



La emisión de las certificaciones municipales

Rama del Derecho: Derecho Municipal.	Descriptor: Municipalidad.
Palabras Clave: Deber del Secretario Municipal, Emisión de certificaciones, Municipalidad.	
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 28/03/2014.

El presente documento contiene criterios de la Procuraduría General de la República sobre el deber del secretario, asignado en el artículo 53 inciso C del Código Municipal, en el cual se indica este deber del funcionario municipal.

Contenido

NORMATIVA	1
Deberes del Secretario	1
CRITERIOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2
1. Opinión Jurídica: 133-J del 23/09/2002	2
2. Dictamen: 098 del 09/05/2000	7
3. Dictamen: 062 del 28/02/2014	11

NORMATIVA

Deberes del Secretario

[Código Municipal]ⁱ

Artículo 53. — Cada Concejo Municipal contará con un secretario, cuyo nombramiento será competencia del Concejo Municipal. El Secretario únicamente podrá ser suspendido o destituido de su cargo, si existiere justa causa. Serán deberes del Secretario:

- a) Asistir a las sesiones del Concejo, levantar las actas y tenerlas listas dos horas antes del inicio de una sesión, para aprobarlas oportunamente, salvo lo señalado en el artículo 48 de este código.
- b) Transcribir, comunicar o notificar los acuerdos del Concejo, conforme a la ley.
- c) Extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad.**
- d) Cualquier otro deber que le encarguen las leyes, los reglamentos internos o el Concejo Municipal.

CRITERIOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Opinión Jurídica: 133-J del 23/09/2002

OJ- 133-2002

23 de setiembre de 2002

Señorita.

Francine Rodríguez Arce

Secretaria Municipal de San Isidro de Heredia

S. O.

Estimada señorita:

Con la aprobación del Procurador General Adjunto, damos respuesta a su Oficio N° CM-24-2002, del 11 de marzo del año en curso, que transcribe el acuerdo N° 49-2002 adoptado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N° 162-2002, celebrada a las diecinueve horas del 31 de enero, que dispuso consultar a este Despacho lo siguiente:

1.- *¿Cuáles funcionarios municipales están facultados para extender certificaciones municipales? ¿Debe extender la Secretaria Municipal certificaciones del Departamento de Catastro, Construcciones y Bienes Inmuebles?*

2.- *¿De quién depende jerárquicamente la Contadora Municipal: del Alcalde Municipal, o del Concejo Municipal?*

3.- *¿Se pueden incluir como requisito para la aprobación de un visado municipal de un plano, el estar al día en cuanto al pago de los tributos municipales, como lo establece el artículo 35 de la Ley de Planificación Urbana, o por el contrario para el otorgamiento de los mismos no se debe exigir estar al día con el pago de impuestos, contribuciones o servicios como lo establece el artículo 33 de la misma ley, siendo sólo exigible los requisitos técnicos y demás requisitos legales?*

Conviene aclarar que el criterio que aquí se emite es una mera opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, por lo que carece de efectos vinculantes para la Municipalidad consultante.

I. Antecedentes

El Lic. Iván Villalobos Ramírez, abogado de esa Municipalidad, mediante Oficio N° 6-2002, de 14 de enero del mismo año, emitió su criterio acerca de las consultas formuladas, señalando en lo que interesa:

1.- Los únicos funcionarios municipales facultados para extender certificaciones son la auditora municipal y la contadora municipal, respecto de las deudas por concepto de tributos municipales; la tesorera respecto a la existencia de respaldo presupuestario, cuando así sea requerido y la secretaria municipal, en los demás casos, no contemplados anteriormente.

2.- El auditor y el contador municipal, son nombrados y removidos por el Concejo Municipal, de quien dependen jerárquicamente.

3.- La Municipalidad de San Isidro de Heredia, puede denegar el visado de planos, en los casos en que el solicitante no se encuentre al día con el pago de los tributos municipales.

II.- Sobre lo consultado

a. Potestad certificante

El Código Municipal, N° 7794 de 30 de abril de 1998, y sus reformas, instituye en su artículo 53, la figura del Secretario del Concejo Municipal, quien como parte de sus funciones, deberá *"extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad"*.

Esta norma constituye una regla especial, cuyo análisis fue abordado en el dictamen de la Procuraduría General de la República N° **C-098-2000**, de 9 de mayo de 2000:

"Lo regulado por la Ley General de la Administración Pública en el párrafo segundo de su artículo 65, se aplica sólo en que caso de que no haya norma específica de igual rango que indique que órgano, concretamente, ostenta la potestad certificante. De manera tal que, tratándose de las certificaciones solicitadas a las municipalidades, lo dispuesto en el artículo 53, inciso c) del Código Municipal, se aplica con exclusión de lo regulado en el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, ya que la primera disposición regula la misma hipótesis de hecho que lo regulado en la segunda, pero para un caso específico: las certificaciones emitidas por la municipalidad. El artículo 65, párrafo segundo de la Ley General de Administración Pública, sólo se aplicaría en caso de ausencia de una norma como el numeral 53 del Código Municipal. (...). Esta conclusión se sustenta en el grado de especialidad excluyente que expresa el artículo 53 del Código Municipal, por cuanto el artículo 65 de la Ley General atribuye la potestad certificante a los órganos que tengan decisión o su secretario, mientras que el Código Municipal lo limita únicamente al Secretario. El supuesto de hecho regulado en el artículo 53, c) del Código Municipal está subsumido en lo regulado por el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, tal y como corresponde entre una norma general y una especial y, por ello mismo, se aplica con exclusión de aquel."

Ello, por cuanto tratándose de una función administrativa certificante *"el funcionario público que ejerce este poder, está realizando actividad administrativa, 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"* (Dictamen C-139-99, de 6 de julio de 1999).

Ahora bien, lo señalado anteriormente no implica que las certificaciones municipales no deban cumplir con ciertos requisitos y formalidades, entre los cuales, este órgano consultivo ha enumerado los siguientes:

"a- Nombre y firma de la persona responsable. Considerando que a tenor del artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, la potestad certificante no es propia de todos los funcionarios públicos, debe entenderse entonces que el legitimado para ello, es el titular del órgano que ostenta la competencia, es decir, quien tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado, entendida estas funciones de decisión, como la facultad para adoptar un acto decisorio externo, propio de su competencia (...).

b- Debe indicarse en forma clara y precisa el hecho que se va a certificar. Teniendo en cuenta que la certificación tiene por objeto la acreditación de la verdad real o formal de hechos o conductas, debe indicarse entonces en forma clara y precisa los hechos o situaciones que (...) se han de certificar.

c- Debe indicarse en forma clara la hora y la fecha en que se emite la certificación.

d- Debe constar el sello de la dependencia que la emite.

e- Salvo que el solicitante se encuentre exento por ley, debe cubrirse el importe de los timbres."

Precisamente, tomando en consideración la naturaleza de la función certificante, la citada ley establece excepciones a lo dispuesto en el artículo 53, al disponer que los contadores y auditores municipales podrán también extender certificaciones en los casos previstos en los artículos 66, 71 y 85. Al tesorero municipal le compete emitir las certificaciones que den respaldo a la información presupuestaria correspondiente, que es remitida a la Contraloría General de la República (artículo 97 del Código Municipal). Fuera de esas hipótesis, corresponderá al secretario emitir la respectiva certificación, con vista en los registros que sobre la materia, se custodien en la municipalidad.

En lo que respecta a la emisión de las certificaciones por parte de los contadores y auditores, la Procuraduría en el Dictamen C-226-98, de 3 de noviembre de 1998, concluyó que *"...los artículos del Código Municipal que aluden a las certificaciones emitidas por los contadores o auditores municipales, en lo que a estos últimos se refiere, se trata de una "autorización", pero no de una "obligación", por lo que consideramos que los Auditores Internos les corresponde certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión"*.

b. Dependencia jerárquica del Contador Municipal

De previo a dar respuesta a su inquietud sobre la dependencia jerárquica del Contador Municipal, es importante señalar que este tema ha sido analizado por la Contraloría General de la República. En lo que interesa, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mediante el Oficio N° 10603 de 22 de setiembre de 1998, estableció:

"...debemos remitirnos en primera instancia al artículo 51 del Código Municipal que establece que: Cada municipalidad contará con un contador; además en aquellas con ingresos superiores a cien millones de colones deberán tener además un auditor.

En consecuencia, en aquellas municipalidades donde existan por ley ambas plazas, obviamente cada uno de los funcionarios, según sea el caso, debe desempeñarse en las labores que le asignan el Manual Descriptivo de Puestos de cada organización. (...)

En cuando al segundo párrafo del artículo 52 nos permitimos indicarle que si bien es cierto el mismo incorpora la palabra y entre el contador y el auditor, y que su redacción se encuentra dirigida a ambos funcionarios como dependientes del Concejo Municipal, este Despacho es del criterio de que este párrafo debe ser interpretado en forma integrada con el resto de la normativa que conforma el mismo Código Municipal (Ver Circular N° 9568 de 28 de agosto de 1998- no es del original).

En este sentido el inciso f) del artículo 13 indica que una de las atribuciones del Concejo Municipal es: Nombrar y remover al auditor o contador, según el caso, y al Secretario del Concejo.

Por su parte, el inciso k) del artículo 17 establece como una de sus atribuciones u obligaciones del Alcalde Municipal: Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.

*Por lo tanto en concordancia con estas normas y con el artículo 51 precitado, debemos interpretar que **cuando en una municipalidad sólo exista la plaza de contador, éste dependerá del Concejo, pero cuando existan ambas plazas (Contador y Auditor) la única que va a depender del órgano colegiado es la del auditor, debiendo en este caso el Alcalde Municipal nombrar al contador.***

No obstante, es opinión nuestra que las disposiciones citadas claramente establecen que tanto el contador como el auditor son nombrados y destituidos por ese órgano colegiado. Este Órgano Asesor no ve por qué la frase "...según el caso..."

contenida en el artículo 13, inciso f) del Código Municipal, se refiera a lo que dispone el artículo 51 de esa misma ley. Este último artículo simplemente establece cuándo los concejos municipales han de nombrar, además de un contador, a un auditor. Es más, de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 52 ibídem, está claro que ambos funcionarios son nombrados por el Concejo Municipal. Establece este numeral, en lo conducente, que:

"Artículo 52.

(...)

El contador y el auditor tendrán los requisitos exigidos para el ejercicio de sus funciones. Serán nombrados por tiempo indefinido y solo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos por justa causa, mediante acuerdo tomado por una votación de dos tercios del total de regidores del Concejo, previa información de expediente, con suficiente oportunidad de audiencia y defensa en su favor."

Vale la pena recalcar que, por depender directamente del Concejo, al contador y al auditor no les son aplicables las disposiciones contenidas en el *Título V*, sobre el procedimiento de nombramiento y remoción del personal municipal (artículo 152).

En cuanto al régimen disciplinario aplicable a las Municipalidades, como bien lo indicó la Sala Constitucional en el Voto N° 5445-99, las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, "...corresponde al Ejecutivo Municipal -ahora Alcalde- la función disciplinaria de los funcionarios y empleados de los gobiernos locales que no dependan directamente del Concejo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 141, 142, 148, 150 y 154 del Código Municipal anterior, artículos 17 inciso k) del Código Municipal vigente; de manera que el personal de las municipalidades es nombrado y administrado por este funcionario, salvo los que corresponden directamente al Concejo (auditor o contador y al Secretario del Concejo, -incisos f) del artículo 13 del Código Municipal, número 7794)..." Ello, por cuanto su aplicación y dirección implica una relación de subordinación del empleado público frente a la institución para la cual labora.

Por otro lado, respecto a los auditores y contadores que laboran en las Municipalidades, existe además una "sujeción directa" a las directrices emanadas de la Contraloría General de la República, relativas a las funciones de contaduría y auditoría de la entidad local.

"Nótese que se trata de directrices tendentes a unificar las funciones de control que los auditores y contadores de las municipalidades llevan a cabo en relación con los fondos públicos del que son responsables, por lo que deben ser consideradas como reglas básicas de coordinación unitarias que tienen una gran utilidad práctica en el ejercicio de las funciones de control jurídico y fiscal de los recursos públicos, con lo cual, se simplifica en gran medida la fiscalización de los fondos públicos constitucionalmente asignada a la Contraloría - artículo 183 constitucional-, a fin de que haya una sana administración de los mismos (como se había indicado en sentencia número 2934-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres).

El legislador al promulgar la nueva normativa municipal, comprendió que la designación de funciones de los empleados municipales es una expresión de la autonomía administrativa de las corporaciones locales, y por ello dispuso que la asignación de atribuciones se haga en el Manual Descriptivo de Puestos, según lo anotado anteriormente, y concretamente en relación con las normas relativas a los asuntos financieros contables, también se remitió al Manual de procedimientos financieros-contables aprobado por el Concejo (artículo 114)."

Voto de la Sala Constitucional, N° 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de 1999.

Sobre este tema conviene señalar que la Ley General de Control Interno, N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169, de 4 de setiembre de 2002, y cuyo propósito esencial es fortalecer los sistemas de control interno y mejorar la gestión con respecto a la protección del patrimonio público, introdujo modificaciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (reformó los artículos 26, 31 y 71, y derogó los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 65 y 66). Asimismo, en el Capítulo IV dedicado a las *Auditorías Internas*, refuerza aspectos tales como su competencia, organización e independencia funcional y de criterio. Propiamente sobre el cargo de auditor y subauditor, regula cuáles son sus deberes, potestades y prohibiciones, así como el procedimiento para su nombramiento.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de Código Municipal, en una Municipalidad podrían subsistir, tanto la plaza del contador como la del auditor municipal, asumiendo cada uno estos funcionarios las labores asignadas en el Manual Descriptivo de Puestos. Este último también depende del Concejo Municipal, quien además *"...puede girarles directrices administrativas que deben ser acatadas. Asimismo, puede también el Concejo solicitar al auditor desplegar labores que se encuentren dentro de las propias de sus funciones y solicitarle su intervención en aquellos casos en que así se requiera por parte de alguna de las oficinas municipales. El Alcalde Municipal, en su condición de Administrador General de la Municipalidad, se encuentra facultado para girar directrices administrativas a todos los funcionarios que en ella laboren, incluyendo al auditor interno. En caso de que éste último no acate tales disposiciones, el Alcalde debe someter el asunto a conocimiento del Concejo Municipal para que adopte las medidas disciplinarias que correspondan. Por las características de la relación que une al auditor interno con la Municipalidad para la cual presta sus servicios, no es posible catalogar a ese funcionario como un servidor de confianza."*

Dictamen C- 257-2000, de 18 de octubre de 2000.

De lo expuesto anteriormente, y sin detrimento de las competencias otorgadas al Alcalde Municipal por su condición de administrador general, es opinión de este Órgano Asesor que, según lo que establece el Código Municipal en su artículo 52, párrafo segundo, el contador debe ser nombrado por el Concejo Municipal, con lo cual y en la medida en que ello deba ser así, lo correcto es que dependa jerárquicamente de éste.

Ahora bien, se concluye lo anterior sin perjuicio lo que ya ha señalado o llegue a señalar la Contraloría General de la República, dada la competencia prevalente que, en materia de control de fondos públicos y supervisión de labores de las auditorías, tiene aquélla.

c. Visado de planos.

Finalmente, según dispone el artículo 36 de la Ley de Planificación Urbana, N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, se negará la visación municipal de planos relativos a fraccionamientos de áreas sujetas a control (con la excepción establecida en el artículo II.1.1 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones), cuando exista un atraso en el pago de los impuestos y servicios municipales.

En consecuencia, sí es posible negar dicho visado por no pago en los impuestos y servicios municipales, pues el fundamento legal para tal negativa reside en la norma citada *supra*.

Conclusiones:

1. Por disposición de los artículos 53, 66, 71, 85 y 97 de la Ley N° 7794, al Secretario, Contador, Auditor y Tesorero Municipal, les asiste la potestad certificante a efectos de acreditar la información relacionada con los datos y documentos que se

- encuentren en los registros a su cargo y que se relacionen con las competencias y atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico.
2. Sin perjuicio lo que ya ha señalado o llegue a señalar la Contraloría General de la República, es opinión de este Órgano Asesor que el Contador Municipal, en el tanto que sea nombrado y destituido por el Concejo Municipal, depende jerárquicamente de este último.
 3. Con fundamento en lo que dispone la Ley de Planificación Urbana, sí es posible negar el visado municipal a planos relativos a fraccionamientos de áreas sujetas a control urbanístico, por el no pago o el atraso en el pago de impuestos o servicios municipales.

Atentamente,

Dr. Julio Jurado Fernández Licda. Gloria Solano Martínez
Procurador Adjunto Abogada de Procuraduría

2. Dictamen: 098 del 09/05/2000

C-098-2000

San José, 09 de mayo del 2000

Señora

María Eugenia Carvajal Chaves

Ejecutiva de Area

Municipalidad de Alajuela

S. O.

Estimada señora:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, nos es grato referirnos a su oficio N° 0082-AL-04-2000 del 4 abril del 2000, mediante el cual solicita el criterio de este órgano superior consultivo técnico-jurídico en el sentido de si las certificaciones que le son solicitadas a la Municipalidad deben ser emitidas por la Secretaría del Concejo, con base en el inciso c) del artículo 53 del Código Municipal.

I. ANTECEDENTES

Mediante acuerdo tomado por el Concejo en sesión extraordinaria No 13-99, celebrada el 26 de agosto de 1999, este solicitó a la Auditoria Interna realizar un auditoraje en el Departamento de la Secretaria Municipal, razón por la cual el despacho consultante se abocó a indagar a cual unidad administrativa le corresponde emitir las certificaciones.

De acuerdo a la circular 12012 del 24/12/99 de la Dirección General de Planificación Interna, y los pronunciamientos DAJ-1933 Y DAJ-2013 de fechas 21/09/99 y 04/10/99 emitidos por Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República, la emisión de certificaciones corresponde únicamente al órgano que tenga funciones de decisión o a su secretario, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública.

Por su parte, el criterio de la Dirección de Asesoría Legal de esa Municipalidad señala que, de conformidad con el inciso c) del numeral 53 del Código Municipal, corresponde al Secretario extender las certificaciones solicitadas a dicha entidad, salvo aquellas que, por su especial naturaleza, deben ser emitidas por otros funcionarios municipales, como es el caso del contador, auditor o tesorero, regulados en los artículos 66, 71, 85 y 96 del Código Municipal.

II. EL PROBLEMA PLANTEADO:

El Código Municipal en el citado inciso c) del artículo 53, señala:

"Cada Concejo Municipal contará con un secretario, cuyo nombramiento será competencia del Concejo Municipal. El Secretario únicamente podrá ser suspendido o destituido de su cargo, si existiere justa causa.

Serán deberes del Secretario:

a) (...)

b) (...)

c) Extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad."

Por su parte y en lo que interesa, los artículos 66, 71, 85 y 96 del mismo cuerpo legal, disponen:

"Artículo 66.-

La resolución firme que se dicte, certificada por el contador o auditor interno, constituirá título ejecutivo y su cobro judicial deberá iniciarse dentro de los quince días naturales, contados a partir de su emisión."

"Artículo 71.-

Las certificaciones de los contadores o auditores municipales relativas a deudas por tributos municipales constituirán título ejecutivo y en el proceso judicial correspondiente solo podrán oponerse las excepciones de pago o prescripción."

"ARTÍCULO 85.-

Para inscribir en el Registro Público operaciones de bienes inmuebles, se requerirá comprobar, mediante certificación, que las partes involucradas se encuentran al día en el pago de los tributos municipales del cantón donde se encuentra el bien."

"ARTÍCULO 97.-

El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos serán improrrogables.

A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal; además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente."

La normativa transcrita es clara al señalar que el Concejo Municipal, contará con un Secretario que tiene como obligación, entre otras, la de emitir las certificaciones que le sean solicitadas a la municipalidad; certificaciones que, por demás, deben tener las formalidades o requisitos propias de todos los documentos públicos, de conformidad con

lo indicado en el numeral 732 del Código Civil y 369 del Código Procesal Civil. Así mismo, que en atención a la función que realizan determinados funcionarios municipales, se establecen las excepciones de los artículos 66, 71, 85 y 96 ala regla contenida en el numeral 53 del Código Municipal.

Ahora bien, el inciso 2) del artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública regula lo relativo a la potestad certificante de los funcionarios públicos y, en lo que interesa, indica:

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

Ambas normas regulan lo relativo a la potestad certificante de la Administración, sólo que la norma contenida en el Código Municipal es especial en relación con la Ley General de la Administración Pública. De allí que sea necesario analizar el criterio de especialidad.

Al respecto el tratadista Luis María Diez Picazo señala lo siguiente:

"Con el término ley especial se suele designar aquella norma que sustrae a otra parte de la materia regulada o supuesto de hecho y la dota de una regulación diferente. La noción de ley especial denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de los supuestos de hecha o, dicho de manera sintética, la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si esta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general." (DIEZ PICAZO, Luis María. La Derogación de las Leyes, Editorial Civitas S.A., Madrid, Primera Edición, 1990, pags. 344-345)

En efecto, de lo expuesto es importante señalar que el criterio de especialidad implica tener una aplicación de preferencia sobre la norma de carácter general.

Asimismo, es importante indicar lo que Alberto Brenes Córdoba señala también sobre la especialidad de las leyes:

"Las leyes generales no derogan las especiales, sino cuando de manera expresa así lo declaran, y cuando la intención de dejar sin efecto la especial, resulta con evidencia del objeto o del espíritu de la ley general que sea promulgada. Fuera de esto, la regla que se observa tocante a la derogación tácita de leyes también especiales que acerca de lo mismo aparecieren posteriormente, en cuanto entre unas y otras no hubiere conciliación posible." (BRENES CORDOBA, Alberto. Tratado de las Personas, Editorial Costa Rica, San José 1974, página 48.)

El mismo autor señala que, en sentido contrario, las leyes generales deben entenderse derogadas por las especiales en aquella parte o puntos que aparezcan luego regulados en la ley general, siempre y cuando exista un conflicto entre ellas.

Ahora bien, el Código Municipal regula lo relacionado específicamente a la materia municipal; y la Ley General de la Administración Pública, como lo indica su artículo 2, lo relacionado con la actividad del Estado y otros entes públicos, cuando no haya norma especial que así lo indique. En caso de duda, podrá ser aplicada supletoriamente está ley, según lo indica el inciso 2 de su artículo 364.

Existe en el Código Municipal una normativa especial que señala expresamente a quien le compete la emisión de las certificaciones cuando sean solicitadas a la municipalidad respectiva. En este sentido, la ley es clara y señala específicamente a quien le corresponde la potestad de certificar cuando se trata de certificaciones solicitadas a una municipalidad, con las excepciones, ya apuntadas, establecidas por los artículos 66, 71, 85 y 96 del mismo Código. Lo regulado por la Ley General de la Administración Pública en el párrafo segundo

de su artículo 65, se aplica sólo en que caso de que no haya norma específica de igual rango que indique que órgano, concretamente, ostenta la potestad certificante.

De manera tal que, tratándose de las certificaciones solicitadas a las municipalidades, lo dispuesto en el artículo 53, inciso c) del Código Municipal, se aplica con exclusión de lo regulado en el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, ya que la primera disposición regula la misma hipótesis de hecho que lo regulado en la segunda, pero para un caso específico: las certificaciones emitidas por la municipalidad. El artículo 65, párrafo segundo de la Ley General de Administración Pública, sólo se aplicaría en caso de ausencia de una norma como el numeral 53 del Código Municipal. Por su parte, lo regulado por los artículos 66, 71, 85 y 96 de ese mismo cuerpo legal constituyen excepciones a lo dispuesto en el artículo 53, c) precisamente, en atención a la naturaleza de la función certificante que implica dar fe pública y acreditar hechos conocidos por quien certifica, o estén registrados. Esta conclusión se sustenta en el grado de especialidad excluyente que expresa el artículo 53 del Código Municipal, por cuanto el artículo 65 de la Ley General atribuye la potestad certificante a los órganos que tengan decisión o su secretario, mientras que el Código Municipal lo limita únicamente al Secretario. El supuesto de hecho regulado en el artículo 53, c) del Código Municipal esta subsumido en lo regulado por el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, tal y como corresponde entre una norma general y una especial y, por ello mismo, se aplica con exclusión de aquel.

III. CONCLUSIÓN

De acuerdo a las normas jurídicas supracitadas y razonamiento expuesto, es criterio de este Despacho que para la emisión de certificaciones que se soliciten a la Municipalidad se deben regir exclusivamente por lo dispuesto en el inciso c) del ordinal 53 del Código Municipal Ley No 7794 de 30 de abril de 1988, con las excepciones que el mismo cuerpo normativo establece.

De usted con toda consideración,

Lic. Julio Jurado Fernández
Procurador Adjunto

Licda. Ana Patricia McRae Roberts
Asistente de Abogado

3. Dictamen: 062 del 28/02/2014

28 de febrero, 2014

C-062-2014

Señora

Eithel Hidalgo Méndez

Secretaria

Concejo Municipal

Municipalidad de Palmares

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero al oficio número SCM-065-2013 de fecha 12 de febrero del 2013, mediante el cual, nos pone en conocimiento el acuerdo número ACM-03-142-12 tomado en Sesión Ordinaria No. 142-12, Cap. III, Art. 4, celebrada el 22 de enero del 2013, en el que se concierta solicitar criterio respecto de la potestad certificadora del secretario del Concejo. Específicamente se peticiona dilucidar lo siguiente:

“1.Podría la Secretaria del Concejo certificar todos los documentos que necesitan esa condición, independientemente de que procedan de otros departamentos de la Municipalidad, en donde esa servidora no tenga ningún conocimiento, ni el Concejo tenga poder de decisión sobre los mismos...”

I.-SOBRE LOS ANTECEDENTES

Cabe mencionar que, conjuntamente con el oficio mediante el cual se solicita criterio, se adjuntó el pronunciamiento del Departamento Legal de la Municipalidad consultante, referente al tema de interés. Por ese medio concluyó lo siguiente:

“...1. Por disposición de los artículos 53, 66, 71, 85, 97, de la Ley 7794, al Secretario, Contador, Auditor y Tesorero Municipal, les asiste la potestad certificante a efectos de acreditar la información relacionada con los datos y documentos que se encuentren en los registros a su cargo y que se relacionan con las competencias y atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico.

2. Los únicos funcionarios municipales facultados para extender certificaciones son la auditora municipal y el contador municipal respecto de las deudas por concepto de tributos municipales; el tesorero respecto a la existencia de respaldo presupuestario, cuando así sea requerido y la secretaria municipal, en los demás casos, no contemplados anteriormente.”

II.- SOBRE LA POTESTAD CERTIFICADORA DEL ESTADO

En la especie, se cuestiona, puntualmente, la facultad jurídica que detenta el secretario del Concejo Municipal para certificar los documentos que se peticionan al ente territorial. Por

lo que, deviene relevante, referirse a la potestad certificadora del Estado, en aras de evacuar lo consultado de la mejor manera.

Tocante al tema en desarrollo, la jurisprudencia administrativa ha sostenido:

"... La emisión de certificaciones constituye una función administrativa que implica el ejercicio de una potestad de imperio. Así, la doctrina la ha definido como la función:

"(...) 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 o interés general." (MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban, La función certicante del Estado, IEAL, Madrid, 1977, pág. 21).

Y se concretiza

"(...) en un acto administrativo de certificación, por cuyo medio un órgano administrativo acredita la verdad real o formal de un hecho, una situación, una relación o una conducta." JINESTA LOBO Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo, San José, Biblioteca Jurídica Diké, TOMO I (Parte General), 2002, p. 460. (Dictamen C-308-2006 del 1 de agosto del 2006)

la potestad certificadora es una potestad administrativa, tal y como lo ha indicado este Órgano Asesor en varias oportunidades, al señalar:

"Una primera precisión que se debe hacer, es que la potestad certificante (3) forma parte de la función pública. Es por ello, que el funcionario público que ejerce este poder, está realizando actividad administrativa, 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. Como consecuencia de lo anterior, estamos en presencia de una función administrativa certificante". (Dictamen C-139-99 del 06 de julio de 1999)...

En relación con las certificaciones de conocimiento, que son las que aquí interesan, el mismo autor 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)

Cabe resaltar como se desprende de las antes citadas, que la posibilidad de emitir certificaciones no es consustancial con el cargo de funcionario público. En efecto, la posibilidad de emitir certificaciones es una potestad creada por normas legales, por lo que corresponderá al ordenamiento jurídico determinar qué órganos o funcionarios resultan competentes para efectuar las certificaciones..." [\[1\]](#)

De la transcripción realizada, importa recalcar que, la potestad certificadora constituye una función pública, cuyo ejercicio es definido por el ordenamiento jurídico, el cual, establece el sujeto competente para tal efecto.

III.- SOBRE LA FACULTAD JURÍDICA DEL SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL PARA EMITIR LAS CERTIFICACIONES PETICIONADAS A LA CORPORACIÓN TERRITORIAL

Tomando en consideración el tópico objeto de consulta, se impone establecer que tal disyuntiva ha sido zanjada con anterioridad por este órgano técnico asesor, el cual, en su momento indicó:

"...de conformidad con el artículo 53 del Código Municipal, el órgano competente para emitir las certificaciones solicitadas a la Municipalidad, es el Secretario Municipal. Dispone el artículo, lo siguiente:

Artículo 53. — Cada Concejo Municipal contará con un secretario, cuyo nombramiento será competencia del Concejo Municipal. El Secretario únicamente podrá ser suspendido o destituido de su cargo, si existiere justa causa. Serán deberes del Secretario:

a) Asistir a las sesiones del Concejo, levantar las actas y tenerlas listas dos horas antes del inicio de una sesión, para aprobarlas oportunamente, salvo lo señalado en el artículo 48 de este código.

b) Transcribir, comunicar o notificar los acuerdos del Concejo, conforme a la ley.

c) Extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad.

d) Cualquier otro deber que le encarguen las leyes, los reglamentos internos o el Concejo Municipal.

Sobre la potestad certificadora de las Corporaciones Municipales, este Órgano Asesor ha señalado:

El Código Municipal, N° 7794 de 30 de abril de 1998, y sus reformas, instituye en su artículo 53, la figura del Secretario del Concejo Municipal, quien como parte de sus funciones, deberá "extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad".

Esta norma constituye una regla especial, cuyo análisis fue abordado en el dictamen de la Procuraduría General de la República N° C-098-2000, de 9 de mayo de 2000:

*"Lo regulado por la Ley General de la Administración Pública en el párrafo segundo de su artículo 65, se aplica sólo en que caso de que no haya norma específica de igual rango que indique que órgano, concretamente, ostenta la potestad certificante. **De manera tal que, tratándose de las certificaciones solicitadas a las municipalidades, lo dispuesto en el artículo 53, inciso c) del Código Municipal, se aplica con exclusión de lo regulado en el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, ya que la primera disposición regula la misma hipótesis de hecho que lo regulado en la segunda, pero para un caso específico: las certificaciones emitidas por la municipalidad.** El artículo 65, párrafo segundo de la Ley General de Administración Pública, sólo se aplicaría en caso de ausencia de una norma como el numeral 53 del Código Municipal. (...). Esta conclusión se sustenta en el grado de especialidad excluyente que expresa el artículo 53 del Código Municipal, por cuanto el artículo 65 de la Ley General atribuye la potestad certificante a los órganos que tengan decisión o su secretario, mientras que el Código Municipal lo limita únicamente al Secretario. El supuesto de hecho regulado en el artículo 53, c) del Código Municipal está subsumido en lo regulado por el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, tal y como corresponde entre una norma general y una especial y, por ello mismo, se aplica con exclusión de aquel."*

Ello, por cuanto tratándose de una función administrativa certificante "el funcionario público que ejerce este poder, está realizando actividad administrativa, 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" (Dictamen C-139-99, de 6 de julio de 1999).

Ahora bien, lo señalado anteriormente no implica que las certificaciones municipales no deban cumplir con ciertos requisitos y formalidades, entre los cuales, este órgano consultivo ha enumerado los siguientes:

"a- Nombre y firma de la persona responsable. Considerando que a tenor del artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, la potestad certificante no es propia de todos los funcionarios públicos, debe entenderse entonces que el legitimado para ello, es el titular del órgano que ostenta la competencia, es decir, quien tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado, entendida estas funciones de decisión, como la facultad para adoptar un acto decisorio externo, propio de su competencia (...).

b- Debe indicarse en forma clara y precisa el hecho que se va a certificar. Teniendo en cuenta que la certificación tiene por objeto la acreditación de la verdad real o formal de hechos o conductas, debe indicarse entonces en forma clara y precisa los hechos o situaciones que (...) se han de certificar.

c- Debe indicarse en forma clara la hora y la fecha en que se emite la certificación.

d- Debe constar el sello de la dependencia que la emite.

e- Salvo que el solicitante se encuentre exento por ley, debe cubrirse el importe de los timbres."

Precisamente, tomando en consideración la naturaleza de la función certificante, la citada ley establece excepciones a lo dispuesto en el artículo 53, al disponer que los contadores y auditores municipales podrán también extender certificaciones en los casos previstos en los artículos 66, 71 y 85. Al tesorero municipal le compete emitir las certificaciones que den respaldo a la información presupuestaria correspondiente, que es remitida a la Contraloría General de la República (artículo 97 del Código Municipal). Fuera de esas hipótesis, corresponderá al secretario emitir la respectiva certificación, con vista en los registros que sobre la materia, se custodien en la municipalidad.

En lo que respecta a la emisión de las certificaciones por parte de los contadores y auditores, la Procuraduría en el Dictamen C-226-98, de 3 de noviembre de 1998, concluyó que "...los artículos del Código Municipal que aluden a las certificaciones emitidas por los contadores o auditores municipales, en lo que a estos últimos se refiere, se trata de una "autorización", pero no de una "obligación", por lo que consideramos que los Auditores Internos les corresponde certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión".

Se desprende de lo expuesto, que el competente para emitir las certificaciones solicitadas a la Municipalidad, es el Secretario Municipal..." [2]

Así las cosas, no existiendo motivo para variar el criterio señalado, estese la municipalidad consultante a lo indicado en el Dictamen recién transcrito.

IV.- CONCLUSIONES:

A.- La potestad certificadora constituye una función pública, cuyo ejercicio es definido por el ordenamiento jurídico, el cual, establece el sujeto competente para tal efecto.

B.- De conformidad con lo establecido en el Dictamen número C-199-2012 del 04 de mayo del 2012 "... Al tesorero municipal le compete emitir las certificaciones que den respaldo a la información presupuestaria correspondiente, que es remitida a la Contraloría General de la

República (artículo 97 del Código Municipal)... los Auditores Internos les corresponde certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión...

Fuera de esas hipótesis, corresponderá al secretario emitir la respectiva certificación, con vista en los registros que sobre la materia, se custodien en la municipalidad.

De esta forma se evacua la gestión sometida a conocimiento de este órgano consultivo. Sin otro particular, con toda consideración,

Laura Araya Rojas
Procuradora
Área Derecho Público
LAR/jlh

[1] Procuraduría General de la República, Dictamen número C-099-2012 del 04 de mayo del 2012.

[2] *Ibidem*

ⁱ Asamblea Legislativa. Ley 7794 del 30/04/1998. Código Municipal. Fecha de vigencia desde 18/05/1998. Versión de la norma 20 de 20 del 03/07/2013. Gaceta número 94 del 18/05/1998.