

21 de junio del 2022  
CNE-AI-OF-079-2022

Señores  
Miembros de Junta Directiva  
*Comisión Nacional de Prevención de  
Riesgos y Atención de Emergencias*

**ASUNTO:** Integración de la Junta Directiva de la CNE, sus miembros titulares, suplentes y requisitos exigidos para las suplencias; así como las reglas vigentes para su quórum y la responsabilidad de realizar las sesiones ordinarias acordadas.

Respetable Órgano Colegiado:

En cumplimiento de la Ley General de Control Interno, artículo 22, inciso d) **Asesorar, en materia de su competencia, al Jerarca del cual depende (...)**” y en vista que la mayoría de los miembros de esta Junta Directiva están iniciando el periodo 2022 -2026; esta Auditoría Interna se permite manifestar regulaciones establecidas en la Normativa Legal vigente; con carácter de coadyuvar a dicha Junta Directiva en el uso de sus facultades, respecto a lo siguiente:

La forma cómo debe estar integrada la Junta Directiva de la CNE está definida por el numeral 17 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos No.8488; integración que también regula el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, aprobado en el año 2014 y modificado en sesión 18-10-2018 del 17 de octubre, 2018, publicado en La Gaceta N° 16 del 23 de enero, 2019, vigente a la fecha, indicando en su artículo 3, en relación al referido numeral 17 de la Ley No. 8488:

**Artículo 3º—Integrantes.** *Los integrantes de la Junta Directiva ejercerán sus cargos por un periodo de cuatro años, a partir del 8 de mayo del año en que se inicia el periodo presidencial, y estará conformada según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 8488, por los siguientes miembros:*

- a) *Un presidente designado por el Poder Ejecutivo, quien presidirá la Junta Directiva.*
- b) *Los ministros de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamiento Humanos, y de Ambiente, Energía y Mares.*
- c) *Los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Instituto Nacional de Seguros (INS).*
- d) *Un representante de la Benemérita Cruz Roja Costarricense.*

*Los integrantes de la Junta Directiva podrán ser sustituidos de la siguiente forma: en el caso de los ministros por sus viceministros, en cuyo caso deberá notificarse de previo la sustitución por ausencia temporal a la Secretaría de la Junta Directiva, si se trata de una sustitución permanente deberá tramitarse la delegación correspondiente según lo establecido en la Ley General de la Administración Pública. Las sustituciones de los presidentes ejecutivos del INS y del IMAS sólo podrán recaer en los gerentes generales de las instituciones y deberán ser comunicadas por escrito. El representante de la Cruz Roja Costarricense será nombrado o sustituido por esta Institución y deberá comunicar el acuerdo correspondiente a la Secretaría de la Junta Directiva.*

Para los efectos resulta importante resaltar que la Ley No. 8488 es una ley especial, pues fue creada y aprobada única y exclusivamente para la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, estableciendo

dicha normativa tal y como lo acredita la norma transcrita, un modelo especial de conformación de su junta directiva y una única forma definida por la misma ley, en que es posible la sustitución de sus miembros, en especial de los señores ministros y los presidentes ejecutivos del IMAS y del INS; estableciendo la norma como requisito para que proceda su sustitución la existencia de una *“ausencia justificada”*. Este concepto de *“ausencia justificada”* es desarrollado por el artículo seis del Reglamento Interno de la Junta Directiva ya mencionado, el cual literalmente ordena:

**Artículo 6º—Ausencias.** *Las ausencias se tendrán por justificadas únicamente por motivos de enfermedad, diligencias y/o actividades de las instituciones representadas que ameriten la presencia del sustituido, así como eventuales causas sobrevinientes de fuerza mayor. La falta se deberá poner en conocimiento del Secretario de Actas (a) de la Junta Directiva el día anterior a la convocatoria, vía teléfono o mediante documento escrito, en el caso de los primeros dos supuestos, y respecto del último podrá ser comunicado hasta un día hábil posterior a la sesión respectiva por los mismos medios.*

*En caso de que la ausencia corresponda al Presidente de la Junta Directiva, los demás integrantes nombrarán de común acuerdo a un Presidente ad-hoc, el cual se elegirá entre los restantes miembros de la Junta Directiva. En caso de ausencia de los ministros, se sustituirán por los viceministros respectivos, y los presidentes ejecutivos por los gerentes generales.*

*Todas las ausencias se consignarán en el acta respectiva.*

De las normas transcritas deriva que para tener por conformada legalmente a la Junta Directiva de la CNE, se requiere de su Presidente designado por el Poder Ejecutivo, vía decreto, debidamente nombrado e investido de su cargo; además de los ministros de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Ambiente y Energía; todos nombrados, investidos de sus cargos y en ejercicio de sus funciones; y por último de los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Instituto Nacional de Seguros (INS), así como de un representante de la Cruz Roja, todos debidamente designados e investidos de sus cargos, por las mencionadas instituciones y en ejercicio de sus funciones. Aquí es importante hacer ver que el requisito es que todos los miembros de la Junta Directiva estén debidamente nombrados, investidos de sus cargos y en ejercicio de sus funciones, nada tiene que ver con el quórum que la ley y/o el mismo reglamento exigen para que la Junta Directiva pueda sesionar, pues independientemente que se tenga o no el quórum necesario para poder sesionar, como acto previo debe comprobarse que el órgano colegiado esté legalmente conformado y ello solo se logra si todos sus miembros están debidamente nombrados e investidos de sus cargos, conforme a la ley. Al respecto ha manifestado la Procuraduría General de la República en varios dictámenes, entre ellos el No. C-195-90 del 30 de noviembre, 1990, mencionado en el Dictamen C-351-2003, del 10 de noviembre, 2003; el cual en lo que interesa expone:

*“...Considera la Procuraduría General que la posibilidad de sesionar debe examinarse, en primer término, respecto de la integración del órgano. Ello en la medida en que, si el órgano no se encuentra debidamente integrado, no puede funcionar en forma válida. En efecto, si el órgano no está integrado no puede ejercer su competencia y, por ende, los actos que se emitan no serán válidos. Así que sólo en el tanto en que el órgano esté constituido, puede plantearse este segundo aspecto del quórum. Problema que se refiere al funcionamiento concreto del órgano colegiado ya constituido. Las posibilidades de funcionar, cuando el quórum legal no se reúne, constituyen excepciones a la regla general, que, en todo caso, lo que plantean, es el problema de la asistencia de los miembros directores --sea de los titulares del órgano-- a las sesiones de Junta Directiva y a la necesidad de que ese órgano constituido continúe funcionando...”*

El relacionado Dictamen C-351-2003, del 10 de noviembre, 2003, también menciona el Dictamen No. 25-97, en el cual la Procuraduría General de la República reafirma la posición anterior, ya externada en cuanto a la integración de los órganos colegiados, indicando lo siguiente:

*“Es, así, criterio reiterado que el problema de la debida integración es de principio, ya que aun cuando se cuente con el número de miembros necesarios para conformar el quórum estructural y en su caso el funcional, el colegio no puede funcionar si uno de los miembros no ha sido nombrado, o bien si nombrado no ha sido investido de la función correspondiente. El órgano debe ser regular en cuanto a su constitución y respecto de la investidura de sus miembros. Sólo cuando sus miembros han sido investidos regularmente se considera constituido el órgano. Puede considerarse que un órgano no constituido, por falta de nombramiento de la totalidad de sus miembros, es un órgano no existente. Lo que significa que no puede sesionar en forma válida: para hacerlo deben nombrarse sus miembros, el acto respectivo debe ser legal y la investidura regular (cfr. E, GARCIA DE ENTERRIA- T, FERNANDEZ: Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, 1979, p. 461). Y es que, dentro del colegio, cada miembro es un “centro de poder determinante”, cuyo ejercicio contribuye a conformar la decisión del colegio, la posibilidad de manifestación de esa voluntad repercute en la regular voluntad del colegio”. (Negrilla no es del original). (...) El hecho de que el órgano no integrado por los miembros que la Ley prevé deba considerarse como inexistente, determina la responsabilidad de los órganos llamados a nombrar a los miembros del colegio. Todo acto u omisión contrario a esa obligación, constituye una violación al ordenamiento. Luego la ausencia de integración completa del colegio entraña un vicio de constitución del órgano, y trae aparejada la nulidad de sus actos, aún si el quórum estructural está asegurado por los miembros presentes. Es decir, el problema de integración del órgano tiene incidencia en la legalidad del acto, pudiendo provocar su nulidad absoluta. Pero, además, cabría afirmar que existe incumplimiento de deberes de parte de quien se ha visto investido de la competencia para nombrar. Máxime que la inexistencia del órgano -por falta de nombramiento de uno de sus miembros-, la ausencia de investidura del miembro respectivo, constituyen una infracción sustancial del ordenamiento, un vicio que afecta la competencia para actuar y que determinan la nulidad de pleno derecho de lo actuado.”*

En consecuencia, según lo anterior enumerado, si alguno de los ministros o presidentes ejecutivos que por ley conforman la Junta Directiva de la CNE no está nombrado y/o investido legalmente de su cargo, este órgano colegiado no podría sesionar, pues no estaría integrado legalmente, aun cuando se contara con el quórum de mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, conforme lo ordena el Reglamento de la Junta Directiva. Tampoco podría ser sustituido por ejemplo un ministro cuya plaza está vacante, por el viceministro de esa cartera, ya que no se puede sustituir a alguien que no existe; salvo el caso que ante la vacante de un ministro o bien de un presidente ejecutivo, se nombre provisionalmente por parte de la autoridad competente un ministro interino o bien un presidente ejecutivo interino, con todas las atribuciones de ley, en tanto se nombra la persona que ordinariamente va a ocupar el cargo; situación en la que la plaza ya no estaría vacante y quien ejerce el cargo de manera interina integraría legalmente la Junta Directiva de la CNE, o bien podría ser sustituido por el funcionario que señala la misma Ley de la CNE y su reglamento.

Ahora bien, al ser la ley de creación de la CNE una ley especial, la cual establece expresamente y de manera taxativa la forma en que los miembros titulares de su Junta Directiva pueden ser sustituidos; ha sido criterio reiterado de la Procuraduría General de la República que los miembros titulares solo pueden ser sustituidos por los funcionarios que señala expresamente el numeral 17 de la Ley No. No. 8488, precepto que reproduce el artículo 6 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la CNE; normas según las cuales, en caso de ausencia de los

ministros, se sustituirán por los viceministros respectivos y caso de ausencia de los presidentes ejecutivos serán sustituidos por los gerentes generales; únicamente. Al respecto ha sostenido la Procuraduría en el Dictamen C-150-2010, del 21 de julio, 2010:

*“...En primer término, debemos partir del hecho de que la suplencia sugerida por la institución consultante es contraria abiertamente a lo dispuesto en el citado ordinal 17 de la Ley N. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Como se indicó líneas atrás, esta disposición normativa expresamente dispone la forma en que está estructurada la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias, y en lo que nos interesa, la representación del Instituto Nacional de Seguros ante esa Comisión recae en su Presidente Ejecutivo, quien es su miembro titular, y en ausencia de éste, lo sustituye el Gerente General. **La norma es absolutamente clara, diáfana, contundente. No encontramos falta de precisión normativa. El precepto referido señala taxativamente a los miembros titulares, y además previó, ante las eventuales ausencias de éstos, quienes son los llamados a sustituirlos. Bien se ha dicho que cuando la literalidad de la norma es clara, debemos atenernos a su contenido, pues ésta no admite ninguna otra interpretación que no sea la que se deriva de la misma. El operador jurídico debe ajustarse siempre, a lo que en forma expresa o implícita haya dispuesto el legislador. Una interpretación extensiva e integrativa de ese ordinal, como lo pretende el ente consultante, solo sería jurídicamente procedente en el tanto la norma fuera omisa, insuficiente, o bien incompleta. Ejemplo de ello sería que la norma no hubiese previsto la figura del miembro suplente. En ese supuesto, si se pudiera realizar una interpretación conforme, articulada con otras normas del ordenamiento, siempre y cuando no se desvirtúe la esencia y la finalidad del precepto. No obstante, en el caso que nos ocupa esa situación no se cumple, por las razones que expondremos de seguido.***

*(...) Atendiendo a lo prescrito en el ordinal 17 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, la suplencia del miembro propietario del Instituto Nacional de Seguros ante la Comisión citada la ejerce **única y exclusivamente** el gerente general, pues así fue dispuesto en la ley. **La voluntad del legislador fue muy clara al respecto. Nótese que de la conformación de la Junta Directiva se denota que el deseo del legislador fue que la misma estuviera integrada por los funcionarios de la más alta jerarquía de los órganos o entes participantes. En efecto, en el caso de los Ministerios, el titular es el Ministro del ramo, y en su ausencia, es sustituido por el Viceministro; en el caso del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Nacional de Seguros, la representación la ostenta el Presidente Ejecutivo, y en su ausencia, el Gerente General, que, dentro de la estructura organizacional, es el funcionario que le precede jerárquicamente. Como se colige de lo anterior, la notable conformación política de este órgano colegiado es evidente, salta a la vista con solo apreciar la integración de la misma. Ello revela una tendencia del legislador de conformar una Junta Directiva representada por funcionarios que a nivel político, en razón del puesto o cargo que ocupan, ostentan un alto grado de poder en los asuntos internos de la institución a la que representan, lo que los hace estar en disposición o aptitud de tomar decisiones transcendentales que pueden incidir en la esfera jurídica de sus representadas, en aras de cumplir con los fines y objetivos que el ordenamiento jurídico les impone como representantes de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Si la intención del legislador hubiera sido que cualquier funcionario ostentara la representación del ente o instituto al que pertenece, dentro del seno del órgano colegiado, así lo hubiera dispuesto expresamente.***

*Es decir, la norma solamente se referiría a los miembros del órgano colegiado como “un representante del INS, un representante del IMAS...” sin ninguna alusión a algún tipo de cargo o rango específico. Antes bien, el legislador previó que solo funcionarios de alto rango conformaran la Junta Directiva de la Comisión de cita, todo con un objetivo específico, dotar al órgano colegiado de una representación de muy alto nivel, dado los fines que el ordenamiento jurídico le impone a esta Comisión, que como mencionamos en los antecedentes, se encuentran entre ellos: El reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales que inciden en ellas; así como la actividad extraordinaria que el Estado deberá efectuar en caso de afrontar un estado de emergencia. **Estas cualidades que ostentan los miembros que conforman la Junta Directiva de la Comisión precitada, resultan esenciales también para determinar posteriormente si podría el titular efectuar una delegación de esa competencia conferida expresamente por ley...**” (Negrilla, subrayado y cursiva no son del original).*

Continúa señalando el referido Dictamen C-150-2010, en lo que interesa, a los efectos del tema:

*“...Además de las anteriores consideraciones, también es claro como lo indicamos líneas atrás que tampoco resulta válido realizar una interpretación integrativa, extensiva del ordinal 17 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, aplicando las figuras de la sustitución previstas en la Ley General de la Administración Pública. Esta normativa es de carácter general, y solamente podríamos acudir a ella descartando la existencia de disposiciones normativas especiales que regulen el punto específico. En la especie, ya existe una previsión legal, claramente determinada, que regula el tema de la suplencia de los miembros titulares que conforman la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, razón por la cual es improcedente acudir a la normativa general. Solamente se podría echar mano de este recurso si la ley especial no hubiera designado a la persona que suple al Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros en la Comisión de cita. Aunado a lo anterior, de aceptar que el Subgerente, sustituya al Presidente cuando éste no pueda asistir a las sesiones, y además, cuando el Gerente (que es el miembro suplente) tampoco pueda asistir, estaría desnaturalizándose o desvirtuándose la figura de la suplencia. **La esencia de esta figura, su razón de ser es el permitir la continuidad del órgano colegiado ante las ausencias temporales de los miembros titulares, pero esa suplencia tiene que ser ejercida en forma legítima, válida. (...)** Tampoco sería procedente aplicar en la especie la figura de la delegación, puesto que una de las limitaciones a su ejercicio, conforme se deriva del inciso 3 del ordinal 89 de la Ley General de la Administración Pública, la constituye la circunstancia de que la competencia atribuida al delegante haya sido conferida en razón de la específica idoneidad para el cargo. Como ya lo habíamos indicado, la conformación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión dicha tiene como especial característica el alto rango jerárquico que cada uno de ellos ostenta dentro de la institución u órgano al que representa. Debido a ello, la delegación no parece ciertamente una solución jurídicamente viable para justificar la presencia del Subgerente del INS, ante la ausencia del titular, en las sesiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.*

*(...) Finalmente, solo resta indicar que la imposibilidad de la presencia del miembro titular en las sesiones de la Comisión debe obedecer a una circunstancia suficientemente justificada, pues al ser el titular de esa atribución competencial específica, tiene el inexorable deber de ejercerla, tal como indicamos al inicio en orden al tema de la competencia, que es en realidad un poder-deber en el sentido de que la misma debe ser ejercida sin posibilidad alguna de ser delegada, salvo autorización expresa del ordenamiento jurídico. En efecto, existen deberes que como miembros integrantes de un órgano colegiado deben ser ciertamente respetados, destacándose entre ellos, la asistencia a las sesiones de este, que resulta ser un aspecto esencial si tomamos en cuenta que la conformación interna del órgano incide en la adopción de las decisiones colegiadas.*

En ese sentido, es de rigor indicar que nuestro criterio coincide plenamente con el emitido por el Departamento Legal de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en

orden a la sujeción y vinculación que deben tener las actuaciones de las autoridades e instituciones públicas, del cual la Comisión forma parte, al principio de legalidad...” . (Negrilla y cursiva no son del original).

En concordancia con lo anterior enumerado, idéntica posición mantuvo la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-150-2013, del 07 de agosto, 2013, respecto a la imposibilidad de aplicar algún otro mecanismo de sustitución en el caso de los miembros de la Junta Directiva de la CNE, distinto al ya establecido de manera especial y taxativa, por su ley de creación No.8488 en su artículo 17 y el artículo 6 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, por tratarse de una normativa especial, la cual necesariamente prevalece sobre las normas generales que al efecto prevé la Ley General de la Administración Pública; sosteniendo entonces mediante reiterados dictámenes, los cuales son vinculantes para la Administración Pública en general, que los Ministros como miembros titulares de la Junta Directiva de la CNE, solo pueden ser sustituidos por los viceministros de su cartera, quedando excluido cualquier otro funcionario, pues la ley al establecer expresamente ya un mecanismo especial de sustitución para el caso de la Junta Directiva de la CNE, e indicar quién será el sustituto, excluye la aplicación de cualquier norma general, como serían aquellas que regulan las figuras de transmisión de competencias que previstas por los numerales 84 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y además elimina la posibilidad de sustituir al titular por un funcionario distinto al ya indicado por la referida norma. Igual situación acontece con los presidentes ejecutivos del IMAS y del INS, quienes única y exclusivamente podrán ser sustituidos por sus gerentes generales, por así disponerlo expresamente el numeral 17 de la Ley No. 8488 y el artículo 6 del Reglamento Interno de la Junta Directiva.

Además, conforme al último reglón del artículo 6 y los numerales 7 y 20 del Reglamento, es responsabilidad del Secretario (a) de Actas de la CNE consignar en el acta respectiva todas las ausencias a sesiones de los miembros titulares, cuyos motivos de justificación están previstos taxativa y expresamente. a saber:

Enfermedad, diligencias y/o actividades de las instituciones representadas que ameritan la presencia del sustituido, así como eventuales causas sobrevinientes de fuerza mayor; exigiendo la misma norma que en el caso de los dos primeros supuestos, la falta debe ponerse en conocimiento del Secretario (a) de Actas de la Junta Directiva el día anterior a la convocatoria y respecto al último de los supuestos, sea eventuales causas sobrevinientes de fuerza mayor, podrá ser comunicado hasta un día hábil posterior a la sesión respectiva por los mismos medios. Además, debe el Secretario (a) de Actas de la Junta Directiva, consignar en el acta el nombre completo de los asistentes, la institución que representan y el cargo que ostentan y si son titulares o suplentes y en el caso de éstos últimos, el motivo por el que están sustituyendo al miembro titular, ordenado así por el Reglamento.

El deber de consignar en el acta el motivo o causa de justificación de la inasistencia del miembro titular de la Junta Directiva, constituye una previsión de control que debe ser cumplida bajo responsabilidad en caso de omisión, por el Secretario (a) de Actas de la Junta Directiva, ya que es obligación de todo funcionario público cumplir con las funciones que comprende su competencia, entre las cuales está la de asistir oportunamente a las sesiones de la Junta Directiva de la CNE en el caso de los funcionarios que señala el artículo 17 de la Ley No. 8488

**CNE-AI-OF-079-2022**

**AU-005-2022 AS**

**Pág. 7**

y su Reglamento; obligación señalada en los dictámenes de la Procuraduría General antes transcritos en lo conducente, al considerar que la función de asistir a las sesiones de Junta Directiva de la CNE por parte de los relacionados funcionarios públicos, está dentro del marco de su competencia funcional, por ende, no es de cumplimiento discrecional sino obligatorio y será entonces únicamente por causa justificada que puedan ausentarse y acudir al instituto de la sustitución, claro está, siempre que lo hagan en los términos que lo permite la referida ley.

La Procuraduría General de la República en Dictamen C-012-2018, del 22 de enero, 2018, dirigido a la Auditora Interna de la CNE, respecto al tema, indicó:

*“... Luego, se impone destacar que la integración de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias no constituye una competencia esencial o constitucional del cargo de Ministro de Gobierno – que le den su nombre o justifiquen su existencia -. Por el contrario, debe señalarse que el deber de los Ministros enumerados en el artículo 17 de la Ley N.º 8488, de integrar la Junta Directiva de la Comisión tiene un fundamento meramente legal para el cual, el viceministro se encontraría en una situación de idoneidad, en el tanto su cargo exige los mismos requisitos que son propios del Ministro de Gobierno.*

*Así las cosas, es claro que los Ministros de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Ambiente y Energía – los cuales integran la Junta Directiva de la Comisión-, pueden delegar esa representación, como miembro propietario, en el respectivo viceministro. Debe insistirse en que se trataría de una delegación limitada por el tipo de acto y puede ser de carácter temporal o por el resto del período. Esto según doctrina del artículo 87 de la Ley General de la Administración Pública.*

*Finalmente, es de aclarar que una vez hecha la delegación para que un viceministro en particular represente a su respectivo Ministerio en la Junta Directiva de la Comisión, aquel carece, a su vez, de la potestad de delegar dicha representación en otro viceministro ni en cualquier otro funcionario. Esto por cuanto es un axioma del instituto de la delegación que no pueden delegarse potestades delegadas. Doctrina del artículo 90.b de la Ley General de la Administración Pública...”*

En cuanto al tema de responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva por el incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Interno que regula ese órgano colegiado, entre las cuales están su obligatoria asistencia a sus sesiones, ausencias solo justificadas y su suplencia solo mediante la única forma permitida expresamente por la Ley No. 8488 en su artículo 17, en relación con el párrafo primero del numeral 6 del relacionado Reglamento Interno; ésta última normativa ordena en su artículo 4 que los miembros de la Junta Directiva deberán rendir cuentas en el cumplimiento de sus funciones de conformidad con las leyes de control vigentes; precepto que se complementa con lo regulado por artículo 21 del mismo Reglamento, al establecer que en caso de incumplimiento reiterado de sus disposiciones por parte de los miembros de la Junta Directiva, tal situación se debe poner en conocimiento del Consejo de Gobierno y de la Contraloría General de la República, a efectos que se sienten las responsabilidades del caso y se adopten las medidas pertinentes.

Además de todo lo anterior mencionado y como se indicó al inicio del presente documento, el tema del quórum para que pueda sesionar válidamente la Junta Directiva de la CNE debe ser considerado una vez que se haya acreditado en primer orden su legítima conformación, esto mediante la verificación del nombramiento e investidura de sus once miembros. En cuanto al

quórum para sesionar es importante mencionar lo reglado por el párrafo primero del artículo 9 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la CNE, el cual ordena que para que pueda sesionar válidamente ese órgano colegiado, el quórum requerido es la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros que la componen; en consecuencia, la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Junta Directiva de la CNE al ser once en total, según lo ordena la Ley No. 8488 en su artículo 17 y el numeral 3 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, sería de al menos seis miembros, pues la mitad de 11 son 5.5, siendo 6 mayoría absoluta respecto a la totalidad de los miembros.

Las actas en las que se consignen los acuerdos tomados por la Junta Directiva, se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria o extraordinaria, mediante votación de los miembros presentes, cuya asistencia no puede ser menos a seis miembros, pues según ya indicamos, ese es el quórum mínimo para que pueda sesionar válidamente la Junta Directiva; lo anterior por disposición del párrafo segundo del numeral 19 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, pudiendo abstenerse de aprobar el acta aquellos miembros que no estuvieron presentes en la sesión que la originó. En caso de que se pretenda darle firmeza a acuerdos discutidos y tomados en la misma sesión en la que son discutidos y tomados, se requiriere del voto unánime de todos los presentes y se exige que estén presentes al menos dos tercios de los integrantes de la Junta Directiva; mayoría calificada que ordena para ese caso el numeral 17 del Reglamento Interno. Siendo once la totalidad de los miembros de la Junta Directiva, las dos terceras partes sería 7.33, lo que implica que el quórum mínimo para adoptar este tipo de acuerdos sería de 8 miembros, quienes tendrían que votar en forma unánime la aprobación del acuerdo el mismo día en que es discutido para que pueda tomar firmeza.

De igual se les debe indicar que mediante Acuerdo N°107-06-2022, de la Sesión Extraordinaria N°06-06-2022 del 07 de junio, 2022, señala:

**POR LO TANTO, CON 10 VOTOS A FAVOR SE ACUERDA, 1.** La Junta Directiva de la CNE acuerda reformar el artículo 8 inciso 1) del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, para que se lea de la siguiente manera: "Artículo 8°—**Convocatoria y medios de asistencia.**

**a) De la convocatoria de la sesión.** Las sesiones de Junta Directiva se celebrarán en la forma y tiempo que sean indicados en la convocatoria, la cual deberá realizarse por medio idóneo, el plazo de convocatoria dependerá de la naturaleza de la sesión según las siguientes regulaciones: **1. Las sesiones ordinarias serán las primeras y terceras semanas de cada mes, según el día establecido por la Junta Directiva, según acuerdo firme tomado en la última sesión ordinaria del año anterior, por lo que la convocatoria, agenda y documentos de respaldo deben ser comunicados por lo menos setenta y dos horas de anticipación. 2. Las sesiones extraordinarias serán convocadas cuando el Presidente lo considere pertinente o a solicitud de al menos cuatro miembros de la Junta Directiva y deberán ser convocadas con al menos veinticuatro horas de antelación. En éstas únicamente se conocerán los asuntos contenidos en la convocatoria; sin embargo, por la naturaleza jurídica de la CNE se podrán someter a conocimiento de la Junta modificaciones a la agenda o introducir elementos nuevos, siempre y cuando sean aprobados al momento de la revisión del orden del día. 3. En el caso de situaciones de emergencia reguladas en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, la convocatoria a sesión extraordinaria podrá darse en un plazo menor.**

**b) Autorización de sesiones con presencia remota.** Las sesiones de la Junta Directiva podrán realizarse con la presencia física de sus miembros o bien mediante su participación remota a través de medios de telecomunicación, siempre y cuando se tomen las siguientes consideraciones: **1. En la sesión deben estar**

presentes en el lugar de la convocatoria al menos seis miembros de la Junta Directiva. 2. A la sesión se integrarán de forma remota los miembros que hayan comunicado su disposición de participar mediante los medios de telecomunicación que se hayan habilitado. 3. Deberá garantizarse el acceso a los miembros de Junta Directiva a una plataforma de telecomunicaciones que permita su identificación debida, registro de sus actuaciones, manifestaciones de su voto y acceso a los documentos de trabajo necesarios para la toma de los acuerdos. Se exceptúa de estos procedimientos las sesiones que deban ser convocadas como resultado de la atención de situación de una emergencia nacional, en cuyo caso el Presidente podrá de manera excepcional, convocar a los miembros de Junta Directiva a participar de forma remota o presencial. En estos casos, el quorum quedará constituido cuando sea posible establecer la comunicación debida con la mayoría absoluta de sus miembros". 2. (...) 3. La Junta Directiva acuerda modificar el Acuerdo N° 276-12-2021 y en su lugar establece como días de Sesiones Ordinarias los jueves, quedando las Sesiones programadas de la siguiente manera:

<b>Lista de Sesiones Ordinarias de la Junta Directiva de la CNE-AÑO 2022</b>		
<b>Junio</b>	<b>Jueves 2 de junio, 2022</b>	<b>Jueves 16 de junio del 2022</b>
<b>Julio</b>	<b>Jueves 7 de julio, 2022</b>	<b>Jueves 21 de julio del 2022</b>
<b>Agosto</b>	<b>Jueves 4 de agosto, 2022</b>	<b>Jueves 18 de agosto del 2022</b>
<b>Setiembre</b>	<b>Jueves 1 de setiembre, 2022</b>	<b>15 de setiembre del 2022</b>
<b>Octubre</b>	<b>Jueves 6 de octubre, 2022</b>	<b>Jueves 20 de octubre del 2022</b>
<b>Noviembre</b>	<b>Jueves 3 de noviembre, 2022</b>	<b>Jueves 17 de noviembre, 2022</b>
<b>Diciembre</b>	<b>Jueves 1 diciembre, 2022</b>	<b>Jueves 15 de diciembre, 2022</b>

Por lo anterior señalado, se debe recordar que dicho acuerdo tiene que ser respetado y las sesiones deben realizarse en las fechas indicadas; solo que se trate de fuerza mayor debidamente justificada podría suspenderse la sesión, lo que viene a señalar que se tiene responsabilidad de sesionar por medio de los miembros de Junta Directiva. Estableciendo la Ley General de Administración Pública en su artículo 52, párrafo 1.

*Todo órgano colegiado se reunirá ordinariamente con la frecuencia y el día que la ley o su reglamento. A falta de regla expresa deberá reunirse en forma ordinaria en la fecha y con la frecuencia que el propio órgano acuerde.*

En cumplimiento de los deberes de esta Auditoría Interna, con la premisa de Asesorar lo regulado en la Ley N.8488, y el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, deja diseñado lo que establece dicha normativa relacionado a la integración de la Junta Directiva de la CNE, sus miembros titulares, suplentes y requisitos exigidos para las suplencias; así como en relación con las reglas vigentes para su quórum y las sesiones ordinarias debidamente aprobadas por acuerdo en firme.

No obstante, lo antes mencionado, por esta Auditoría Interna, se hace del conocimiento de este Órgano Colegiado, lo que ha establecido la Procuraduría General de la República, según el dictamen C-214 del 02/07/2007, "Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de

evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. (Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)”, Como se observa, el numeral en cuestión consagra, en primer término, el principio rector de la conducta administrativa, el “Principio de Legalidad”, según el cual “toda actuación o conducta de la administración pública (actos administrativos, actuaciones materiales y servicios públicos) deben estar autorizados por el ordenamiento jurídico de forma expresa o razonablemente implícita”.

De igual sobre dicho principio ha indicado la Sala Constitucional, en innumerables ocasiones sobre sus alcances, estableciendo en lo que interesa, lo siguiente: “(...) **VI- El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico -reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el "principio de juridicidad de la Administración"(...)**” (Resolución N° 3410-92 a las 14:45 horas del 10 de noviembre de 1992) “(...) el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-”; (Resolución N° 1739-92 de las 11:45 horas del 1° de julio de 1992)

“Tomando como base ese sometimiento al bloque de constitucionalidad y de legalidad de la conducta administrativa, el artículo 11 en cuestión regula, en su segunda parte, la obligación de la Administración Pública -entendida en sentido amplio de rendir cuentas de su gestión y someterse a un procedimiento de evaluación de resultados (lo que permitirá establecer eventuales responsabilidades de carácter personal para los funcionarios que incumplan sus deberes). Por su parte, en relación con el principio constitucional consagrado en el artículo en cuestión, esta Procuraduría ha señalado: “(...) Dictamen C-111-2006 del 15 de marzo del 2006. Ver en similar sentido el N° C-499-2006 del 20 de diciembre de 2006) (...) *En este orden de ideas, debe tomarse en cuenta que la Ley General de la Administración Pública (LGAP) regula la función de los servidores públicos a quienes cataloga como servidores de los administrados. Además, establece que se considera desempeño irregular del funcionario público todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios al administrado (artículo 114). En este mismo orden de ideas, la Ley regula la responsabilidad del servidor, incluida la responsabilidad disciplinaria, la cual sólo podrá ser exigida previo otorgamiento del derecho de defensa (artículo 211). (...), en tratándose de acciones irregulares de los funcionarios que se enmarquen en el sistema de fiscalización superior de la Hacienda Pública, en los términos expuestos en el apartado anterior, la*

CNE-AI-OF-079-2022

AU-005-2022 AS

Pág. 11

*responsabilidad del funcionario ha de regirse también por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General de Control Interno.*

*No debe olvidarse que el sistema de control interno es un todo coherente, conformado por la Administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos de la Administración, que integra el sistema de fiscalización superior de la Hacienda Pública (artículo 9 de la Ley de Control Interno). La Ley es clara en establecer un detallado régimen de responsabilidad a fin de garantizar la efectividad del funcionamiento del sistema. Dentro de este régimen de responsabilidad le corresponde al jerarca, así como al titular subordinado, el deber de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema en cuestión (artículo 10 de la Ley). De lo que se trata, por ende, es de garantizar el funcionamiento eficiente y efectivo del sistema de control interno, a fin de que la legalidad y la eficiencia en el manejo de los fondos públicos sean los pilares del funcionamiento de la Administración Pública”*

Estableciendo la Procuraduría en Opinión Jurídica N° OJ-022-2003 del 13 de febrero de 2003, **“la Administración Pública, sus funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se encuentran sometidos al Bloque de Constitucionalidad y de Legalidad, razón por la cual están obligados a rendir cuentas de su conducta y sometidos a una evaluación de resultados en procura de alcanzar la transparencia que debe imperar en su desempeño”.**

Esto por cuanto se asume responsabilidad según el Artículo 39 precitado **“El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en la Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.**

Cordialmente,

Licda. Elizabeth Castillo Cerdas, M.A.F.F.  
**Auditora Interna**



Archivo  
ECC/ecc