPCIONAL DE SESIONES LEGISLATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS" que se tramita en el expediente legislativo No. 21.903, no presenta vicios de inconstitucionalidad. Comuníquese a la Asamblea Legislativa.-

Fernando Castillo V.

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO

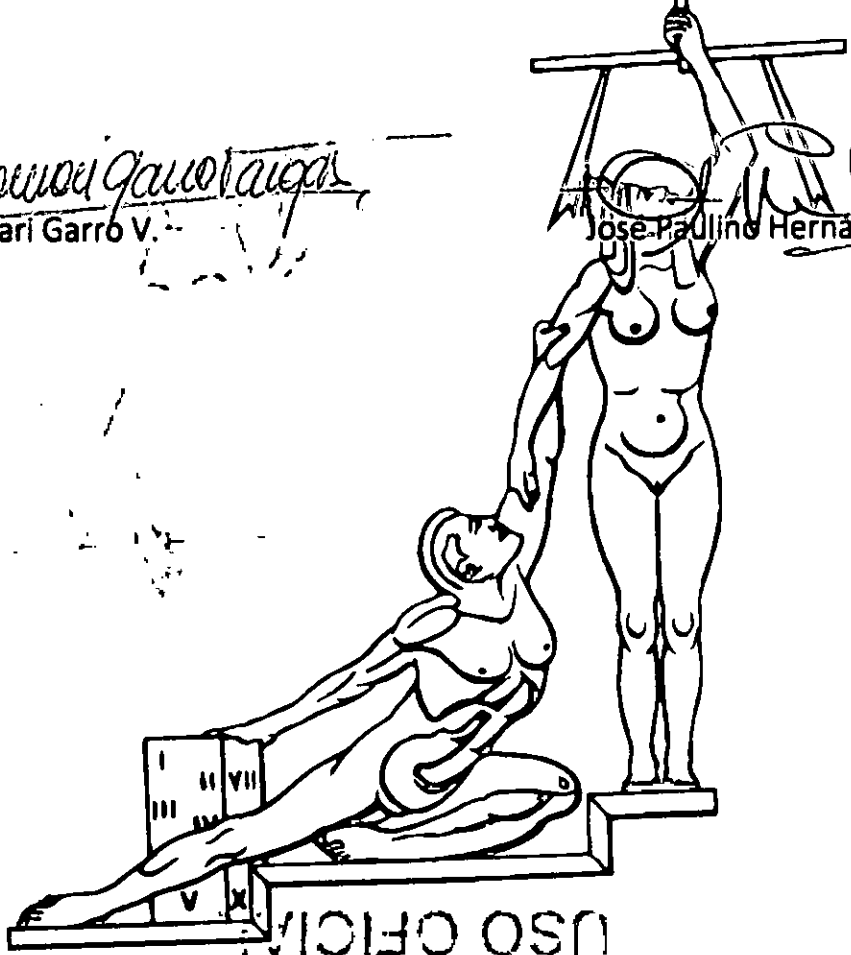
[Handwritten signature]
PODER JUDICIAL
USO OFICIAL
Presidente
Paul Rueda L. *[Handwritten signature]*
Nancy Hernández L. *[Handwritten signature]*

[Handwritten signature]
Luis Fdo/ Salazar A.

[Handwritten signature]
Jorge Araya G.

[Handwritten signature]
Anamari Garro V.

[Handwritten signature]
Jose Paulino Hernández G.



24

EXPEDIENTE N° 20-008617-0007-CO