

San José, 10 de junio del 2021.
Criterio DJ-C-316-2021

Licenciada,
Silvia Navarro Romanini,
Secretaria General,
Corte Suprema de Justicia,
Poder Judicial,
S. D.

Estimada Señora:

Por este medio se procede a emitir criterio en relación con la consulta planteada por el Consejo Superior del Poder Judicial, así comunicado a esta Dirección Jurídica por la Secretaría General de la Corte mediante oficio **N°3496-2021** de fecha 22 de abril de 2021.

I. Antecedentes (la consulta)

Mediante el oficio N° 3496-2021 de fecha 22 de abril de 2021, se hace de conocimiento de esta Dirección lo establecido por el Consejo Superior, en el artículo XXXVI de la sesión número 31-2021 de fecha 20 de abril de 2021, que dispuso: “**e) Remitir consulta a la Dirección Jurídica a efecto de validar la pertinencia de la propuesta dada en el punto 3.4.1.1 de este informe en relación a la **posibilidad de autorizar a los puestos actuales de Profesional 1 para firmar certificaciones y constancias**, con base en lo establecido en los artículos 16 y 18 de la Ley 6723 del Registro y Archivos Judiciales. En línea con lo anterior, que **se analice si es posible legalmente autorizar a las jefaturas de las Administraciones Regionales para suscribir las certificaciones y constancias remitidas por el Archivo Judicial de forma electrónica**, en condiciones similares a las vigentes para las certificaciones de antecedentes penales (conocidas como “hojas de delincuencia”) que expide el Registro Judicial” (Resaltado no corresponde al original) (ver folios 96 y 97 del oficio 3496-2021).**

II. Criterio de esta Dirección Jurídica

De previo a la exposición del criterio, se considera oportuno recordar que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia en el artículo XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor consultante, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y pregunta que se plantea, sin que se prejuzgue sobre ningún caso concreto.

Es así como frente a la solicitud que se pronunciamiento, hay que recordar que la labor de la asesoría legal en materia de criterios jurídicos, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo, pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el abogado diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

En cuanto al tema en consulta, entiende esta Dirección que se consulta si a la luz de la separación del archivo del Registro Judicial y la implementación de puestos de “Coordinador de la Unidad de Selección y Eliminación de Documentos” que es puesto de Profesional 1, se les puede autorizar a esos puestos a emitir certificaciones en aplicación de lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la “Ley del Registro y Archivos Judiciales”. Además, se analice si es posible legalmente autorizar a las jefaturas de las Administraciones Regionales para suscribir las certificaciones y constancias remitidas por el Archivo Judicial de forma electrónica.

La propuesta del Departamento de Planificación

En un informe de la Dirección de Planificación sin número y de fecha 08 de marzo de 2021, en el punto **“3.4.1.1.- Funciones descritas por la servidora González Carrillo”**, folios 38 a 40 del oficio 3496-2021, se consignaba lo siguiente:

“De ellas, la elaboración de las certificaciones y constancias es la actividad que le consume mayor tiempo, las cuales estimó que le implican destinar aproximadamente las tres cuartas partes (75%) de su jornada laboral.

Adicional a lo anterior, la citada servidora manifestó que no lleva el control de los activos asignados al Archivo Judicial, no tramita solicitudes de capacitación, no participa en reuniones, no asiste a las sesiones de Consejo Consultivo, y tampoco lleva la agenda de la Jefatura o de los coordinadores de unidad. Llama la atención que no ejecute estas labores ya que le corresponden al puesto de Secretaria 1 según el Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Dirección de Gestión Humana, donde se establece que el propósito de ese puesto implica *“Ejecutar labores variadas de secretariado que implican proporcionar apoyo a funcionarios del área funcional técnico-administrativa”*.

Al respecto, comentó que entre el 80% y 90% de sus labores se concentran en la confección de certificaciones y constancias. Asimismo, mencionó que esos documentos sólo los firman la jefatura y la secretaria, ya que los coordinadores de unidad no están autorizados de forma expresa en la Ley del Archivo.

En ese sentido, se revisó el contenido de la referida normativa (Ley 6723 del Registro y Archivos Judiciales), donde se establece:

“Artículo 16.- Las certificaciones que expida el Registro serán firmadas por el jefe y por el secretario, conforme lo regule el Consejo Superior. Cuando se trate de solicitudes de personas o entidades autorizadas que residan o tengan su sede en zonas alejadas de San José, el Consejo Superior podrá autorizar al jefe de las oficinas administrativas, que previamente designe por acuerdo firme, a suscribir las certificaciones de antecedentes penales y de obligados alimentarios que por vía electrónica les remita el Registro Judicial.

Artículo 18.- La Sección de Archivo tendrá las siguientes funciones:

...6. *Extender certificaciones y constancias de piezas de expedientes, o documentos archivados, cuando proceda conforme a las normas de la*

presente ley.". (EL SUBRAYADO NO ES DEL ORIGINAL).

Dado que la normativa de cita fue concebida cuando coexistían ambas dependencias, se infiere que los mismos alcances se mantienen para el Archivo Judicial luego de su separación del Registro Judicial. Con la separación se incorporó la figura del Profesional 1 "Coordinador de Unidad de Selección y Eliminación de Documentos", **por lo que se estima que la Jefatura podría gestionar ante el Consejo Superior que igualmente se autorice a los puestos actuales de Profesional 1 para firmar certificaciones y constancias, y así la Secretaria 1 tendría una menor participación en esas responsabilidades y se procuraría dedicar más tiempo a las labores propias según el perfil competencial del puesto de Secretaria 1.**

Al combinar los contenidos de ambos artículos transcritos se establece la posibilidad de solicitar al Consejo Superior que autorice a las jefaturas de las oficinas administrativas (como las Administraciones Regionales) a suscribir las certificaciones y constancias remitidas por el Archivo Judicial de forma electrónica, cuando se trate de solicitudes de personas usuarias o instituciones de zonas alejadas de su asiento actual (San Joaquín de Flores), en condiciones similares a las vigentes para las certificaciones de antecedentes penales (conocidas como "hojas de delincuencia") que expide el Registro Judicial.

Lo anterior necesariamente deberá someterse a consulta de la Dirección Jurídica, para validar la pertinencia de avalar esas propuestas en el marco de la normativa aquí descrita."

Es decir, la Dirección de Planificación propone que se autorice a los puestos de profesional 1 del Archivo Judicial para que puedan emitir certificaciones.

Potestad certificadora

Una certificación es un acto administrativo por el cual la Administración reconoce la existencia de un hecho y, como regla general, solo tienen competencia para emitir una certificación quien tomó la decisión que se certificará o la persona secretaria de esa oficina. Dice el artículo 65.2 de la Ley General de la Administración Pública **"2. La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al**

órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario". (Resaltado no corresponde al original)

Sin embargo, para el caso del Archivo Judicial, hay que establecer que la **"Ley del Registro y Archivos Judiciales"**¹ establece que:

"Artículo 14.- Toda certificación deberá solicitarse por escrito y sólo podrá ser hecha por el jefe de la Oficina o por su secretario. (...)" (El subrayado no es del original)

(...)

***Artículo 16.-** Las certificaciones que expida el Registro serán firmadas por el jefe y por el secretario, conforme lo regule el Consejo Superior. Cuando se trate de solicitudes de personas o entidades autorizadas que residan o tengan su sede en zonas alejadas de San José, el Consejo Superior **podrá autorizar al jefe de las oficinas administrativas,** que previamente designe por acuerdo firme, a suscribir las certificaciones de antecedentes penales y de obligados alimentarios que por vía electrónica les remita el Registro Judicial." (El resaltado no es del original)*

*"**Artículo 17.-** El Archivo Judicial funcionará bajo la misma jefatura del Registro Judicial y constituirá una sola dependencia junto con este, mientras el Consejo Superior no disponga lo contrario." (El subrayado no es del original)."*

Por lo anterior, como regla general establecida en ley especial, es claro que en el Archivo Judicial poseen potestad certificadora la Jefatura del Archivo y la persona secretaria de esa oficina.

Ahora bien, la autorización derivada que establece el artículo 16 de la ley supra transcrita, permite que la jefatura habilite -que es prácticamente una delegación de funciones- a jefes de oficinas administrativas regionales para que emitan certificaciones pero para dos casos específicos relacionados con el Registro Judicial

¹ Ley 6723 del 10 de marzo de 1982.

de Delincuencia y no con el Archivo Judicial, a saber: las certificaciones de antecedentes penales y las certificaciones de obligados alimentarios.

Del marco jurídico legal especial supra transcrito queda claro que se podría delegar la competencia certificadora a jefaturas administrativas regionales de zonas alejadas de San José (requisito geográfico) y solo para dos actos específicos: certificaciones de antecedentes penales y las certificaciones de obligados alimentarios, porque debe recordarse que no se puede interpretar una competencia extensiva más allá de lo establecido en la ley.

Por lo anterior, puede afirmarse con toda certeza que poseen potestad certificadora en el Archivo Judicial las jefaturas y la persona secretaria de esa dependencia.

En relación con la consulta relativa a que *“se analice si es posible legalmente autorizar a las jefaturas de las Administraciones Regionales para suscribir las certificaciones y constancias remitidas por el Archivo **Judicial de forma electrónica, en condiciones similares a las vigentes para las certificaciones de antecedentes penales (conocidas como “hojas de delincuencia”) que expide el Registro Judicial**”*, hay que aclarar que conforme lo dicho hasta ahora y la regla general establecida en el artículo 65.2 de la Ley General de Archivo y la Ley de Archivo, solo las jefaturas del Archivo Judicial son quienes tienen potestad certificadora de lo custodiado por el Archivo Judicial.

La competencia que otorga potestad certificadora a la jefatura del Archivo Judicial no puede interpretarse extensivamente a las jefaturas de otras oficinas administrativas, eso sería abiertamente ilegal.

Por lo anterior, sobre la base del bloque de legalidad aplicable, es improcedente que a las jefaturas de las Administraciones Regionales o de alguna otra dependencia administrativa, se les reconozca de forma directa la potestad certificadora de lo custodiado por el Archivo Judicial, precisamente, porque esas

otras jefaturas de otras oficinas que no son el Archivo Judicial no poseen el control y conocimiento pleno del contenido y alcances de lo que se custodia.²

¿Los puestos de Coordinación de Unidad de Selección y Eliminación de Documentos son jefaturas para los efectos de reconocerles potestad certificadora?

En el campo legal y muy especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo, se utiliza lo que denominamos lenguaje técnico, en donde se les asignan a las palabras del mismo idioma común, un significado convencionalmente aceptado en el ámbito jurídico, precisamente, porque el derecho usa como herramienta el idioma.

De ahí que es muy importante el cómo se llame a las cosas, la nomenclatura que se utiliza y frente a eso cabe la pregunta: ¿es lo mismo jefatura que coordinación?

Llegados a este punto, hay que hacer una diferenciación entre dos tipos de relaciones que se pueden dar en el ámbito público entre entes, que son la relación jerárquica y la relación de dirección.

Hablamos de “relación jerárquica” cuando exista la posibilidad de girar instrucciones u órdenes a un órgano o funcionario que se considere inferior o subordinado y esta es la relación típica que existe entre las instituciones públicas (artículos 101 y 102 de la Ley General de la Administración Pública).

Cuando se está ante la presencia de una relación en la que no existe jerarquía o mando, entramos en el espacio de la denominada “relación de dirección”, con la finalidad de poder tener un ejercicio sistematizado u ordenado de la acción pública, en función del interés público (artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública).

² Eso sería tanto como pretender que una oficina de sanidad y limpieza ambiental, certifique el contenido del depósito de armas de fuego de una dependencia pública, eso es inadmisibles porque no es su competencia, ni pueden poseer el conocimiento pleno de lo custodiado en la armería.

Cuando se emite una directriz, se está fijando una aspiración, una meta, a través de un lineamiento o criterio orientador general que permite al ente receptor de esa directiva, valorar la forma en que podría implementarla o, de manera razonada, no implementarla.

En términos de doctrina puede decirse que *“La potestad de impartir directrices es, en primer lugar, radicalmente diferente de la de dar órdenes; así como no puede confundirse con la contralor, tampoco puede equipararse a la potestad común de mando (...) La directriz es una imposición de menor intensidad vinculante. La doctrina es unánime en que la directriz se limita normalmente a fijar fines o metas, no en relación con una conducta concreta, sino en relación con un lapso de administración (...). Fue ROMANO. El primero que incluyó la directriz en el género de las leyes llamadas directivas, entendidas como aquellas que dan “máximos, consejos, instrucciones, admonimientos, programas: en otros términos, normas que no son en sí y por sí obligatorias, si bien a las mismas se acompañe, como elemento adicional, la obligación, no de observarlas sino de tenerlas presentes y de no incumplirlas sin un motivo plausible” (Principii di Diritto Costituzionale Generale, pág.84)”. A partir de entonces y dada la enorme autoridad de ROMANO, se estimó no vinculantes las directrices”*.³

Cuando se emite una directriz, se está fijando una aspiración, una meta, a través de un lineamiento o criterio orientador general que permite al ente receptor de esa directiva, valorar la forma en que podría implementarla o, de manera razonada, no implementarla.

Como podrá inferirse, una jefatura implica el ejercicio de un puesto sobre el cual no solo puede, sino debe coordinar la función de sus subordinados, así como también que posee potestad disciplinaria sobre ellos, lo que da un control absoluto de la actividad y, en correspondencia, se le exige a la jefatura la responsabilidad en eligiendo e in vigilando (artículos 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública).

Entre tanto, una Coordinación no implica que la persona Coordinadora esté en una posición de superioridad respecto de las personas coordinadas, sino que

³ Ortiz Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. San. José, Costa Rica. Editorial Stradtman, 1998 (p. 332-335).

implica una función entre pares -iguales- por medio de la cual, se trata de ordenar y organizar el ejercicio de una actividad, para lo cual, la persona Coordinadora emite directrices y bajo ninguna circunstancia, posee potestad disciplinaria sobre sus compañeras y compañeros subordinados.⁴

En otras palabras, un puesto de jefatura y uno de coordinación, son distintos y no es admisible la interpretación extensiva de la ley para que se equipare una jefatura a una coordinación.

Así las cosas, esta Dirección Jurídica no puede admitir la equiparación propuesta de que las coordinaciones se asimilen a jefaturas, para efectos de emitir certificaciones. A mayor abundamiento y ante las manifestaciones contenidas en el documento de la Dirección de Planificación, desde un punto de vista jurídico, incluso desde la regla general sobre la potestad certificadora establecida en la Ley General de la Administración Pública y por la ley especial que regula la creación y funcionamiento del Archivo Judicial, no se encuentra inconveniente alguno para que la secretaria de esa oficina pueda emitir las certificaciones correspondientes.

¿Delegación de potestades?

Frente a este marco jurídico específico, cabe la pregunta, ¿pueden los puestos Profesionales 1 en el cargo denominado “Coordinador de Unidad de Selección y Eliminación de Documentos”, recibir por la figura genérica de la delegación administrativa la competencia para emitir las certificaciones del Archivo Judicial?.⁵

En materia de Derecho Administrativo existe la figura de la delegación, a través de la cual el órgano competente para actuar y decidir en un tema concreto, podría delegar en su inmediato inferior la toma de decisiones (artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública) o la firma de los actos (artículo 92 de la Ley

⁴ Incluso, la remuneración ha de ser distinta, porque la Coordinación posee menos responsabilidades que una jefatura y así en tesis de principio, en protección del erario público, no puede reconocerse el mismo salario a una persona coordinadora que a una persona jefa, porque no realizan el mismo trabajo ni tienen el mismo nivel de responsabilidades, ante todo, tomando en cuenta el principio constitucional de que a igual trabajo, igual salario y, ergo, a desigual trabajo, desigual salario (artículo 57 de la Constitución Política).

⁵ Que es distinto a lo establecido en el artículo 16 de la Ley del Registro y Archivos Judiciales, porque esa es específica para dos aspectos concretos ajenos al Archivo Judicial.

General de la Administración Pública), ya sea para un acto concreto o para un tipo de actos determinado.

A mayor abundamiento, es oportuno tener presente que **la decisión de si delega o no la emisión y firma de certificaciones del Archivo Judicial**, es exclusiva de la Jefatura respectiva y que si decide delegar la emisión y firma de certificaciones, no enerva la responsabilidad de vigilancia sobre el órgano delegado (artículo 92 de la Ley General de la Administración Pública).

Si se delegara la potestad de emitir la certificación **para un acto concreto**, se hará por escrito (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública), pero si lo que se quisiera es delegar la potestad de emitir todas las certificaciones que se soliciten (un tipo de actos), entonces, ese acto de delegación deberá ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta y a partir de la publicación, podrá entenderse efectivamente delegada esa competencia (artículo 89.4 de la Ley General de la Administración Pública).

Hay que aclarar que solo la jefatura podría delegar esa potestad certificadora en los coordinadores por dos razones: porque se la puede delegar a sus subordinados (artículo 89.1 de la Ley General de la Administración Pública)⁶ y porque no se considera que sean una competencia esencial del puesto de jefatura (artículo 90 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública).

En cualquier momento el órgano delegante (la jefatura) puede revocar la delegación otorgada y debe tener muy presente **el órgano delegante que será responsable por cualquier error o daño que se irroque por la conducta del delegado**, toda vez que posee la obligación de vigilar el adecuado cumplimiento de la persona delegada (artículo 92 de la Ley General de la Administración Pública).

La delegación podría ser una alternativa a valorar por parte de la jefatura del Archivo Judicial.

Por último, se reitera que la competencia para valorar y decidir lo pertinente en relación con la inquietud planteada en el oficio base de la consulta, corresponde,

⁶ Obviamente, los coordinadores no son subordinados de la secretaria de la oficina.

en forma exclusiva y excluyente, a la autoridad superior consultante de conformidad con el bloque de legalidad aplicable.

III. Conclusiones y recomendaciones

Con base en todo lo expuesto, se puede concluir que:

1. En el **Archivo Judicial** poseen potestad certificadora la **Jefatura del Archivo y la persona secretaria** de esa oficina (artículos 65. 2 de la Ley General de la Administración Pública y artículos 14 y 17 de la Ley del Registro y Archivos Judiciales).
2. La competencia que otorga potestad certificadora a la jefatura del Archivo Judicial **no puede interpretarse extensivamente** a las jefaturas de otras oficinas administrativas, incluyendo las jefaturas de las Administraciones Regionales, eso sería abiertamente ilegal.
3. **La autorización del Consejo Superior** aludida en el artículo 16 de la Ley del Registro y Archivos Judiciales, **es solo para el caso del Registro Judicial** y no para el caso del Archivo Judicial, por la especificidad de la disposición legal ahí regulada.
4. Un **puesto de jefatura** (relación de jerarquía) y **uno de coordinación** (relación de dirección), **son distintos** y no es admisible la interpretación extensiva de la ley para que se equipare una jefatura a una coordinación para efectos de reconocerle potestad certificadora.
5. Desde un punto de vista jurídico, incluso desde la regla general sobre la potestad certificadora establecida en la Ley General de la Administración Pública y por la ley especial que regula la creación y funcionamiento del Archivo Judicial, **no se encuentra inconveniente alguno para que secretaria de esa oficina pueda emitir las certificaciones correspondientes.**
6. **La Jefatura del Archivo Judicial** podría **delegar esa potestad certificadora** en los coordinadores por dos razones: porque se la puede delegar a sus subordinados (artículo 89.1 de la Ley General de la Administración Pública) y porque no se considera que sean una competencia

esencial del puesto de jefatura (artículo 90 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública).

7. El Consejo Superior sólo puede autorizar a los jefes de las oficinas administrativas desconcentradas a suscribir las certificaciones de antecedentes penales y de obligados alimentarios.
8. La utilización de la figura genérica de la **delegación administrativa** de la potestad certificadora **podría ser una alternativa a valorar**, exclusivamente, por parte de la Jefatura del Archivo Judicial.
9. Si **se delegara** la potestad de emitir la certificación **para un acto concreto**, se hará por escrito; si lo que se pretende es delegar la potestad de emitir todas las certificaciones que se soliciten (un tipo de actos), entonces, ese acto de delegación deberá ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta y a partir de la publicación, podrá entenderse efectivamente delegada esa competencia.
10. **El órgano delegante que será responsable por cualquier error o daño que se irroque por la conducta del delegado**, toda vez que posee la obligación de vigilar el adecuado cumplimiento de la persona delegada.
11. Por último, se reitera que la competencia para valorar y decidir lo pertinente en relación con la inquietud planteada en el oficio base de la consulta, corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la autoridad superior consultante de conformidad con el bloque de legalidad aplicable.

Advertencias:

El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.

El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la unidad requirente del mismo, mediante el oficio N° 3496-2021 de 22 de abril del 2021 de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.

Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto de este, deberá ser realizado previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.

No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscribientes, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.

El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

Respetuosamente,

M. Sc. Argili Gómez Siu
Subdirectora Jurídica a. i.

M. Sc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico a. i.

Elaborado por:

M. Sc. Berny Solano Solano, Abogado.

Con adiciones de los suscribientes.

Ref. 493-2021