

UNIVERSIDAD DE HUANUCO

QUAERENS VERITATEM

ESCUELA DE POSTGRADO

**ASIGNATURA : DERECHO PROCESAL
ADMINISTRATIVO**

CATEDRATICO : Dr. RIOZ PATIO, Gino

TEMA:

EXIGIBILIDAD DE LOS INFORMES DE CONTROL DE LOS ORGANOS DE
AUDITORIA EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS COMO REQUISITO DE
PROCEDIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

INTEGRANTES : TIBURCIO ALCEDO, Ana María

FECHA DE ENTREGA: 05 / 05 / 2007.



HUÁNUCO - PERÚ

2007

INDICE

1. DEFINICION O DELIMITACION DEL PROBLEMA	01
2. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.....	01
3. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACION.....	02
4. HIPOTESIS	04
HIPOTESIS GENERAL	
HIPOTESIS ESPECIFICA	
5. DESARROLLO POR CAPITULO.....	06
- ANTECEDENTES DEL ESTUDIO.....	06
- ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO INTERNACIONAL	
- EL MINISTERIO PUBLICO EN LA HISTORIA	
- EN EL DERECHO FRANCES	
- BASE LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	10
- BASES TEORICAS.....	13
CONCEPTOS	
- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....	20
6. INTERPRETACION DE TECNICAS DE RECOLECCION DE DATOS...	21
7. CONCLUSIONES.....	22
8. RECOMENDACIONES.....	22
9. ANEXO.....	22
10. BIBLIOGRAFIA.....	23

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La interrogante que vamos a desarrollar en la presente investigación es la siguiente:

¿Exigibilidad en los Informes de Control de los Órganos de Auditoría en las Instituciones Públicas, como requisito de Procedibilidad para el ejercicio de la acción penal?

El presente trabajo de investigación nace a raíz de limitar las facultades del Ministerio Público con respecto a la acción penal, hecho que motiva determinar en muchos casos los delitos cometidos por los funcionarios o servidores públicos de

distintas Instituciones Públicas, que el Ministerio Público a fin de realizar la investigación se tenga como requisito para ejercer la acción penal la exigibilidad de los informes emitidos del control de los Órganos de auditoría.

Se debe tener en cuenta que las obligaciones del Estado para con los ciudadanos descritas explícitamente en el texto constitucional son la base que fundamenta los derechos de éstos, de modo tal de restringir, limitar o reducir una responsabilidad del Estado significa paralelamente cortar un derecho tal y cual esta referido en la Constitución Política del Estado (Art. 159 Inc. 1 y demás)¹ que dice textualmente: “Corresponde al Ministerio Público: Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho; ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte etc.”. Sin tener en cuenta que nuestra Constitución Política del Perú es la ley suprema, ley de leyes, y en consecuencia contraviene al principio y al precepto del mandato consignado en la norma legal de más alta jerarquía que tiene un Estado.

2. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA

Por consiguiente al problema planteado sobre la exigibilidad de los informes de control de los Órganos de Auditoría en las Instituciones Públicas como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, debemos tener en claro que este hecho limita y restringe el deber del Ministerio Público de efectuar la acción penal.

La ley 27785 en su artículo 9 literal g), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República². Esta referido al cumplimiento al principio del debido proceso de control.

Esto referido en donde se autoriza al Procurador Público encargado de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República para que en nombre y representación del Estado inicie las acciones legales contra los presuntos responsables.

Esto en cumplimiento al principio del debido proceso de control; respecto de la autorización el Procurador Público para el inicio de las acciones penales correspondientes, la contraloría General emite pronunciamientos estableciendo que dichas autorizaciones tienen la calidad de actos de administración interna, destinados a

¹ Constitución Política del Perú 1993, Título IV Capítulo X – Pág. 74

² Comentario a la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Pág. 3

organizar o hacer funcionar a la propia entidad a fin de que sean las autoridades competentes de la administración pública los que realicen aquellos actos que producen sus efectos jurídicos de forma directa, resultando por tanto actos inimpugnables, de acuerdo a los establecidos en el Art. 10, 11 de la Ley 27785³; Asimismo, el Art. 24 de la Ley 27785 refiere el carácter y revisión de oficio de los Informes de Control emitidos por el sistema constituyen actos de la administración interna de los Órganos conformantes de este, y pueden ser revisados de oficio por la Contraloría General, quién podrá disponer su reformulación, cuando su elaboración no se haya sujetado a la normativa de control, dando las instrucciones precisas para superar las deficiencias, sin perjuicio de la adopción de las medidas correctivas que correspondan.

3. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACION

Las normas tienen por objeto disciplinar el nivel legal, los criterios aplicar y ejercer la potestad sancionadora que se le confía.

La Ley de Procedimiento Administrativo General 27444, por su naturaleza estaría necesariamente destinada a las disciplinas jurídicas y racionalmente a la actuación de todos los niveles de la administración pública en sus relaciones con los ciudadanos; teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar el avance de dicho proceso y, por tanto las reglas del procedimiento son piezas fundamentales para la modernización de la sociedad y de la Administración Pública.

Mientras que el Derecho Administrativo Sancionador se orienta a disciplinar la actuación de la administración y para así mantener incólume la zona de libertad que corresponde constitucionalmente al administrado; en las relaciones especiales de sujeción precisamente los administrados no gozan de esa esfera, por ser la esencia de su estatuto una subordinación frente a la administración y la posibilidad legítima de organizar su actividad, incluso bajo amenaza de coacción y pena, este debilitamiento no constituye un ámbito exento de los principios y garantías constitucionales, sino solo una atenuación en función del interés público.

Al respecto sobre la comisión de falta en las Instituciones Públicas no existe diferencia universalmente aplicable entre los hechos constitutivos de infracciones

³ comentario de la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Pág. 4

administrativas y delitos penales; el distingo es de política legislativa al momento de legislar, según la importancia y gravedad que se considere para castigarlos.

La Sanción Administrativa, es una reacción frente a la conducta ilícita, su finalidad es una consecuencia de la conducta sancionable.

Las conductas sancionables administrativamente únicamente pueden ser las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, mediante la previsión cierta de aquello que la administración considere ilícito, considerada a través del Procedimiento Sancionador (Ley 27444)⁴.

La Ley debe describir específicamente la conducta o los conceptos jurídicos indeterminados que se servirán de guía para la identificación de las conductas ilícitas.

La Ley 27785 Ley Orgánica del sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, esta ley establece las normas que regulan el ámbito organización atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho sistema.

Las normas contenidas en la presente ley son aplicables a todas las entidades sujetas a control, por el sistema independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.

Es ahí si un funcionario o servidor público trabajador de una Institución Pública cometiese algún tipo de infracción y este generase un ilícito penal este tipo de procedimiento esta supeditada bajo el control interno de auditoria de la misma entidad, tal como refiere en el artículo 10 de la presente ley, segundo párrafo⁵.

Como consecuencia de las acciones de control se emitirán los informes correspondientes, las mismas que se formularan para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades, que en su caso se hubieran identificado sus resultados se exponen al titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal.

A todo esto es sumamente importante determinar que para estos hechos delictuosos la administración esta orientada a que previo a la resolución emitida por auditoria y determinado el ilícito penal la Contraloría emitirá un informe la misma que será derivada al Ministerio Público.

⁴ Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo Generales Art. 235 Pág. 126

⁵ Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República Pág. 17

Este hecho restringe la labor del Ministerio Público para este tipo de casos, de ahí que se mantiene una situación de incertidumbre con respecto a la labor del Ministerio Público donde se exige que a fin de ejercer la acción penal sea un requisito previo a este, la exigibilidad de los informes de control de los Órganos de Auditoría, esto determinado para los delitos cometidos por Funcionarios y Servidores Públicos en las diferentes entidades públicas.

al respecto debemos indicar que el Ministerio Público (fiscales) en los casos que la investigación efectuada evidencia la existencia de indicios razonables de comisión del delito, deben tener presente que no constituyen requisito previo la intervención de Contraloría General de la República para formalizar la denuncia penal correspondiente (conforme a la Circular Nro. 04-95-MP-FN, aprobada Mediante Resolución de Fiscalía de la Nación Nro. 965-95-MP-FN con fecha 2 de octubre del año 1995).

Si bien vemos existe una contradicción con respecto a la ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Asimismo, cuando exista algún tipo de delito por algún Funcionario o Servidor Público de alguna entidad sea por ejemplo del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, quién sale a defender al Estado no es el Procurador del Ministerio quien representa al Estado sino los Procuradores nombrados por cada entidad pública

Al respecto también existe una duda con respecto a la creación paralela a ello de las Procuradurías Públicas de Anticorrupción creada Mediante D.S. 038-2001-JUS se crearon las Procuradurías Públicas Anticorrupción Descentralizadas. El Procurador Anticorrupción es el Funcionario con nivel de Procurador Adjunto, que tiene como objetivo representar y defender los derechos e intereses del Estado, en los Procesos Judiciales iniciados y por iniciarse ante los Órganos Jurisdiccionales del Distrito Judicial en el que fue designado, por asuntos relacionados a la lucha contra la corrupción en la Administración Pública.

La función de la Procuraduría Pública según la C. P en su Art. 47⁶ y la Ley de Representación y Defensa del Estado en Juicio (D L N° 17537) señala que la defensa de los intereses y derechos del estado se ejercita judicialmente por intermedio de los

⁶ Comentario a la Constitución Política del Perú 1993 - Pág. 27

Procuradores Públicos a cargo de los asuntos de los diferentes Ministerios y Órganos Constitucionales Autónomos.

La Procuraduría Pública de Anticorrupción tiene por finalidad, representar y defender los derechos e intereses del Estado ante el Ministerio Público y todas las Instancias Jurisdiccionales, en los casos de los delitos de concusión, peculado y Corrupción de funcionarios cometidos por Funcionarios y Servidores Públicos, así como de los delitos conexos con los anteriormente señalados, tipificados en la legislación penal vigente, de conformidad con lo dispuesto por el inc. 8 del Art. 118 de la Constitución Política del Perú, Decreto Ley N° 25993 y Decreto Legislativo N° 560 Ley del Poder Ejecutivo)

Todo este aspecto contraviene al principio de competencia de cada instancia, puesto con las leyes creadas no se determina con exactitud la labor que cada institución debe tener, mas aun con la creación paralela de las Procuradurías Públicas de Anticorrupción, en la praxis se ve que existe duplicidad de función puesto que cada entidad pública tiene sus Procuradores que salen a defender los derechos del Estado y a la vez los Procuradores Públicos de Anticorrupción, vienen cumpliendo la misma labor, puesto que esta labor tiene por finalidad **Representar y Defender los Derechos e Intereses del Estado.**

4. HIPOTESIS

Hipótesis General

- Hacer un análisis crítico y jurídico en cuanto a la exigibilidad de los informes de control de los Órganos de Auditoria para el ejercicio de la acción penal, cuyo alcance se pretende limitar el mandato Constitucional.
- La aplicación con respecto a las funciones de los Órganos creados mediante Decreto Supremo 038-01-JUS y la Ley 27785.

Hipótesis Específicas

- Modificar la Ley 27785 en el modo de que si se tiene conocimiento de un ilícito penal probado o no, la entidad debería derivar la investigación al Ministerio Público. la misma que pretende limitar y restringir su función.
- Proponer normas de naturaleza penal, más específica que permita una valuación de las normas aplicables.
- Acciones que exigen una respuesta clara con respecto a la duplicidad de funciones de los Procuradores Públicos

5. DESARROLLO POR CAPITULO:

- ANTECEDENTE DEL ESTUDIO

ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO INTERNACIONAL.

Como se ha dicho, no se advierte en Ninguna legislación comparada internacional, antecedentes que permitan visualizar una composición tripartita del Ministerio Público, ya que generalmente tiene una sola cabeza otorgándose el cargo máximo al Procurador General o Fiscal General. Puede decirse que el Ministerio Público de la Nación está constituido en orden establecido en la legislación extranjera

Lo que sí se advierte en forma inconfundible en el derecho comparado es que cualquiera resulte la estructura del Ministerio Público – esté o no dentro del Poder Judicial- se le otorga una clara autonomía funcional. En el Informe final que la Comisión de Justicia de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires produce en el seno de dicha Convención se manifiesta expresamente que las notas de autonomía y autarquía con las que se dota al Ministerio Público recogen las experiencias de otras legislaciones comparadas, y específicamente, lo que establece la ley española del 30 de diciembre de 1981 que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Público Fiscal.

Dicho Estatuto crea una Junta de Fiscales que asisten al Fiscal General del Estado en materia doctrinal y técnica, en orden a la formación de los criterios unitarios de interpretación y actuación legal. El Ministerio Público tiene facultades para dictar su

reglamento y establecer sanciones disciplinarias que son consecuencia natural de la autonomía funcional asignada por la ley.

En Francia, por ejemplo el Ministerio Público forma un cuerpo independiente del Poder Judicial y ejerce todos los actos de superintendencia. Tiene funciones extrajudiciales como por ejemplo el control de los Registros Públicos y Judiciales, en cuyo caso actúa de dos maneras: por vía de requisición y por vía de acción.

En Italia tiene una organización semejante a la francesa, y en general le corresponde velar por la observancia de la ley; por la regular administración de justicia y por la tutela de los derechos del Estado y de los incapaces.

En Estados Unidos la representación de la Nación corresponde al Procurador General de la República (General Attorney) sujetándose su actuación en esta materia a las instrucciones del Poder Ejecutivo, pero debe aclararse que en el orden federal el Ministerio Fiscal no interviene en las causas civiles, ni en la defensa de la ley, ni en la de los incapaces.

En general las Constituciones latinoamericanas otorgan al Ministerio Público autonomía funcional⁷.

Es interesante destacar que el régimen del Ministerio Público en Brasil establece que dicho órgano tiene asegurada su autonomía funcional y administrativa y que elabora su propuesta presupuestaria dentro de los límites establecidos en la Ley de Directrices Presupuestarias.

En Colombia la Constitución prevé que la ley para el Ministerio Público determine lo relativo al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, calidades, remuneraciones y al régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia.

En Ecuador la Procuraduría General del Estado es un Órgano autónomo y su representación legal la ejerce el Procurador General.

En Bolivia, por ejemplo, el Fiscal General de la República tiene que reunir las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema.

⁷ Derecho Comparado XXXXXX

En Perú el Ministerio es autónomo y jerárquicamente organizado correspondiéndole promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad.

EL MINISTERIO PUBLICO EN LA HISTORIA

Según TINOCO, Garibaldi.....”La primera vez que el Estado actuó en defensa de la sociedad, bajo la forma de Ministerio Público, fue en la antigüedad clásica, en la legislación griega. El hecho habría ocurrido el año 559 a.c., vigente el Código de Dracón.

Se trata de un juicio incoado en presencia del Ministerio Público, que tiene por sujeto pasivo a “Alcméonides”, acusado de haber fomentado la páfida masacre de partidarios de Ciclón; este proceso resulta ser el más antiguo, apareciendo la figura de un Abogado General de la Justicia”.

Sin descartar del todo presumibles antecedentes griegos y romanos, tenemos que entre otros oficios o establecimientos, los Fiscales del Ministerio Público suelen ser asemejados a los siguientes:

Al ARCONTE TESMOTETE griego, que tenía a su cargo velar por el cumplimiento de las leyes y que intervenía supletoriamente en la persecución de los delitos.

A los QUAESTORES ROMANOS, defensores del Tesoro Público.

A los DEFENSORES CIVITATIS, veladores de los menesterosos y de cuantos no podían valerse por sí ante los tribunales.

A los INARCAS, creados a fines del imperio romano con la misión de averiguar los delitos, detener a los culpables y comprobar los hechos punibles.

A los CURIOSI, funcionarios policiales encargados de perseguir a los delincuentes, cuya intervención cesaba al comenzar los actos de justicia propiamente dichos.

A los PROCURADORES CAESARIS O RATIONALES, en un principio, simples mandatarios o representantes del príncipe, que desempeñaban, en su interés, funciones referentes a la hacienda o a la casa del emperador.

Continuando con el recorrido histórico sobre le Ministerio Público encontramos en las Partidas (Partida 4, til. 18, ley 12) el Fiscal o Procurador Fiscal es denominado PATRONUS FISCI, y se le describe:

“Hombre que es puesto para razonar y defender en juicio todas las cosas y los derechos que pertenecen a la cámara del rey”. Los juristas españoles suelen vincular a los Fiscales del Ministerio Público con figuras burocráticas como:

A los SAYONES, oficiales visigóticos, simples subalternos de la administración de justicia que en oportunidades actúan como agentes ejecutivos a las órdenes del rey, del gobernador de un distrito, de los jueces, de los señores en sus señoríos y de los municipios.

Al ADELANTADO MAYOR DE LA CORTE, encargado de la defensa en juicio de determinadas personas consideradas socialmente desvalidas.

EN EL DERECHO FRANCES:

Los autores franceses consideran que los Fiscales se equiparan, a su vez, a los GENS DU ROL, procuradores del rey, encargados, inicialmente, de los intereses del monarca en juicio, es así como el embrión de lo que hoy conocemos como Ministerio Público o Ministerio Fiscal, surge en Francia durante el Siglo XIV, instituido para la defensa de los intereses del príncipe y del Estado, bajo las ordenanzas de 1522, 1523 y 1586; más tarde Felipe el Hermoso propicia que dichos procuradores sean establecidos en los Tribunales permanentes, teniendo como misión la defensa en juicio de los intereses económicos del Fisco, que se confunden con los intereses del Rey en los tiempos medievales; sin embargo, la abundancia de las penas pecuniarias y la participación que en ellos tenía el tesoro real, hicieron conveniente la colocación de un funcionario real para salvaguardar el interés fiscal, de tal forma que estos intereses económicos van adquiriendo un matiz público, perfilándose el delito como un ataque a la comunidad, tomándose conciencia del interés que representa su persecución.

Después de la Revolución Francesa, se introducen cambios en la estructura de la institución del Ministerio Público, desmembrándola en Comisaría su Rol, encargados de promover la acción penal, de la ejecución y la acusación, ésta última sostenida en debate; luego Napoleón a través de la Organización Imperial de 1808 y 1810 organizó jerárquicamente al Ministerio Público, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, sirviendo esto de modelo a todos los países de Europa.

BASE LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

ANÁLISIS Y EXPLICACION

Al respecto como instructivo previa las actuaciones de instrucción estarán orientadas a actuar la evidencia necesaria a efectos de precisar con mayor exactitud los hechos susceptibles de motivar el procedimiento, la identificación de los presuntos involucrados, las circunstancias relevantes del caso, y ella evidencia que será necesario actuar dentro del procedimiento sancionador en sí. No se trata de una instrucción completa del caso y de sus responsables, sino sólo una indagación con efecto de delimitar mejor los contornos del caso y que la sustanciación del procedimiento en sí, sean más breves.

La iniciación del procedimiento se conforma en un acto administrativo bajo forma de resolución que sirve la delimitación de la potestad sancionadora bajo forma de resolución, Cualquier ampliación posterior de administrados, de hechos o de calificación jurídica debe ser materia de un nuevo procesamiento. El Instructor del procedimiento debe practicar de oficio toda la evidencia que sea necesaria para llegar a la verdad materia del caso, siguiendo para ello las disposiciones de los artículos 159 y ss. de la ley⁸. La decisión importa la acusación definitiva y la aplicación de la sanción específica que la legislación considera aplicable al caso.

Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública:

Artículo 239.- Faltas administrativas

Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancia sobre ellas.

⁸ Comentario a la Ley 27744 Ley de Procedimiento Administrativo General – Pág. 343

2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.
3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo.
4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.
5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello.
6. No comunicar dentro del término legal la causal de abstención en la cual se encuentra incurso.
7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones.
8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones.
9. Incurrir en ilegalidad manifiesta.
10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a la información confidencial a que se refiere el numeral 160.1 de esta Ley.

Las correspondientes sanciones deberán ser impuestas previo proceso administrativo disciplinario que, en el caso del personal sujeto al régimen de la carrera administrativa, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia, debiendo aplicarse para los demás casos el procedimiento establecido en el Artículo 235 de la presente Ley, en lo que fuere pertinente.

Artículo 240.- Criterios para la aplicación de sanciones.

Las demás faltas incurridas por las autoridades y personal a su servicio con respecto de los administrados no previstas en el artículo anterior serán sancionadas considerando el perjuicio ocasionado a los administrados, la afectación al debido procedimiento causado, así como la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializada sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.

BASES TEORICAS

CONCEPTOS

LA ACCIÓN PENAL.

A modo de ilustración apreciemos la concepción romana de la acción, que era considerada como el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido ****Celso****. Es decir, no hay acción si previamente no hay derecho.

Modernamente, se ha desarrollado un concepto más operativo, que entiende a la acción penal, bien, como un poder jurídico de reclamar la prestación de la función jurisdiccional, o bien, como un derecho subjetivo procesal (autónomo e instrumental) para solicitar la puesta en movimiento de la actividad judicial, y obtener un pronunciamiento (sentencia) ****Enrique Véscovi****.

PROCURADORIA PUBLICA.

Es el órgano de ejercitar judicialmente la defensa de los intereses y derechos del estado, a través de los procuradores públicos ante los juzgados y tribunales de la republica, sus funciones se encuentran delimitados por el decreto ley N 17537 y demás disposiciones conexas y complementarias.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

- La Contraloría General de la República es una entidad fiscalizadora de las acciones del gobierno que existe en varios países. Principalmente vela por el cumplimiento y control de los procedimientos administrativos y presupuestarios del Estado. Equivale a un tribunal de cuentas.
- La Contraloría General de la República es un organismo autónomo del Estado, de rango constitucional, encargado de: Ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración Pública,

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

Es la atribución conferida para el dictado de la normatividad que regula el funcionamiento de la institución, en cuanto a la elaboración de su estructura

organizativa y sobre aspectos logísticos y de recursos humanos (artículos 16 y 34 de la Ley 27785)⁹.

AUTONOMIA FUNCIONAL

Potestad para el ejercicio de las funciones que le asigna la constitución y la ley, que implica disposición de la facultad de laborar sus informes y programas de auditoria, elección de los entes auditados, libertad para definir sus puntos más esenciales de auditoria y de aplicar las técnicas y métodos de auditoria que considere pertinentes.

AUTONOMIA FINANCIERA

Facultad de solicitar directamente al organismo competente los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo al presupuesto anual aprobado por el congreso de la republica, de acuerdo al presupuesto anual aprobado por el congreso de la Republica, ante quien rendirá cuenta de su ejecución.

AUTONOMIA ECONOMICA

La seguridad de contar con una asignación presupuestal suficiente que le permita el cumplimiento eficaz de las funciones que le encomienda la Constitución y la Ley.

DEBIDO PROCESO DE CONTROL

Consiste en la garantía que tiene cualquier entidad o personal, durante el proceso integral de control, al respecto y observancia de los procedimientos que aseguren el análisis de sus pretensiones y permitan, luego de escuchar todas las consideraciones que resulten pertinentes, resolver conforme la normativa vigente.

PROCESO INTEGRAL DE CONTROL

Es el conjunto de fases del control gubernamental, que comprende las etapas de Planificación, Ejecución, Elaboración y emisión del Informe y Medidas Correctivas.

RECURSOS Y BIENES DEL ESTADO

⁹ Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Pág. 6,12

Son los recursos y bienes sobre los cuales el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la Republica.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL

Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenece, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia.

RESPONSABILIDAD PENAL

Es aquella en la que incurren los servidores o funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones han efectuado un acto u omisión tipificado como delito (artículo 11 segundo párrafo y art. 15)¹⁰.

SERVIDOR Y FUNCIONARIO PUBLICO

Es para los efectos de esta Ley, todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades.

SISTEMA DE CONTROL DESCENTRALIZADO

Constituye el ejercicio del control gubernamental con autonomía técnica, que se desarrolla mediante la presencia y accionar de los Órganos de Auditoria Interna, en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local.

¹⁰ Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
Pág. 8

DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO

Cuando de una u otra forma, el Estado ve afectados o amenazados sus derechos e intereses, recurre a defenderse mediante la realización de un conjunto de actos jurídico-procesales, que se basan en normas y principios de carácter público que regulan la representación y defensa de tales derechos e intereses. En cuanto al aspecto sustantivo y procedimental de la defensa, el Estado la sustentará de acuerdo a la legislación aplicable a la controversia. Nuestra Constitución establece que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos, quienes reunidos conforman el Consejo de Defensa Judicial del Estado.

CONSEJO DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO

Fue creado mediante Decreto Ley N° 17537 , y es el Órgano del Ministerio de Justicia encargado de coordinar las actividades de los Procuradores Públicos. Está constituido por la reunión de los Procuradores Públicos titulares.

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO Y SU PRESIDENCIA

- Formular las políticas relacionadas a la defensa del Estado.
- Supervisar y controlar el ejercicio de la defensa de los intereses del Estado, a nivel nacional, a través de su presidente llevando para tal fin un adecuado registro y control.
- Aprobar las medidas que sean necesarias para el cumplimiento y aplicación del Decreto Ley N° 17537.
- Dictar las pautas y definir las políticas para uniformizar criterios y metodologías de trabajo de las Procuradurías.
- Elaborar y proponer proyectos de convenios, con Organismos Públicos o Privados.
- Centralizar la información estadística de las Procuradurías Públicas.
- Recibir anualmente los informes de los Procuradores Públicos sobre el movimiento de los juicios.

En general, tiene amplia competencia sobre el ejercicio de la defensa judicial del Estado.

PROCURADOR PÚBLICO

Es el funcionario que por mandato constitucional ejerce la defensa de los intereses del Estado, de los Gobiernos Regionales, de los Organismos Constitucionales autónomos y demás dependencias públicas. Tiene la misma jerarquía que un Fiscal Superior y goza en el ejercicio de sus funciones, de las mismas prerrogativas que corresponde a dicho magistrado.

FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS PROCURADORES PÚBLICOS

Defender los asuntos del Estado ante cualquier órgano jurisdiccional de los diferentes Distritos Judiciales de la República, sin necesidad de previa inscripción en el registro de las Cortes Superiores distintas a la de la capital o de los colegios de abogados respectivos. Esta facultad es extensiva al Procurador Adjunto y a los Abogados a los que se haya delegado representación.

- Solicitar informes, antecedentes y colaboración de cualquier dependencia o repartición del Sector Público Nacional.

- Intervenir ante todas las instancias del fuero ordinario y privativo. En materia Penal los Procuradores actuarán como denunciante o constituyéndose en parte civil según sea el caso, sin que las limitaciones que señalan el Código de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar para la actuación de la parte civil, en la etapa de la instrucción, puedan restringir su labor de cautela y de defensa de los derechos e intereses del Estado. Para este efecto, podrán informarse de cualquier diligencia e intervenir en ellas.

- Requerir el auxilio de la fuerza pública a través de la autoridad pública para el mejor desempeño de su función.

INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN

Los Procuradores Públicos son independientes en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a ley, ampliando los recursos legales necesarios.

INTERVENCIÓN DE LOS PROCURADORES PÚBLICOS

La intervención de los Procuradores Públicos es a nivel nacional, ante todas las instancias judiciales, administrativas y arbitrales, en las que se discutan derechos o intereses del Estado.

DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN DEL PROCURADOR PÚBLICO

En los casos en que el Estado sea demandado ante órganos jurisdiccionales distintos a los de la capital de la República, los Procuradores podrán delegar su representación a Abogados que laboran en dependencias públicas, por acta o simple escrito judicial.

EXPEDICIÓN DE RESOLUCIÓN AUTORIZADA

Para demandar y/o formular denuncias a nombre del Estado, los Procuradores Públicos requieren la expedición previa de la Resolución Ministerial o de similar nivel, que lo autorice expresamente a iniciar acciones. Sin necesidad de resolución autoritativa, y con cargo a dar cuenta para los efectos de su expedición, los Procuradores Públicos podrán solicitar ante los órganos jurisdiccionales, se dicten medidas cautelares y/o se decreten y tramiten las diligencias preparatorias necesarias para defender o promover los derechos del Estado. Para convenir en la demanda, desistirse de ella o transigir los juicios, requieren la expedición previa de Resolución Suprema o de similar nivel, que lo autorice para tal fin.

NOTIFICACIÓN AL ESTADO

En todos los procesos o procedimientos, la notificación al Estado se realiza a través del Procurador Público correspondiente, en la sede de la Procuraduría Pública a su cargo, en horario de oficina y obligatoriamente bajo cargo. Sólo después de producido este acto, se computarán los plazos y términos procesales.

EXONERACIÓN DEL PAGO DE TASAS JUDICIALES

El Estado, según lo dispuesto por el artículo 47° de nuestra Constitución y demás leyes vigentes, está exonerado del pago de gastos judiciales (tasas, cédulas de notificación y otros).

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN PROCESOS EN QUE EL ESTADO ES PARTE

El Ministerio Público está obligado a dictaminar en todas las instancias, en los procesos en que el Estado es parte y los Fiscales remitir a los Procuradores Públicos copia de sus dictámenes.

LA CORRUPCIÓN

La corrupción, es tanto abuso de cargo público o posición de poder con el objetivo de lograr beneficios indebidos; trasciende la acción individual, constituyéndose en un problema social de primer orden

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Entre las principales causas de actos de corrupción, cabe mencionar:

- Aumento de las diferencias y de los conflictos frente a quienes ostentan poder económicos y políticos.
- La disminución significativa de los recursos destinados a los sectores más necesitados de la sociedad, reduciendo la posibilidad de atender los servicios públicos fundamentales.
- La represión de la inversión privada nacional e internacional, retrasando la posibilidad de desarrollo económico
- El decrecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones, conspirando contra la consolidación de la democracia.
- La corrosión de la vida social, orientando conductas individuales y colectivas que dificultan la coexistencia civilizada en el marco del respeto de la ley.

Si bien la corrupción constituye un problema global, es posible establecer diferencias en atención a la frecuencia, extensión y magnitud de los actos de corrupción, así como por eficacia de los mecanismos de investigación y sanción.

LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

En el Perú, a semejanza de la mayoría de países de América Latina, la corrupción ha constituido un elemento disociador significativo a lo largo de nuestra historia republicana. Ha afectado todas las funciones estatales, especialmente la judicial y policial. Ha estado presente, tanto en las esferas de poder, como en los estratos más bajos de la sociedad, ha propiciado una relación problemática entre los actores económicos privados y el Estado, ha mermado la confianza ciudadana en la política y a función pública. Ha alimentado y legitimado trasgresiones graves a la ley y los derechos de las personas.

Según Pro Ética, los niveles que la corrupción alcanzó en la década de los noventa, superan todo lo ocurrido en el pasado, se podría llegar a sostener que durante aquel periodo la corrupción se convirtió en una política de Estado, adquiriendo un carácter sistémico. Es así, como la corrupción se enquistó en la mayor parte de las instituciones públicas, anuló las bases del Poder Judicial y del Congreso de la República; se extendió ampliamente en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, vulnerando su institucionalidad y profesionalismo; pervirtió la acción política y la función periodística; involucró a grandes medios de comunicación, artistas y líderes de opinión; se extendió a grandes grupos empresariales

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

- TIPO DE NIVEL DE INVESTIGACION

La presente Investigación es de tipo Descriptivo, puesto que pretendemos describir y explicar la verdadera función de cada entidad y organismo publico, el mismo que favorezca y beneficie a los administrados, realizando un estudio analítico de lo más resaltante en cuanto a doctrina, normas jurídicas y jurisprudencia existentes sobre el tema.

El diseño que enmarca nuestra investigación es del tipo Descriptivo el mismo que graficamos de la siguiente manera:

M – I

Es decir:

M: muestra (Organismos y entidades Públicos)

I: Información obtenida con recomendaciones

- COBERTURA DEL ESTUDIO

a) Población

La población del presente estudio esta conformada por los funcionarios y servidores de las Instituciones Públicas del Estado

b) Muestra de Estudio

estará constituida por los funcionarios y servidores de todas las instituciones Públicas, con respecto a la normatividad respecto a la aplicación de sus funciones.

- Ubicación Temporal –Espacial

Esta investigación esta orientada fundamentalmente al conocimiento de la situación actual sobre la eficiencia del Ministerio Publico, así como duplicidad de funciones de los procuradores públicos.

6. INTERPRETACION DE TECNICAS DE RECOLECCION DE DATOS

6.1 TECNICAS

Aplicaremos las principales técnicas tales como la encuesta, entrevista, el fichaje, la observación sistemática y el análisis del contenido.

a) INSTRUMENTOS

Para la técnica de la encuesta y la entrevista se utilizaran un cuestionario de preguntas cerradas

Para la técnica del fichaje se utilizaran como instrumento una ficha de resumen y algunos medios mecanismos (Grabadora, cámara fotográfica, cámara filmadora)

Para la técnica del análisis del contenido se utilizarán fichas de resumen para la interpretación del mensaje, ya sean estas orales y escritas.

7. CONCLUSIONES.

De la presente investigación hemos podido sacar las siguientes conclusiones:

- Estas acciones exigen una respuesta clara e imperativa de la Función que se pretende defender con aplicación del mandato del artículo Art. 159 Inc. 1 y demás de la Constitución Política debe interpretar el texto constitucional cuyo alcance se pretende limitar.
- Las obligaciones del Estado para con los ciudadanos descritas explícitamente en el texto constitucionales son la base que fundamenta los derechos de éstos, de modo tal de restringir, limitar o reducir una responsabilidad del Estado significa paralelamente coartar un derecho del ciudadano, y en consecuencia contraviene el principio y el precepto del mandato consignado en la norma legal de más alta jerarquía que tiene un Estado.

8. RECOMENDACIONES

- Es persistente y recurrente la actitud de nuestro interés en generar normas legales que en perjuicio de los derechos de los ciudadanos y con evidente dirección a reducir las responsabilidades del Estado, viene restringiendo el mandato del artículo 159 del texto constitucional en claro perjuicio de los administrados peruanos, por lo que deberá de entenderse para poder solucionar estos impases en cuanto a la restricción de la facultad del Ministerio Público tener en cuenta el orden jerárquico de las leyes.
- Es necesario regular esta materia de manera más clara, buscando soluciones en especial donde nos determine con exactitud la labor que cumple cada entidad, sin perjuicio de los administrados y de la propio Estado.
- A fin de dar solución a la administración pública es lograr que funcionen de manera apropiada los mecanismos oficiales para controlar, investigar y

sancionar, ello en base a que se tenga bien en claro la labor de cada entidad publica así como la labor del Ministerio publico.

9. ANEXOS

10. BIBLIOGRAFIA

Comentarios de la Ley de Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444 Lima Perú 2004

Procedimiento Administrativo General Ley N° 277444 Lima Perú 2007

Manual de derecho Administrativo

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual CABANELLAS, Guillermo, Tomo II, Pág.133, 18ª Edic.

Constitución Política del Perú

Código Penal, Código de Procedimientos Penales – Luis Bramont Arias

Información de paginas de Internet

La Investigación Científica – Enfoques Metodológicos 2006