

San José, 26 de febrero del 2021

DJ-AJ-C-101-2021

Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia
S. D.

Estimada señora:

En atención al oficio No.9353-2020 del 07 de octubre del 2020, suscrito por el señor Kenneth Aguilar Hernández, Prosecretario General interino, el cual consulta sobre la posibilidad de que las personas facilitadoras realicen una serie de funciones específicas, se emite el presente criterio.

I. Antecedentes:

Mediante el oficio No.9353-2020 del 07 de octubre del 2020, se transcribió el acuerdo del **Consejo Superior** del Poder Judicial, tomado en la sesión No.91-2020 del 17 de septiembre del 2020, artículo LII, el cual señala lo siguiente:

- El magistrado Román Solís Zelaya y la máster Ingrid Bermúdez Vindas, Presidente y Directora Ejecutiva interina de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), mediante el oficio No.191-Conamaj del 9 de septiembre del 2020, solicitaron lo siguiente:

“(...) Conamaj lidera la implementación del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (...)”

Entre las acciones que realizan las personas facilitadoras en sus comunidades, se encuentra la mediación de conflictos menores, la organización de charlas en sus comunidades sobre temas relacionados con justicia, orientación sobre trámites judiciales, acompañamientos, entre otras. No obstante, debido su cercanía con la institución y la legitimidad que reciben por parte de sus

vecinos y vecinas, ha surgido la consulta sobre la posibilidad de realizar otros trámites.

Por esta razón, nos permitimos mediante el presente, solicitarle a este Consejo **se valore la posibilidad de autorizar a las personas facilitadoras judiciales para que retiren certificaciones de antecedentes penales y de pensiones alimentarias de sus vecinos y vecinas, previa autorización, en atención al artículo 13, inciso p) de la Ley de Registro y Archivos Judiciales.**” (Énfasis suplido).

- Después de esgrimir una serie de argumentos sobre los cuales se fundamentó la solicitud, se propuso un procedimiento específico para autorizar a las personas facilitadoras judiciales para realizar dicha gestión:

“Procedimiento

- Las personas facilitadoras judiciales que se apersonen a un juzgado a retirar certificaciones de antecedentes penales o pensiones alimentarias deberán estar debidamente identificadas con su chaleco y carné. Conamaj y las administraciones regionales, se asegurarán de que todas las personas facilitadoras cuenten con la indumentaria debida.

- Las personas facilitadoras judiciales deben contar con autorización expresa de la persona interesada para retirar la certificación de antecedentes penales o de pensión alimentaria, así como una copia del documento de identidad de la persona interesada. Esta copia puede entregarse por medios tecnológicos de acuerdo con las facultades de cada persona (...).

Por lo anterior, se acordó solicitar a esta Dirección Jurídica un criterio respecto a la solicitud del magistrado Solís Zelaya y la máster Bermúdez Vindas, presentada mediante el oficio No.191-Conamaj-2020 del 9 de septiembre del 2020.

II. Análisis:

El derecho humano de acceso a la justicia está garantizado en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos que ha aprobado Costa Rica. En este sentido, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** estipula en el artículo 8, que *“toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare*

contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (énfasis suplido). De igual forma, esta norma internacional dispone en el artículo 10 que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones (énfasis suplido)”.

Aunado a lo anterior, es el Poder Judicial quien tiene la competencia jurisdiccional o el poder estatal de resolver los conflictos a él sometidos de manera exclusiva de acuerdo con lo dispuesto en la **Constitución Política** en el artículo 152, que literalmente indica “*El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley*”; en el ejercicio de su cometido, **las competencias de este Poder de la República, son indelegables** (artículo 9 de la **Constitución Política**).

En consecuencia, tiene la obligación de materializar el derecho de acceso a la justicia de las personas ciudadanas, respondiendo al mandato del artículo 41, también de la **Carta Magna** que dispone: “*Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes*”.

Sobre el derecho de acceso a la justicia, la **Reglas de Brasilia** aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en el 2008, se constituyeron con el objetivo de garantizar a las personas en condición de vulnerabilidad, un acceso efectivo a la justicia sin discriminación, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial¹.

Aunado a lo anterior, y como parte de los esfuerzos institucionales para garantizar el acceso a la justicia de las poblaciones vulnerables y de acuerdo con

¹Secretaría Permanente Cumbre Judicial Iberoamericana, “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, Sección 1ª.-Finalidad.

la **Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Naciones Unidas**, se inició la implementación del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales, provisto en varios países de Latinoamérica por el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la Organización de Estados Americanos (PIFJ-OEA).

El servicio que brindan las **personas facilitadoras judiciales** fue declarado por la Corte Plena en la sesión N° 4-13, celebrada el 4 de febrero de 2013, artículo XXVIII. Estas personas brindan un servicio respaldado por el Poder Judicial de Costa Rica, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj), y una Comisión Interinstitucional encargada de su seguimiento. Estas personas **son voluntarias** y trabajan de la mano con las judicaturas locales, promoviendo la paz social y las buenas relaciones en sus comunidades, que los eligieron en asambleas públicas y democráticas².

De acuerdo con las **Directrices Generales del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Luis Paulino Mora Mora**, contenidas en la **Circular de Corte Plena No.29-2015**, las funciones principales de las personas facilitadoras judiciales son las siguientes:

- a.- Realizar los trámites que les encargan el juez o la jueza correspondiente, apoyándole en las actividades y diligencias propias de su función.
- b.- Dar orientación, información, asesoría o consejos en temas jurídicos y/o administrativos a las personas que se lo solicitan.
- c.- Facilitar el acuerdo entre las partes a través de mediaciones, asesoramiento de personas y actuar como amigables componedores, todo ello en el marco de las leyes.
- d.- Proporcionar información jurídica y cívica a la población mediante charlas, facilitando a la ciudadanía el conocimiento de los derechos y obligaciones, prohibiciones, valores, principios y garantías contenidas en la Constitución Política de la República de Costa Rica, demás leyes y reglamentos.
- e.- Remitir casos o informar situaciones a la autoridad judicial que no pueden resolver por falta de voluntad de una de las partes o porque la ley lo prohíbe, siempre que una de las partes así lo solicite.
- g.- Fomentar la educación legal popular mediante charlas sobre diferentes temas de interés”.

²CONAMAJ, “Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Luis Paulino Mora Mora”. Disponible en: <https://www.conamaj.go.cr/index.php/areas-trabajo/facilitadores>

En este caso concreto se solicitó la valoración de la posibilidad de autorizar a las personas facilitadoras judiciales para que retiren certificaciones de antecedentes penales y de pensiones alimentarias de sus vecinos y vecinas, previa autorización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 inciso p) de la **Ley de Registro y Archivos Judiciales**.

Sobre lo anterior, cabe recordar que las certificaciones de antecedentes penales son documentos expedidos por el Registro Judicial, donde consta el historial de causas penales de una persona. De acuerdo con el artículo 13 de la **Ley del Registro y Archivos Judiciales**:

“Artículo 13.- El Registro expedirá certificaciones de juzgamientos solamente en los siguientes casos y para los fines propios de cada institución que las solicite:

a) A los tribunales de justicia.

(...)

ñ) A las personas interesadas para fines laborales.

o) A las entidades autorizadas por leyes especiales.

p) Cuando así lo disponga el Consejo Superior.

q) A solicitud de los interesados, el Registro también expedirá certificaciones del índice de obligados de pensiones alimentarias" (énfasis suplido).

Por su parte, las certificaciones de pensiones alimentarias son los documentos que hacen constar que una persona tiene en trámite un proceso de pensiones alimentarias, y son expedidas por el Registro Judicial del Poder Judicial, de acuerdo con lo aprobado por el **Consejo Superior** mediante la **sesión No.45-05** del 14 de junio del 2005, artículo LI³. En ambos casos, las certificaciones pueden ser solicitadas por personas mayores de edad si cuentan con su documento de identidad vigente y en buen estado. El retiro de estos

³Poder Judicial, “Certificaciones de pensiones alimentarias en provincia”. Disponible en: https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol30/noticias_judiciales/notjud010.htm

documentos puede ser personal o por medio de otra persona que presente una autorización autenticada por un abogado o abogada y copia del documento de identidad de la persona solicitante.

Para ambos casos, la necesidad de que se acredite la voluntad de la persona que autoriza a otra para que actúe a su nombre en un trámite administrativo se observa en el artículo 283 de la **Ley General de la Administración Pública** que dispone: *“El poder del administrado podrá constituirse por los medios del derecho común y, además, por simple carta autenticada por un abogado, que podrá ser el mismo apoderado, o por la autoridad de policía del lugar de otorgamiento”*⁴, de manera que se considera una autenticación válida, la otorgada tanto por un abogado como por la autoridad de policía del lugar del otorgamiento.

Sobre el tema de estudio es necesario mencionar que, mediante el criterio **No. DJ-C-120-2020** del 24 de marzo del 2020, esta Dirección Jurídica desarrolló la viabilidad legal de acciones que pueden llevar a cabo las personas facilitadoras judiciales en el marco de sus actuaciones. Dentro de las preguntas hechas por el órgano consultante, se encontró la siguiente:

“3.- ¿Pueden las personas facilitadoras judiciales, tomando en cuenta las largas distancias que hay que recorrer en algunas comunidades rurales del país, donde el acceso al transporte público es muy limitado; colaborar con las personas de su comunidad para retirar de los juzgados u otras instancias, certificaciones o documentos, como la hoja de delincuencia o la certificación de pensiones alimentarias, entre otros, de otras personas, previa autorización de la persona interesada?” (énfasis suplido).

A dicha pregunta, este órgano asesor contestó:

⁴Así mismo, se puede observar el artículo 20.3 del **Código Procesal Civil** vigente que dispone: *“Las partes podrán actuar en el proceso por medio de apoderado judicial. El poder especial judicial podrá ser otorgado mediante simple escrito y la firma del poderdante deberá ser autenticada por un abogado distinto del apoderado”*.

“Respuesta: Aquí hay que hacer una distinción importante. **Cualquier persona que haya recibido una autorización expresa o poder formal de representación, en tesis de principio, podría retirar documentación en nombre de su representada.**”

Empero, por su condición de persona facilitadora judicial, per se, no posee ninguna “autoridad” especial para actuar en nombre de otra persona y si le otorgaran alguna autorización por parte de alguna persona para que retire la hoja de delincuencia o la certificación de pensiones alimentarias, lo sería como aplicación del ordenamiento jurídico general y nunca por la función de “facilitación judicial”.

La persona que autoriza a otra para que actúe en su nombre, asume el riesgo de lo que haga su representante con el poder o autorización que le ha otorgado, lo que incluye el conocimiento y manejo de la documentación que reciba en su nombre.

De conformidad con lo anterior, **el o la facilitadora actuaría a nombre y por cuenta del administrado, no de la Administración**” (énfasis suplido).

Se desprende entonces que, las personas facilitadoras judiciales brindan un **servicio voluntario** al Poder Judicial en sus respectivas comunidades, y que además, tienen una serie de funciones definidas en las Directrices Generales del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Luis Paulino Mora Mora; pero éstas no ostentan una investidura de persona funcionaria judicial regular, sino, son apoderadas por las personas de las comunidades para que realicen ciertos trámites judiciales específicos.

Aunando, este órgano asesor estima conveniente mencionar que, según el Principio de Coordinación Interinstitucional contenido en el artículo 8 de la **Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**, las entidades u órganos de la Administración Pública, que para resolver requieran fotocopias, constancias, certificaciones o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta la obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado, lo anterior con el fin de que se analice la posibilidad de que entre entes públicos se suministren la información sin que sea necesaria la intermediación del facilitador o se implementen mecanismos de mayor accesibilidad en el mismo sentido a las poblaciones rurales.

En consecuencia, esta Dirección Jurídica reitera el criterio **No. DJ-C-120-2020** de previo mencionado, por cuanto las personas facilitadoras judiciales tienen una labor de acompañamiento y asesoría en temas judiciales o administrativos, permitiendo y facilitando el acceso a la justicia de la población vulnerable; sin embargo, aunque no por ello posean una investidura de funcionarias regulares ni en ellas se delegue la disposición constitucional de ejercer el Poder Judicial, sí es legalmente posible llevar a cabo el procedimiento propuesto en el oficio No.191-Conamaj, transcrito en los antecedentes del presente criterio, en el entendido de que las personas facilitadoras actuarían a nombre y por cuenta de los administrados y no de la Administración.

Por lo anterior, de acuerdo con el **Principio de Legalidad Administrativa** que vincula las actuaciones del Estado y que obliga a que éste actúe sometido a lo establecido por el ordenamiento jurídico y no de acuerdo con la voluntad de las personas (artículos 11 de la **Constitución Política** y 11 de la **Ley General de la Administración Pública**), las personas facilitadoras judiciales sí podrían actuar a nombre y por cuenta de las personas usuarias, previa autorización de las mismas, para el retiro de hojas de antecedentes penales y de pensiones alimentarias, en estricta aplicación del ordenamiento jurídico general y no por las funciones ejercidas como facilitadores o facilitadoras judiciales per se, aún y cuando dicha condición podría tener implícita una actuación amparada al principio de confianza legítima.

Finalmente, cabe señalar que a la **Dirección Jurídica** únicamente le corresponde analizar la **legalidad de las consultas**, pues los aspectos de oportunidad y conveniencia corresponde valorarlos al órgano que conoce y toma la decisión administrativa; de manera que, es el órgano decisor quien debe apreciar el **interés público** que pueda tener para la Institución en los casos como el analizado, donde debe considerarse *“en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia”* (énfasis suplido), de acuerdo con el artículo 113 inciso 3) de la **Ley General de la Administración Pública**.

III. Conclusiones:

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9, 11, 41 y 152 de la Constitución Política; 11, 113, 115, 116 y 283 de la Ley General de la Administración Pública; artículo 13 inciso p) de la Ley de Registro y Archivos Judiciales, y las Reglas de Brasilia, se concluye lo siguiente:

1. Las **personas facilitadoras judiciales** son voluntarias que buscan promover el derecho de acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad y a su vez colaborar con la paz social y buenas relaciones en sus comunidades. El servicio de estas personas es respaldado por el Poder Judicial, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj) y una Comisión Interinstitucional que se encarga de su seguimiento. De igual forma, este programa observa los compromisos asumidos en las **Reglas de Brasilia** del 2008.
2. Las certificaciones de antecedentes penales y de pensiones alimentarias son expedidas por el Registro Judicial, de acuerdo con el artículo 13 de **la Ley del Registro y Archivo Judiciales**, y el retiro de estas puede ser personal o por medio de otra persona que presente una autorización autenticada por un abogado o abogada, o bien la autoridad de policía del lugar del otorgamiento de acuerdo con el artículo 283 de la Ley General de la Administración Pública y la copia del documento de identidad de la persona solicitante.
3. Recomendamos establecer coordinaciones locales con las respectivas autoridades de policía, a efecto de que sea ante ellas que se pueda dar la “autenticación” de las autorizaciones de las personas usuarias y faciliten las gestiones respectivas.
4. Las personas facilitadoras judiciales no poseen autoridad especial por su labor de “facilitación judicial”, de manera que pueden actuar a nombre de una persona usuaria si esta les autoriza por escrito el retiro de la hoja de delincuencia o la certificación de pensión alimentaria. Este trámite lo realizaría la persona facilitadora judicial a nombre y por cuenta del administrado y no de la Administración, en estricto apego al ordenamiento jurídico general. En este sentido, priva el elemento de voluntariedad del administrado y no tanto la función *per se* de las personas facilitadoras.

5. Por lo anterior y en atención al caso concreto, esta Dirección Jurídica estima que **sí es legalmente posible llevar a cabo el procedimiento propuesto en el oficio No.191-Conamaj**, transcrito en los antecedentes del presente criterio, en el entendido de que las personas facilitadoras actuarían a nombre y por cuenta de los administrados y no de la Administración.
6. Recomendamos a futuro, valorar modificar el marco normativo a efecto de que se contemple la figura de la persona facilitadora a nivel legal y se de sustento a dicha figura jurídica, toda vez que implica un importante cambio en el paradigma de justicia y flexibiliza y garantiza el acceso a los servicios a poblaciones vulnerables por condiciones socio económicas o geográficas.
7. No obstante lo anterior, corresponde al órgano administrativo decisor, valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia, así como apreciar el interés público que puedan tener casos como el analizado para la Institución y en el entendido de que las relaciones jurídicas subjetivas que puedan presentarse, serían entre dos sujetos de derecho privado, mas al amparo de un programa institucional, creado para el cumplimiento de los fines públicos y que generaría una confianza legítima en la actuación de la persona facilitadora.

De esta forma se deja rendido el criterio solicitado.

*Elaborado por
Laura Quesada Soto
Área de Análisis Jurídico*

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 mediante el oficio No.9353-2020, del 7 de octubre del 2020, suscrito por la Secretaría General de la Corte. Por lo anterior, no le corresponde a este órgano asesor 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 criterio.

•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.

Atentamente,

Lic. Manuel Araya Zúñiga
Coordinador a. i. Área de Análisis Jurídico

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

Ref: 1509-2020
lqs