



10 de diciembre de 2020
MICITT-DGD-OF-175-2020

Señores y señoras
Directores(as) o Jefes(as) de Despacho
Directores(as) u Oficiales Mayores
Directores(as) o Jefes(as) de Departamentos Jurídicos
Directores(as) o Jefes(as) de Tecnologías de Información
Instituciones de la Administración Pública

Estimados y estimadas,

ASUNTO: Criterio legal “Validez y eficacia en el tiempo de los actos suscritos con firma digital certificada”.

Debido a diferentes consultas recibidas acerca de la validez de los documentos que fueron suscritos con firma digital certificada, pero que estos no cumplen con alguno de los elementos técnicos de la Política de Formatos Oficiales, y sobre la duda acerca de: ¿qué pasa con la validez de la firma de un documento una vez que hayan pasado los cuatro años de vigencia del certificado y este indique que la firma digital certificada ha caducado o si el certificado muestra el mensaje de revocado? Se procedió a realizar una revisión de la normativa aplicable y se realizaron consultas a los asesores legales del MICITT para poder atender las dudas planteadas, por lo que compartimos a continuación el siguiente criterio.

Para los efectos, es importante determinar la validez y eficacia en el tiempo de los actos suscritos con firma digital certificada. Como todos sabemos, la firma digital certificada ha cobrado una gran relevancia en el momento actual, en el contexto de la pandemia. Por lo tanto, debe ser un instrumento que contribuya a la agilidad, seguridad y certeza de todas las relaciones jurídicas y de



Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

Zapote, 200 metros Oeste de Casa Presidencial, Edificio MIRA, Apartado Postal: 5589.1000
Tel. 2539-2243 / Fax: 2257-8765

1 de 8



los actos administrativos emitidos con esta herramienta. Además, debe evitarse que se convierta en un obstáculo para la fluidez de las relaciones jurídicas y mercantiles a todo nivel.

Es responsabilidad de este ente técnico, encargado del Sistema Nacional de Certificación Digital, establecer y definir la normativa y condiciones técnicas bajo las cuales funcionará la firma digital certificada, dentro de los marcos legales aplicables, como lo son la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N°8454, su Reglamento, Políticas, Disposiciones, Directrices, entre otros; que a su vez se integra al bloque de legalidad y que están directamente relacionados con la validez del acto administrativo.

Para efectos de esta consulta, se ha analizado:

- 1.-Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.
- 2.-Ley General de la Administración Pública N°6227 de 2 de mayo de 1978 publicada en Alcance N°90 a La Gaceta N°102 de 30 de mayo de 1978.
- 3.-Ley de Certificados, Firmas digitales y Documentos Electrónicos N° 8454 de 30 de agosto de 2005.
- 4- Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales, y Documentos Electrónicos N°3018 de 20 de marzo de 2006, publicado en La Gaceta N° 77 de 21 de abril de 2006.
- 5.- Política de Sellado de Tiempo del Sistema Nacional de Certificación Digital, Dirección de Certificadores de Firma Digital, de 04 de septiembre de 2008.
- 6.- Política de Formatos Oficiales de los Documentos Electrónicos Firmados Digitalmente de la Dirección de Certificadores de Firma Digital, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, de 20 de mayo 2013.

Es importante recordar, que dentro del sector público nos regimos bajo el Principio de Legalidad, el cual señala que: toda actuación de la Administración Pública debe ejecutarse con base en una norma jurídica vigente. Así lo establece la Constitución Política, en el artículo 11 párrafo primero:



“Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. (...)”

y la Ley General de la Administración Pública:

Artículo 11.- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Así mismo, es importante recordar que, la validez y eficacia del Acto Administrativo, debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, esto es, que el acto como tal, al ser elaborado, cumple con todos los requisitos que la ley específica. Así lo establece la Ley General de la Administración Pública:

Artículo 128.- Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.

Por otra parte, la eficacia es una condición particular del acto administrativo que le permite surtir efectos jurídicos, o sea, ejecutar en la realidad lo que está establecido en la letra del acto emitido por la Administración Pública. En este sentido, la Ley General de la Administración Pública señala:

Artículo 140.- El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte.

Es fundamental indicar que el principio de conservación del acto administrativo, consiste que desde su adopción, se presume legítimo, válido y eficaz; por lo que, en aras de resguardar la certeza jurídica de su existencia como acto legítimo, la Administración tiene la potestad de conservar la existencia del acto, eso sí, siempre y cuando no violente derechos legítimos ni permita una grave o flagrante trasgresión al ordenamiento jurídico.





El principio de conservación de los actos, la presunción de legitimidad del acto administrativo, así como la ejecutoriedad y ejecutividad son caracteres de este tipo de acto que no permiten la incerteza jurídica de acciones administrativas. Todo lo contrario: fortalecen el acto, lo hacen plenamente aplicable, vigente indefinidamente y son garantes de la seguridad y la certeza jurídica, así como de la continuidad y agilidad de la función pública, y de los servicios públicos. Estos últimos son mecanismos imprescindibles de satisfacción de necesidades colectivas, por lo que a la postre, la tutela efectiva del principio de conservación de los actos administrativos llega incluso a la tutela y protección de derechos y garantías sociales e individuales.

Dentro de esta tesitura, la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N°8454 señala:

ARTÍCULO 17.- Conservación de efectos. La suspensión o revocación de un certificado digital no producirá, por sí sola, la invalidez de los actos o negocios realizados con anterioridad al amparo de dicho certificado. (el énfasis en negrita no es del original).

En el mismo sentido, la Ley General de la Administración Pública establece el principio de conservación del acto administrativo:

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.

La firma digital certificada es una herramienta que brinda eficacia, constancia y veracidad jurídica del acto administrativo, por lo que en el momento en que el jerarca o cualquier persona suscriba un documento con firma digital certificada, el funcionario tiene la obligación y debe tener la certeza que en el proceso de recepción de documentos electrónicos que posee la Institución, al igual que en la recepción de un documento firmado físicamente, **se hayan realizado las verificaciones correspondientes, tales como haber sido emitida por una Autoridad certificadora autorizada, que el documento contaba con una firma digital certificada vigente y que cumplan de manera integral con el marco normativo de firma digital certificada en el país,**



lo cual incluye sus políticas, que se ven reflejadas en los elementos técnicos que debe contener la misma. Es importante, recordar lo que dispone nuestra Constitución Política:

Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designan; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. Nadie puede alegar ignorancia de la ley salvo en los casos que la misma autorice(...)

Por esta razón todo funcionario o trabajador que tramite o reciba un documento electrónico con firma digital certificada está obligado a estudiar la respectiva normativa, puesto que la hemos de cumplir; el que omite ese deber incurriría en negligencia en sus labores y ha de asumir las responsabilidades de su conducta.

En el análisis en cuestión, es importante recordar que el certificado personal emitido por una autoridad certificadora autorizada tiene actualmente una vigencia de 4 años; así como sucede con las cédulas de identidad que poseen una vigencia. En los casos donde se realizó la firma digital certificada en un documento electrónico sin cumplir con las características que permitan su verificación en el tiempo, o en los casos en que el jerarca que suscribió ya no está en su puesto; similar con lo que acontece con las firmas manuscritas, el contenido del acto administrativo conserva su validez y eficacia, y no pierde, este acto administrativo, su legitimidad por esta causa.

Por último, se hace necesario desarrollar el concepto de situación jurídica consolidada que hace referencia la Sala Constitucional en el voto número 2765-97 de las 15:03 horas del 20 de mayo de 1997, en el que la Sala precisó el significado y alcances de algunos conceptos jurídicos fundamentales, en el marco de la garantía consagrada en la Constitución Política, que dispone:

ARTÍCULO 34.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.



Tal como indica Hernández (1993) se debe tener presente que “un derecho se adquiere o una situación jurídica se consolida cuando se realiza la situación de hecho prevista por la norma para que se produzcan los efectos que la misma disposición regula”¹.

En el caso concreto, de un documento firmado digitalmente, cumpliendo con todos los requerimientos legales, y el cual debió ser revisado y validado por el funcionario y/o el proceso de recepción de documentación institucional, tanto la legalidad del acto, como de competencia y capacidad legal de la persona firmante, con un certificado de firma debidamente autorizado por un ente certificador autorizado; hacen que el contenido del documento electrónico adquieren validez y eficacia, hasta tanto por la misma vía; legal, se disponga lo contrario, sin importar si el firmante deja de ostentar la representación legal, fallece o su certificado de firma es revocado o le sobreviene el vencimiento del plazo por el cual le fue autorizado, ambas circunstancias son independientes y una no puede acarrear a la otra, de manera que si hay un aspecto técnico en contrario la ciencia y la técnica deben ser ajustadas y clarificadas sin afectar ni variar los efectos legales ya producidos, sin poner en riesgo el principio esencial de no repudio de la firma digital certificada.

De acuerdo con el análisis realizado, y con base al ordenamiento jurídico vigente, esta Dirección concluye que:

1. Es responsabilidad de todo funcionario, a la hora de recibir un documento electrónico firmado con firma digital certificada, verificar que esta firma haya sido emitida por una autoridad certificadora autorizada en el país, y que cumpla con todas las características que exige la normativa vigente de firma digital.
2. La responsabilidad de recibir un documento electrónico firmado con firma digital certificada es la misma responsabilidad que acarrea a todos los funcionarios que reciben documentos de manera física, el que sea de manera digital no excluye dicha responsabilidad y la no verificación de estos requisitos podrá implicar responsabilidades por su no realización, como lo ha sido siempre dentro de los procesos tradicionales de documentos físicos.

¹ Hernández Valle, Rubén; El Derecho de la Constitución, Volumen I; San José, Editorial Juricentro, primera edición, 1993, p.532



3. Todo acto dispuesto con estricto apego al ordenamiento jurídico por quien tenga la capacidad y competencia legal para hacerlo, y que haya sido adoptado mediante documento electrónico con firma digital certificada vigente al momento de adoptarlo y verificado por el funcionario y/o el proceso de recepción de documentos de la institución, **se considerará válido y eficaz, mientras dicho acto no sea revocado conforme a derecho.**
4. **Si al momento de adoptar el acto, el Certificado de Firma digital se encontraba vigente** y dicho certificado fue emitido por una autoridad certificadora autorizada en el país conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de emisión **y que no contó con las características definidas en la Política de Formatos Oficiales de los documentos electrónicos firmados digitalmente, ese acto, y el documento electrónico que lo contiene, conservan su validez y eficacia;** mientras no sea revocado o anulado conforme al procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico, independientemente de que en fecha posterior dicho certificado de firma sea revocado o le sobrevenga el vencimiento del plazo de vigencia otorgado.
5. Se les recuerda a las instituciones que en los procesos de recepción de documentos electrónicos se deben realizar las revisiones de manera integral, lo cual incluye que la firma sea emitida por autoridad certificadora autorizada en el país y que cumpla con todo el marco normativo, incluyendo las características indicadas en la Política de Formatos Oficiales de documentos electrónicos firmados digitalmente.
6. Se insta en las instituciones que a partir de la emisión de este criterio se tomen las medidas necesarias para que los funcionarios adquieran los conocimientos requeridos para cumplir con sus obligaciones a la hora de realizar la verificación de una firma digital certificada en un documento electrónico.
7. Se les recuerda que el MICITT tiene a disposición capacitaciones en el tema de firma digital certificada, las cuales se brindan de forma gratuita y en formato virtual. Para su coordinación pueden escribir al correo electrónico: firmadigital@micitt.go.cr.

Quedo a sus ordenes para cualquier consulta adicional.





MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES

DIRECCIÓN DE GOBERNANZA DIGITAL

Atentamente,

Jorge Mora Flores

Director

Dirección de Gobernanza Digital

Certificadores de Firma Digital (DCFD)

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

DMG-RLP

Cc:

Archivo

Despacho Ministerial del MICITT

Unidad de Asuntos Jurídicos



Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

**Zapote, 200 metros Oeste de Casa Presidencial, Edificio MIRA, Apartado Postal: 5589.1000
Tel. 2539-2243 / Fax: 2257-8765**

8 de 8

Correo Electrónico: gobernanzadigital@micitt.go.cr / www.micitt.go.cr