

DAJ-017-C-2016

17 de mayo, 2016.

Señor

Carlos Esquivel Delgado

Director

Dirección Regional de Educación San José Central

Asunto: Respuesta a oficio DRSCJ-194-2016.

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. En atención a la consulta planteada en el oficio de cita, referente a la posibilidad de emitir una certificación basada en memorandos presentados por la persona interesada, me permito manifestar:

I. Competencias de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación Pública.

Resulta pertinente aclarar el ámbito competencial de esta Dirección de Asuntos Jurídicos, de conformidad con el Decreto No. 38170-MEP del 30 de enero de 2014, denominado "*Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*". El artículo 13 de dicho cuerpo normativo dispone en lo que interesa lo siguiente:

"Artículo 13.- (...) Le corresponde asesorar a las autoridades superiores y dependencias institucionales sobre asuntos de su competencia, así como emitir criterios técnico-jurídicos que serán de acatamiento obligatorio. También podrá asesorar al nivel regional, según los lineamientos técnicos establecidos para tales efectos. (...)"

Dicha norma establece el deber de brindar asesoría a las autoridades superiores y dependencias institucionales del Ministerio de Educación Pública sobre asuntos de su competencia, lo anterior implica que debe abstenerse de conocer y resolver casos concretos pendientes de análisis en sede administrativa, ya que brindar criterio vinculante sobre una situación dada, sería improcedente ya que podría implicar invadir la esfera de decisión de otra dependencia.

Luego de un análisis detallado de la documentación aportada podemos determinar que en el presente caso existe una limitante para ejercer nuestra función consultiva; siendo que se trata de un caso concreto el cual se encuentra pendiente de resolución por parte de la Administración. Sin embargo, en aras de brindar asesoría en relación a la inquietud manifestada, se procede a exponer lo siguiente:

II. Certificación emitida por funcionario público

a) Potestad certificante

El concepto de certificar hace referencia a instrumentos o documentos acreditativos de la verdad de un hecho, asegurándolo en regla o en la debida forma, teniendo una acepción derivativa como documento público o privado en que se asegura, afirma o da por cierta alguna cosa; lo que implica que el acto certificante no innova, sólo refrenda con el valor de certeza, hechos, situaciones o conductas que ya existen, pero que sin este refrendo son cuestionables.

La doctrina clasifica al acto administrativo de certificación como un acto jurídico no negociable que envuelve una declaración de conocimiento.

Según el jurista José Esteban Martínez Jiménez, la potestad certificante forma parte de la función pública.¹ Poder que es descrito por Eduardo J. Couture como *"la posibilidad de dar validez o eficacia jurídica predominante a ciertas aseveraciones, se halla instituido en la ley, cuando ella establece que determinados instrumentos 'hacen fe'"*. Es por ello, que el funcionario público que ejerce este poder, está realizando actividad administrativa, o una función administrativa certificante, la cual se encuentra sometida a todo el régimen jurídico de Derecho Público, salvo que el ordenamiento jurídico, atendiendo a la naturaleza de la función, la regule en forma diferente.²

Esta diligencia administrativa puede conceptualizarse como *"...aquella desarrollada por el Estado de forma exclusiva o por entidades públicas o paraestatales e incluso por personas físicas por su concepción, que tiene por objeto la acreditación de la verdad, real o formal, de hechos, conductas o relaciones, en intervenciones de las relaciones jurídicas individuales, o intervenciones jurídicas públicas, por razones de seguridad jurídica e interés general"*.³

Se debe hacer la salvedad que el ejercicio de dicha potestad no ha sido instituida a favor de todos los funcionarios públicos, o sea, no es una condición inherente a esa calidad, porque es el ordenamiento jurídico, que dispone los empleados públicos que pueden ejercer esta función administrativa atendiendo a la competencia del órgano del cual es titular.⁴

¹ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban. "La Función Certificante del Estado", Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España. Primera Edición, (1977)

² COUTURE, Eduardo J. "Estudios de Derecho Procesal Civil", Ediar, Soc. Anón. , Editores, Buenos Aires-Argentina, primera edición, (1949), Tomo II

³ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban. "La Función Certificante del Estado", Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España. Primera Edición, (1977)

⁴ COUTURE, Eduardo J. "Estudios de Derecho Procesal Civil", Ediar, Soc. Anón. , Editores, Buenos Aires-Argentina, primera edición, (1949)

b) Normativa

i. *Órgano emisor de certificación*

Nuestra legislación dispone al respecto en la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, de 2 de mayo de 1978, lo siguiente:

"Artículo 65.-

1. *Todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales internas necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos.*
2. *La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario."*

Por su parte el Código Civil, Ley No. 63, de 28 de setiembre de 1887, aborda el tema estableciendo:

"Artículo 732.-

Son documentos públicos todos aquellos que han sido redactados o extendidos por funcionarios públicos, según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones.

Las fotocopias de los documentos originales tendrán el carácter que este artículo establece, si el funcionario correspondiente de la oficina que las autoriza, certifica en ellas la razón de que son copias fieles de los originales, y cancela con el sello de la oficina, las especies fiscales de ley".

En igual sentido, el Código Procesal Civil, Ley No. 7130 de 16 de agosto de 1989 manifiesta:

"Artículo 369.-

Documentos e instrumentos públicos.

Son documentos públicos todos aquellos que han sido redactados o extendidos por funcionarios públicos, según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones.

Las fotocopias de los documentos originales tendrán el carácter que este artículo establece, si el funcionario correspondiente de la oficina que las autoriza, certifica en ellas la razón de que son copias fieles de los originales, y cancela las especies fiscales de ley.

Es instrumento público la escritura otorgada ante un notario público, así como cualquier otro documento al cual la ley le dé expresamente ese carácter".

En cuanto a este punto, La Procuraduría General de La Republica emitió criterio en los pronunciamientos números 48-73 de 24 de setiembre de 1973, C-047-82 de 17 de marzo de 1982 y C-131-79 de 9 de julio de 1979. En los dos primeros, concluyó "*que las certificaciones, constancias o informes deben necesariamente ser expedidos por la oficina en cuyos archivos o registros aparezca en forma fehaciente y pormenorizado el dato que debe hacerse constar...*", y en el tercero, que "*el punto específico sobre quién puede certificar, queda resuelto por la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, la que en su artículo 65, inciso 2)*". Posteriormente, en el Dictamen C-53-94 apuntó "*(...) Sobre esta última afirmación, es menester recordar que la potestad de emitir este tipo de certificaciones constituye, como bien lo dijo esta Procuraduría en el citado dictamen, una 'típica potestad de imperio' que, además, eventualmente integra el ámbito de competencias externas de un determinado órgano administrativo*".

De acuerdo a lo esbozado supra, **un funcionario público para considerarse como apto para emitir certificaciones debe poseer funciones de decisión en cuanto a lo certificado y contar con los registros que respalden la aseveración.**

ii. Valor legal de certificación

Sobre el tema desarrollado en este acápite el Código Civil manifiesta:

"Artículo 735.-

Los documentos o instrumentos públicos, mientras no sean argüidos de falsos, hacen plena prueba de la existencia material de los hechos que el oficial público afirma en ellos haber realizados él mismo, o haber pasado en su presencia en el ejercicio de sus funciones".

"Artículo 736.-

En el caso de ser acusada criminalmente la falsedad de un documento o instrumento público en lo sustancial, se suspenderá la ejecución por ese solo hecho y hasta que se resuelva el juicio sobre la falsedad; y en el caso de aparecer prueba de falsedad en lo accesorio podrán los tribunales suspender provisionalmente la ejecución del contrato.

La falsedad consiste en no ser cierto alguno o algunos de los hechos afirmados en el documento por el funcionario que lo autoriza".

El Código Procesal Civil, Ley No. 7130 de 16 de agosto de 1989 respalda lo transcrito al declarar:

"Artículo 370.-

Valor probatorio.

Los documentos o instrumentos públicos, mientras no sean argüidos de falsos, hacen plena prueba de la existencia material de los hechos que el oficial público afirma en ellos haber realizados él mismo, o haber pasado en su presencia, en el ejercicio de sus funciones".

"Artículo 396.-

Falsedad de documento público.

Si se estableciera un proceso penal sobre la falsedad de un documento o instrumento público en lo sustancial, de influencia en el proceso civil, se suspenderá éste en el estado en que se halle hasta que se resuelva definitivamente aquél. Si la falsedad se refiere a lo accesorio, será facultativo para los tribunales civiles decretar la suspensión".

"Artículo 397.-

Falsedad de documento público en sede civil.

La falsedad de un documento o instrumento público sólo podrá ser declarada por el juez civil en los casos del artículo 294, cuando estuviere extinguida por prescripción la acción penal, o cuando, establecida, no pudiere juzgarse por haber muerto los actores o cómplices del delito, o por no haber responsables de la falsedad.

En estos casos, si el documento se hubiere presentado con la demanda o reconvencción, la prueba de la falsedad se ofrecerá en la contestación o en la réplica; si fuere presentado después, se hará en el incidente de presentación.

En uno y otro caso la falsedad se decidirá en la sentencia definitiva".

Por lo tanto, una certificación emitida por el competente para ello y cumpliendo con las formas requeridas por ley, se constituye en documento público con plena validez para

demostrar lo certificado, de modo que se requiere un proceso judicial a razón de demostrar su falsedad.

III. Certificaciones basadas en documentación presentada por el interesado

En virtud de lo anterior, en caso en que la administración no cuente con el registro de la circunstancia que se busca certificar, es factible que el interesado aporte las pruebas necesarias para acreditarla. En tal caso, la Dirección Regional debe proceder según lo establecido en la CIRCULAR DVM-A-22-2009 (adjunta), y comprobar la verdad real de los hechos; para ello el promovente puede valerse de cualquier medio probatorio; igualmente, la Administración está facultada para solicitar lo que considere pertinente. En estos casos, las pruebas deben ser valoradas según las reglas de la sana crítica y de tenerse por ciertos los hechos se emite la certificación respectiva.

IV. Conclusión

Si el interesado presenta Memorandos con los que pretenda acreditar alguna situación que desee certificar, debe valorarse cada caso concreto a fin de determinar si constituyen un medio probatorio idóneo y fidedigno, sin detrimento que la Administración realice las verificaciones que juzgue oportunas y viables para tener certeza de la verdad real de los hechos.

Cordialmente,


Enrique Tacsan Loria
Director



Realizado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora Área Consulta y Resoluciones
Revisado por: MSc. María Gabriela Vega Díaz, Jefa Dpto. de Consultas y Asesoría Jurídica



Para Peten
Memoria



REPÚBLICA DE COSTA RICA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Despacho Viceministra Administrativa

CIRCULAR
DVM-A -22-2009

Para: Directores (as) Regionales de Educación y Asesores Legales de las Direcciones Regionales

De: Silvia Viquez Ramírez
Viceministra Administrativa



Asunto: Reconocimiento de tiempo servido del personal del Ministerio de Educación Pública en la región, cuando las instituciones carezcan de la constancia de los hechos.

Fecha: 27 de agosto 2009

Estimados (as) señores (as):

Es una preocupación constante de las Autoridades del Ministerio de Educación Pública, la solución de aquellos casos en los que la carencia de documentación en las instituciones educativas, afectan al personal que labora o ha laborado en las diferentes regiones del país cuyos servicios no constan en los registros de las oficinas o centros educativos en los que desempeñaron sus funciones.

Una certificación, es un documento público en el que la Administración tiene por cierto un hecho. Se puede certificar lo que consta en los registros, pero si esa documentación no existe por razones particulares, la certificación no debe emitirse salvo que el petente demuestre los hechos que le interesan.

El procedimiento que deberá seguirse en las Direcciones Regionales de Enseñanza es sumario y se actuará de forma, que se pueda comprobar exhaustivamente la verdad real de los hechos. Contempla los siguientes pasos:

Primero: El promovente solicita por escrito la certificación del caso.

Segundo: El Director Regional, o el Asesor Legal, le solicitan al petente los medios probatorios con los cuales cuenta y, confirma que efectivamente no existe prueba documental en el centro educativo o en la oficina correspondiente.

De existir prueba documental en la institución, o en la dependencia que debería resguardar los respectivos documentos, se remite la solicitud hecha por el interesado para que se certifique lo pertinente, de conformidad con el artículo 65, inciso 2, de la Ley General de la Administración Pública, el cual establece que "La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario".

R/Leid
09-
3



REPÚBLICA DE COSTA RICA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Despacho Viceministra Administrativa

Cualquier medio probatorio, podrá ser presentado por la parte, en virtud de que lo que interesa a la Administración es verificar la verdad de lo pretendido. Así como, la Administración podrá solicitar los medios probatorios necesarios por la misma razón.

Tercero: Las pruebas deberán tramitarse sin necesidad de comparecencia, salvo en los casos en que para la evacuación de la prueba, sea necesario.

Cuarto: Las pruebas deberán ser valoradas de acuerdo a las reglas de la sana crítica, que son una combinación de la lógica, los conocimientos científicos y la experiencia, donde debe también privar la imparcialidad.

Quinto: De tenerse por cierto los hechos que se pretende sean reconocidos, se procederá a emitir la respectiva certificación.

Sexto: En todos los casos deberá razonarse la respuesta

Debe tenerse presente que en la Información para Perpetua Memoria, como medio para demostrar mediante prueba testimonial los hechos que interesan al promovente se le certifiquen, la legislación admite dos formas:

1. Ante el respectivo órgano jurisdiccional, regulado en los artículos 897 y siguientes del Código Procesal Civil. En este caso, lo que el petente presentaría es una copia certificada del juzgado de las declaraciones de los testigos.
2. La otra forma de efectuarse, es realizando la información para perpetua memoria ante Notario Público, de conformidad con el artículo 129 del Código Notarial, que otorga la competencia a los Notarios para tramitar informaciones de perpetua memoria. Lo que debería presentar es el testimonio extendido por el Notario ante el cual se realizó el procedimiento.

La Información Ad Perpetua Memoria sirve como prueba indiciaria, es decir se trata de una prueba más y debe ser valorada de acuerdo a la sana crítica, por lo que si se considera que no es suficiente o, no necesariamente es el medio para verificar los hechos deberá apreciarse con las demás pruebas aportadas.

En cuanto a los estudios realizados, cabe la posibilidad de que ante la insuficiencia de medios probatorios, se evalúen los conocimientos con la finalidad de tener la certeza del grado y ciclo que se pretende sea certificado.

Cordialmente,

SVR:jjj

Ci. Archivo/ Consecutivo