

REFERENCIA
RESPUESTA A OFICIO: DDC-1417-05-2018
CONSECUTIVO: 1398

DAJ-C-39-2019
7 marzo de del 2019

Señora
María Alexandra Ulate Espinoza
Directora
Dirección de Desarrollo Curricular

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Se atiende la solicitud de criterio técnico jurídico planteada en el oficio de cita.

I. Objeto de la consulta

Se solicita la emisión de criterio jurídico sobre la procedencia de certificar copias de compromiso de asistencia remitidos por funcionarios mediante correo electrónico, sin contar con los documentos originales.

II. Antecedentes

La consulta planteada por la Dirección de Desarrollo Curricular, es en razón de cumplir con lo petitionado por la Auditoría Interna, mediante el oficio AI-0175-18, según el cual

comunica el informe 07-18 denominado “DDC-IDP-FUNDEPREDI”, en el que emite la siguiente recomendación:

“...6. Realizar el envío inmediato de los compromisos de asistencia originales de aquellos funcionarios que por motivos injustificados reprobaron el curso, al Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP...”).

En virtud de que no se cuenta con los respectivos originales que les fueron solicitados, surge la interrogante de si es posible emitir la certificación de copias facilitadas por los funcionarios participantes vía correo electrónico, sin contar con los respectivos originales.

III. Análisis de fondo

Dentro del abanico de potestades que confiere el ordenamiento jurídico a la Administración se encuentra la potestad certificante, tema que ya fue abordado en el criterio DAJ-017-C-2016 del 17 de mayo del 2016, indicando:

“...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.¹

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".²

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.³ ..."

Por su parte, sobre este tema la Procuraduría General de la República mediante el dictamen C-187-2002 ha manifestado:

"...Partiendo de lo anterior, bien puede afirmarse entonces, que el acto de certificación no es ni más ni menos que una declaración de conocimiento con la finalidad de asegurar la verdad de lo que en él se contenga y que la Administración conoce. De suerte tal, que la Administración para emitir tales actos, recurre a datos que obran en sus archivos, y que por razones de seguridad e interés general, va a declarar que son ciertos. (...)

puede afirmarse que la potestad de emitir certificaciones constituye el ejercicio de una típica potestad de imperio, que se integra -como bien lo dijo la Procuraduría General en el dictamen C-053-94 – en el ámbito de las llamadas competencias externas de un determinado órgano administrativo...”

Ahora bien, sobre el acto administrativo de certificar, estas pueden emitirse como declaraciones de juicio o de conocimiento. A efecto de realizar la distinción entre ambas, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-099-2012, del 04 de mayo del 2012 indicó:

“...Ahora bien, de acuerdo con el contenido de lo certificado, las certificaciones pueden contener declaraciones de juicio o declaraciones de conocimiento. Sobre la distinción entre ambos contenidos, hemos señalado:

“Un certificado de buena conducta o un certificado médico encierran una declaración de juicio que supone, naturalmente, un previo conocimiento; por el contrario, cuando la certificación se limita a poner de manifiesto lo que existe en archivos preestablecidos, nos encontramos ante una certificación de conocimiento. El funcionario que expide una certificación relativa a un asiento registral, no emite una declaración de voluntad, sino de conocimiento, en cuanto que le consta la exactitud entre el documento y el registro. No ocurre lo mismo en las declaraciones de juicio que son aquellas que no se basan en archivos preestablecidos, sino en una serie de análisis o conocimientos previos que el agente lleva a cabo para formar su juicio.”
(GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, segunda edición, Tomo II, Vol. I, 1971, p.226).

Sobre las certificaciones de conocimiento que son las que interesan en la presente consulta, en el mismo dictamen agrega:

“... “El acto de certificación es una declaración de conocimiento con la finalidad de asegurar la verdad de lo que en él se contenga y que la Administración conoce. La Administración, para emitir estos actos, constituye unos datos que, por razones de seguridad jurídica e interés general, va a declarar son ciertos. Esta declaración la realiza mediante un acto administrativo de certificación en el que manifiesta ser verdad (real o formal) aquello que conoce y es objeto de dicho acto.” (GARCÍA-TREVIJANO, Op.cit., p. 226) (...)

De manera que el acto de certificación va precedido de otros actos previos sobre los cuales se constituye la base sobre la que se certifica. La Administración asegura la verdad de un hecho o situación, pero de manera limitada a exteriorizar aquello de lo que ya tiene constancia, pero lo hace basándose en algo objetivo u objetivable. (C-325-2011 del 22 de diciembre del 2011)...”

Con respecto a la normativa aplicable, la Ley General de la Administración Pública, mediante el artículo 65, inciso 2) establece:

“...La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario...”

Además, con relación a la forma en que se debe emitir la certificación de un expediente, el Código Procesal Contencioso Administrativo, en el artículo 51 indica:

“1) El expediente administrativo deberá aportarse, cuando así corresponda jurídicamente, mediante copia certificada, debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico. La Administración conservará el expediente original.

2) En la certificación del expediente administrativo deberá consignarse que corresponde a la totalidad de las piezas y los documentos que lo componen a la fecha de su expedición.”

Ahora bien, es importante tomar en consideración el tema de reconstrucción de expedientes, lo cual constituye un mecanismo de solución ante el extravío o deterioro de un expediente o documento público, en procura de brindar solución a un acontecimiento que claramente es responsabilidad de determinado funcionario y solidariamente de la Administración.

Al respecto, el Código Procesal Civil N° 9342, como norma supletoria, en el artículo 25 establece:

“ARTÍCULO 25.- Formación, reposición y publicidad de expedientes (...)

25.3 Reposición de actuaciones. Si se llegara a perder o a extraviar el expediente será repuesto inmediatamente y por cualquier medio a costa del culpable, quien pagará, además, los daños y perjuicios. Al efecto, el tribunal ordenará a las partes aportar copias de las piezas anteriormente presentadas. De ser necesario, se repondrán las pruebas indispensables para decidir con arreglo a derecho.

Cuando no exista copia o respaldo de las actuaciones perdidas o extraviadas, el tribunal ordenará que se repongan; para ello, practicará las actuaciones necesarias que determinen su preexistencia y contenido. Cuando la reposición no sea posible, si fuera indispensable, se mandará a repetir los actos prescribiendo, de acuerdo con las circunstancias, el modo de hacerlo.”

Asimismo, el tema ha sido abordado anteriormente por esta dependencia, por medio del criterio DAJ-100-C-2013 del 26 de noviembre del 2013, manifestando:

“...En cuanto a este punto, se debe hacer una división entre los posibles supuestos en que se puede dar la reconstrucción o corrección de los concentrados de notas:

En primer lugar, si existen documentos originales que permitan confrontar la información contenida en el concentrado de notas, y si se determina la existencia de errores o inconsistencias entre los documentos originales y los concentrados, en

aplicación del artículo 157 de la Ley General de Administración Pública, es posible corregir estos denominados errores de simple constatación existentes en los concentrados de notas.

“Artículo 157.-

En cualquier tiempo podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.”

*En segundo lugar, si por el contrario no existe documentación que permita reconstruir o corregir los errores presentes en un concentrado de notas, ha de aplicarse por interpretación y en ausencia de norma específica dentro de las normas de derecho público y de las emitidas por este mismo Ministerio, el artículo 142 del Código Procesal Civil, numeral que establece el procedimiento de reposición de expedientes.
(...)*

Sumado a lo anterior, el procedimiento de reposición de expedientes posee ciertas formalidades a considerar, como la publicación de comunicados en el diario oficial y en un diario de circulación nacional, convocando a los interesados para que se apersonen y aporten la documentación que tenga en su haber. Sobre lo anterior, resulta de interés lo dispuesto por la Procuraduría General de la República en su criterio N° C-144-2006 del 7 de abril de 2006.

“(…) es dable suponer que el procedimiento de reposición implique que el Concejo Municipal comunique la necesidad de realizar tal actuación, para lo cual deberá acudir necesariamente a una publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Igualmente, y aplicando el principio de razonabilidad, esa comunicación debería hacerse en un diario de circulación nacional. También es fácil entender que el contenido de esta comunicación lo sea el solicitar a quienes tengan copias de las actas debidamente aprobadas que, en un determinado plazo, las faciliten, con el fin de intentar reconstruir

la totalidad de los acuerdos adoptados en las sesiones que se hayan celebrado en un determinado período.(...)”

(...)

En tercer lugar, en el caso de que el procedimiento de reposición antes descrito no surta efectos o no aporte suficiente información para lograr la reconstrucción o corrección de los concentrados de notas, es dable recurrir en beneficio del administrado a la figura de la conservación del acto administrativo. Dicha figura, se encuentra regulada en el artículo 168 de la Ley General de Administración Pública y dispone que en caso de duda sobre la existencia o calificación e importancia de un vicio, se deberá aplicar la solución más favorable para la conservación del acto, en este caso, la conservación de los concentrados de notas.

“Artículo 168.-En caso de duda sobre la existencia o calificación e importancia del vicio deberá estarse a la consecuencia más favorable a la conservación del acto.”...”

A manera de sintetizar lo anteriormente acotado, el funcionario que de conformidad con la normativa tiene potestad para certificar, por medio de este acto acredita la verdad real o formal de algo que le consta, por lo tanto, tratándose de certificaciones de conocimiento, se debe tener la certeza de que la información es veraz, ya que en definitiva lo que se va a realizar es un refrendo de lo existente, dando fe por medio de la certificación de la veracidad de lo que se está emitiendo. De manera tal, que para emitir una certificación de la veracidad del contenido de un documento, se debe recurrir a los archivos y constatar con el original, así se puede emitir la certificación dando fe de lo que el documento indica, de otra forma, no sería posible certificar algo con el grado de certeza que se requiere; además se debe tomar en consideración lo que establece el Código Contencioso con respecto a la formalidad de la certificación.

Sin embargo, como fue indicado, en los casos en que se presenten situaciones en que no sea posible emitir la certificación en los términos establecidos anteriormente, porque no

se cuente con los documentos originales, ya sea por deterioro o pérdida de los mismos, existen mecanismos para proceder con la reposición del documento o información que fue extraviada o perdida, el cual fue desarrollado en el criterio inserto.

IV. Conclusión

En virtud de las consideraciones expuestas, queda claro que 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; siendo 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.

Sin embargo, para el caso en estudio y a raíz de lo expuesto, la consultante no podría certificar una copia sosteniendo que es documento fiel y exacto del original porque no lo tiene a la vista y no consta en los registros, es decir, puede certificar únicamente lo que le consta.

No obstante, existe el mecanismo de reposición de expedientes, el cual permite emitir la certificación pertinente, cumpliendo claro está, con las gestiones correspondientes para la reposición del documento o información que fue extraviada.

Cordialmente,

Mario Alberto López Benavides

Director