

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 15956**

18 de octubre, 2021
DFOE-GOB-0253

Licenciado
Verny Valverde Cordero
Auditor Interno
IMPRESA NACIONAL
CORREOS: vvalverde@imprensa.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se atiende consulta planteada por oficio No. MGP-IN-A.I. No. 117-2021, por el cual se consulta sobre Informe de fin de gestión

Se recibió en la Contraloría General el oficio No. MGP-IN-A.I. N° 117 - 2021 de fecha 3 de septiembre del presente año, mediante el cual se consulta el criterio de la Contraloría General de la República sobre el Informe de fin de gestión.

I. OBJETO DE LA CONSULTA

En su literalidad se consulta:

“Están obligados a presentar un Informe de Fin de Gestión los funcionarios que se desempeñan en un puesto de Dirección y han ocupado puestos inferiores (de jefatura de Departamento) por recargo o suplencia durante un período mayor a un año, debido a que en la normativa conocida no se establece esa situación en especial.

• En caso de ser negativa su respuesta, si al menos deben presentar algún documento que le sirva de guía a la persona que va a ocupar el puesto en propiedad, después.”

Indica además el consultante que en las *Directrices sobre Informes de Fin de Gestión D-1-2005-CO-DFOE*, establece en su artículo 12 como responsables de presentar el Informe de Fin de Gestión: *“Los jefarcas, titulares subordinados y los demás funcionarios de las unidades internas de cada administración activa ...”*, pero no se especifica claramente que sucede en casos de funcionarios que están en puestos como recargo o por suplencia, por lo que se consulta este aspecto.

Finalmente se argumenta de parte de esa Auditoría Interna que: *“Desde nuestro punto de vista, todo funcionario que desempeña un cargo público y sobre todo de jefatura debe presentar algún documento que sirva de punto de partida a la persona que vendrá después a ocupar ese puesto, pero desconocemos si debe ser un informe de fin de gestión o no.”*

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los Órganos parlamentarios, los Diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley. Complementándose al efecto, con lo regulado en el *“Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”* (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Al efecto, el artículo 8 del Reglamento de referencia, establece requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, entre los que se citan -en lo de interés-, lo dispuesto en los incisos 1 y 2 de dicho ordinal, los cuales determinan lo siguiente:

“Artículo 8º—Requisitos para la presentación de las consultas. Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Tratarse de asuntos de competencia del órgano contralor.
 2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.
- (...).”

Desprendiéndose de lo anterior, la obligación de presentar las consultas dentro de las materias propias de la competencia constitucional y legal de esta Contraloría General vinculada con la Hacienda Pública. Asimismo, debe plantearse en términos generales, sin que se someta al Órgano Consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión de quien corresponda, como puede ser del sujeto consultante, de la Administración Pública competente, o también de quien atañe la situación jurídica respectiva.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

En ese tanto, se procede a emitir un criterio vinculante respecto a lo relacionado con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva; bajo el entendido que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, y no de una situación específica e individualizada.

III. CRITERIO JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Como se indicó en el apartado anterior, siendo que el objeto de la consulta se dirige principalmente a una serie de puntos concretos, es importante resaltar que la respuesta a la consulta se atiende en términos generales y sobre los temas que por Ley corresponde, lo cual implica no entrar a conocer por esta vía consultiva de situaciones específicas que sean de conocimiento por la Administración, en las que le atañe las valoraciones pertinentes, de frente a la adopción de conductas administrativas con efectos concretos.

Para efectos de atender la consulta realizada, se procede a aportar un marco de referencia sobre el tema consultado con la finalidad de que se considere al momento de evaluar la situación expuesta.

Nuestra Constitución Política en su artículo 11 establece la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su conducta, al respecto dispone: **“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. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”**

Este artículo refiere, en primer término, al principio rector de la conducta administrativa, sea al principio de legalidad, incorporado a su vez en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual todos los actos y comportamientos de la Administración,

deben estar regulados por norma escrita, a contrario sensu, todo lo que no esté autorizado, está prohibido.

En la segunda parte del citado numeral, se regula la obligación de la Administración Pública, de rendir cuentas de su gestión y someterse a un procedimiento de evaluación de resultados, lo que permitirá establecer eventuales responsabilidades de carácter personal para los funcionarios que incumplan sus deberes. Finalmente, se deja a la ley la determinación de los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas, opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. En este sentido, la Ley General de Control Interno, establece en el inciso e) del artículo 12, como parte de los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, la obligación de presentar un informe de fin de gestión. Al respecto establece: **“Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:... e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa...”**

Igualmente, cabe destacar que mediante oficio Nro. DFOE-ST-0065 del 14 de setiembre de 2012, se indicó: **“(...) el informe de fin de gestión tiene dos fines: a nivel externo, como mecanismo de rendición de cuentas y a nivel interno, para el manejo de la información que se le trasladará para conocimiento del sucesor del puesto, es decir que la persona que llegue a ocupar el puesto, ante la salida del funcionario obligado, esté enterado de la gestión de su antecesor. Ambos fines se encuentran directamente entrelazados, por lo que no se puede exigir sólo para uno de ellos, sino que se deben cumplir los dos supuestos”.** (Subrayado no es del original).

Así las cosas, se puede concluir que los funcionarios públicos están obligados a rendir cuentas en razón de la investidura que ostentan y según lo establece el principio de legalidad, en virtud de lo cual el informe de fin de gestión es uno de los medios de control legal que le permite a la misma Administración Pública evaluar los resultados y rendición de cuentas de los objetivos y funciones no cumplidos conforme a derecho¹. Asimismo, permiten como mecanismo de control interno que el sucesor de quien deja el puesto se informe de manera oportuna de la gestión de quien ocupaba el cargo y que puedan eventualmente realizarse propuestas de mejora a la gestión de la institución que corresponda -o bien- que se dé continuidad a las actividades de los diferentes departamentos.

¹ Ver al respecto oficio n° 8540-DFOE-185 del 18 de julio del 2005.

En este sentido se reafirma el principio de que el ejercicio de la función pública se enmarca dentro de esquemas de evaluación de gestión y de controles externos e internos que promueven la consecución de los objetivos y metas institucionales, de manera que los jefes y titulares subordinados sean responsables de ese accionar público y están obligados a informar sobre el desempeño de las instituciones a su cargo.

Por su parte, el documento denominado *“Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno”*², en su apartado número 13 dispone la obligatoriedad del cumplimiento de lo establecido y establece claramente su regulación en caso de incumplimiento injustificado: *“13. Obligatoriedad. Estas Directrices son de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República y los entes y órganos sujetos a su fiscalización y prevalecerá sobre cualquier disposición que en contrario haya emitido o emita la Administración en cumplimiento del inciso e) artículo 12 de la Ley General de Control Interno. Su incumplimiento injustificado dará lugar, según corresponda, a las responsabilidades contempladas en el Capítulo V de la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio de 2002.”*

Expuesto el marco general regulatorio que da el contexto en que se justifica la rendición del Informe de fin de gestión en la administración pública; nos referiremos a continuación a la inquietud del consultante respecto a la obligatoriedad de rendir informe de fin de gestión de aquellos funcionarios que se desempeñan en un puesto de Dirección y han ocupado puestos inferiores (de jefatura de Departamento) por recargo o suplencia durante un período mayor a un año, debido a que en la normativa conocida -señala-, no se establece esa situación en especial.

Si bien es cierto que, tanto la Ley General de Control Interno como las *Directrices sobre Informes de Fin de Gestión D-1-2005-CO-DFOE* no regulan expresamente dicha circunstancia; resulta de interés traer a colación lo indicado por el Órgano Contralor en el oficio Nro. DJ-1223-2011 (11023) de 8 de noviembre de 2011, sobre el alcance de las “Directrices”. Al respecto se indicó: ***“Cabe mencionar, que las directrices antes relacionadas conforman un marco general, cuya precisión corresponde a cada ente u órgano de la Administración según sus propias características y realidades. Es por ello que, mediante el oficio N° 1152-2007 (FOE-SOC-0069) del 8 de febrero de 2007, la Contraloría General aclaró que las directrices no establecen todos los supuestos y que la Administración podría regular los que considere pertinentes. Al respecto se indicó: “[...] Los órganos competentes de cada Administración activa podrán dictar las regulaciones internas que consideren necesarias***

² Resolución N° R-CO-61 de las 12:00 horas del 24 de junio de 2005, publicada en La Gaceta N° 131 del 7 de julio de 2005.

para efectos de la presentación del informe de fin de gestión por parte de su jerarca y titulares subordinados, según lo establecido en dicho inciso e) y en el punto 13 de esas Directrices.” (El destacado no pertenece a su original).

Lo anterior significa que las “Directrices” emitidas por la Contraloría General no constituyen una regulación exhaustiva y específica respecto de quienes deben presentar el informe de fin de gestión en las múltiples circunstancias que pueden presentarse en la gestión administrativa de una institución en particular; según su esquema funcional, por cuanto su propósito es de orientación general para la administración pública, quedando a criterio de la administración una mayor concretización de los postulados generales de las mismas, en atención a sus peculiaridades administrativas de organización y de gestión.

Así las cosas, se concluye que es responsabilidad de cada administración identificar cuáles puestos corresponden a los cargos de jerarca y titular subordinado y que por lo tanto se encuentran obligados a cumplir con el informe de fin de gestión; así como las circunstancias particulares en que dicha rendición deba ejecutarse. Además, según el numeral 8.1 de las citadas Directrices, a la unidad encargada de la gestión de recursos humanos de cada institución le corresponde prevenir por escrito a los jefes o titulares subordinados, previo a que terminen su gestión, la obligación de presentar el informe de fin de gestión.³

Igualmente, en los casos en los que la Administración considere que un servidor (a) no se encuentra obligado (a) a presentar el informe de fin de gestión, eso no significa que no debe rendir cuentas, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política como vimos, todos los funcionarios(as) públicos(as) están sometidos a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas en el cumplimiento de sus deberes, y son responsables personalmente por su gestión.

IV. CONCLUSIONES

1. La rendición del informe de fin de gestión se inscribe en el contexto jurídico que permea a las administraciones públicas, el cual refiere a la obligatoriedad de la rendición de cuentas y la evaluación de resultados que incardina su actuación pública de conformidad con la Constitución Política (art. 11) y la LGAP (art. 11), el artículo 12 inciso e) LGCI y las *Directrices sobre Informes de Fin de Gestión D-1-2005-CO-DFOE*.

³ Oficio DFOE-CAP-0011 (06466) del 6 de mayo, 2021

2. El ejercicio de la función pública se enmarca dentro de esquemas de evaluación de gestión y de controles externos e internos que promueven la consecución de los objetivos y metas institucionales, de manera que los jefes y titulares subordinados sean responsables de ese accionar público y están obligados a informar sobre el desempeño de las instituciones a su cargo.
3. El informe de fin de gestión tiene dos fines: a nivel externo, como mecanismo de rendición de cuentas y a nivel interno, para el manejo de la información que se trasladará para conocimiento del sucesor del puesto, es decir que la persona que llegue a ocupar el puesto, ante la salida del funcionario obligado, esté enterado de la gestión de su antecesor. Ambos fines se encuentran directamente entrelazados, por lo que no se puede exigir sólo para uno de ellos, sino que se deben cumplir los dos supuestos.
4. Las “Directrices” emitidas por la Contraloría General no constituyen una regulación exhaustiva y específica respecto de quienes deben presentar el informe de fin de gestión en las múltiples circunstancias que pueden presentarse en la gestión administrativa de una institución en particular; según su esquema funcional, por cuanto su propósito es de orientación general para la administración pública, quedando a criterio de la administración una mayor concretización de los postulados generales de las mismas, en atención a sus peculiaridades administrativas de organización y de gestión.
5. Es responsabilidad de cada administración identificar cuáles puestos corresponden a los cargos de jerarca y titular subordinado y que por lo tanto se encuentran obligados a cumplir con el informe de fin de gestión; así como las circunstancias particulares en que dicha rendición deba ejecutarse. Además, según el numeral 8.1 de las citadas Directrices, a la unidad encargada de la gestión de recursos humanos de cada institución le corresponde prevenir por escrito a los jefes o titulares subordinados, previo a que terminen su gestión, la obligación de presentar el informe de fin de gestión.
6. En los casos en los que la Administración considere que un servidor (a) no se encuentra obligado (a) a presentar el informe de fin de gestión, eso no significa que no debe rendir cuentas, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política, todos los funcionarios(as) públicos(as) están sometidos a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas en el cumplimiento de sus deberes, y son responsables personalmente por su gestión.

DFOE-GOB-0253

-8-

18/10/2021

De esta forma se deja evacuada la consulta.

Atentamente,

Mari Trinidad Vargas Álvarez
GERENTE DE ÁREA A.I



Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Pablo Pacheco Soto
FISCALIZADOR

PPS/aam
Ce: Archivo
G: 2021003135-1
Exp: CGR-CO- 2021005491
NI: 25619 (2021)