

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio N° **14027**

20 de diciembre, 2012
DJ-1227-2012

Señora
Ivonne G. Campos R
Auditoría Interna
MUNICIPALIDAD DE VÁSQUEZ DE CORONADO
FAX: 2229-4578

Estimada señora:

Asunto: *Se emite criterio en relación con la consulta formulada por la Municipalidad de Coronado, mediante el oficio n.º AU-101-396-12 del 5 de noviembre de 2012, sobre deber de presentar el informe final de gestión y las implicaciones jurídicas de su incumplimiento.*

Se brinda respuesta a su oficio n.º AU-101-396-12 de fecha 5 de noviembre de 2012, recibido en esta Contraloría General el día 8 del mismo mes y reiterado mediante el oficio AU-101-427-12, de fecha 7 de diciembre de 2012, recibido el 10 de diciembre, ambos del 2012, mediante los cuales se solicita criterio de este Despacho con respecto a si existe responsabilidad para los ex funcionarios que no hayan presentado el informe final de gestión que estipulan las directrices D-1-2005-CO-DFOE emitidas por este órgano contralor y el artículo 12 inciso e) de la Ley General de Control Interno.

I. Cuestión preliminar

Antes de emitir el criterio, es necesario advertir que en el ejercicio de la potestad consultiva atribuida a la Contraloría General y normada en el artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y la Resolución N° R-DC-197-2011 del 13 de diciembre de 2011, que es *Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*, publicado en La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011, se establece en el numeral 14 de dicho reglamento el plazo con que cuenta este órgano de fiscalización para la atención de consultas, el mismo dispone:

“Artículo 14°—Plazo para la atención de consultas. Las consultas se atenderán dentro del plazo de 30 días hábiles a partir de su ingreso a la Contraloría General de la República.

No será inválida la consulta evacuada fuera de plazo ni aquella que carezca de algún elemento formal." (El subrayado no es del original).

Dicho lo anterior y en razón de la reiteración recibida el día 10 diciembre del año en curso, se informa que se emite el criterio solicitado en el plazo establecido en la Resolución N° R-DC-197-2011.

II. Criterio del Despacho

Sobre la temática que se consulta ya este órgano de fiscalización superior ha emitido criterios anteriores al respecto, de los cuales es importante recatar los siguientes aspectos:

A. El informe final de gestión tiene sustento constitucional y legal.

Mediante el oficio n. ° 3259, DFOE-EC- 0187 del 9 de abril de 2012, este órgano contralor señaló, en relación con el sustento jurídico que tiene el informe final de gestión, como obligación de los funcionarios públicos, lo siguiente:

"La obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su conducta, se encuentra expresamente regulada en el artículo 11 de nuestra Carta Fundamental, el cual 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." (El subrayado es nuestro)

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 constitucional, 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 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.”

Así las cosas, se evidencia que este informe de fin de gestión, forma parte de la evaluación de resultados y rendición de cuentas, a que se encuentran sometidos los funcionarios públicos, en virtud del numeral 11 constitucional, por lo que es de acatamiento obligatorio y resulta de trascendental relevancia.”. En este mismo sentido se puede consultar el oficio n.º 12979, DAGJ-125-2008 del 04 de diciembre de 2008.

Por otra parte en el oficio n.º DFOE-ST-0065 del 14 de setiembre de 2012, se estipuló lo siguiente en relación con la finalidad de los informes de fin de gestión:

“(...) 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 encuentra directamente entrelazados, por lo que no se puede exigir sólo para uno de ellos sino que se deben cumplir los dos supuestos.”(El subrayado no es del original).

De lo transcrito 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 derecho. 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 de continuidad a las actividades de los diferentes departamentos.

B. Régimen sancionatorio por el incumplimiento en la presentación del informe final de gestión.

En relación con las responsabilidades que le pueda generar al funcionario público obligado por ley, según lo que estipula el numeral 12 de la Ley General de Control Interno y el principio de legalidad constitucional, el incumplimiento de su deber de presentar el informe final de gestión una

vez que culmina la relación de servicio, hay que reiterar lo indicado en el oficio n. ° 12979, DAGJ-125-2008 del 04 de diciembre de 2008, donde este mismo Despacho señaló:

“De frente a la pertinencia de este deber y su obligado acatamiento nos corresponde determinar qué sucede si dicho funcionario incumple con esta obligación, pues dependiendo de la esfera que competa, el incumplimiento de deberes por parte de un funcionario público, podrá generarle responsabilidad civil, penal o administrativa. El primer supuesto, implica una responsabilidad de carácter patrimonial por haber causado éste un daño económicamente evaluable a terceros o a la propia administración pública. En el segundo caso, se trata de la comisión de una conducta considerada por el legislador como delictuosa. Por su parte, cuando la responsabilidad es de índole administrativa, refiere a la aplicación, por parte de la Administración, del régimen disciplinario a los funcionarios que le prestan servicios.

La Ley General de Control Interno dispone en el artículo 39 que el jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esa Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. De tal manera, que en vista de que dicho cuerpo normativo establece el deber de rendir el indicado informe y efectuar la entrega del órgano o ente al sucesor, quien incumpla de forma injustificada con ese deber, podrá ser sancionado administrativamente. Ahora, en lo que se refiere a las sanciones administrativas, el artículo 41 señala que según la gravedad, las faltas que establece dicha Ley, serán sancionadas con amonestación escrita, amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, suspensión sin goce de salario o hasta la separación del cargo sin responsabilidad patronal.

Como ya se mencionó en otra oportunidad, se debe resaltar que el deber de rendir dicho informe surge desde el momento en que se rompe la relación de servicio, ya sea por renuncia del titular o por despido o en los casos de nombramiento por plazo, cuando éste se cumpla, por lo que, podría considerarse que las sanciones previstas por la Ley de marras no resultan procedentes por carecer de interés práctico el entablar el correspondiente procedimiento administrativo a quien próximamente dejará de laborar para la institución.

Ahora bien, en virtud de que un jerarca o titular subordinado tiene hasta el último día hábil laboral para rendir el indicado informe, en el caso de que no lo hagan, la imposición de las sanciones administrativas, de amonestación, suspensión sin goce de salario y separación del cargo sin responsabilidad patronal podrían resultar ilusorias, pues a partir de dicho momento quien ostentaba dicho cargo pasa a ser para estos efectos un particular, al cual, evidentemente, no podría perseguirse por responsabilidad disciplinaria. Al respecto, es importante tomar en cuenta la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la subsistencia de la responsabilidad administrativa fuera del plazo de vigencia del nombramiento del funcionario, cuando se hubiere iniciado el procedimiento administrativo mientras dicho

funcionario estuviere ocupando el respectivo cargo público, la cual ha sido reiterada recientemente mediante sentencia No. 4555-2005 de las 16:08 horas del 26 de abril de 2005.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, existe la posibilidad de imponer la sanción de inhabilitación temporal para el ejercicio de cargos en la Hacienda Pública a quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esa Ley o contra la propiedad o la buena fe de los negocios, y de igual manera, rige tal prohibición en contra de ex servidores públicos que pretendan ocupar nuevamente un cargo público, cuando hubieren cometido un delito o falta grave como los mencionados, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte.

(...)

En consecuencia, aquel funcionario que incumpla un deber impuesto por la Ley General de Control Interno que constituya una falta grave, podrá ser inhibido temporalmente para ocupar cargos públicos. De forma tal, que eventualmente podría llegar a considerarse que frente al caso en particular, por sus especiales circunstancias, el incumplimiento del deber de rendir el indicado informe, constituya falta grave a estos efectos, en atención al grado de vulneración al ordenamiento de fiscalización superior de la Hacienda Pública que tal omisión por sí misma pudiera ocasionar. (...) (El subrayado no es del original)

Esta posición en relación con la responsabilidad de los ex funcionarios de rendir el informe final de su gestión según lo establece el numeral 12 inciso e) de la Ley n.º 8292, fue recientemente reiterada mediante el oficio n.º 3259 precitado que indicó:

"También resulta claro que la responsabilidad administrativa del funcionario subsiste aún después del rompimiento de la relación laboral, debiendo por tanto concluirse el procedimiento administrativo por seguridad jurídica, con la finalidad de que ante la eventualidad de un posterior nombramiento del funcionario, éste pueda descontar la sanción administrativa impuesta en dicho procedimiento, siempre en estricto apego de los derechos y principios constitucionalmente establecidos.

A mayor abundamiento, traemos a colación lo señalado por el Despacho de esta Contraloría General, en la resolución número R-DC-135-2011, de las catorce horas del nueve de agosto de dos mil once, relacionada con un recurso de apelación en subsidio, en donde, en relación con el tema, se indicó:

***"Criterio del Despacho.* Como bien señala el órgano decisor en la resolución que conoció de la revocatoria presentada, la responsabilidad que se le achaca al señor (...) es por incumplimientos e infracciones a la normativa de control y fiscalización**

superior contenidas en nuestro ordenamiento jurídico, cuando ejercía un cargo como funcionario público (...). El hecho de que al momento de dictarse el acto final ya no estuviera en el cargo dicho, no impide a este órgano contralor ejercer las competencias que tanto la Constitución Política y otras leyes le confieren para establecer procedimientos administrativos que originan eventuales sanciones administrativas, tal y como lo dispone el artículo 40 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Nro. 8422 y sus reformas. (...). Ahora bien, no existe en nuestro ordenamiento jurídico disposición que inhiba a la Administración a iniciar procesos disciplinarios cuando el funcionario público deje su cargo. Por el contrario, ha sido abundante la jurisprudencia de la Sala Constitucional, tal y como lo refiere el propio órgano decisor en la resolución que conoce de la revocatoria presentada y que no precisa volverse a citar en esta instancia, la que ha señalado que es posible proceder con el trámite de un procedimiento administrativo aún y cuando haya cesado su nombramiento, sea por vencimiento del plazo, renuncia u otro motivo, toda vez que debe constar la posible sanción en el expediente a efectos de posteriores nombramientos del recurrente, razón por la cual se rechaza el argumento de falta de interés actual y que esta Contraloría General no tiene facultades para establecer procedimientos administrativos ante eventuales incumplimientos de la normativa de control y fiscalización” (Los destacados son nuestros)

Así las cosas, corresponde a esa Administración valorar y determinar si procede la apertura de un procedimiento administrativo, contra aquellos funcionarios o exfuncionarios que no presenten el informe final de gestión, a efecto de establecer si existió dolo o culpa grave o justificación válida para la omisión de dicha presentación, respetando en todo momento el debido proceso y la legítima defensa. En caso de que se determine una eventual sanción, ésta deberá constar en el expediente del funcionario que conserva la institución, para lo que corresponda en caso de posteriores nombramientos.

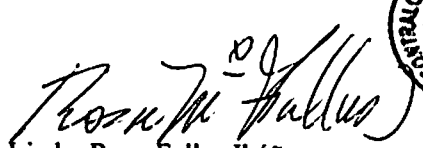
Por otro lado, una vez concluidas las valoraciones respectivas por parte de esa entidad bancaria, debe igualmente analizar si procede o no elevar el caso a la Contraloría General de la República, con la finalidad de que se imponga una eventual inhabilitación en el ejercicio de los cargos públicos, institución que determinará lo procedente sobre el particular.”

Visto lo anterior, pese a que un funcionario público haya dejado de laborar para la administración, tal situación no implica una falta de interés para que sea objeto de un procedimiento administrativo por incumplimiento de sus deberes, pues no existe en nuestro ordenamiento jurídico disposición que inhiba a la Administración de iniciar procesos disciplinarios cuando el funcionario público haya dejado su cargo. Por el contrario, ante una eventual sanción hay un interés de hacer constar dentro de su expediente personal tal situación, aunque la misma no pueda ser ejecutada lo cual no significa que no exista, a efectos de que si pretende posteriores nombramientos en la Administración Pública, sea tomada en consideración, posición que es acorde con la resolución n.º 2005-4555 de la Sala Constitucional mencionada anteriormente.

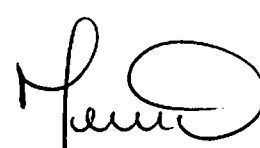
III. Conclusión

En resumen, de conformidad con lo expuesto y la normativa vigente, en el caso que se nos consulta corresponde a esa Administración adoptar las medidas correctivas oportunas para que se promueva un efectivo cumplimiento del deber de rendir el informe final de gestión por parte de los jerarcas y titulares subordinados. En caso de incumplimiento de este deber, es la propia Administración la obligada a valorar y determinar si procede la apertura de un procedimiento administrativo contra aquellos exfuncionarios que no presenten el informe final de gestión, a efecto de establecer si existió dolo o culpa grave, o justificación válida para la omisión de dicha presentación, conforme con el debido proceso y las garantías que comprende. Asimismo, deberá considerar los efectos negativos que tal incumplimiento le ocasionó a la gestión de la Administración y a los mecanismos de control interno que se relacionan con este medio de evaluación y rendición de cuentas.

Atentamente,


Licda. Rosa Fallas Ibáñez
Gerente Asociada




Licda. Mónica Díaz Campos
Fiscalizadora

MDC/RFI/mcc
Ni: 22979
G: 2012003066