



Boletín Informativo

La Uruca, San José, Costa Rica, viernes 24 de diciembre del 2010. N° 12

Dictamen : 384 del 05/11/2007

C-384-2007

5 de noviembre, 2007

Licenciada

Virginia Chacón Arias

Directora Ejecutiva

Dirección General del Archivo Nacional

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General, me refiero a su atento oficio N° JA-455-2007 de 24 de septiembre último, por medio del cual consulta en relación con el artículo 25 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Es interés de ese órgano determinar si existe una antinomia entre el citado artículo y lo dispuesto en el numeral 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Si ello fuere así, determinar cuál norma prevalece y, en caso de que el Archivo esté obligado a recibir esa documentación, si es factible proceder a su eliminación dentro de un plazo mínimo de 10 años, ya que se considera que carece de valor científico-cultural.

Remite Ud. el criterio de la Asesoría Jurídica, oficio AL-164-2007 de 14 del mismo mes. Es criterio de la Asesoría que la Ley N° 27202 establece que a la

Dirección General del Archivo Nacional se transferirán los documentos que se consideren de valor científico y cultural, valor que es determinado por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. La Dirección General, conforme el artículo 30, es un archivo final y asume las funciones de archivo intermedio respecto de determinados documentos, sea los producidos por la Presidencia de la República y los ministros de Estado al terminar sus funciones, así como las actas del Consejo de Gobierno en cada período presidencial y los documentos que por motivo de cierre de instituciones han sido transferidos al Archivo Nacional, aún cuando no hayan sido declarados con valor científico cultural. Por lo que estima que es contrario a lo establecido en el artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos el que el artículo 25 ordene el traslado al Archivo Nacional de las declaraciones juradas, independientemente de su valor científico y cultural. En su criterio, hay un problema de antinomia normativa que debe ser resuelto mediante la aplicación del criterio de especialidad. La Ley 7202 es especial porque crea el Sistema Nacional de Archivos y regula la materia archivística, en tanto que la Ley N° 8422 tiene como objeto prevenir la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. Concluye señalando que en caso de que la Procuraduría considere que las declaraciones juradas deben ser remitidas al Archivo Nacional aún cuando no posean valor científico cultural, será viable aplicar el tratamiento archivístico correspondiente y proceder a su eliminación dentro de determinado plazo, que debe ser como mínimo de diez años, tomando en cuenta el plazo de prescripción decenal que opera en materia penal.

Por oficio N° ADPB-3831-2007 de 12 de octubre siguiente, se otorgó audiencia a la Contraloría General de la República.

Mediante oficio N° 12583 (DAGJ-1311-2007) de 23 de octubre, la Contraloría General señala que no existe conflicto entre los artículos 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos y 25 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Agrega que la primera Ley regula la obligación de la Dirección de archivar una serie de documentos que no necesariamente han sido declarados con valor científico cultural. Por lo que el conflicto se presentaría en el supuesto de que la función de archivo de las declaraciones juradas encomendadas a la Dirección de Archivos no fuera compatible con la naturaleza del ámbito funcional regulado por la Ley N° 7202. Esta Ley no limita la competencia de archivo de documento a aquellos que tengan un valor científico o cultural, sino que encarga la custodia de otra serie de documentos, tales como los protocolos de los Notarios públicos, artículo 23, inciso g), documentos de instituciones que desaparecen, artículo 50 y documentos de los despachos del Presidente de la República y de los ministros de Estado que hayan concluido su trámite de gestión. Si una ley posterior amplía el ámbito de funciones de archivo de esa Dirección, al asignarle la custodia de otro tipo de documento como las declaraciones juradas sobre la situación patrimonial de los funcionarios públicos, ello no podría entenderse como incompatible con lo dispuesto en el artículo 4, porque otras disposiciones establecen el deber de custodiar otro tipo de documentos. Agrega que la función de archivar las declaraciones juradas no resulta per se contraria a la naturaleza de las funciones propias de la Dirección, por lo que nada obsta para que una norma legal posterior le asigne nuevas responsabilidades en la materia. En caso de que la Procuraduría estime que se está ante una antinomia normativa, tendría que prevalecer el artículo 25 por tratarse de una norma especial y posterior en el tiempo. Especialidad que debe ser analizada en orden a la

regulación particular del tema y no a la finalidad de la norma. Añade que existe una regulación general sobre el archivo de documentos y otra puntual sobre el archivo de las declaraciones juradas, por lo que el artículo 25 de la Ley N° 8422 es norma especial. En orden a la posibilidad de eliminar esos documentos, anota que no pueden dejarse de lado los plazos especiales de prescripción que contempla la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, particularmente lo dispuesto en los artículos 68 y 71. De acuerdo con esos plazos, en determinados supuestos los plazos de prescripción pueden resultar superiores a los 10 años que rigen para la materia penal, por lo que concluye que no debe procederse a la destrucción de las declaraciones juradas que podrían constituir prueba en eventuales procedimientos administrativos o procesos judiciales.

A.-

ARCHIVO NACIONAL: COMPETENCIA GENERAL EN MATERIA ARCHIVÍSTICA

Mediante la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 de 24 de octubre de 1990, se crea el Sistema Nacional de Archivos con el objetivo de regular el funcionamiento de los diferentes archivos públicos y los archivos privados que se integren al Sistema. La Ley del Sistema Nacional de Archivos no sólo establece los principios generales o criterios técnicos en materia archivística que resultan aplicables a las distintas organizaciones públicas en aras de una buena gestión documental, sino que impone limitaciones en el ejercicio de esa gestión. En esa medida se convierte en el marco jurídico de la materia archivística, que debe ser aplicado por los distintos archivos públicos, salvo disposición legal en contrario. En ese sentido, la Ley resulta aplicable a los documentos y archivos de la Contraloría General de la República.

En efecto, dado el alcance orgánico de la Ley, en tanto una entidad pública lleve un archivo (obligación que lo impone la buena gestión administrativa tal como se desprende del artículo 16 de la Ley General de Control Interno y la propia Ley 7202, artículos 39 y 41), éste integra el Sistema Nacional de Archivos. Aspecto que cobra particular importancia en razón de las funciones que la Ley asigna tanto a los propios organismos que deben llevar archivos como a los órganos centrales en materia archivística.

La articulación de los distintos archivos como sistema se logra por medio de la definición de competencias, en particular de los órganos de la Dirección General del Archivo Nacional. Esta definición tiene una pretensión de generalidad respecto de los archivos públicos.

La Dirección General de Archivo Nacional está constituida por varios órganos, a los cuales la Ley atribuye potestades en relación con los fondos documentales de los archivos que integran el Sistema. Así, la Junta Administrativa del Archivo Nacional, “máxima autoridad del Sistema”, debe establecer “una estrecha relación archivística y técnica entre los archivos del sistema”, artículo 11. Entre sus funciones está el establecer las políticas archivísticas del país, recomendar estrategias para el adecuado desarrollo del Sistema, formular recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos.

El artículo 23 de la Ley otorga a la Dirección General funciones que inciden directamente en la organización y funcionamiento de los archivos públicos. En efecto, la Dirección no sólo ejecuta las políticas emitidas por la Junta Administrativa (inciso a), sino que también realiza actividades concretas, como son el establecer disposiciones relativas a la selección y eliminación de documentos (inciso h), la inspección a los archivos públicos y a los privados cuando éstos lo soliciten (inciso j), la valoración de los documentos de los archivos para efectos de la selección (inciso k). Las competencias se ejercen no sólo respecto de los organismos públicos sino que eventualmente pueden concernir documentación privada y particular que le fuere entregada para su custodia.

Funciones que están referidas no solo a los documentos calificados de patrimonio nacional, sino también a otro tipo de documentos, incluidos los fondos documentales propiedad de las organizaciones del Sistema. En ese sentido, podría decirse que la competencia de la Dirección abarca los diversos documentos que puedan generar las instituciones públicas. Sucede así, por ejemplo, con las funciones de selección y eliminación de documentos, de acuerdo con su valor científico cultural.

La selección de los documentos está dirigida normalmente a su conservación o eliminación. En efecto, se selecciona y determina cuáles son los documentos que tienen valor científico y cultural, en razón de lo cual integran el patrimonio nacional y los documentos que por carecer de todo valor, pueden ser eliminados en los plazos que correspondan.

Precisamente por su valor histórico-cultural, los documentos que han sido valorados como tales requieren de un régimen jurídico particular, que abarca su conservación y custodia. Estas actividades están a cargo de la Dirección General del Archivo Nacional. En efecto, de los artículos 4 y 8 de la Ley se deriva que los documentos con ese valor son gestionados y permanecen en los archivos centrales de las instituciones que los producen, pero luego pasan a formar parte del fondo que custodia la Dirección General. Disponentes artículos:

“Artículo 4.-

Los documentos que se consideren de valor científico-cultural deben ser custodiados en los diversos archivos administrativos públicos del país. Una vez cumplidos los plazos de remisión, serán transferidos a la Dirección General del Archivo Nacional.

Artículo 8.-

Los documentos producidos en las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de la presente ley, como producto de su gestión, cualquiera que sea su soporte: papel, película, cintas, "diskettes", serán propiedad de esas instituciones durante su gestión y su permanencia en los respectivos archivos centrales, salvo lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley. Ninguna persona, funcionario o no, podrá apropiarse de ellos.

Posteriormente formarán parte del fondo documental que custodia la Dirección General del Archivo Nacional".

Disposiciones que se corresponden y complementan.

El deber de las organizaciones de conservar y custodiar los documentos antes de que se cumplan los plazos de remisión está informado por la categorización de los archivos presente en la Ley. De acuerdo con esa categorización, el Archivo Nacional "es un archivo final". Ese carácter lo establece expresamente el artículo 30 de la Ley.

Esa definición legal no puede llevar a considerar que al Archivo Nacional sólo llegan los documentos que por su valor histórico cultural integran el patrimonio nacional. Por el contrario, el propio artículo 30 dispone que la Dirección General del Archivo Nacional puede ser un "archivo intermedio, para lo cual contará con los servicios administrativos necesarios". Conforme el artículo 40 de la Ley, los archivos intermedios conservan documentación que ha finalizado su trámite administrativo y que ha sido remitida por los archivos de gestión y los archivos centrales. Se trata de documentación con menos de treinta años de haberse originado.

Bajo ese carácter de archivo intermedio, la Dirección General del Archivo Nacional recibe documentación de los órganos superiores de la Administración del Estado. Preceptúa el artículo 53 de la Ley General de la Administración Pública:

"Artículo 53.-

La Presidencia de la República y los ministros de Estado, al terminar sus funciones, entregarán a la Dirección General del Archivo Nacional los documentos de sus despachos

que hayan concluido su trámite de gestión. Igualmente, entregarán las actas del Consejo de Gobierno. Dicha transferencia deberá realizarse a más tardar durante la semana anterior al traspaso de poderes. Estos documentos no permanecerán en los archivos centrales de las dependencias citadas, sino que pasarán directamente al archivo intermedio de la Dirección General del Archivo Nacional”.

Resulta claro que no todos los documentos que generan la Presidencia de la República o los ministros del Estados constituyen documentos de valor histórico-cultural. Habrá algunos que podrán ser valorados como tales, pero muchos otros escaparán a esa condición. Sin embargo, la custodia de estos últimos no le corresponde a los archivos centrales de la Presidencia o Ministerio sino que corresponde a la propia Dirección General. Esta competencia específica otorgada por el legislador a la Dirección no está determinada por el carácter de documento histórico-cultural, sino que viene definida por la especificidad y, por ende, importancia político-institucional del órgano que genera el documento.

En otros supuestos el legislador no ha tomado en consideración esa especificidad del órgano supremo de la Administración estatal sino otro tipo de criterios, como puede ser la seguridad patrimonial de la población. Este es el supuesto que determina la creación del Archivo Notarial dentro de la Dirección General, artículo 23, inciso g) de la Ley del Sistema Nacional de Archivos en conexión con el 25 y siguiente del Código Notarial, Ley N° 7764 de 17 de abril de 1998.

El artículo 40 de la Ley N° 7202 no establece que la Dirección General del Archivo Nacional es un archivo de gestión o un archivo central. Sin embargo, cabría cuestionarse si al atribuirle la gestión de los documentos de las entidades desaparecidas, la Ley no está indicando que le corresponde esta función. Ello en tanto el artículo 50 dispone:

“Artículo 50.-

Si una entidad desapareciera, entregará sus documentos y los respectivos instrumentos descriptivos directamente a la Dirección General del Archivo Nacional”.

Si la entidad desaparece y sus documentos deben ser remitidos directamente a la Dirección General, eso significa que corresponde a esta realizar toda la labor que normalmente le correspondería a un archivo de gestión y a un archivo central. Y es en aplicación del artículo 50 que le corresponde a la Dirección custodiar la documentación del extinto Banco Anglo Costarricense que no fuere necesario que el Banco Central custodiase en orden al proceso de liquidación del Banco, según indicó la Procuraduría en los dictámenes C-204-96 de 17 de diciembre de 1996 y C-059-97 de 23 de abril de 1997. Asimismo, le correspondió custodiar la documentación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas que no tuviera una utilidad actual para la Junta Liquidadora de ese Fondo. En el dictamen C 291-2003 de 26 de septiembre de 2003 expresamente se

hace referencia a esa función, en tanto se indica:

“Así las cosas, únicamente la documentación que no posea una utilidad actual para la Junta Liquidadora, en tanto la misma no sea necesaria para cumplir con el proceso de liquidación, será remitida al Archivo Nacional, para lo cual se deberá seguir el procedimiento de clasificación y eliminación de documentos establecido en la Ley Nacional de Archivos”.

Por demás, en orden a otras competencias de la Dirección General del Archivo Nacional, procede recordar que puede encargarse de asesorar y custodiar archivos privados, si así lo solicitan los propietarios de los documentos, artículos 55, 56, 58 y 60 de la Ley.

Las disposiciones mencionadas revelan en forma clara y terminante que la Dirección General del Archivo Nacional no sólo cumple funciones de archivo final en orden a los documentos con valor histórico-cultural, sino que en los supuestos en que la Ley lo dispone puede fungir como archivo central y archivo intermedio y en su caso, custodiar documentos que carecen en forma absoluta de valor científico-cultural.

Consecuentemente, el concepto de documento de valor científico-cultural no se erige en el elemento definidor de la competencia de la Dirección General. Lo que se comprueba con el elenco de facultades que le atribuye el artículo 23 de la ley.

Lo anterior es importante en razón de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 de 6 de octubre de 2004, en tanto establece:

“Artículo 25.—**Registro de declaraciones juradas.** La Contraloría General de la República establecerá un registro de declaraciones juradas que proveerá a los interesados los formularios respectivos, para que efectúen su declaración; además, tendrá las funciones de recibir y custodiar las declaraciones de cada servidor público.

Pasados cuatro años desde la fecha en que el servidor público haya cesado en el cargo que dio origen al deber de declarar su situación patrimonial, las declaraciones presentadas y su documentación anexa serán remitidas al Archivo Nacional y se conservarán las mismas condiciones de confidencialidad”.

Conforme esa norma, la Dirección General del Archivo Nacional resguarda las declaraciones juradas de los funcionarios públicos relativas a su patrimonio. Esas declaraciones juradas son remitidas al Archivo sin necesidad de que cumplan el trámite archivístico establecido en la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Y no se trata sólo del formulario de la declaración, sino de todos los documentos que la acompañan, que ciertamente pueden carecer de valor histórico cultural, aunque tengan valor jurídico o administrativo. Además de custodiar estos documentos, el Archivo debe hacerlo garantizando su confidencialidad, lo que significa que aún cuando fueren documentos de valor histórico-cultural no podrían ser consultados por terceros no autorizados, salvo que llegare a considerarse como de interés público.

B.-

UNA NORMA COMPLEMENTARIA DE LA COMPETENCIA

La Dirección General del Archivo Nacional es del criterio de que al obligarla a custodiar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos, el artículo 25 antes transcrito está modificando el objeto de la Dirección, de acuerdo con el cual esta debe recibir exclusivamente documentos que han cumplido su trámite y han sido declarados de valor científico cultural por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. Por lo que estima que existe antinomia entre el artículo 25 y el numeral 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Ambas normas se contrapondrían.

Existe antinomia normativa cuando dos normas de un mismo ordenamiento jurídico regulan de manera contradictoria un mismo supuesto de hecho, de tal forma que los efectos jurídicos de una y otra resultan incompatibles. Esa incompatibilidad determina que los efectos se excluyan entre sí, debiendo determinarse cuáles deben ser mantenidos. Por ende, cuál norma debe ser aplicada.

En el presente caso se afirma que la antinomia se produce entre dos normas que pertenecen a leyes que tienen un objeto y contenido distinto. Una dirigida a regular toda la materia archivística del país, la otra el debido cumplimiento de los deberes de la función pública a fin de evitar la corrupción. Empero, la contradicción se establecería entre dos disposiciones específicas que regularían el supuesto de custodia de documentos determinados. El punto es si esa regulación resulta, como afirma el Archivo Nacional, contradictoria entre sí. Hipótesis en sería necesario determinar cuál norma prevalece.

El artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos dispone dónde se custodian documentos de una determinada naturaleza. Se trata de los documentos de valor científico cultural, definidos como tales con base en los criterios del artículo 3 de la misma Ley. Ese es el objeto exclusivo de la norma. En ese sentido, el ámbito normativo del artículo 4 es el documento de valor científico-cultural. Para ese tipo particular de documento se establece que serán conservados originalmente en los archivos administrativos de los organismos que los originan y que cumplidos los plazos de remisión serán trasladados para su custodia definitiva en la Dirección General del Archivo Nacional.

De esa disposición no se deriva cuál es el régimen de otros documentos, cómo deben ser conservados ni su plazo de remisión. Ese no es su objeto de normación. Por ende, con base en ese artículo no puede determinarse cuál es el régimen jurídico aplicable a los documentos que carecen del valor en cuestión.

Por demás, el artículo 4 está concatenado con otras disposiciones cuyo objeto es regular los documentos de valor científico-cultural, sin comprender otros documentos.

Por otra parte, de ese artículo se deriva una competencia de la Dirección General del Archivo Nacional. Esa competencia está referida a la custodia definitiva de los documentos con valor histórico y cultural. Es de advertir, sin embargo, que la norma no está redactada en términos tales que permitan afirmar, como se deriva del oficio de la Dirección General, que esa competencia está restringida exclusiva y excluyentemente a los documentos con valor histórico-cultural. Es decir, que el artículo 4 excluya que la Dirección General custodie otros documentos. Y no está redactado en esos términos porque, como ya vimos, la Dirección General del Archivo Nacional tiene también por expresa disposición de la propia Ley N° 7202 la labor de custodiar documentos que carecen de valor histórico-cultural.

De los documentos que han sido remitidos se deriva que la Dirección General del Archivo Nacional considera e interpreta que las disposiciones de la Ley referidas a la custodia de otros documentos son excepciones al artículo 4.

Empero, si consideramos que hay excepciones, debemos aceptar que la Ley no ha pretendido que la Dirección sea sólo el archivo final de los documentos con valor histórico cultural, al punto de excluir otro tipo de documentos. Por el contrario, lo cierto es que la Ley previó que, en razón de las funciones y particularmente de la competencia general del Archivo en materia archivística, este órgano custodiara documentos de naturaleza distinta de la de aquéllos de valor histórico-cultural; custodia que se da en razón de determinadas circunstancias. Estas son definidas por el legislador y no dejadas al arbitrio de la Dirección. En ese sentido, el legislador conserva para sí la regulación de los casos de excepción en que la Dirección General resguarda documentos que no han sido declarados

de valor histórico, cultural.

La posibilidad de que el Archivo Nacional pueda tener otras competencias está establecida en el propio artículo 23 de la Ley N° 7202. En efecto, el inciso m) de esta Ley dispone:

“m) Cualquier otra función relacionada con el quehacer archivístico”.

El legislador ha previsto, entonces, que la competencia de la Dirección puede ser ampliada. Ergo, el legislador puede atribuirle otras funciones a dicho órgano. El límite de esa ampliación está dado por la materia archivística.

Habiendo determinado que a la Dirección de Archivos Nacionales en tanto archivo no le está reservada como única función la de ser el custodio y archivo de documentos de valor científico o cultural, sino que puede conservar otros documentos, procede determinar si el legislador puede otorgarle competencia respecto a otro tipo de documentos, verbi gratia las declaraciones que nos ocupan, por medio de una ley distinta de la 7202 o de una reforma expresa a esta ley.

Al efecto, se podría argumentar que el inciso m) está referido a cualquier disposición establecida en la propia ley N° 7202 o bien, a disposiciones específicas cuyo objeto sea la modificación de esta ley. Estaría excluido al legislador agregarle funciones por medio de otras leyes no dirigidas expresamente a modificar la 7202.

Es de advertir que el legislador no estableció que la competencia del Archivo Nacional sólo podía ser atribuida por la Ley N° 7202. El legislador no se ha considerado vinculado por la relación entre la Dirección General del Archivo Nacional y los documentos de valor científico cultural, puesto que, como hemos visto, le ha confiado la conservación de otros documentos y ello no sólo en la propia Ley N° 7202 sino en una ley destinada a normar otra materia, como es el Código Notarial, así como la disposición que nos ocupa.

La potestad legislativa comprende el poder de emitir las disposiciones con rango de ley, modificarlas y derogarlas. En el ejercicio de esa competencia no tiene otros límites que los que derivan del Derecho de la Constitución, el Reglamento Interno de la Asamblea y de las normas internacionales que resulten aplicables en la materia. Las otras leyes no constituyen un límite para el ejercicio de su competencia, salvo la hipótesis excepcional en que la Constitución ha establecido que una materia debe ser regida por una ley específica.

Hipótesis que implicaría que constitucionalmente solo sería válido que el legislador normara la materia mediante leyes especiales dirigidas a modificar la ley que anteriormente se hubiere dictado en la materia. Obviamente este no es el supuesto que nos ocupa. Simplemente, la materia archivística no es objeto de regulación constitucional.

Por demás, la posibilidad de que el legislador pueda establecer disposiciones especiales en orden a una materia como la archivística está en la naturaleza de las cosas. La diversidad de situaciones, las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica y en general, la debida tutela del interés general pueden ameritar respuestas jurídicas especiales, no previsibles al momento en que se dictó la ley general o bien, disposiciones que por su especificidad no procede incluirlas en una norma general.

Lo anterior significa que el legislador puede regular la materia archivística no sólo a través de la Ley N° 7202 y sus modificaciones expresas, sino también por medio de otras leyes que establezcan disposiciones especiales en orden a la materia o bien, complementen lo dispuesto en la norma general en materia archivística. Norma general que, resulta claro, es la Ley del Sistema Nacional de Archivos. En efecto, esta es la disposición general, aplicable en los distintos supuestos en que no existe norma de excepción. El artículo 25, por el contrario, establece una excepción referida a un tipo de documentos, a su conservación y al plazo de remisión. Al hacerlo, mantiene la regulación dentro de la materia archivística.

Importa resaltar que el segundo párrafo del artículo 25 constituye una disposición en materia archivística, puesto que se trata de la conservación y custodia de ciertos documentos. Esta disposición no varía la competencia material del Archivo Nacional ni lo desnaturaliza: dado su contenido, respeta el límite en orden al otorgamiento de la competencia.

En tanto que el artículo 25 se refiere a un tipo particular de documentos, las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos y se dispone sobre su conservación, dicho artículo constituye una norma especial en materia archivística.

Ese carácter especial se nota en el hecho de que de no existir, la Contraloría resultaría vinculada por lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Por consiguiente, su archivo central tendría que centralizar todas las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y los documentos anexos conforme los plazos de remisión de documentos, artículo 40 de la ley 7202. Es decir, de no existir el artículo 25 el archivo central de la Contraloría reuniría, clasificaría, administraría y conservaría la totalidad de las declaraciones juradas y solo los remitiría a la Dirección General del Archivo si hubieren sido declaradas de valor científico cultural. Pero este trámite no se realiza en estos términos, porque hay una norma especial que prevé el traslado de las declaraciones

a la Dirección General del Archivo.

Esa disposición especial puede coexistir con lo dispuesto en el artículo 4 de repetida cita dentro de su respectivo ámbito de aplicación. Tómesese en cuenta que el régimen de los documentos que carecen de valor científico cultural no deriva del artículo 4 de mérito. Por consiguiente, de existir una antinomia normativa, esta no se presentaría con el artículo 4 sino con otras disposiciones de la Ley N° 7202 que establecen dicho régimen.

Ahora bien, las declaraciones juradas no son, en tesis de principio, documentos de valor científico cultural. Para que lo fueren, se requeriría un pronunciamiento expreso que así lo declare de parte de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos. En ausencia de esa declaración, el valor de estos documentos es jurídico y administrativo. Por otra parte, el legislador no estableció que dichos documentos tuviesen que ser conservados indefinidamente. Eso significa que pueden ser eliminados y, consecuentemente, que deben establecerse los plazos de eliminación.

Dichos plazos deben ser establecidos con absoluto respeto a las necesidades de la función de control. Eso significa que los plazos deben ser amplios, de manera tal que se contemplen los plazos de prescripción de los procedimientos que pueden ser entablados en relación con las declaraciones. Prescripción que, por demás, puede ser objeto de interrupción, en cuyo caso la prescripción comenzará a correr de nuevo.

En este orden de ideas, tenemos que la responsabilidad disciplinaria del funcionario de la Hacienda Pública por infracciones al ordenamiento de control y fiscalización (dentro del cual se encuentra la Ley N° 8422) prescribe, salvo que el hecho irregular sea notorio, en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe preliminar, la indagación o estudio de auditoría es puesto en conocimiento del jerarca o funcionario competente para dar inicio al procedimiento sancionador, artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Plazo que se interrumpe con la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo.

Además, debe considerarse que la Ley Orgánica de la Contraloría le otorga la potestad de recomendar sanciones por infracciones al ordenamiento de control y fiscalización. Recomendación que se hace a partir de la investigación que fuere procedente.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta necesario que el plazo de eliminación de esas declaraciones por parte de la Dirección General, contemple los plazos de prescripción

indicados, los cuales deberán ser superiores a 10 años a efecto de salvaguardar la eficacia de cualquier procedimiento administrativo o judicial que pudiere incoarse.

CONCLUSION:

Por lo antes expuesto es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1. Corresponde a la Dirección General del Archivo Nacional conservar y custodiar no sólo los documentos de valor histórico cultural que forman parte del patrimonio de la Nación, sino los otros documentos que la ley así lo disponga.
2. En efecto, en ejercicio de la potestad de legislar, el legislador puede establecer que el Archivo Nacional custodiará otros documentos, sin que para tal efecto esté limitado por el concepto de “documento de valor histórico o científico cultural”.
3. En ese sentido, la Dirección General del Archivo Nacional no sólo cumple funciones de archivo final en orden a los documentos con valor histórico-cultural sino que, en los supuestos en que la Ley lo dispone, puede fungir como archivo central y archivo intermedio y en su caso, custodiar documentos que carecen en forma absoluta de valor científico-cultural.
4. La atribución de competencias a la Dirección General del Archivo Nacional en relación con documentos que no son de valor científico y cultural tiene como límite la materia archivística.
5. La disposición del segundo párrafo del artículo 25 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 de 6 de octubre de 2004, constituye una norma en materia archivística, ya que trata de la conservación y custodia de ciertos documentos, por lo que respeta el límite en el otorgamiento de la competencia.
6. El objeto y contenido del artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 de 24 de octubre de 1990, es definir dónde se custodian los

documentos de valor científico cultural, definidos como tales con base en los criterios del artículo 3 de la misma Ley.

7. Dicho artículo no contiene disposiciones referidas a documentos que no hayan sido calificados como de valor científico y cultural. De lo que se sigue que con base en ese artículo no puede determinarse cuál es el régimen jurídico aplicable a los documentos que carecen de ese valor.

8. Del artículo 4 de mérito no puede deducirse que la competencia de la Dirección General del Archivo Nacional esté referida en forma exclusiva y excluyente a los documentos con valor histórico-cultural. Por consiguiente, no puede establecerse que los efectos de dicho artículo y de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 8422 sean incompatibles entre sí.

9. En la medida en que las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y los documentos que las apoyan no sean declarados como documentos de valor científico cultural, son susceptibles de eliminación.

10. Es de advertir que los plazos de eliminación que se establezcan no pueden en modo alguno entorpecer el ejercicio de la función de control de la hacienda pública. Por lo que deben contemplar los plazos relativos a la prescripción de la responsabilidad del servidor público y del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Lo que hace indispensable considerar un plazo superior a los diez años.

Atentamente,

Dra. Magda Inés Rojas Chaves

Procuradora Asesora

MIRCH/mvc