

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
ESCUELA DE POSTGRADO
CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO



**“EMISIÓN DE RESOLUCIONES FRAUDULENTAS Y LA
RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO
2015 – 2016”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CON MENCIÓN EN DERECHO PROCESAL**

TESISTA

ANAIS SANTIAGO CHAVEZ

ASESOR

DR. LENIN ALVARADO VARA

HUÁNUCO – PERÚ

2017



ACTA DE SUSTENTACIÓN DEL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

En la ciudad de Huánuco, local central de la Universidad de Huánuco, a los quince días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, siendo las 18 00 horas, los Jurados, docentes en la Universidad de Huánuco, Dr. Carlos HINOJOSA UCHOFEN, Presidente, Dr. Rodolfo ESPINOZA ZEVALLOS, Secretario, Dr. Millen CARBAJAL VERAMENDI, Vocal, respectivamente; nombrados mediante Resolución N° 510-2017-D-EPG-UDH, de fecha doce de diciembre del año dos mil diecisiete y la aspirante al Grado Académico de Magíster, **Abg. Anais SANTIAGO CHAVEZ**.

Luego de la instalación y verificación de los documentos correspondientes, el Presidente del jurado invitó a la graduando a proceder la exposición y defensa de su tesis intitulada. "**EMISIÓN DE RESOLUCIONES FRAUDULENTAS Y LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO 2015 - 2016**", para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho y Ciencias Políticas, mención Derecho Procesal.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, luego el Presidente del jurado comunicó el resultado, habiendo obtenido la nota 16 (D, ELISEK) con la calificación de BUENO; al mismo tiempo recomendó a la Escuela de Post Grado, se le otorgue el grado académico de Maestro en Derecho y Ciencias Políticas, con mención en Derecho Procesal, a la graduando **Anais SANTIAGO CHAVEZ**.

Se suscribe la presente Acta en tres originales y siendo las 20 00 horas, se da por concluido el acto académico de sustentación.



PRESIDENTE

Dr. Carlos HINOJOSA UCHOFEN



SECRETARIO

Dr. Rodolfo ESPINOZA ZEVALLOS



VOCAL

Dr. Millen CARBAJAL VERAMENDI



UDH
UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
<http://www.udh.edu.pe>

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO

Escuela de Posgrado

RESOLUCIÓN Nº 510-2017-D-EPG-UDH Huánuco, 12 de Diciembre de 2017

Visto, el Oficio Nº 227-2017-D-UPG-DCCPP-UDH, de fecha 11 de Diciembre de 2017, presentado por la por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Dr. Uladislao Zevallos Acosta, quien solicita fecha y hora de sustentación de tesis de la graduando **SANTIAGO CHAVEZ, Anais**, de la Maestría en Derecho y Ciencias Políticas con mención en Derecho Procesal.

CONSIDERANDO:

Que, según el Artº 11 del Reglamento General de Grados de Maestría y Doctorado, y en concordancia con los Artº 45.4 o 45.5 de la Ley Universitaria Nº 30220, la Tesis de Grado es un trabajo de investigación inédito y riguroso, con aporte científico de relevancia y trascendencia;

Que, con Resolución Nº 202-2016-D-EPG-UDH, de fecha 14 de Julio de 2016, se designa al Dr. Lenin Alvarado Vara, como asesor de tesis;

Que, con Resolución Nº 143-2017-D-EPG-UDH, de fecha 25 de Mayo de 2017, se aprobó el Proyecto de Investigación titulado **"EMISIÓN DE RESOLUCIONES FRAUDULENTAS Y LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO 2015 - 2016"**, quedando inscrito en el Libro de Proyectos correspondiente;

Que, con Resolución Nº 283-2017-D-EPG-UDH, de fecha 06 de Setiembre de 2017, se designa a los docentes Dr. Carlos Hinojosa Uchofen, Dr. Rodolfo Espinoza Zevallos y Dr. Millen Carbajal Veramendi, como miembros del Jurado de Tesis;

Que, con Expediente Nº 410-17-DCCPP de fecha 30/10/2017, Expediente Nº 370-2017-DCCPP, de fecha 19/09/2017, Y Expediente Nº 458-2016-DCCPP, de fecha 15/12/2016; presentados por los miembros de Jurado de Tesis Dr. Carlos Hinojosa Uchofen, Dr. Rodolfo Espinoza Zevallos y Dr. Millen Carbajal Veramendi respectivamente; quienes opinan favorable para la sustentación de la tesis;

Que, con Resolución Nº 484-2017-D-EPG-UDH, de fecha 29 de Noviembre de 2017, se declara expedita a la graduando **SANTIAGO CHAVEZ, Anais** para optar el Grado Académico de Maestra en Derecho y Ciencias Políticas con mención en Derecho Procesal;

Que, con Oficio Nº 227-2017-D-UPG-DCCPP-UDH, de fecha 11 de Diciembre de 2017, el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, propone al Dr. Carlos Hinojosa Uchofen (Presidente), Dr. Rodolfo Espinoza Zevallos (Secretario) y Dr. Millen Carbajal Veramendi (Vocal), como miembros del jurado para la sustentación de la tesis, señalando lugar, fecha y hora; y,



UDH
UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
<http://www.udh.edu.pe>

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO

Escuela de Posgrado

RESOLUCIÓN Nº 510-2017-D-EPG-UDH
Huánuco, 12 de Diciembre de 2017
Pg. 02

Estando a las atribuciones conferidas al Director de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Huánuco, con cargo de dar cuenta al Consejo Directivo:

SE RESUELVE:


Artículo Primero.- Aprobar la Sustentación de la tesis titulada "EMISIÓN DE RESOLUCIONES FRAUDULENTAS Y LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO 2015 - 2016"; de la graduando SANTIAGO CHAVEZ, Anais, para optar el Grado Académico de Maestra en Derecho y Ciencias Políticas con mención en Derecho Procesal; fijándose para el día Viernes 15 de Diciembre de 2017, a horas 06:00 pm. en el Auditorio del Local Central de la Universidad de Huánuco.

Artículo Segundo.- Designar, como Jurado para la Sustentación de Tesis, en la Universidad de Huánuco, a los siguientes docentes:

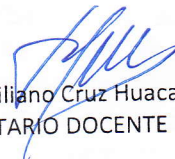
Dr. Carlos HINOJOSA UCHOFEN	Presidente
Dr. Rodolfo ESPINOZA ZEVALLOS	Secretario
Dr. Millen CARBAJAL VERAMENDI	Vocal

Regístrese, comuníquese y archívese.




Dr. Víctor Domínguez Condezo
DIRECTOR EPG




Mg. Maximiliano Cruz Huacachino
SECRETARIO DOCENTE

Distribución: Rectorado/Vicerrectorado/UPGDCCPP/OMR/Jurado/Interesada/File Personal/Archivo.
VDC/bldr

DEDICATORIA

A Dios por la vida,

A mis padres por enseñarme a caminar en ella

Tesista

AGRADECIMIENTO

Agradezco el apoyo incondicional de mi Asesor de Tesis, Doctor Lenin D. Alvarado Vara, ya que a pesar de sus múltiples actividades siempre me brindó su tiempo para absolver mis consultas y darme consejos para concluir mi investigación.

Sin duda alguna, esta tesis no habría podido ser concluida sin la ayuda de mi familia, de mi padre Edgar Rolando Santiago Bernardo, de mi madre Nolasca Chávez Falcón, por el estímulo y su invaluable apoyo moral, de mi abuela por ser el motor de todas mis actividades y mis hermanos por estar pendientes de todo lo que necesitaba, de sus muestras de cariño, sus palabras de aliento y por hacerme reír todos los días.

INDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

INDICE

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.	Descripción del problema	12
1.2.	Formulación del problema	14
1.3.	Objetivo general	15
1.4.	Objetivos específicos	15
1.5.	Trascendencia de la Investigación	15

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1.	Antecedentes de la Investigación	18
------	----------------------------------	----

2.2. Bases teóricas	18
2.3. Definiciones operacionales	80
2.4. Sistema Hipótesis	82
2.5. Sistema de Variables	82
2.6. Operacionalización de Variables	83

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Tipo y Nivel de investigación	85
3.2. Cobertura de estudio	86
3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	86
3.4. Técnicas para el procesamiento y análisis de la información	87

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. Relato y descripción de la realidad observada	89
4.2. Entrevista y estrategia	90

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. En que consiste la solución del problema	111
5.2. Sustentación consistente y coherente de su propuesta	113
5.3. Propuesta de nueva hipótesis	115
CONCLUSIONES	117
RECOMENDACIONES	119
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXOS	122

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo general, establecer si las emisiones de las resoluciones fraudulentas generan responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco. La investigación es de un enfoque mixto, nivel correlacional, y diseño cuantitativo y cualitativo. La recolección de datos se realizó dentro de la Municipalidad Provincial de Huánuco, de las resoluciones administrativas resueltos dentro de un proceso administrativo seleccionado mediante muestreo aleatorio simple o al azar, utilizando las técnicas de la observación, el análisis de contenido y un cuestionario, validado mediante juicio de expertos. Los resultados revelaron la calidad de la parte expositiva, considerativa y resolutive, pertenecientes a las resoluciones administrativas fueron fraudulentas generando responsabilidad funcional del funcionario público donde la función pública tiene por finalidad satisfacer el interés general y el bien común mediante la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, dentro del marco de la Constitución y de la ley y se desarrolla como manifestación de la voluntad y ejercicio del poder estatal.

SUMMARY

The general objective of the investigation was to establish if the emissions of the fraudulent resolutions generate functional responsibility of the public official in the Municipality of Huánuco. The research is of a mixed approach, correlational level, and quantitative and qualitative design. Data collection was carried out within the provincial municipality of Huánuco, of administrative resolutions resolved within an administrative process selected by random or simple random sampling, using the techniques of observation, content analysis and a questionnaire, validated through expert judgment. The results revealed the quality of the expository part, considering and resolution, belonging to the administrative resolutions were fraudulent generating functional responsibility of the public official where the public function is intended to satisfy the general interest and the common good through the provision of public services to the citizens, within the framework of the Constitution and the law and is developed as a manifestation of the will and exercise of state power.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que contiene la presente tesis titulada, Emisión de resoluciones fraudulentas y la responsabilidad funcional de los funcionarios públicos en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016, constituye un análisis crítico de las bondades y aspectos que consideramos ser observados jurídicamente, no existe ninguna norma que sea perfecta y sea del aprecio de todos, en este caso de los servidores públicos de la Municipalidad Provincial de Huánuco. Nuestro ordenamiento jurídico prescribe que la función pública es una actividad y obligación a cargo de la Municipalidad Provincial de Huánuco, por disposición de los servidores públicos, para atender determinados requerimientos sociales o servicios públicos. Se debe confiar a funcionarios y otros trabajadores bajo ciertas condiciones de eficiencia, honestidad, imparcialidad y dedicación, estrictamente proporcional a la cobertura de sus obligaciones, por ser la razón de la carrera administrativa. La Municipalidad se encuentra obligado a organizar los servicios públicos para suministrarlos con eficiencia, oportunidad y celeridad, según las reglas de la Constitución, lo que implica el ejercicio de los poderes de dirección y control en la emisión de las resoluciones administrativas. El nivel más elevado de la Municipalidad, gravita el poder político de origen electivo donde corresponde trazar lineamientos de la función pública, su planeamiento y dirección. El derecho de acceder a “los recursos de la entidad por su defensa en procesos administrativos, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones”. El funcionamiento de la

Administración pública depende, además, de una política de trato formativo y motivador compuesta un liderazgo promotor, orientado a la solución de problemas y no a crearlos; un nivel de insatisfacción de las necesidades de los servidores públicos por cuanto genera incertidumbre sobre los derechos ganados por los trabajadores, el goce de las libertades sindicales y su estabilidad laboral ante un eminente proceso de evaluación constante. Todas estas incertidumbres pueden ser superadas si la implementación de este nuevo diseño de gestión del recurso humano se realiza con transparencia, o la rigurosidad y responsabilidad técnica necesaria, siempre existirá el riesgo de insatisfacción de los servidores públicos. La norma es una gran oportunidad para brindar mejores oportunidades para los trabajadores, el principio de meritocracia, exige establecer mecanismos para que los trabajadores que se preocupan por su formación personal y profesional. Este tema es uno de los más delicados por cuanto su contenido tiene que estar alineados con los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y garantías de todos los trabajadores y ciudadanos. A mi entender, no existe una flexibilidad significativa de dichos derechos, pues ellos deben convivir en un marco de compromiso del trabajador y de los ciudadanos con las labores que ejecutan. La obligación de la Municipalidad Provincial de Huánuco, es diseñar los controles pertinentes a efectos que los trabajadores y ciudadanos no sean sujeto de abusos o tratos inadecuados al momento de emitir las resoluciones. En lo particular, considero que el reglamento interno está elaborado sobre la base de un esquema que busca ordenar y unificar la pluralidad de sistemas de una buena administración en el gobierno local, así como estandarizar derechos, tratamientos y seguridades en paralelo con exigencia

de calidad, compromiso y desarrollo personal de los servidores de la Municipalidad. Por ello, propongo establecer un nuevo cimiento para la modernización de la gestión pública, donde la Municipalidad a través de las personas que prestan servicio en la institución, se realice una adecuada valoración del recurso humano y poder conducir a mejorar la atención del servicio público.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.

Las resoluciones fraudulentas y la responsabilidad funcional, la administración pública es el conjunto de órganos administrativos que sirven al estado para la elaboración de funciones y actividades destinadas a la producción de obras, bienes y servicios públicos a la sociedad.

Este proceso de elaboración de funciones demanda la determinación del objeto para definirlos, lo cual supone la reunión de sus elementos, tratando de introducir una idea más o menos clara de lo que son los actos administrativos sobre todo su importancia que tienen estos dentro de lo que es el ordenamiento jurídico. El funcionario público como parte del Estado no cumple con sus funciones y responsabilidades más por el contrario infringe las normas establecidas por la Constitución Política del Estado y otras normas conexas; pues colisiona su actuar inevitablemente con otros intereses, por favorecer a un individuo o a un grupo de ellos, la mayoría queda desamparada; por lo que es necesario la intervención de la Contraloría General de la República a efectos de supervisar, monitorear y encontrar responsabilidad en cada uno de sus funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huánuco. El Estado abarca una visión amplia, que va desde el Estado propiamente dicho, como entidad con una personalidad jurídica independiente de los

funcionarios que los representan y también la de los mismos funcionarios por los actos que ellos desempeñan en el ejercicio de sus funciones. Lo que se pretende con la teoría de la responsabilidad del funcionario frente al Estado, es que los funcionarios deben representar a las instituciones públicas de acuerdo a sus funciones establecidas en aras de mejorar la imagen institucional de la Municipalidad Provincial de Huánuco, propiciando intereses en bien de la institución, con el fin de proteger los derechos individuales de los administrados. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico la denominada responsabilidad civil de los funcionarios públicos se encuentra regulada de manera genérica en el Código Civil.

En nuestra opinión, el régimen de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos debe ser más rígida, no debe haber ningún rasgo para que el mal actuar de los funcionarios quede impune, convirtiéndose dicha institución en un límite a la actuación de ellos.

Tanto la norma penal como la norma administrativa tienen la finalidad de asegurar que la función pública esté al servicio de los ciudadanos. En otras palabras, ambas normas buscan proteger el correcto uso de los servicios públicos.

Vulneración del Principio de Imparcialidad, dado que un funcionario de dirección y/o confianza debidamente reconocido por el Estado, de manera impropia y contradiciendo parámetros legales pre establecidos, dan a favor

una prescripción que no ha operado y sancionando a ciudadanos donde las papeletas de infracciones han prescrito tanto pecuniaria como no pecuniaria.

En la Municipalidad Provincial de Huánuco en el periodo 2015 – 2016, se ha observado deficiencias en la administración pública en cada una de las Gerencias, debido a que los administrados interponían diversas quejas por los actos de corrupción, tráfico de influencias, entre otros, vulnerando los derechos reconocidos de los administrados. Detectándose resoluciones en diversas áreas que no se encuentran enmarcados en la ley y su reglamento.

actualmente en una sociedad cualquiera sea la modalidad, los funcionarios han logrado obtener mucho poder e influencia dentro de la sociedad que dirige en las instituciones públicas, lo que implica que nuestra legislación debe elevar el nivel de responsabilidad de los funcionarios para así resguardar los intereses del Estado, de la sociedad y de los terceros.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

1.2.1. PROBLEMA PRINCIPAL.

¿En qué medida las emisiones de las resoluciones fraudulentas generan responsabilidad funcional en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

- a) ¿De qué manera se vulneran los derechos de los administrados con las emisiones de las resoluciones fraudulentas y si existe responsabilidad funcional?
- b) ¿De qué manera existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos cuando emiten resoluciones fraudulentas vulnerando los derechos de los administrados?

1.3. OBJETIVOS GENERALES.

Establecer si las emisiones de las resoluciones fraudulentas generan responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- a) Determinar si se vulneran los derechos de los administrados con la emisión de las resoluciones fraudulentas y si existe responsabilidad funcional de los funcionarios públicos
- b) Establecer si existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos cuando emiten las resoluciones fraudulentas vulnerando los derechos de los administrados

1.5. TRASCENDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Considero de trascendental importancia la presente investigación, porque se va sentar un precedente académico, pues contribuirá en garantizar los derechos de las partes, como el derecho a la correcta administración pública, la dignidad de la persona, y el derecho a la reparación del daño.

Con esta investigación se pretende examinar la responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios públicos, específicamente del área de Desarrollo Social, Económico, Tributario y Transportes de la Municipalidad Provincial de Huánuco, pues es necesario hacer un balance entre la libertad para conducir el área mencionado y el alcance del abuso del poder de funcionario en la gestión y administración de la MPH. La dirección de las áreas que comprende la Municipalidad de Huánuco, es cada vez más técnica, por ello se deja generalmente la conducción de las mismas en manos de grandes profesionales (llamados administradores o Funcionarios), ellos al tener mayor incidencia en las áreas a su cargo, deben de tener un sólido régimen de responsabilidad administrativa que limite su actuación, además un régimen sólido protegerá de mejor forma a los administrados, a la sociedad y a terceros. El funcionario público será pasible de responder por los daños que se puedan producir en el desarrollo de sus actividades. Como centro de imputación, es un sujeto imputable con capacidad de responder administrativa, civil y penal. Es decisivo que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (y por ende genera no solamente responsabilidad económica, sino también social) sufra las consecuencias de su hecho dañoso. No hay nada peor para una democracia que la impunidad de los agentes públicos.

Esto constituye un elemento fundamental para poner freno a la negligencia y arbitrariedad de las autoridades públicas, o que ejercen funciones administrativas públicas.

La investigación permite describir y proponer la argumentación jurídica porque rescata el aporte de los estudiosos del derecho; porque, más de una década de pérdida de valores y principios que ha tenido nuestra sociedad, nos vemos en la imperiosa necesidad de trabajar en la recuperación de ellos, sobre todo cuando ya hemos llegado al punto de no distinguir entre lo correcto y lo incorrecto, entre lo justo y lo injusto; siendo así es necesario que se sancione al funcionario Público del área de transportes de la Municipalidad Provincial de Huánuco y que no se deje impune los delitos cometidos por estos.

El sustento legal de la responsabilidad en general de los funcionarios Públicos se encuentra prescrito en el artículo 1981° del Código Civil vigente, que señala que "Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por este último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria".

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.

Respecto de la presente investigación, se puede indicar que no existen investigaciones, tesis elaboradas o libros que hayan abordado el problema materia de la investigación; sin embargo debo señalar que se ha realizado visitas a la biblioteca de la Universidad de Huánuco y a la Universidad Hermilio Valdizán, cada una con sus respectivas facultades de Derecho, no encontrando temas relacionados al presente caso de investigación siendo un poco difícil tener antecedentes.

2.2. BASES TEÓRICAS

2.2.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA EVOLUTIVA DE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

Dios hizo a la mujer y al hombre responsables de sus actos. Como querían vivir en pareja se hicieron responsables el uno frente al otro. Cuando tuvieron hijas e hijos, se hicieron garantes del bienestar de sus crías y de su educación. Cuando los seres humanos forjaron una comunidad, los adultos se hicieron responsables de los asuntos comunes.

Como gozaban de la libertad para crecer y desarrollarse como seres humanos, también adquirieron la responsabilidad de velar por el crecimiento y desarrollo de sus hijas e hijos, y, desde que vivían en

comunidad, esta responsabilidad se amplió a las hijas e hijos de sus vecinos.

Cuando unos hombres convencieron a los demás de la necesidad de crear el Estado, el pacto se logró porque, a cambio de lealtad y obediencia, el Estado prometió respeto a los derechos de todos por igual. Y las mujeres y los hombres convinieron en compartir la responsabilidad por el crecimiento y desarrollo de sus hijos, no sólo con los vecinos de su comunidad, sino también con El Estado.

La educación, la salud y la seguridad fueron las esferas de acción del Estado que más directamente impactaron el bienestar de la población más joven. Pero en algún momento los que detentaban el poder del Estado traicionaron la lealtad de las comunidades y, mientras ellos se enriquecían, las despojaron de sus recursos y éstas se empobrecieron.

Al despojo siguió el abandono, pero ya casi nadie se acuerda de los hechos que originaron la exclusión y la marginalidad en que vive gran parte de la población. Como explicación, los que detentan el poder del Estado, ya sea que tengan un cargo público o privado, han inventado una serie de prejuicios que son muy útiles para borrar las huellas de su irresponsabilidad: "Los pobres son pobres porque no trabajan, no se educan, y, además, porque tienen muchos hijos". Así, se hizo a los pobres responsables de su propia pobreza.

Mientras tanto, las familias de los pobres se desmoronan ante un abismo de carencias. En el campo, los pobres no son pobres porque tengan pocos recursos, lo que ocurre es que no pueden generar ingresos porque tienen que dedicar demasiado tiempo y esfuerzo a suplir la ausencia de agua potable, energía, una vivienda adecuada y segura, y caminos que faciliten el transporte de sus productos.

Sus vidas son más cortas porque las prestaciones médicas son escasas y sus oportunidades limitadas porque son pocas las puertas que se abren con una educación a medias. En la ciudad el panorama es distinto, pero no es mejor. Ante el desempleo, mujeres y hombres recurren a la posibilidad de un dinero fácil que solo el vicio y la criminalidad proporcionan.

Sus niños no encuentran paz en el hogar, y la distancia que tienen que recorrer diariamente hasta llegar a la escuela, y regresar, está llena de acechanzas que pueden robarles la inocencia o menoscabar su dignidad en cualquier instante. Las comunidades marginales esos barrios urbanos o semi urbanos donde habitan los pobres no son inseguras porque son pobres; son pobres porque son inseguras. Al ser olvidadas por el Estado, el detritus de la sociedad se refugia en ellas, y hacen presa fácil del crimen a una población que tiene pocos recursos para defenderse de una amenaza que largamente los supera.

Más de la mitad de los pobres en el país son niños, pero lo más grave es que más de la mitad de los niños de este país es pobre. Los niños

que son ignorados por sus padres, abandonados por su comunidad y olvidados por el Estado, son víctimas fáciles del delito, que toma primero la forma del abuso. Las sedes más frecuentes del maltrato y la agresión contra los niños son los hogares y las escuelas. Los victimarios son sus padres, familiares, o los adultos "responsables de su cuidado".

¿Qué significa crecer con el dolor cotidiano de la ignominia y la violencia sobre la espalda? ¿Qué significa crecer sin conocer gente buena a la que admirar e imitar? ¿Qué significa hacer el tránsito a la adolescencia en las garras del crimen? La criminalidad es muchas veces parte de una red de sobrevivencia que se desarrolla como parte del proceso de socialización de los individuos cuando la cadena de responsabilidades, familia-comunidad Estado, se ha hecho pedazos.

Hace menos de un año empezaron a funcionar estas autoridades, pero ahora nos planteamos que los menores de edad son responsables de la misma manera como son los adultos y debemos, por tanto, aplicarles las mismas penas, en un inesperado giro de una pretendida lucha contra el crimen.

Quizás debiéramos pensar en cómo restaurar la cadena de responsabilidad familia-comunidad Estado si queremos verdaderamente sanear nuestra sociedad. En fin, de lo que se trata es que las mujeres y los hombres que intervienen en distintas instancias

de la toma de las decisiones importantes en este país asuman de modo íntegro su responsabilidad.

2.2.2. RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

La Responsabilidad indica la obligación de reparar y satisfacer un daño o perjuicio. Además se refiere a la responsabilidad como la deuda u obligación que resulta de un posible yerro.

Jurídicamente es la capacidad de responder ciertos actos en abstracto, y necesidad de responder otros concretos e imputables a determinado sujeto. La responsabilidad es aquella que le cabe al Estado o a sus agentes, en el desempeño de funciones por él asignadas, ya sea por su actuación como sujeto de derecho público o privado.

2.2.3. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

A) SEGÚN LAS NORMAS LEGALES APLICABLES

➤ **Administrativa**: Es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, cuando violan, quebrantan o desconocen las normas que regulan su desempeño.

Se aplican leyes del procedimiento administrativo y los estatutos de los empleados públicos, y se diferencian en el ámbito nacional, provincial y municipal.

Dentro de este tipo de responsabilidad que le puede ser imputable tanto al Estado como a sus agentes, se presentan aspectos puntuales que deben destacarse, ellos se refieren a:

- Responsabilidad disciplinaria.
- Responsabilidad Patrimonial.
- Rendición de cuentas.

➤ **Civil:** Nace como consecuencia de la obligatoriedad de responder pecuniariamente por los actos realizados con capacidad suficiente, y aún de los ejecutados por otra persona con la cual se está en relación de dependencia.

Se aplican algunas normas del C.C. y sus sanciones alcanzan al patrimonio.

La responsabilidad Civil se subdivide en:

- Responsabilidad precontractual.
- Responsabilidad contractual.
- Responsabilidad extracontractual.

Ésta última otorga mayor materia de análisis y, según al órgano que afecta, puede tratarse desde diversos aspectos:

- Responsabilidad extracontractual por acto judicial.
- Responsabilidad extracontractual por acto legislativo.
- Responsabilidad extracontractual por acto o hecho de la administración pública.

➤ **Penal**: Es la que se imputa al culpable de un acto contrario a la ley realizado con culpa o dolo. Entraña la aplicación de sanciones públicas, penas o medidas de seguridad.

Se aplica el C. Penal que prevé, califica y castiga los hechos delictuosos imputables a los funcionarios públicos, sea por su participación activa en los mismos o por la mera pasividad ante el deber de intervenir, cuyas sanciones afectan a los derechos personales, en primer término el de la libertad.

➤ **Política**: Es la responsabilidad por los actos de gobierno.

Se aplica básicamente la Constitución Política del Estado, se trata de removerlos de sus cargos y aun de inhabilitarlos para el futuro ejercicio de los mismos u otros empleos.

De acuerdo al ámbito de aplicación se divide en:

- ✓ Responsabilidad política de los funcionarios en el gobierno nacional.
- ✓ Responsabilidad política de los funcionarios en el gobierno provincial.
- ✓ Responsabilidad política de los funcionarios en el gobierno municipal.

2.2.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DEL AGENTE

En el ámbito de la responsabilidad Administrativa fundamentalmente, pero también de la responsabilidad Civil, se puede distinguir entre aquella que es exclusiva del Estado, como ente orgánico tendiente a

satisfacer las necesidades de los individuos que lo conforman, ya sea que sus funciones se desarrollen en el ámbito del Derecho Público o en el del Derecho Privado, y por otro la responsabilidad de los agentes públicos por actos o hechos que le sean imputables como consecuencia del desempeño en tareas asignadas por el Estado.

2.2.5. RELACIONES ENTRE RESPONSABILIDADES

Hay que partir de la base que los distintos tipos de responsabilidades mencionadas, (civil, política, penal y administrativa) tienen las características de ser concurrentes en su aplicación.

Cabe aclarar que ante un mismo hecho o acto de un funcionario se le puede aplicar una, varias o todas las responsabilidades, según el hecho en cuestión.

Para poder comprender los conceptos antes enunciados, es bueno dar como ejemplo el de aquel funcionario que atropella una persona en un auto oficial en estado de ebriedad, en estas circunstancias le cabe: reparar pecuniariamente los daños físicos y morales causados a la víctima (responsabilidad civil); una sanción disciplinaria por el estado en que conducía (responsabilidad administrativa) y si este funcionario poseía fueros, es muy probable que para la continuidad del juicio civil, sea necesario la aplicabilidad del juicio político (responsabilidad política).

2.2.6. INDEMNIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD

La noción de responsabilidad implica siempre la idea de culpa, la idea de una regla violada. Habrá responsabilidad siempre que una norma sea violada por persona con voluntad. Surge como consecuencia de una actividad ilícita o contrario a derecho.

Sin embargo, el sacrificio del derecho particular según expresa Garrido Falla se realiza por la administración legítimamente, es decir que el perjuicio causado a ese particular, no es la consecuencia de una actividad ilegal por parte del Estado. Según el autor español, el fundamento de la indemnización es el principio de la igualdad, que hace odioso el sacrificio especial sin indemnización.

El fundamento de dicha institución es el bien común. El derecho a indemnización surge independientemente de la licitud o ilicitud del acto que le da nacimiento, es decir sin necesidad de normas que expresamente la determinen.

Tampoco tiene relación la existencia de la indemnización con el enriquecimiento sin causa por parte del Estado, es decir, el traslado de un principio de derecho privado aplicado al derecho público. Aquí no se trata de que el Estado haya obtenido una ganancia como consecuencia de sus actos, sino del daño que estos pueden haber producido a los individuos.

Por último, hacemos notar que la teoría de la indemnización tiene lugar en el campo de la actividad lícita del Estado, la responsabilidad patrimonial de la Administración lo tiene en la actividad ilícita.

2.2.7. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS E IRRESPONSABILIDAD

El Estado carece de responsabilidad, pero la persona perjudicada por un acto dañoso de un funcionario tiene derecho a accionar contra aquel.

Ya en la República romana se llegó a declarar responsables a algunos funcionarios, pero la idea de poseer un crédito contra el Estado no era concebible, pues era totalmente extraño a las políticas de la época.

En el sistema inglés, se entendía que todo lo que implicaba asignarle una responsabilidad al Estado, se debía a una extralimitación del funcionario, y por lo tanto, era éste quién debía afrontar las consecuencias.

Para evitar la actuación indebida de los funcionarios, se ideó una serie de penas muy graves y se sancionaba severamente al funcionario que incumplía.

Se pasó de la irresponsabilidad más absoluta a una amplia, cuando ha mediado por parte del funcionario mal desempeño, o ha perjudicado a alguien con su accionar.

Es que el Estado es un ente ideal creado para satisfacer necesidades políticas, y su accionar puede darse solamente a través de personas

físicas, quienes por eso mismo deben asumir la responsabilidad que emana de sus actos. De ahí que se pusiera el acento sobre la responsabilidad personal del Funcionario (aunque muy limitada en los hechos).

Esta etapa fue un avance indiscutible hacia la concreción de la responsabilidad del Estado que lentamente fue tomada en consideración, llegándose en una tercera etapa a la responsabilidad del Estado por ciertos actos.

➤ **Responsabilidad del funcionario y responsabilidad parcial del estado:**

Esta teoría nace de una idea anterior y es la que se refiere a la doble personalidad del Estado, una que actúa dentro del ámbito del derecho privado y otra en el del derecho público. A esta doble faz le corresponde una doble actuación, la de los actos de gestión, que caen en la esfera del derecho privado, y la de los actos de autoridad, que se regulan por el derecho público.

De ello deriva, según Laferriere, que si los actos perjudiciales de los funcionarios son actos de gestión, el Estado sea responsable por los mismos, pues su interés en estos casos no difiere del de las demás personas en su vida ordinaria, y es lógico y equitativo que su accionar se rija por las normas del derecho privado. Si, por el contrario, el perjuicio resulta de un acto de autoridad, el Estado es irresponsable pues no ha actuado en defensa de sus intereses patrimoniales, sino

que actúa en ejercicio de su derecho de soberanía, y por lo tanto, debe imponerse a los administrados sin dar lugar a estos a reclamación alguna.

Con el correr del tiempo, Francia dejó de lado la distinción entre acto de gestión y acto de autoridad para determinar la responsabilidad del Estado, y llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede generar responsabilidad del Estado, pero ello se subordina a la falta de servicio público.

Ahora bien ¿Cuándo hay falta de servicio? Cuando no se cumple, o cuando se cumple en forma deficiente o tardíamente. Si el funcionario ha puesto todo su empeño en prestar el servicio en forma eficiente y aun así se produce el daño, entonces el Estado es directamente responsable.

Si, en cambio, el funcionario se extralimita en sus funciones, hay falta personal. Cuando el agente realiza un acto con la intención de causar un daño, realiza un acto que sabe no le corresponde y lo mismo lo lleva a cabo, entonces la responsabilidad pasa a ser del funcionario y no del Estado.

Aquí se plantea la idea de una mejor defensa de los derechos particulares, exigiendo una reparación al Estado, cuando es el Estado el que perjudica al poner en movimiento su actividad.

El Estado es considerado, en este caso, como persona, la cual se hace responsable por sus actos.

La responsabilidad del Estado funciona en forma pura en caso de falta de servicio o por hecho lícito que exija obligación de indemnizar, mientras que la falta personal imputable a la persona o agente que la comete, da origen a la responsabilidad personal.

➤ **Responsabilidad directa del Estado:**

En la actualidad, existe una corriente doctrinaria que afirma la responsabilidad directa del Estado, sin necesidad de conocer previamente, si el daño fue culpa del agente o de la administración.

El traspaso al Estado de las obligaciones emanadas de la responsabilidad de los funcionarios, tiene por fin poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia en cualquier caso es indiscutible.

El fundamento de esta teoría radica en que, en última instancia, es el Estado el que forma a los funcionarios, los coloca en su puesto, les indica las funciones y, en definitiva, se compromete a la adecuada prestación del servicio para lo cual se vale de dichos funcionarios.

Una tercera interpretación, en línea con la corriente jurisprudencial del resto del mundo, en la que se acepta la responsabilidad extracontractual del Estado, actuando como persona de derecho público, con prescindencia de si los perjuicios contra los administrados resultan de un obrar irregular, admitiéndola incluso, cuando el Estado actúa en el ejercicio legal de sus poderes, sentándose la responsabilidad amplia del Estado, por los actos realizados por él o por sus agentes.

2.2.8. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO SEGÚN SUS FUNCIONES

La responsabilidad del Estado según sus funciones puede derivar del ámbito administrativo, judicial o legislativo.

A) Hechos y actos administrativos

En la actualidad se proclama la responsabilidad total del Estado.

En el estudio de la legislación comparada, en Alemania, el Estado era responsable frente a terceros por un acto de gestión del órgano público, más cuando el acto frente a terceros es realizado por el funcionario "en ejercicio del poder público que se le confió" el Estado responde si una ley prohíbe dicho acto expresamente. Esto fue modificado posteriormente, así en la Constitución de Weimar en 1919, se estableció la responsabilidad exclusiva del Estado con derecho a repetir contra el funcionario.

El Código Civil español dice que el Estado es responsable cuando obrase por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien corresponda la gestión. En 1957, al dictarse la ley de régimen jurídico de la administración, se consagra la responsabilidad directa del Estado por los daños ocasionados.

La Constitución de Italia establece, en algunos, casos la responsabilidad directa del Estado, y en otros la responsabilidad indirecta. Cuando el funcionario haya realizado un acto ilícito en el ejercicio de sus funciones, tiene una responsabilidad directa por el

mismo, pero también hay una responsabilidad indirecta del Estado en virtud de lo dispuesto por el Código Civil. En cambio cuando sea el mismo ente el que comete el delito, la responsabilidad del Estado será directa, ya que existe un poder ejercido de forma ilegal. Es decir, el Estado, en este caso, abusa de su poder para realizar un acto.

En Estados Unidos existe una fuerte tendencia a la consideración de la responsabilidad directa del Estado. La *Federal Tort Claims Act* estableció en 1946, que el Estado será responsable por los actos que produzcan un daño en la misma forma que una persona privada. Sin embargo, la misma ley establecía que el Estado no es responsable, por los actos realizados en cumplimiento de una ley que con posterioridad fuera declarada inconstitucional, lo cual es un tanto incongruente.

En Inglaterra regía la idea de que la corona estaba exenta de responsabilidad por sus actos, hasta que se dicta la *Crown Proceedings* por la cual desaparece gran parte de los privilegios de la corona, instituyendo un procedimiento común para las demandas contra la misma. Francia es el país más avanzado en cuanto al reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. Como ya hemos visto al tratar la Sistematización de la evolución histórica, en el derecho francés, el Estado era sólo responsable por los actos de autoridad, más no por los de gestión. Luego se comienza a distinguir entre falta personal y falta de servicio, haciéndose responsable el

estado solamente por éstos últimos, pero a partir de 1951 se consagra la responsabilidad extracontractual del Estado en forma amplia, y declara que el Estado se responsabiliza tanto cuando se trate de una falta personal como de servicio.

En nuestro país se ha llegado a consagrar la responsabilidad extracontractual del Estado materializándola en algunas leyes. Hasta 1933 se sostuvo la irresponsabilidad del Estado fundándose en la interpretación del art. 43 del Código Civil.

La Corte Suprema cambia el criterio, declarando responsable al Estado por los daños ocasionados al reparar una línea telegráfica, afirmando que, quien presta un servicio, lo debe hacer en condiciones adecuadas, como dispone el Código Civil, y que esta normativa es también aplicable al Estado.

Sin embargo, se mantenía la irresponsabilidad cuando el Estado actuaba como persona de derecho público, salvo que una ley expresamente determinase dicha responsabilidad.

En la actualidad, tanto doctrina como jurisprudencia, consagran la responsabilidad total y amplia del Estado por los hechos y actos administrativos lícitos e ilícitos, y aún por los hechos ilícitos cometidos por sus agentes.

B) Actos legislativos

El Poder Legislativo también puede producir serios daños con su accionar, por ejemplo al declarar de utilidad pública una actividad privada, o cuando prohíbe otras que hasta ese momento eran lícitas.

Ante una situación de este tipo existen tres posibilidades a considerar:

- a. Que el mismo legislador fije la indemnización en la ley respectiva.
- b. Que no haga mención acerca de la posibilidad de indemnizar.
- c. Que expresamente niegue la indemnización.

Los principales problemas surgen cuando se plantea alguno de los dos últimos casos.

Acercas de la responsabilidad del Poder legislativo, existen aún grandes controversias.

Algunos consideran que ninguna responsabilidad puede derivar de la aplicación de una ley, aunque ocasione perjuicio, puesto que de la sola voluntad del legislador puede derivar una indemnización.

Autores como Duguit, apoyaron la tesis de la responsabilidad, basando su opinión en que si el Estado responde por los daños que le causa a sus administrados, no hay razón para creer que esta cobertura no alcance a los daños derivados de actos legislativos.

Actualmente la doctrina mayoritaria admite la responsabilidad del Estado por el acto legislativo. En el caso que sea la misma ley la que establece la negación del pago de una indemnización, algunos autores opinan que nada puede hacer el juez ante una ley que expresamente

niega esa posibilidad. Sin embargo son pocos los que sostienen esta posición, ya que todo juez tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de una ley.

En síntesis, si bien existe discusión respecto de la idea de responsabilizar al Estado por sus actos legislativos, la tendencia apunta al reconocimiento de dicha responsabilidad. Ahora bien, para que surja esa responsabilidad y, en consecuencia, la indemnización, es fundamental probar dos cosas, la existencia del daño y la relación entre éste y la actividad legislativa.

C) Actos judiciales

La responsabilidad del Estado por el acto judicial, es uno de los problemas que más se ha discutido. Esta responsabilidad surge por errores judiciales, el caso más común es cuando se condena a un inocente.

Cuando se produce un hecho de éste tipo, son dos los aspectos que se deben considerar, por un lado el daño de índole patrimonial, (cesación del negocio, pérdida de empleo, etc.) pero por sobre todas las cosas, el daño moral que sufre el damnificado como consecuencia del error judicial, en cuanto a su relación con su familia, la sociedad, y la posible privación de la libertad.

A lo largo de la historia se ha tratado esta posibilidad de resarcir al particular ante un error judicial. Ya Roma y Atenas lo aceptaban en ciertos casos. No fue así en la época monárquica, en la que debido a

la creencia del origen divino del Rey, no se dudaba de su veredicto. Poco a poco, con los cambios producidos en los diversos Estados, fueron surgiendo ordenanzas que reconocían este derecho.

Según Cretella, en el acto judicial, el error puede ser motivado por la factibilidad humana.

Este error puede ser reparado mediante actos de revisión, pero si ya produjo daño, el Estado tiene el deber de repararlo.

Cretella fundamenta la responsabilidad del Estado, ya sea, en la culpa administrativa, que comprende la responsabilidad personal del juez, en el accidente administrativo, que excluye al juzgador, pero compromete al Estado por falla técnica del aparato judicial, o por riesgo integral del Estado, en razón de la igualdad ante las cargas públicas.

2.2.9. RESPONSABILIDAD CIVIL

a) PERSONALIDAD Y RESPONSABILIDAD ESTATAL

El reconocimiento de la personalidad jurídica del estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder.

b) DERECHO APLICABLE

No existen normas jurídicas específicas que determinen cuales son las condiciones legales para que se opere esa responsabilidad. En

algunos casos se exige que la conducta dañosa sea culpable (responsabilidad subjetiva), y en otros se prescinde de ese dato subjetivo (responsabilidad objetiva). En algunos supuestos el daño debe ser físico y apreciable en dinero (responsabilidad material), mientras que en otros es indemnizable el daño moral (responsabilidad moral).

En principio no son aplicables en materia de responsabilidad del estado los principios del derecho civil. El derecho público en su defecto y por iniciativa jurisprudencial, ha elaborado una serie de reglas específicas para regularla. Aún se la llama, responsabilidad civil del estado, pero es un eufemismo, porque ni se trata de la clásica responsabilidad del derecho privado, ni es tampoco civil en el sentido de regirse por las normas de dicho código. A lo sumo podría llamársela así para señalar que es un tipo de responsabilidad que se traduce en una reparación pecuniaria, esto es, en una indemnización de daños y perjuicios ocasionados por la acción estatal.

c) FUNDAMENTOS

El fundamento jurídico de la responsabilidad del estado se encuentra en la constitución nacional, toda vez que la actividad de alguno de sus órganos causa un perjuicio especial a un habitante de la nación. Esa responsabilidad existe, sea que los agentes estatales actúen con o sin culpa y aunque nazca de un acto legítimo.

Si bien es verdad que en la constitución no hay un artículo que atribuya responsabilidad reparatoria por el daño ocasionado, hay presupuestos fundamentales que consagran la reparación de los derechos ofendidos, en los arts. 14 a 20 y 28 de la constitución nacional.

d) CLASES

La responsabilidad del estado puede surgir previo a la celebración de un contrato (responsabilidad precontractual), en la ejecución y extinción de un contrato (responsabilidad contractual), o sin que medie vínculo contractual (Responsabilidad extracontractual).

En los dos primeros tipos de responsabilidad, se aplican los principios que rigen los contratos administrativos, y se han dejado fuera de un análisis más profundo, por no estar directamente relacionado con la finalidad de éste trabajo.

2.2.10. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

Surge de una conducta de los órganos del Estado. Puede originarse en un acto o hecho de órgano legislativo, judicial o administrativo. No cualquier acto o hecho del órgano judicial o legislativo comporta responsabilidad judicial o administrativa, así en el congreso cualquier daño ocasionado por él o sus órganos debido a conductas que no comporten específicamente una ley en sentido formal, encuadran en la responsabilidad administrativa y no en la legislativa. En igual sentido, la responsabilidad judicial sólo opera por actos judiciales concretos.

a) RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL POR ACTO JUDICIAL

La solución clásica ha sido la irresponsabilidad estatal, basada en que el acto jurisdiccional se caracteriza por su fuerza de verdad legal (cosa juzgada). Si se considera que la sentencia declara el derecho, no puede surgir responsabilidad de ella, pues el acto es conforme a derecho.

Pero este principio cesa cuando, por un acto jurisdiccional posterior (revisión), se reconoce que hubo error judicial en la sentencia impugnada.

La responsabilidad del estado por actos judiciales se da, por ejemplo, en el derecho comparado cuando una persona es condenada en primera instancia y absuelta en última instancia, o procesada y detenida, siendo después sobreseída definitivamente. El daño y la responsabilidad consecuente pueden emerger de conductas judiciales ilegítimas o, como en la generalidad de los casos, legítimas, razón por la cual alguna doctrina clásica se resiste a aceptar la responsabilidad estatal.

Las víctimas del error judicial, tienen derecho indemnizatorio, si no fuese así, dicha persona quedaría en inferioridad de condiciones en cuanto al principio de igualdad de cargas públicas y también se habría violado el derecho de propiedad, entendido en el sentido amplio.

Los daños no sólo son provocados por sentencias erróneas, sino también por actos procesales que no son sentencias, o por la irregularidad o deficiencia con que se ejecutan dichos actos (decretos de embargo o el levantamiento de medidas precautorias, secuestros, extracciones de fondos depositados judicialmente, etc.).

Se sostiene la irresponsabilidad del estado-juez, en primer lugar, basándose en el principio de la autoridad de cosa juzgada y, en segundo lugar, porque la actividad jurisdiccional, generalmente y pese a la existencia de un daño y de una víctima, es legítima y no culpable. No obstante, el estado debe garantizar la integridad y plenitud de la justicia, por ello se propugna la sanción de leyes que expresamente establezcan la obligación de indemnizar a las víctimas en caso de error judicial.

Los requisitos exigidos por los códigos procesales penales de las provincias son:

- 1- Supuesto de revisión judicial, es decir segunda sentencia de la que resulte la inocencia de un condenado;
- 2- Procede la indemnización sólo a petición de partes, no de oficio;
- 3- La condena debe ser privativa de la libertad y por más de 3 meses es decir, no procede cuando la condena es de multa, inhabilitación o privación de la libertad por menos de 3 meses;
- 4- La víctima no debe haber contribuido al error judicial con su dolo o con su culpa.

Cuando no se den los supuestos establecidos por las normas procesales procederá a la acción civil o criminal contra el juez y, en principio, su responsabilidad se regirá por el Código Civil, pero no sería responsable el estado – juez.

b) RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL POR ACTO LEGISLATIVO

• Principio

Si el acto legislativo se ajusta a la Constitución, aunque su aplicación ocasione daños a los particulares, no implica responsabilidad para el estado.

La jurisprudencia al respecto ha fijado tres pautas:

1- partiendo en principio de que el estado no debe indemnización alguna por la privación de propiedad que realiza a través del cobro de impuestos, siempre que estos sean válidos, ha dicho que: " el ejercicio de un poder legal, como es el de crear impuestos o modificar los anteriores, puede ciertamente producir perjuicio en el patrimonio de los particulares, sin que tal circunstancia sea óbice contra su legitimidad, so pena de detener la actividad gubernativa, en consideración de una garantía, la de propiedad privada, que no puede interpretarse con semejante extensión."

2- También se expresa que el ejercicio de los poderes de guerra no puede dar lugar a responsabilidad del estado, cuando se lo ejerce "con fundamento en disposiciones legales expresas."

3- La misma fuente del derecho ha dicho que el estado no es responsable por las leyes que organizan o regulen un servicio público, aunque de ellas se sigan daños a terceros.

En suma, no existe en principio y en el estado actual de la jurisprudencia argentina, responsabilidad del estado por leyes legítimas, aunque ocasionen daños.

Sin embargo se señalan las pautas interpretativas para los casos de excepción en que la viabilidad de la responsabilidad legislativa parece ser indiscutible, cuando el perjuicio sea especial, la ley inconstitucional o el estado se enriquezca sin causa.

• **Excepciones:** La jurisprudencia ha señalado las excepciones a las reglas generales, indicándose los siguientes casos en que se acepta la responsabilidad del estado por acto legislativo.

Perjuicio especial: la actividad estatal se desenvuelve imponiéndole limitaciones a la actividad de los administrados. A los fines de cumplir su objetivo de bien común, el estado exige aportes a los particulares a través de impuestos, tasas y contribuciones. Pero desde el momento en que esa limitación o contribución afecta a un individuo de manera desigual y desproporcionada, debe actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material debe indemnizarse. La ley que perjudica excepcionalmente a unos pocos, pero beneficia a la colectividad por las ventajas generales que procura, obliga al estado a

indemnizar a aquellos a fin de restablecer el equilibrio de las cargas públicas.

Enriquecimiento sin causa: Se sostuvo que si bien la ley no generaba responsabilidad del estado por el hecho de causar un daño, existía de todos modos responsabilidad del estado si a consecuencia de ello se producía un enriquecimiento sin causa de la administración. El principio de justicia sobre el cual debe fundarse aquí el derecho a indemnizaciones es el del enriquecimiento sin causa. Dos condiciones serán exigidas para que el daño de lugar a reparación:

1- Será necesario que el daño sufrido por el administrado corresponda a un enriquecimiento administrativo.

2- Será necesario que el enriquecimiento del patrimonio administrativo sea sin causa.

Sustitución del derecho por una indemnización. La ley puede reglamentar válidamente un derecho sustituyéndolo por una indemnización, lo cual en verdad quiere decir que la lesión del derecho realizada por la ley quedará purgada, no con la declaración de la inconstitucionalidad de ella sino con la reparación pecuniaria del agravio.

Responsabilidad por ley inconstitucional. Si se sanciona una ley inconstitucional y con ella se ocasiona un daño, no hay duda que éste constituirá un daño jurídico necesariamente indemnizable.

En el supuesto de las leyes inconstitucionales, como causa estatal generadora de responsabilidad, solo mencionaremos que existe una distinción entre inconstitucionalidad formal u orgánica e inconstitucionalidad material o sustancial.

c) RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL POR HECHOS O ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los casos referentes a la responsabilidad por acto o hechos emanados de la administración pública constituyen los más frecuentes y los más importantes en esta materia.

Las características propias de la actividad administrativa, el contacto frecuente y directo que la administración mantiene con los administrados, y la amplia gama de esas actividades, son las que inducen ese resultado, pues de tales relaciones se producen frecuentes roces, choques y, como consecuencia, perjuicios en detrimento de los derechos e intereses de los administrados.

Conviene aclarar que al hablar de administración pública se entiende hacer referencia a la actividad administrativa de Estado, con independencia de si esa actividad es cumplida por el Poder Ejecutivo, que es lo más frecuente o por los poderes Legislativo o Judicial, por lo que no habrá de hacerse ningún distingo en este aspecto.

En el ejercicio de la función administrativa es cuando los órganos públicos entran más fácilmente en conflicto con los intereses

particulares, originando perjuicios que motivan reclamaciones de las partes afectadas. Es necesario, pues, determinar cuando surge responsabilidad de la administración y en qué medida.

Entonces

"La responsabilidad extracontractual por actos o hechos administrativos es, desde el punto de vista práctico, cuantitativamente la causa más frecuente de daños, dado el carácter inmediato, permanente y continuo de la actividad administrativa exteriorizada a través de los tres órganos del poder".

Dicho estudio debe abarcar todos los eventos dañosos derivados de la ejecución de la actividad administrativa. Es responsabilidad por actos jurídicos y por hechos. Esto es lógico, porque ese es el contenido de la función administrativa.

Se excluye la responsabilidad de origen convencional, es decir, la que deriva del incumplimiento de vínculos jurídicos convencionales. Esa responsabilidad se rige por otros principios y de ahí que se estudie separadamente.

En cambio, se estudia conjuntamente la responsabilidad personal de los funcionarios públicos. La estrecha vinculación entre ambas responsabilidades hace indispensable la adopción de ese criterio.

La responsabilidad por acto o hecho administrativo es la que primero aparece en derecho público con caracteres propios y definidos. Pero a

ese resultado se llega sólo después de una larga y lenta evolución, todavía en proceso en muchos países.

El sentido general de esa transformación en el derecho moderno es siempre más o menos el mismo; el viejo dogma de la irresponsabilidad estatal, predominante hace siglo y medio, fue cediendo paulatinamente para dar paso a los principios de la responsabilidad civil aplicados a la actividad administrativa; luego, a su vez, éstos fueron desplazados por conceptos más perfeccionados, propios del derecho público.

Finalmente, corresponde destacar que la doctrina de la responsabilidad por acto o hecho administrativo, si bien guarda cierto paralelismo con la teoría de las irregularidades de los actos administrativos, no mantiene una coincidencia total. En efecto, no siempre que media ilegalidad surge obligación de reparar y a veces existe obligación de indemnizar sin que pueda reputarse a la administración ilegalidad alguna.

Derivados en su mayor parte de la aplicación de las normas del código civil en materia de responsabilidad extracontractual, en este tipo de responsabilidad se han planteado varios problemas interpretativos:

- Distinción entre "responsabilidad directa y responsabilidad indirecta"

Responsabilidad directa es la que corresponde a una persona por hecho propio.

Responsabilidad indirecta es la que corresponde a un patrón o superior por el hecho de un empleado o dependiente suyo.

En el derecho público, y dado el criterio del órgano, se aplica responsabilidad directa del Estado por el hecho de sus agentes, e indirecta por el hecho de sus entes.

- La distinción entre responsabilidad subjetiva y responsabilidad objetiva.

En el Código Civil se exige, en principio, que el daño sea producido por una conducta negligente o culposa para que pueda dar lugar a responsabilidad. Algunos autores y fallos han pensado en ocasiones que el Estado como persona jurídica que es, no actúa con culpa por ser ésta una característica exclusivamente reservada a las personas físicas. Sin embargo, para el derecho público el Estado actúa a través de órganos que son desempeñados por personas físicas cuya voluntad, manifestada dentro del ámbito de sus funciones, se imputa al Estado considerándose como suya propia; o sea que el Estado puede perfectamente actuar culposamente a través de la conducta de sus órganos.

a) RESPONSABILIDAD DIRECTA Y RESPONSABILIDAD INDIRECTA

Distintos criterios de diferenciación:

a.a) Actuación por funcionarios y empleados

Se dice que los funcionarios, por representar la voluntad del Estado, son órganos suyos, y los empleados, por no realizar sino actividades materiales de ejecución, son sus dependientes.

En efecto, habrá responsabilidad directa del estado cuando actúe un funcionario, o sea un órgano suyo y habrá responsabilidad indirecta cuando actúe un dependiente suyo.

Pero en la legislación argentina no existe distinción entre funcionario y empleado, esto es entre personas que decidan en representación de la voluntad estatal y personas que ejecuten esas decisiones en relación de dependencia. Todos los agentes del Estado, cualquiera fuere su naturaleza, jerarquía o función asumen el carácter de órganos del Estado, de lo que resulta que si todos los agentes del Estado son órganos suyos como ocurre en el derecho argentino, entonces la responsabilidad de aquél por los hechos y actos de sus agentes será siempre directa no pudiéndose dar nunca la hipótesis de que por los hechos de tales personas pueda el Estado tener responsabilidad indirecta.

a. b) Actuación por Actos y por Hechos

Se ha pretendido también encontrar la diferencia entre responsabilidad directa e indirecta del Estado según que se trate de actos o de hechos de la Administración. Los primeros configurarían la hipótesis de responsabilidad directa, los segundos los de la indirecta.

Esta distinción carece de fundamento lógico y jurídico, por cuanto está claramente demostrado que ciertos hechos pueden ser directamente imputables a la Administración, comprometiendo precisamente esa clase de responsabilidad.

Ello ocurre en materia de:

- afectación y desafectación de bienes de dominio público que puede producirse por hechos administrativos.
- daños causados por trabajos públicos, respecto de los cuales la Corte Suprema ha dicho "cuando la obra pública desmejora o desvaloriza en cualquier sentido o en cualquier medida los inmuebles linderos, puede decirse que hay por parte de la autoridad una injerencia, y hasta cierto modo, una ocupación de esos inmuebles" es decir se admite que es un hecho de la autoridad, un hecho de la propia administración.
- restricciones administrativas a la propiedad privada, en las que se reconoce que pueden constituirse a través de hechos administrativos, es decir actuaciones materiales directamente imputables a la Administración como propias de ella.
- El empleo de la fuerza pública o sea, de la coerción directa e inmediata a cargo de los órganos policiales administrativos, configura también hechos administrativos, etc.

En definitiva, el hecho administrativo procede directa y naturalmente de los órganos de la Administración y se caracteriza por ser

un comportamiento material que representa actividades u operaciones físicas de estos órganos, por medio de los cuales el Estado realiza una actividad administrativa que le es atribuible directamente.

En la práctica administrativa un hecho administrativo puede ser seguido de un acto administrativo que lo ratifica, o viceversa.

El hecho ejecuta operacionalmente al acto; por ello la distinción entre acto y hecho administrativo depende únicamente de la forma en que la voluntad administrativa se exteriorice (intelectualmente o materialmente).

Debe concluirse que tanto los actos como los hechos son directamente imputables al Estado y ambos generan su responsabilidad directa

a. c) Actuación legítima y actuación ilegítima

De acuerdo al Código Civil se reputan actos de las personas jurídicas los de sus representantes legales, siempre que no excedan los límites de su ministerio. En lo que excedieren, solo producirán efectos respecto de sus mandatarios. En consecuencia, serán actos y hechos propios del Estado los que realicen sus agentes dentro de sus atribuciones (la actuación legítima genera responsabilidad directa), en lo que excedan de ellas, sus actos o hechos no son imputables directamente al Estado. Darán lugar a la aplicación de la responsabilidad indirecta si se dan las condiciones pertinentes:

relación de dependencia, culpa, etc. (la actuación ilegítima genera responsabilidad indirecta).

Tanto la jurisprudencia como la doctrina han desestimado este criterio. La jurisprudencia sostiene con acierto que " la irresponsabilidad de la provincia por actos realizados por sus representantes legales, más allá de sus atribuciones, no puede aceptarse en el caso de autos, por cuanto estos representantes han obrado dentro de sus propias funciones", sentado así el principio de que un acto es imputable directamente al Estado y lo hace responsable, en su caso, cuando es ejecutado por el órgano dentro de sus funciones, sin importar que haya sido hecho o no dentro de sus atribuciones o límites legales.

La doctrina administrativa por su parte niega la aplicabilidad en el campo del derecho público al art. 36 aumentando en esta forma.

- Si por principio un acto administrativo, incluso viciado, tiene presunción de legitimidad y debe cumplirse mientras su vicio no sea declarado por autoridad competente, obviamente afirmar que el acto ilegítimo, dispuesto en extralimitación de las atribuciones del órgano que lo produjo, mantiene su condición de acto administrativo y no se transforma en acto personal del agente que lo ordena, es repudiar lisa y llanamente aquella norma del Código Civil.

- Si los actos viciados deben impugnarse ante los tribunales llamados "de lo contencioso administrativo" en un juicio contra el estado, se

admite con ello que el acto viciado es o puede ser del Estado, propio de él, y no un acto personal del funcionario.

- En materia de funcionarios de hecho (aquellos que tienen un nombramiento irregular), se admite también que sus actos son administrativos, válidos o anulables según los casos, pero administrativos al fin.

En el derecho público es un error pensar que sólo los actos legítimos son propios del Estado y comprometen por tanto su responsabilidad directa, en criterio similar al art. 36 del C. Civil, por el contrario también los actos ilegítimos pueden ser propios del Estado y comprometer su responsabilidad directa cuando han sido realizados dentro del ejercicio aparente de la función encomendada al agente del Estado, sea función regular o irregularmente ejercida, legítima o ilegítimamente manifestada. Más aún, nunca podría hablarse de nulidad de un acto administrativo si se aplicara el art. 36 del C. Civil, porque todo vicio determinante de nulidad implicaría una extralimitación legal y por lo tanto vendría a ser acto personal del funcionario, no un acto del Estado. En tal criterio, solo serían actos administrativos los actos válidos emanados de una autoridad pública lo cual es un absurdo en derecho público.

a. d) Actuación de órganos y entes estatales

Las personas que el Estado designa para que se desempeñen en funciones por él encomendadas son agentes suyos y por lo tanto

órganos de él. Cuando actúan en el ejercicio aparente de las funciones que les han sido encomendadas, actúan como órganos del Estado, o sea, el Estado actúa directamente a través de ellos.

La responsabilidad del Estado es en consecuencia siempre directa pues no tiene el Estado agentes, esto es personas humanas que no sean órganos suyos.

De ello se infiere que la tesis sostenida por alguna jurisprudencia y alguna doctrina, de acuerdo con la cual el Estado puede ser responsable indirectamente (o sea como empleador por el hecho de sus dependientes) por los actos o hechos de sus agentes es insostenible desde el punto de vista conceptual: la responsabilidad existe pero no es indirecta sino directa.

Tampoco puede afirmarse que cuando el agente actúa dentro de sus funciones es órgano y origina responsabilidad directa, pero que cuando se excede de ellas es dependiente y origina responsabilidad indirecta, puesto que uno de los requisitos fundamentales para que sea procedente la responsabilidad indirecta es que el dependiente haya actuado en el ejercicio de las tareas a él encomendadas por el superior. Luego si el agente actúa en ejercicio de las tareas a él encomendadas actúa como órgano; cuando se excede de ese ejercicio no actúa ni como órgano ni como dependiente, en el sentido de la responsabilidad indirecta.

La responsabilidad directa es la que corresponde al Estado por la actuación de sus órganos. Por otra parte los entes descentralizados del Estado, como dependientes que son del Estado central, comprometen su responsabilidad indirecta. La actividad de los órganos se imputa directamente al Estado, al paso que la actividad de los entes con personalidad jurídica propia se imputa al ente y luego al Estado Central.

2.2.11. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

a) RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

El agente público es la unidad dinámica que le da vida a la organización.

Es por eso que se ha estudiado en todos sus aspectos: integrando grupos, aisladamente considerado, desde su ingreso hasta su baja y no solo en su calidad de subalterno sino también en la de conductor y supervisor.

"El trabajo en grupo no es una creación social artificial sino una necesidad funcional y aceptable para la mayoría de las personas."

Cada grupo reconoce en alguien la calidad de conductor. Este no es necesariamente el investido con la autoridad de tal, si no reúne las condiciones y el prestigio que legitime su aceptación como tal. Cuando esta unidad llamada agente público traspone la actividad administrativa, aparece lo que llamamos sanción administrativa, también llamada pena administrativa, la cual no puede identificarse

con el acto estatal denominado sentencia, ya que éste es el resultado de un proceso judicial y de la consecuente función judicial.

Entonces:

El estudio del régimen disciplinario de los agentes públicos comprende:

- Las faltas disciplinarias.
- Las sanciones.
- El procedimiento para aplicar tales sanciones.

Estos tres grandes temas importan al estudio de la responsabilidad administrativa, ligada directamente al ejercicio de la función pública.

El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos, su infracción trae aparejada responsabilidad: cuando la violación del deber del funcionario público solamente alcanza al aparato administrativo, al orden, a la disciplina, a la competencia, se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria.

b) Potestad administrativa disciplinaria

Potestades administrativas: Son los atributos de los entes u órganos que ejercen funciones administrativas, necesarias para desarrollar tales actividades y lograr los fines de interés público. Las potestades administrativas integran el concepto de la competencia. Dentro de las Potestades administrativas, encontramos:

Potestad sancionadora: que consiste en la atribución de imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas. Doctrinariamente, se subdividen en potestad sancionadora correctiva, que tiene por objeto sancionar las infracciones a las normas administrativas y comprende a todos los individuos, sean o no agentes estatales, (ejemplo: Infracciones de tránsito - Multa); potestad administrativa disciplinaria que se traduce en sanciones a los agentes públicos por acciones u omisiones en el ejercicio de sus deberes funcionales. Por ejemplo, cuando el Gobernador de la Provincia sanciona con la cesantía a un agente estatal, está ejerciendo potestad administrativa. Este derecho disciplinario es autónomo con relación al derecho penal, y le separan profundas diferencias, especialmente, la finalidad, ya que uno aspira a la conservación del orden jurídico y a su restablecimiento cuando ha sido violado por el delito mediante la conminación, imposición y ejecución de la pena, en tanto el derecho disciplinario, tiende a mantener al agente en la observancia de sus deberes y a sancionar su infracción por medio de la imposición de medidas correctivas o disciplinarias.

c) Justificación del Derecho Disciplinario

La autoridad es inherente a la disciplina. El principio de derecho natural nos dice que no hay disciplina sin autoridad.

La divergencia más importante entre ambos derechos, el penal y el disciplinario, aparecería en lo concerniente a la regla de la legalidad de las incriminaciones y de las penas.

‘NULLUN Crimen, NULLUN pena sine lege’, este principio, considerado como una de las bases esenciales del derecho penal moderno, no regía en materia disciplinaria, prevaleciendo en cambio, el principio de la discrecionalidad, cuando no el de la arbitrariedad de la determinación de los hechos susceptibles de entrañar una sanción disciplinaria. Se dejaba a la autoridad a la libre apreciación, que se hacía extensivo a la elección de la penalidad a aplicar, gozando el juzgador, en general, de una gran amplitud para aplicar aquella de las penalidades que le parecía más oportuna, y hasta se autorizaba en derecho disciplinario la aplicación de sanciones en ausencia de toda previsión reglamentaria.

Hoy se trata de someter el derecho disciplinario a la ley, al igual que el derecho penal, dejando un escaso margen a la discrecionalidad. Se tiende a que el procedimiento y la sanción, se ejecute por un ente con atribuciones jurisdiccionales, para concretar el ideal del estado de derecho, que implica que todas manifestaciones de la vida de relación estén sometidas a una norma jurídica, como garantía cierta.

d) Jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario

La evolución del derecho disciplinario, en el sentido de aproximarse cada vez más al Derecho Penal, se manifiesta especialmente en el

terreno procesal, sobre todo en lo que se refiere al poder disciplinario sobre los agentes del Estado, tendiendo cada vez más a perder su carácter jerárquico y a jurisdiccionalizarse. Es decir, no ser ejercido exclusivamente por el jefe, sino por jurisdicciones apropiadas para dictar una decisión. Observando ciertas formas: notificación previa, introduciendo el elemento contradictorio o contienda y procedimiento adecuado a las garantías de defensa.

e) Las faltas y las sanciones

La sanción administrativa es la manifestación de las funciones que le corresponden a la función administrativa y por lo tanto es un acto administrativo.

Hay que hacer la distinción entre la ejecución directa del acto (que es siempre ejecución de la administración) con el acto sancionatorio que es creación de un nuevo acto consecuente de la infracción a una norma general

"La sanción administrativa es consecuencia de la potestad represiva que tiene todo Estado."

La promulgación de una norma, cualquiera que ésta fuera: ley, reglamento, acto, sentencia, etc., tiene vocación para su ejecución. No podemos considerar la creación de las normas para no cumplirlas, he aquí la diferencia entre las normas privadas y las estatales, éstas últimas llevan implícitas la ejecución y la realización y así también la

sustancia ejecutoria ante el incumplimiento o su infracción. Esto forma parte de la antijuridicidad que provoca y causa la represión.

La antijuridicidad comprende la ilicitud. Esta enmarca un hecho, con intención o sin intención, pero con título suficiente como para crear la sanción como forma de manifestación.

Entonces así como lo hemos expuesto la sanción es un proceso independiente. La facultad sancionatoria es una manifestación derivada de la potestad jurídica para mantener los valores, la seguridad y la paz. "La seguridad de toda norma se encuentra en el cumplimiento, el orden que esta asegura se encuentra en la sanción que impone, ante su infracción; la paz es la exclusión de la perturbación."

Todas las ciencias del derecho tienden a establecer reglas sobre las consecuencias que produce la antijuridicidad. En cuanto a la administración, el derecho establece, como consecuencia de esta facultad, la sanción que es consustancial con el ejercicio jurídico de la actividad administrativa. Así cuando la administración en forma oficiosa anula un acto por su manifiesta antijuridicidad, existe una sanción implícitamente (por ejemplo por la caducidad de una concesión o autorización).

En la administración la actividad sancionadora es consecuencia de la potestad jurídica y en especial de su carácter específico, pues quien

tiene poder para reglar la conducta de terceros o de sus agentes, debe tener lógicamente poder para castigar las infracciones.

2.2.12. DEFINICIÓN DE UNA RESOLUCIÓN

Una Resolución no es más que uno o varios acuerdos que se establecen en cumplimiento a resolver una cuestión tratada y que a partir de su acta queda constituida oficialmente para ser cumplida a quienes les correspondan. Las resoluciones se pueden derogar, es decir, dejar sin efecto si ya no se ajustan al propósito inicial, también se pueden enmendar, en caso de una corrección de la misma y también pueden ser modificadas. Se corresponde para cualquier circunstancia de tipo legal u oficial que se quiera establecer para dar cumplimiento a lo que quede acordado.

Es el medio que utiliza un particular o una comunidad para sustentar el derecho que invocan reconocer. Equivale a una denuncia en el ámbito administrativo como reproche o impugnación a un determinado comportamiento de un funcionario público. A través de este instrumento procesal se busca restablecer la legalidad y, además, armonizar los derechos subjetivos con, el interés público.

DROMI define a los recursos como “actos de los administrados mediante los cuales se pide a la administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base a un título jurídico específico”.

Los recursos se interponen ante y se resuelven por la propia administración, que reúne una doble condición de Juez y parte, lo que determina la existencia de una tensión irreductible, se ejercerán una sola vez en cada proceso y nunca simultáneamente.

Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

2.2.13. CLASES DE RECURSOS IMPUGNATORIOS

En nuestra legislación tenemos las siguientes clases:

- Recurso de Reconsideración. Tiene por objeto dar oportunidad a la autoridad que emitió el acto administrativo, que pueda revisarlo nuevamente, tomando en cuenta las objeciones formuladas contra el mismo, antes que la autoridad superior lo conozca.

Se debe sustentar necesariamente en nueva prueba instrumental, salvo en aquellos casos en que el órgano administrativo constituye única instancia. Es un recurso opcional y su no interposición impide el ejercicio del recurso de apelación.

- Recurso de Apelación o de Alzada. Es el que se entabla ante una autoridad administrativo superior a quien se encuentra subordinado el funcionario público que dictó el acto administrativo que se impugna. Esa autoridad debe ser competente y puede anularlo, revocarlo confirmarlo. Si se da el último caso, se puede recurrir a un funcionario público inmediatamente superior al último. Se sustenta en una

Interpretación diferente de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

- Recurso de Revisión. Es el que se interpone ante una tercera instancia, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional.

El término para la interposición de los recursos es de quince días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta días.

2.2.14. ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En los recursos administrativos están implícitos los elementos que lo caracterizan:

- a) Actividad de control administrativo.
- b) Propósito correctivo.
- c) Se origina a instancia de parte, porque quien acciona tiene que ser un sujeto legitimado.
- d) Se deduce contra actos administrativos que lesionan o niegan un derecho; debe distinguírsele de la simple solicitud.
- e) Su finalidad es el mantenimiento de la juridicidad administrativa y la protección y garantía de los derechos e intereses de los administrados.

2.2.15. EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, lo que implicaría la interrupción temporal de la eficacia del acto Sin que se afecte su validez. En un sector de la

doctrina se establece que sólo se puede dar esta posibilidad si se otorga por motivos de orden e interés público.

La nueva Ley prevé que la autoridad administrativa que deba resolver el recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto impugnado cuando se presenten las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que se apreciara objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

Al adoptarse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o derechos de terceros. La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso o del proceso contencioso administrativo, salvo que se disponga lo contrario.

2.2.16. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

Se tiene por agotada la vía administrativa para los efectos de lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando se hubiera expedido resolución en la última instancia administrativa.

En ese sentido, el agotamiento de la vía previa significa:

- a) La existencia de una decisión de la máxima autoridad contra la cual ya no se puede interponer recurso jerárquico alguno.

- b) Que ha operado el silencio administrativo definitivo.
- c) Que se ha declarado la nulidad de las resoluciones administrativas aun cuando hayan quedado consentidas, siempre que agraven el interés público.

2.2.17. COSA DECIDIDA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

En alguna época se equiparó en el derecho administrativo los conceptos de «cosa juzgada» y «cosa decidida», situación que no se presenta en la doctrina moderna.

La cosa decidida es una institución que tiene por objeto otorgar seguridad jurídica en el ámbito prejudicial, es la cualidad que se atribuye a una resolución de la Administración una vez cumplidas todas las etapas del procedimiento administrativo llegando a una decisión final que sólo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo.

La expresión «causar estado» se relaciona con esta institución; se utiliza dicho término para describir la situación de una resolución que adquiere firmeza, es decir, ya no es posible de reforma alguna por parte de la Administración, de tal manera que la voluntad de la Autoridad se expresa de manera definitiva.

Pues, en cambio la cosa juzgada es la decisión que ya agotó todas las instancias posibles en sede judicial, por lo que no cabe revisión alguna.

2.2.18. REVISIÓN DE OFICIO, RECTIFICACIÓN Y NULIDAD

Esta institución permite que de oficio la autoridad administrativa competente pueda examinar nuevamente el acto administrativo y adoptar las siguientes decisiones.

Ante un error material o aritmético, la Administración tiene la facultad de corregir o rectificar, siempre que no altere el contenido del acto administrativo en lo sustancial o que cambie el sentido de la decisión.

De presentarse las causales de nulidad previstas en la Ley y que no hubieran sido advertidas por los administrados, la autoridad administrativa está facultada para declarar de oficio la nulidad, aun cuando Los actos hubieran causado estado, siempre que agraven el interés público.

Para revertir la nulidad de oficio decretada por la Administración Pública sobre resoluciones que agravan el interés público, se interpusieron diversas Acciones de Amparo, hoy llamadas Procesos de Amparo.

Al entrar en vigencia la Ley No 26111 modificó el artículo 113º del Decreto Supremo No 006-67-SC agregándole el segundo párrafo. Se establecía un plazo de seis meses para la prescripción de la nulidad de oficio, y dicho plazo se iniciaba a partir de que la resolución quedaba consentida. Con la promulgación del Decreto Supremo No 02-94-JUS — TUO de la Ley General de Procedimientos Administrativos (29/01/94) se mantuvo el mismo plazo y finalmente la

Ley No 26960 en su Primera Disposición Final y Complementaría (30/05/98) amplió hasta los tres años el plazo, manteniéndose la atribución en el superior jerárquico y el cómputo del plazo desde la fecha en que la resolución queda consentida.

VALENTIN PANIAGUA al respecto señaló: «El artículo 109º del D.S. No 006-67-SC permitía a la Administración, en cualquier tiempo, anular actos administrativos que, incursos en causal de nulidad, agravan también el interés público. Es cierto que el acto administrativo se presume siempre legítimo, porque se le supone perfecto, completo y regular. Esta presunción es, sin embargo, iuris tantum, es decir, relativa. La impugnabilidad es otro de los caracteres del acto administrativo. Por eso el acto nulo era y es revisable de oficio, por la propia Administración. Y es que a ésta corresponde más allá de los intereses subjetivos en juego asegurar el imperio del Derecho. Tal principio que es el de legalidad, columna vertebral del Estado de Derecho, ha sido ahora abandonado. El Decreto Ley No 26111 reconoce al acto nulo todos los atributos del acto válido si transcurren seis meses desde su dación sin que sea revocado. Eso significa consolidar la arbitrariedad en agravio del Derecho. El artículo 110º riñe con la elemental racionalidad jurídica.»

La anterior Ley de Procedimientos Administrativos Decreto Ley No 26111, como ha indicado el Dr. Paniagua, reconocía en el acto nulo los atributos de un acto válido si transcurrían seis meses desde su

dación sin que sea revocado. Este dispositivo fue objeto de muchas críticas, situación que no se repite en la nueva Ley que establece que la facultad de declarar la nulidad prescribe al año, contado a partir de la fecha que haya quedado consentido, y de haber prescrito esta posibilidad, se puede recurrir a demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos años siguientes desde la fecha en que prescribió la facultad de declarar la nulidad en sede administrativa.

La nueva Ley de Procedimientos Administrativos reconoce la nulidad de oficio, estableciendo para su aplicación las siguientes condiciones:

- a) Que el acto haya sido emitido y, aun cuando quede firme, siempre que su subsistencia agravie el interés público.
- b) Sólo puede ser declarada de oficio por el superior jerárquico al que expidió el acto que se invalida, salvo que no estuviera sometido a subordinación jerárquica, en cuyo caso será declarada por resolución del mismo funcionario.
- c) La facultad para declarar la nulidad de oficio prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- d) Si operó el plazo de prescripción anteriormente indicado, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía un proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga

dentro de los dos años siguientes desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

e) No cabe la nulidad de oficio de decisiones adoptadas en última instancia administrativa por tribunales o consejos regidos por leyes especiales, en dichos casos, sólo se podrá demandar la nulidad ante el Poder Judicial, vía un proceso contencioso administrativo, dentro del plazo de tres años desde la fecha en que el acto quedó firme.

2.2.19. REVOCACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Salvo:

1. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una Ley.
2. Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas para la emisión del acto administrativo.
3. Cuando se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios para terceros.

Si la revocación origina perjuicios económicos al administrado, se deberá contemplar la indemnización correspondiente.

2.2.20. ÓRGANOS COLEGIADOS

La jurisdicción administrativa alude al conjunto de organismos encargados de resolver en la vía administrativa situaciones que sean planteadas por los administrados o por las propias entidades.

En la legislación comparada se refiere al control que realiza el máximo organismo que resuelve en esta vía y que, al mismo tiempo, permite unificar criterios para la administración. Generalmente, la última instancia está conformada por un órgano colegiado.

La doctrina se halla dividida respecto a este tema. Algunos niegan la existencia de la «jurisdicción administrativa», afirman que el Estado tiene una actividad administrativa o jurisdiccional, pero no puede ostentar ambas cualidades. La Administración no ejerce función jurisdiccional si sus actos en algún caso se parecen por su contenido, no tiene el mismo régimen jurídico, faltan elementos como el carácter definitivo de la resolución y el pronunciamiento por un órgano imparcial e independiente.

En nuestro país se cuenta con Tribunales Administrativos que resuelven en última instancia administrativa. Si bien estos organismos actúan como últimas instancias administrativas, sus decisiones son revisables en la vía judicial como una garantía para el administrado y cómo una forma de control entre órganos del Estado.

Todo órgano colegiado es representado por su Presidente, quien asegura la regularidad de las deliberaciones y ejecuta los acuerdos;

cuenta con un Secretario a cargo de preparar la agenda, llevar y actualizar las actas de las sesiones.

A) TRIBUNAL FISCAL

El Tribunal Fiscal es el órgano contencioso tributario dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, con autonomía en el ejercicio de sus funciones específicas.

El Tribunal Fiscal está conformado por la Presidencia del Tribunal y la Sala Plena que está conformada por todos los vocales que integran cinco Salas Especializadas en materia tributaria y aduanera (tres vocales). El Tribunal tiene las siguientes atribuciones:

- Conoce y resuelve en última instancia administrativa las apelaciones contra las Resoluciones de la Administración que resuelven reclamaciones interpuestas contra órdenes de pago, resoluciones de determinación, resoluciones de multa u otros actos administrativos que tengan relación directa con la determinación de la obligación tributaria, así como contra las resoluciones que resuelven solicitudes no contenciosas vinculadas a la determinación de la obligación tributaria y las correspondientes a las aportaciones administradas por ESSALUD y la Oficina de Normalización Provisional.
- Conoce y resuelve en última instancia administrativa las apelaciones contra las Resoluciones que expidan la Superintendencia Nacional de Aduanas y las Intendencias de las Aduanas de la República, sobre los derechos aduaneros, clasificaciones arancelarias y sanciones

previstas en la Ley General de Aduanas, su reglamento y normas conexas y los pertinentes al Código Tributario.

- Conoce y resuelve en última instancia administrativa las apelaciones respecto de la sanción de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes, así como las sanciones que sustituyan a ésta.
- Resuelve las cuestiones de competencia que se susciten en materia tributaria.
- Resuelve los recursos de queja que presenten los deudores tributarios contra las actuaciones o procedimientos que los afecten directamente o infrinjan lo establecido en la ley, así como los que se interpongan de acuerdo con la Ley General de Aduanas, su reglamento y disposiciones administrativas en materia aduanera.
- Uniformiza la jurisprudencia en las materias de su competencia.
- Propone al Ministro de Economía y Finanzas las normas que juzgue necesarias para suplir las deficiencias en la legislación tributaria y aduanera.
- Resuelve en vía de apelación las tercerías que se interpongan con motivo del Procedimiento de Cobranza Coactiva.
- Celebra convenios con otras entidades del Sector Público, a fin de realizar la notificación de sus resoluciones, así como otros que permitan el mejor desarrollo de los procedimientos tributarios.

B) CONSEJO DE MINERIA

Conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No 109, que aprueba la Ley General de Minería, y el Decreto Supremo N° 014-92-EM, que promulga su Texto Único Ordenado, la competencia administrativa en asuntos mineros corresponde en última instancia al Consejo de Minería.

El Consejo de Minería se compone de cinco vocales, quienes ejercen el cargo por el plazo de cinco años, y durante el cual serán inamovibles, siempre que no incurran en manifiesta negligencia, incompetencia o inmoralidad. En esos casos, el Ministro de Energía y Minas formulará la correspondiente Resolución Suprema de subrogación, que será expedida con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Tres de los miembros del Consejo serán abogados y dos serán ingenieros de minas o geólogos colegiados. Excepcionalmente podrá nombrarse vocales suplentes. Los Vocales del Consejo de Minería elegirán, entre sus miembros, a un Presidente y a un Vicepresidente, los cuales desempeñarán sus cargos por un año.

Entre sus atribuciones tenemos las siguientes:

- Conoce y resuelve en última instancia administrativa los recursos de revisión.
- Resuelve sobre los daños y perjuicios que se reclamen en la vía administrativa.

- Resuelve los recursos de queja por denegatoria del recurso de revisión.
- Absuelve las consultas que le formulen los Órganos del Sector Público Nacional sobre asuntos de su competencia y siempre que no se refieran a algún caso que se halle en trámite administrativo o judicial.
- Uniformiza la jurisprudencia administrativa en materia minera.
- Propone al Ministerio de Energía y Minas los aranceles concernientes a las materias de que se ocupa la presente Ley.
- Propone al Ministerio de Energía y Minas las disposiciones legales y administrativas que crea necesarias para el perfeccionamiento y mejor aplicación de la legislación minera.
- Elabora su Reglamento de Organización y Funciones.

C) TRIBUNAL DEL INDECOPI

Es la máxima instancia administrativa que resuelve los procesos relacionados con La defensa de la competencia, los derechos del consumidor y la propiedad intelectual.

Las resoluciones del Tribunal sólo son impugnables ante el Poder Judicial. El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual está integrado por cinco vocales designados por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de la Presidencia, tomando en consideración los candidatos que para el efecto propone

el Consejo Consultivo del INDECOPI. Los vocales elegirán en su seno un Presidente por un periodo de tres años. El cargo es rotativo.

El Tribunal está constituido por la Sala de Defensa de la Competencia y la Sala de la Propiedad Intelectual, las cuales están integradas por seis y cuatro vocales respectivamente.

Entre las atribuciones de este órgano colegiado tenemos:

- Conoce y resuelve en segunda y última instancia administrativa los procesos relacionados con La defensa de la competencia y de los derechos de los consumidores, así como de los derechos de la propiedad intelectual.
- Conoce y resuelve en segunda y última instancia administrativa sobre la adopción de medidas correctivas y la imposición de sanciones por infracción a lo resuelto por el Tribunal.
- Recomienda al Presidente del INDECOPI la realización de gestiones ante las autoridades pertinentes del Gobierno para la adopción de las medidas legales o reglamentarias que juzgue necesarias para garantizar la protección de los derechos.
- Recurre al auxilio de la fuerza pública para ejecutar sus resoluciones, en caso de ser necesario.

D) TRIBUNAL REGISTRAL

Es el órgano administrativo que constituye en segunda y última instancia registral y conoce en grado de apelación las denegatorias de inscripción y demás actos registrales.

Las resoluciones del Tribunal Registral se interpretan de modo expreso y con carácter general; determinadas normas registrales constituyen precedente de observancia obligatoria.

El Tribunal está integrado por tres vocales, los que acceden al cargo por concurso público de méritos. Su Presidente es elegido por los integrantes del Tribunal por el periodo de dos años y no procede la reelección inmediata. El Tribunal Registral tiene las siguientes atribuciones:

- Conoce en grado de apelación las denegatorias de inscripción y demás actos registrales.
- Ejerce control permanente sobre las observaciones de los registradores.
- Verifica el cumplimiento de las normas legales por parte de los registradores y adopta las medidas correspondientes.
- Interpreta los alcances y aplicación de las normas registrables.
- Conoce y somete a consideración de la Jefatura su opinión respecto a quejas sobre materia registral.
- Toma acuerdos de carácter general destinados a la mejor aplicación de las leyes y reglamentos relacionados con el Registro.
- Coordina con los órganos de las entidades públicas vinculadas a su competencia.
- Emite opinión sobre asuntos que la Jefatura somete a su consideración.

E) CONSEJO SUPERIOR DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO

El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público que goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Su personal está sujeto al régimen laboral de la actividad privada. Tiene las siguientes funciones:

- Vela por el cumplimiento y difusión de esta Ley, su Reglamento y normas complementarias y propone las modificaciones que considere necesarias.
- Resuelve en última instancia administrativa los asuntos de su competencia.
- Administra el Registro Nacional de Contratistas así como el Registro de Inhabilitados para contratar con el Estado, los mismos que son públicos.
- Absuelve las consultas sobre las materias de su competencia.
- Aplica sanciones a los proveedores, postores y contratistas que contravengan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y normas complementarias.
- Pone en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que se aprecie indicios de incompetencia, negligencia, corrupción o inmoralidad detectados en el ejercicio de sus funciones.

El Presidente del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es el Titular del Pliego Presupuestario y máxima autoridad administrativa de la institución.' Es nombrado por Resolución Suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por un plazo de tres años renovables. El Presidente ejerce funciones jurisdiccionales únicamente, en reemplazo de un Vocal del Tribunal, en cuyo caso ejerce la presidencia del Tribunal. El Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es el órgano jurisdiccional del - Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Se organiza en Salas, las cuales - están conformadas por tres vocales. Estos serán nombrados mediante Resolución Suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por un plazo de tres años renovables. El número de Salas se establecerá por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministerio. El Tribunal está obligado a publicar las resoluciones que expida como última instancia administrativa.

2.2.21. TEORIA CIENTIFICA QUE SDUSTENTA SOBRE LA RESPONSABILIDAD

A) Teoría de la representación

Se basa en la idea de que el representado, (en este caso el Estado) responde por los actos de su representante (el funcionario). Esta responsabilidad se funda en la elección del representante por parte del representado. Esta teoría no es aceptable para la mayoría de la

doctrina ya que no es la administración propiamente la que elige a los funcionarios, sino que éstos son elegidos, a su vez, por otros funcionarios, por lo que la responsabilidad terminaría recayendo sobre estos últimos.

B) Teoría de la proporcionalidad de las cargas

Esta teoría formulada por Tessier, se fundamenta en el hecho de que ningún ciudadano debe sufrir más que otro las cargas impuestas en interés de todos. Cuando un acto produce un daño injusto a un ciudadano con respecto a los demás, debe ser indemnizado.

Entrena cuesta, partiendo de ésta teoría, fijó como principio para responsabilizar al Estado, el de igualdad ante la ley. Según este principio, cuando el Estado produce un daño a una persona que no está obligada a soportar el mismo, debe ser recompensado mediante el pago de una indemnización "... pues sería injusto que un particular se sacrifique, sin tener que hacerlo, en beneficio de la comunidad y que ésta no compense dicho sacrificio".

C) Teoría de la responsabilidad por riesgo

La responsabilidad de la Administración Pública, existe por el hecho de haber ocasionado el funcionamiento del servicio público, un perjuicio particular a un individuo o a un grupo de personas. La posibilidad de ocasionar ese daño es un riesgo que corre el Estado al realizar cada uno de sus actos, por lo tanto hay responsabilidad por riesgo.

D) Teoría de la equidad

Propugnada por Mayer quien sostenía "La indemnización existirá siempre que el Estado haya obtenido alguna ventaja en detrimento excepcional de un administrado".

E) Fundamento constitucional y legal

El fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado debe encontrarse en la Constitución, a fin de constituir una verdadera garantía. Nuestra Constitución, sin embargo, no tiene una disposición expresa sobre dicha responsabilidad. Dicha responsabilidad puede desprenderse implícitamente del art. 16 que reconoce la igualdad ante la ley, el que establece la inviolabilidad de la propiedad, y el art. 100 que se refiere a la posibilidad de demandar al Estado sin ninguna prerrogativa.

Dice Fiorini acerca de la inexistencia de una norma expresa sobre la responsabilidad del Estado, "Es verdad que no hay un artículo que consagre la responsabilidad reparatoria por el daño ocasionado, pero hay presupuestos fundamentales que consagran la reparación de los derechos ofendidos. Toda la responsabilidad reparatoria se funda sobre la ofensa de los derechos adquiridos y reconocidos".

Como consecuencia de la ausencia en la Constitución de una norma específica, los tribunales recurren al C. Civil para obtener el fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, es necesaria la incorporación de un artículo que fije expresamente la responsabilidad del Estado.

2.3. DEFINICIONES OPERACIONALES.

Para el desarrollo de la presente investigación es necesario precisar los siguientes términos operativos o claves operacionales:

• FUNCIÓN PÚBLICA

Tiene por finalidad satisfacer el interés general y el bien común mediante la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, dentro del marco de la Constitución y de la ley. Así, la función pública se desarrolla como manifestación de la voluntad y ejercicio del poder estatal.

• FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO

Se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado.

• IMPUNIDAD

Es una palabra que deviene del latín impunitas, que significa falta de castigo, es decir, se configura cuando una persona que ha cometido un delito o una falta logra evadir/evitar la sanción penal que le correspondía por haber incurrido en la comisión de un hecho punible, salvaguardando de esta forma su libertad.

• **RESPONSABILIDAD**

Se entiende como responsabilidad a las consecuencias de las acciones u omisiones que debe asumir un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. Es la capacidad de dar respuesta de los propios actos.

• **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 pertenecen, 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 el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente.

• **RESPONSABILIDAD CIVIL**

Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos, que por su acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones, hayan ocasionado un daño económico a su Entidad o al Estado, incumpliendo sus funciones, por dolo o culpa.

• **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.

3.4. SISTEMA DE HIPÓTESIS.

3.4.1. Hipótesis General.

Si, en las emisiones de las resoluciones fraudulentas se han vulnerado los derechos de los administrados entonces generan responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco

3.4.2. Hipótesis Específicos.

- a) Si, se ha vulnerado los derechos de los administrados con la emisión de resoluciones fraudulentas, entonces debe ser denunciados civil y penalmente sobre responsabilidad funcional a los funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial de Huánuco.
- b) Si existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos al haber emitido resoluciones fraudulentas, entonces debe ser denunciados ante las instancias correspondientes por vulnerar los derechos de los administrados

3.5. SISTEMA DE VARIABLES.

- **VARIABLE INDEPENDIENTE**

Responsabilidad funcional del funcionario Público.

- **VARIABLE DEPENDIENTE**

Emisiones de resoluciones fraudulentas

3.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES
VARIABLE INDEPENDIENTE Responsabilidad funcional del funcionario público	Transparencia Compromiso público Intereses Situaciones de conflictos	Decisiones e intenciones al emitir las resoluciones Compromiso en las decisiones Favorecimiento al emitir resoluciones Generan situaciones de riesgo
VARIABLE DEPENDIENTE Emisión de resoluciones fraudulentas	Prevención Detección Fraude	Falta de controles adecuados Poco y mal capacitado personal Una evaluación sobre la estructura de control comprobando Mejorar el control administrativo. Implementar prácticas y políticas de control. Analizar los riesgos que motiven a un fraude. Tener a los mejores profesionales existentes, bien remunerados El alcance de las pruebas del auditor de la estructura de control interno.

		Los hallazgos con respecto a dichas pruebas.
--	--	--

CAPÍTULO III

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1. ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de un **enfoque mixto** por ser un proceso sistemático, disciplinado y controlado y está directamente relacionado a los métodos de investigación y además permite descubrir y refinar preguntas de investigación. (Hernández, 2003; p.5)

3.1.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Se utilizó el nivel de investigación correlacional.- Por ser un nivel de investigación no experimental en la que he tenido en cuenta medir mis dos variables y establecer una relación con la estadística entre las mismas (correlación), sin necesidad de incluir variables externas para llegar a conclusiones relevantes.

3.1.3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Con los datos cuantitativos y cualitativos de la información teórica y empírica, determinamos el efecto causal y de relación actuado por las variables independientes y dependientes. Por consiguiente, el diseño se manifiesta de la siguiente manera:

X ----- Y

Dónde:

X = Observación uno = variable independiente

Y = Observación dos = variable dependiente

3.2. COBERTURA DE ESTUDIO

3.2.1. POBLACIÓN

La población estuvo compuesta por 1000 expedientes administrativas (resoluciones) relacionados al tema de investigación, correspondiente al año 2015 - 2016 de las áreas de administración tributaria, social-económica y de medio ambiente de la Municipalidad Provincial de Huánuco. Y 100 trabajadores del área administrativa.

3.2.2. MUESTRA

La muestra estuvo determinada por el muestreo NO PROBABILISTICO de manera empírica o azar por un total de 100 expedientes administrativas (resoluciones) que corresponde al (10%) correspondiente al año 2015 - 2016 de las áreas de administración tributaria y social y económica de la Municipalidad Provincial de Huánuco. 50 trabajadores del área administrativa.

3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

TÉCNICAS

a) Observación

Mediante la observación me permitió abstraer la información escrita de los documentos que obran en las áreas de administración tributaria, social y económica y de medio ambiente de la Municipalidad Provincial de Huánuco para verificar la existencia de las resoluciones fraudulentas.

b) Encuesta

A través de la encuesta me permitió obtener la información escrita de los instrumentos aplicados según la muestra propuesta.

c) Entrevista

La entrevista estuvo dirigida a los Administrativos del área administración tributaria, social y económica de la Municipalidad Provincial de Huánuco, a fin de recolectar la información para dar consistencia, confiabilidad y objetividad a mi trabajo de investigación.

d) Análisis documental

Mediante el análisis documental me permitió abstraer los datos pertinentes al problema mediante el uso de fichas.

e) Sistematización y codificación de datos

Esta técnica me permitió estructurar en forma secuencial y estratégicamente la documentación acopiada, a fin de elaborar el primer borrador de la tesis según el esquema de la EPG de la Universidad de Huánuco.

3.4. TECNICAS PARA EL PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN.

Para el procesamiento de datos se utilizó las técnicas estadísticas elementales, como las frecuencias porcentuales y el promedio porcentual.

Para la presentación de los datos utilizare cuadros y gráficos estadísticos.

Para analizar e interpretar los datos utilizare los porcentajes, así como el promedio porcentual.

Para la contratación de los resultados se utilizó cuadros comparativos de los resultados del pre y post test en función al promedio porcentual, así mismo los estadígrafos de las medidas de posición, dispersión, forma y la prueba de hipótesis.

CAPITULO IV

RESULTADOS

4.1. RELATO Y DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD OBSERVADA

Se ha aplicado los instrumentos a los trabajadores administrativos de las diversas áreas como área tributaria social-económica, y medio ambiente, involucrados en el presente trabajo de investigación, luego se procedió a la tabulación de los datos de las emisiones de resoluciones administrativas fraudulentas en las diversas áreas que constituirán una actividad permanente en la Municipalidad Provincial de Huánuco, en la cual no se respetaron una serie de requisitos de contenido, tanto formales como de fondo, cuya inobservancia ha generado responsabilidad para el funcionario público; de ahí la importancia de conocer, el marco normativo que regula el proceso de emisión de las resoluciones administrativas fraudulentas, así como los alcances del régimen de impugnación aplicable, en caso que dichas resoluciones sean cuestionadas a través de un recurso administrativo. Se ha observado que los participantes identificaron y aplicaron los requisitos de contenido, tanto formales como de fondo, que deben ser observados al momento de emitir resoluciones administrativas, así como los alcances del régimen de impugnación aplicable a las resoluciones que sean cuestionadas a través de un recurso administrativo.

Los funcionarios públicos en general, con independencia del ente, órgano o institución pública en el que laboren, así como la profesión o el cargo que

desempeñen, pues se trata de conceptos aplicables a todos aquellos servidores que participan de la función pública.

Los resultados se han sistematizado en cuadros, tablas y gráficos según los cuestionario realizadas, para finalizar con la prueba de hipótesis.

4.2. ENTREVISTA Y ESTADIGRAFOS

Después de haber tabulado los resultados obtenidos a través del cuestionario, se obtuvieron los siguientes resultados ordenados en la forma que sigue:

4.2.1. CUESTIONARIO REALIZADO A LOS TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SOCIAL-ECONÓMICA, TRANSPORTES Y DE MEDIO AMBIENTE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO.

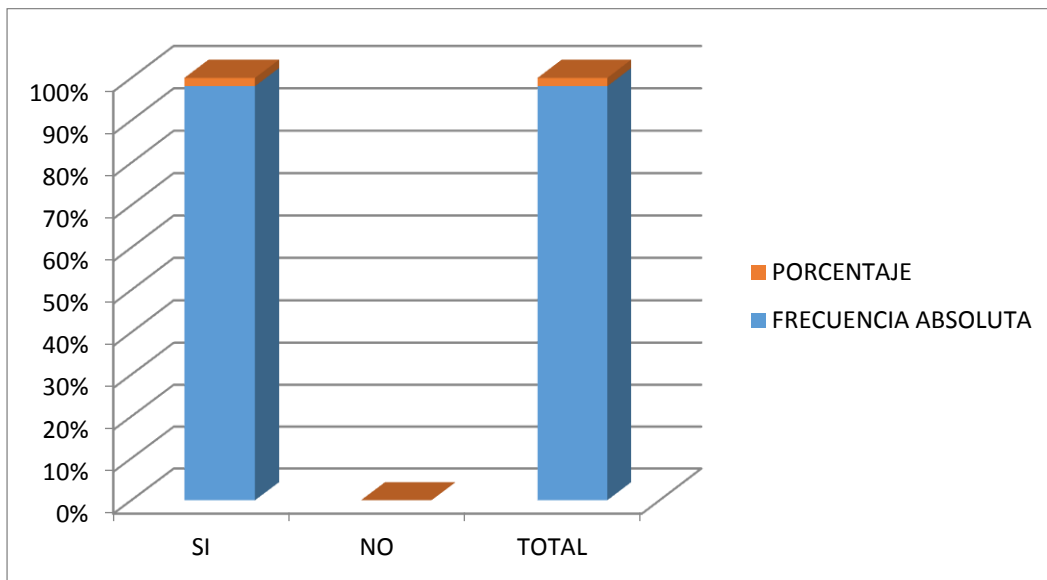
CUADRO N° 01

1.- ¿CREE USTED QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UN CONJUNTO DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS QUE SIRVEN AL ESTADO PARA LA ELABORACIÓN DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES DESTINADAS A LA PRODUCCIÓN DE OBRAS, BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS A LA SOCIEDAD?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	50	100%
NO	0	0%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 01

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES EL CONJUNTO DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS QUE SIRVEN AL ESTADO PARA LA ELABORACIÓN DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES DESTINADAS A LA PRODUCCIÓN DE OBRAS, BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS A LA SOCIEDAD



ANALISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, donde la administración pública es el conjunto de órganos administrativos que sirven al estado para la elaboración de funciones y actividades destinadas a la producción de obras, bienes y servicios públicos a la sociedad los encuestados respondieron que el 100% de los administrados tienen conocimiento respecto a sus funciones que se desempeñan dentro de las áreas designadas como funcionario público.

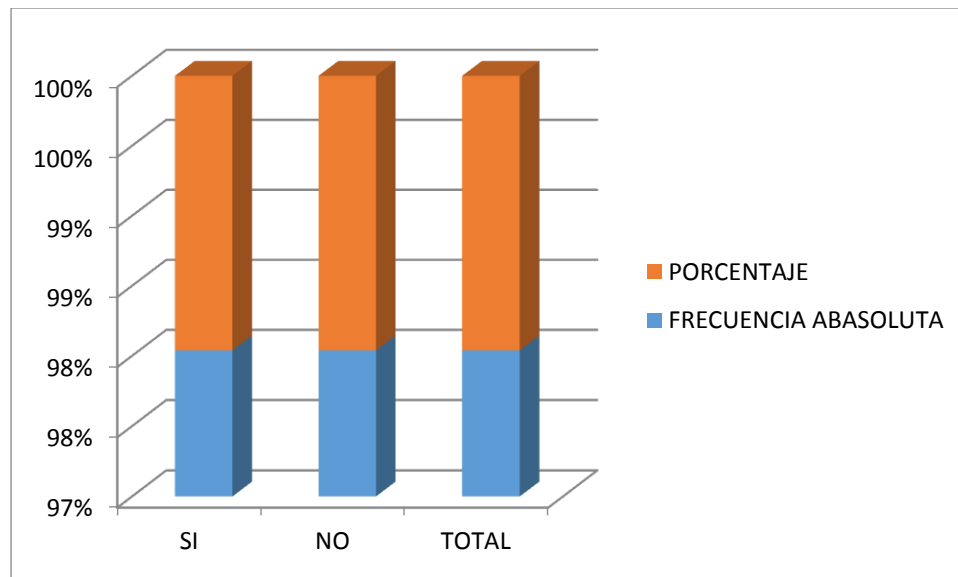
CUADRO N° 02

2.- ¿CREE USTED QUE ES NECESARIO LA INTERVENCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA A EFECTOS DE SUPERVISAR, MONITOREAR Y ENCONTRAR RESPONSABILIDAD EN CADA UNO DE SUS FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO?

ITEMS	FRECUENCIA ABASOLUTA	PORCENTAJE
SI	30	60%
NO	20	40%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 02

ES NECESARIO LA INTERVENCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA A EFECTOS DE SUPERVISAR, MONITOREAR Y ENCONTRAR RESPONSABILIDAD EN CADA UNO DE SUS FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO.



ANALISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, los encuestados manifestaron el 60% que si es necesario la intervención de la contraloría general de la republica a efectos de supervisar, monitorear y encontrar responsabilidad en cada uno de sus funcionarios de la municipalidad provincial de Huánuco, el 40% manifestaron que no es necesario que la Contraloría General les supervisa, monitoria por cuanto que existe el órgano de control interno dentro de la institución.

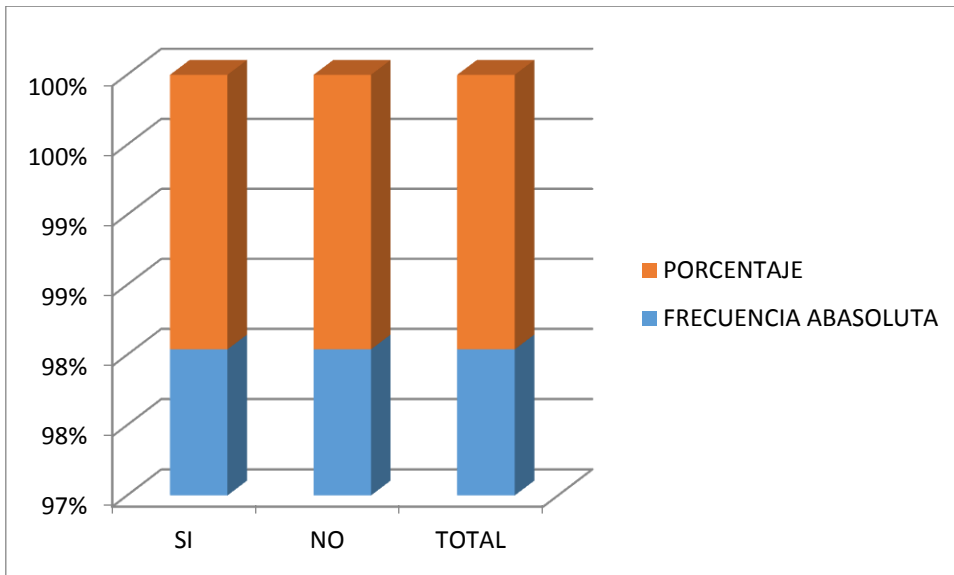
CUADRO N° 03

3.- ¿CREE USTED QUE EL FUNCIONARIO PÚBLICO COMO PARTE DEL ESTADO NO CUMPLE CON SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES E INFRINGE LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y OTRAS NORMAS CONEXAS?

ITEMS	FRECUENCIA ABASOLUTA	PORCENTAJE
SI	10	20%
NO	40	80%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 03

EL FUNCIONARIO PÚBLICO COMO PARTE DEL ESTADO NO CUMPLE CON SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES MÁS POR EL CONTRARIO INFRINGE LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y OTRAS NORMAS CONEXAS



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, respondieron que el 80% de los encuestados que no es necesario que el funcionario público como parte del estado no cumpla con sus funciones y responsabilidades más por el contrario infringe las normas establecidas por la constitución política del estado y otras normas conexas y el 20% que si es necesario que el funcionario público como parte del estado no cumpla con sus funciones responsabilidades por que infringe las normas establecidas en la constitución.

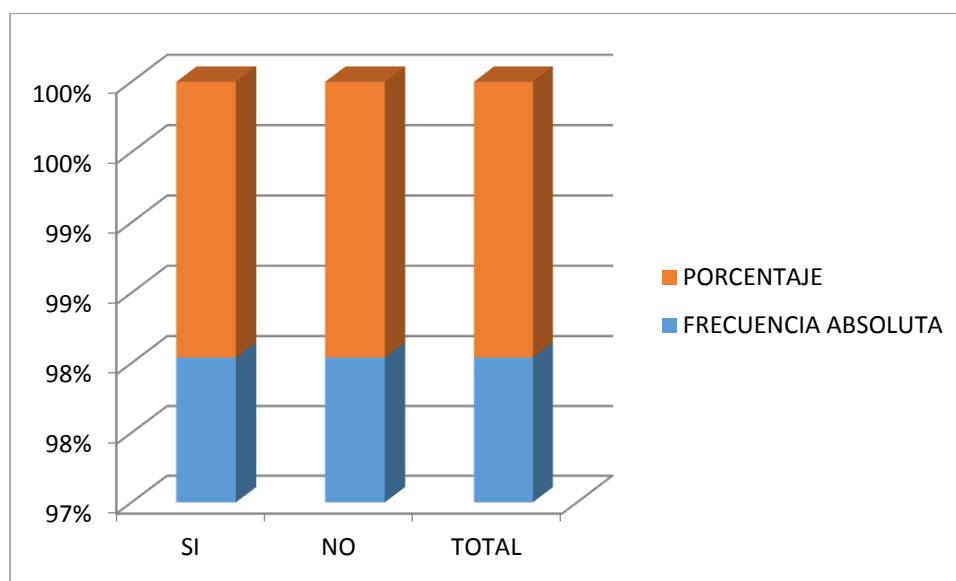
CUADRO N° 4

4.- ¿CONOCE USTED LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO FRENTE AL ESTADO, EN EL CUAL LOS FUNCIONARIOS DEBEN REPRESENTAR A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ACUERDO A SUS FUNCIONES ESTABLECIDAS EN ARAS MEJORAR LA IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO, PROPICIANDO INTERESES EN BIEN DE LA INSTITUCIÓN, CON EL FIN DE PROTEGER LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS ADMINISTRADOS?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	35	70%
NO	15	30%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 04

LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO FRENTE AL ESTADO, EN EL CUAL LOS FUNCIONARIOS DEBEN REPRESENTAR A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ACUERDO A SUS FUNCIONES ESTABLECIDAS EN ARAS MEJORAR LA IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO, PROPICIANDO INTERESES EN BIEN DE LA INSTITUCIÓN, CON EL FIN DE PROTEGER LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS ADMINISTRADOS



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron que el 70% de los encuestaron que si es necesario la aplicación de la teoría de la responsabilidad del funcionario frente al estado, en el cual los funcionarios deben representar a las instituciones públicas de acuerdo a sus funciones establecidas en aras mejorar la imagen institucional de la municipalidad provincial de Huánuco, propiciando intereses en bien de la institución, con el fin de proteger los derechos individuales de los administrados y el 30% manifestaron que no es necesario la aplicación de la teoría de la responsabilidad del funcionario porque no existe la pre disposición en mejorar la imagen institucional de la municipalidad provincial de Huánuco.

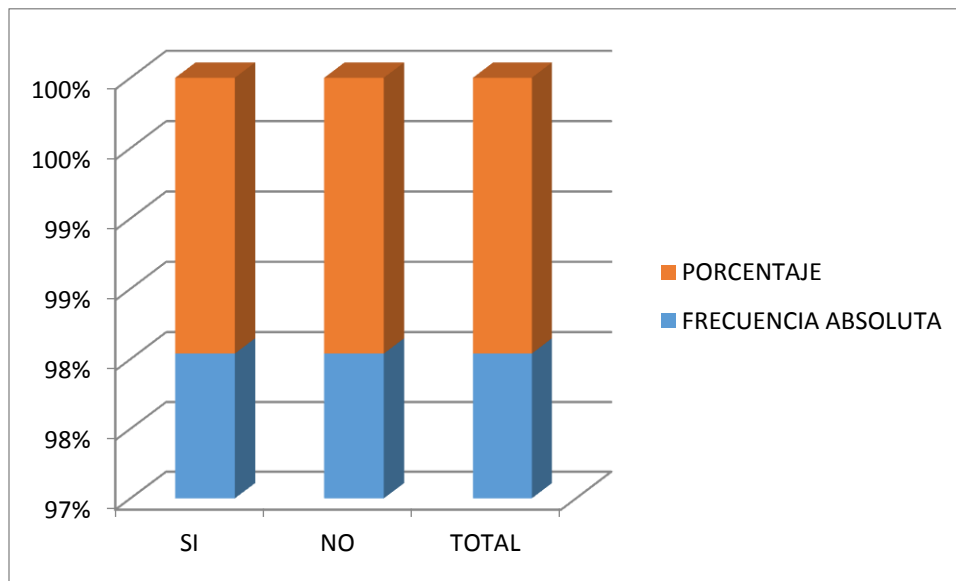
CUADRO N° 05

5.- ¿CONOCE USTED QUE DENTRO DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO LA DENOMINADA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SE ENCUENTRA REGULADA DE MANERA GENÉRICA EN EL CÓDIGO CIVIL?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	14	28%
NO	36	72%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 05

DENTRO DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO LA DENOMINADA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SE ENCUENTRA REGULADA DE MANERA GENÉRICA EN EL CÓDIGO CIVIL.



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron que el 72% no conocen que existe en nuestro ordenamiento jurídico la denominada responsabilidad civil

de los funcionarios públicos que se encuentra regulada de manera genérica en el código civil y el 28% de los encuestados si conocen la responsabilidad de los funcionarios públicos que existe en el código civil.

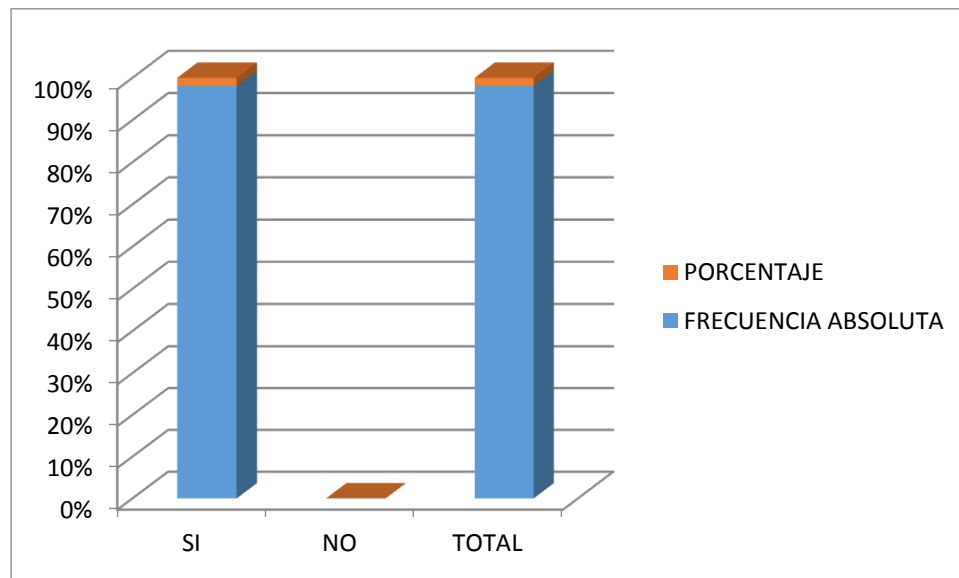
CUADRO N° 06

6.- ¿CONOCE USTED LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE SE ENCUENTRA REGULADAS EN EL MOF y ROF?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	50	100%
NO	0	0%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 06

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE SE ENCUENTRA REGULADAS EN EL MOF y ROF.



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron que el 100% de los encuestados que si conocen los instrumentos de gestión de la municipalidad

provincial de Huánuco sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos que se encuentra reguladas en el MOF y ROF. Además respondieron a pesare de conocer los instrumentos de gestión incurren en delito de función pública.

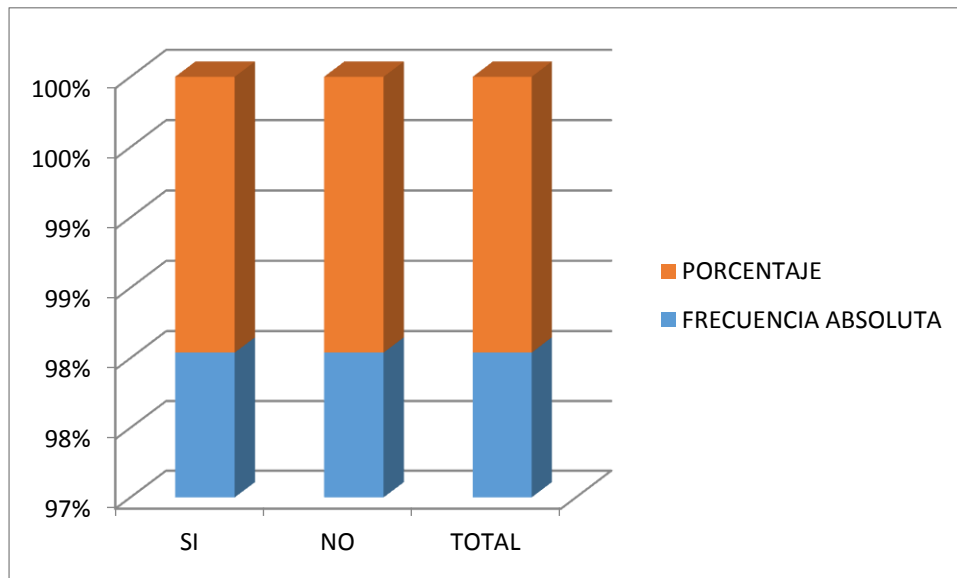
CUADRO N° 07

7.- ¿CONOCE USTED QUE LA NORMA PENAL COMO LA NORMA ADMINISTRATIVA TIENEN LA FINALIDAD DE ASEGURAR QUE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTÉ AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y QUE AMBAS NORMAS BUSCAN PROTEGER EL CORRECTO USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	23	46%
NO	27	54%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 07

LA NORMA PENAL COMO LA NORMA ADMINISTRATIVA TIENEN LA FINALIDAD DE ASEGURAR QUE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTÉ AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y QUE AMBAS NORMAS BUSCAN PROTEGER EL CORRECTO USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron que el 54% de los encuestados no conocen la norma penal como la norma administrativa que tienen la finalidad de asegurar que la función pública esté al servicio de los ciudadanos y que ambas normas buscan proteger el correcto uso de los servicios públicos y el 46% de los encuestados manifestaron que si conocen la norma penal por ello no incurrir en delito de función.

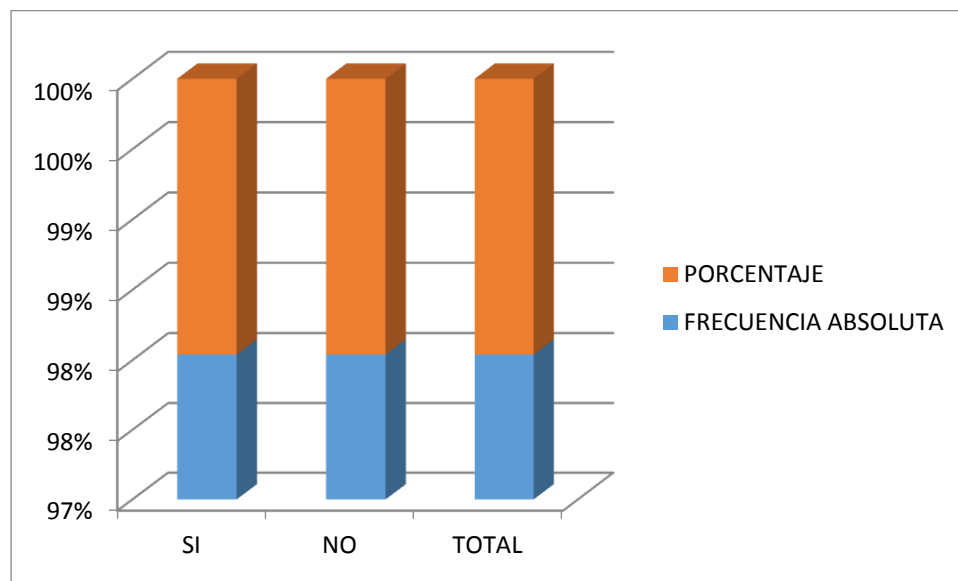
CUADRO N° 08

8.- ¿CREE USTED QUE EL FUNCIONARIO PÚBLICO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DE MANERA IMPROPIA, CONTRADIENDO PARÁMETROS LEGALES PRE ESTABLECIDOS, DANDO A FAVOR UNA PRESCRIPCIÓN QUE NO HA OPERADO Y SANCIONANDO A CIUDADANOS DONDE LAS PAPELETAS DE INFRACCIONES HAN PRESCRITO TANTO PECUNIARIA COMO NO PECUNIARIA?

ITEMS	FRECUENCIA ABSOLUTA	PORCENTAJE
SI	44	88%
NO	6	12%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 08

EL FUNCIONARIO PÚBLICO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DE MANERA IMPROPIA Y CONTRADIENDO PARÁMETROS LEGALES PRE ESTABLECIDOS, DANDO A FAVOR UNA PRESCRIPCIÓN QUE NO HA OPERADO Y SANCIONANDO A CIUDADANOS DONDE LAS PAPELETAS DE INFRACCIONES HAN PRESCRITO TANTO PECUNIARIA COMO NO PECUNIARIA



ANALISIS E INTERPRETACIÓN

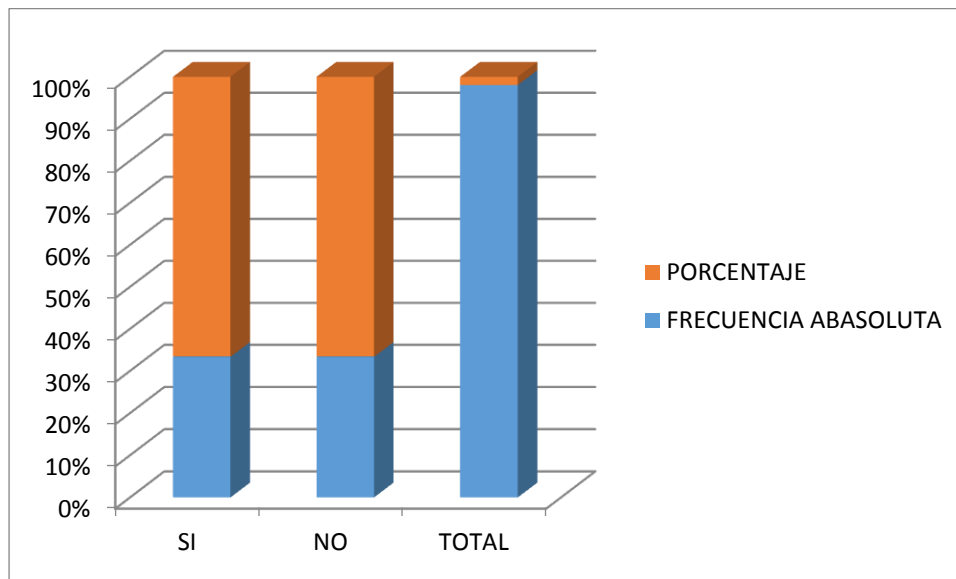
En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron que el 88% de los encuestados que si el funcionario público de la municipalidad provincial de Huánuco vulnera el principio de imparcialidad, de manera impropia y contradiciendo parámetros legales pre establecidos, dando a favor una prescripción que no ha operado y sancionando a ciudadanos donde las papeletas de infracciones han prescrito tanto pecuniaria como no pecuniaria y el 12% de los encuestados respondieron que los funcionarios públicos emiten sus resoluciones con transparencia y legalidad respetando los derechos de los administrados.

CUADRO N° 09

9.- ¿TIENE CONOCIMIENTO QUE EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO EN EL PERIODO 2015 – 2016, SE HA OBSERVADO DEFICIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CADA UNA DE LAS GERENCIAS, DEBIDO A QUE LOS ADMINISTRADOS INTERPONÍAN DIVERSAS QUEJAS POR LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, ENTRE OTROS, VULNERANDO LOS DERECHOS RECONOCIDOS DE LOS ADMINISTRADOS, DETECTÁNDOSE RESOLUCIONES EN DIVERSAS ÁREAS QUE NO SE ENCUENTRAN ENMARCADOS EN LA LEY Y SU REGLAMENTO?

ITEMS	FRECUENCIA ABASOLUTA	PORCENTAJE
SI	45%	90%
NO	5%	10%
TOTAL	50	100%

GRÁFICO N° 09



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

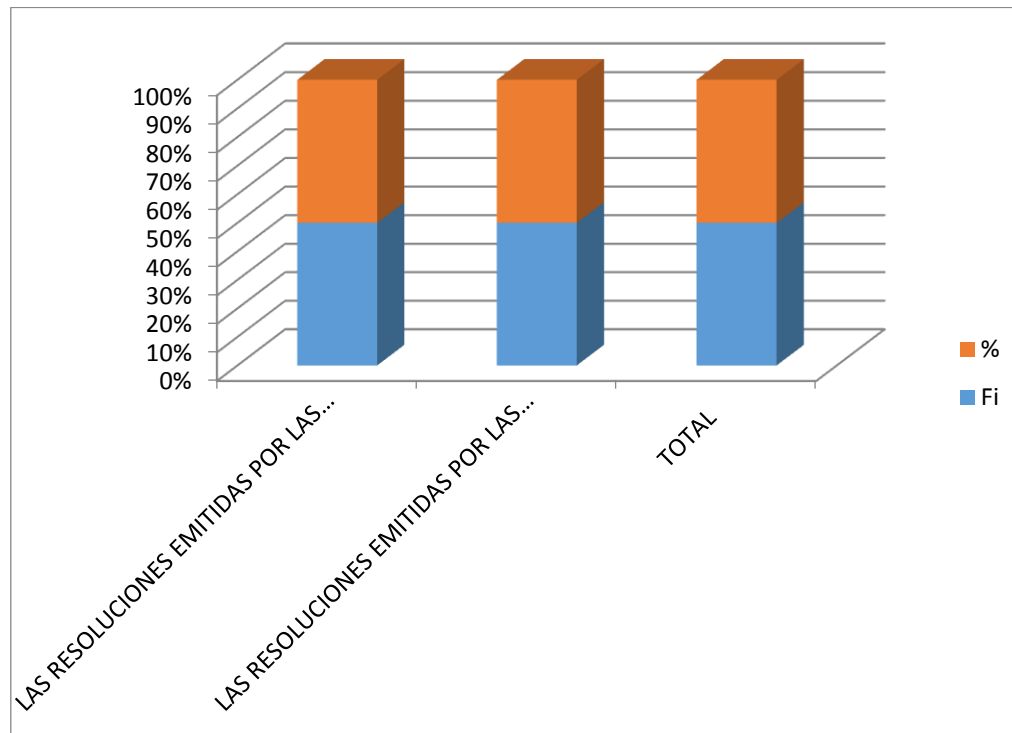
En cuanto a la pregunta planteada, manifestaron el 90% de los encuestados que si tiene conocimiento que en la municipalidad provincial de Huánuco en el periodo 2015 – 2016, se ha observado deficiencias en la administración pública en cada una de las gerencias, debido a que los administrados interponían diversas quejas por los actos de corrupción, tráfico de influencias, entre otros, vulnerando los derechos reconocidos de los administrados. Detectándose resoluciones en diversas áreas que no se encuentran enmarcados en la ley y su reglamento y el 10% de los encuestados respondieron que no tuvieron conocimiento de las deficiencias administrativas que existe dentro de la municipalidad provincial de Huánuco.

4.1.2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVAS (RESOLUCIONES):

CUADRO N° 10

	Fi	%
LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS GERENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SOCIAL-ECONÓMICA, TRANSPORTES Y DE MEDIO AMBIENTE, DETERMINARON QUE SI EMITIERON RESOLUCIONES FRAUDULENTAS.	80	80
LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS GERENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SOCIAL-ECONÓMICA, TRANSPORTES Y DE MEDIO AMBIENTE, DETERMINARON QUE NO EMITIERON RESOLUCIONES FRAUDULENTAS.	20	20
TOTAL	100	100

GRÁFICO N° 10



ANÁLISIS DE RESULTADOS

LUEGO DE REVISAR POR MUESTREO, 34 EXPEDIENTES, LOS RESULTADOS FUERON LOS SIGUENTES:

- a) (80) LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS GERENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SOCIAL-ECONÓMICA, TRANSPORTES Y DE MEDIO AMBIENTE, DETERMINARON QUE **SI** EMITIERON RESOLUCIONES FRAUDULENTAS, haciendo un 80%
- b) (20) LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS GERENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SOCIAL-ECONÓMICA, TRANSPORTES Y DE MEDIO AMBIENTE, DETERMINARON QUE **NO** EMITIERON RESOLUCIONES FRAUDULENTAS, haciendo un 20%.

CAPITULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. EN QUE CONSISTE LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

La presente tesis reafirma lo expresado en la hipótesis respecto Sí, se vulneran los derechos de los administrados en las emisiones de resoluciones fraudulentas, entonces se debe denunciar sobre responsabilidad funcional al funcionario público de la Municipalidad Provincial de Huánuco. Por que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación empezando por el Presidente de la República quien tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación. Estos trabajadores deben servir a ese objetivo: la actividad del Estado, en orden a la atención de los intereses del país y de la población. En el Estado Constitucional y Democrático, el servicio público, y los sistemas de servicio civil, son piedra angular de los sistemas políticos democráticos, porque constituyen uno de los pilares de la comunicación entre los gobernantes y gobernados: el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social. No se puede aplicar principios, normas o reglas específicos que contraviene los derechos de los usuarios, salvo remisión expresa prevista en la Ley y su reglamento. Por ende el Servicio civil comprende a todos los servidores civiles que brindan servicios en toda entidad del Estado independientemente

de su nivel de gobierno y del régimen en el que se encuentran, se basa en el mérito. El mérito busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud de sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, el mérito es el fundamento en los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación de desempeño, así como en la gestión de la capacitación, gestión del rendimiento y la permanencia en el servicio civil. El mérito en evaluación se demuestra en función de los aportes del servidor a los objetivos de la entidad. Asimismo, el servicio civil se basa en la igualdad de oportunidades. El servicio civil se orienta, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos de cada entidad, a la obtención de los resultados y metas programados que redunden en la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios del Estado que corresponden a la ciudadanía. Es decir, se requiere un servicio civil eficaz, eficiente y competitivo. Proponemos que es necesario fortalecer el sistema de recursos humanos en el Sector Público, resulta fundamental para la modernización de la gestión pública, pues una adecuada planificación, selección y gestión repercute considerablemente en la atención del principal cliente de la Administración Pública, los administradores. Esto en consideración a que el servicio civil, representa una valiosa oportunidad para ordenar el sistema de los recursos humanos en el ámbito público. No obstante ello, es obligación del Estado establecer los controles necesarios que garanticen eliminar el abuso o intromisiones distintas a los aspectos técnicos y metodológicos propios del sistema.

5.2. SUSTENTACIÓN CONSISTENTE Y COHERENTE DE SU PROPUESTA

Que mediante la función pública se debe satisfacer el interés general y el bien común mediante la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, dentro del marco de la Constitución y de la ley y se desarrolla como manifestación de la voluntad y ejercicio del poder estatal.

Se debe entender por función pública como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la administración pública en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Al funcionario o servidor público se le debe considerar como empleado público de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado.

No importa el régimen jurídico de la entidad en la que preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto, porque al servidor o funcionario público para los efectos de dicha ley como 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.

Se debe entender como responsabilidad a las consecuencias de las acciones u omisiones que debe asumir un funcionario público en el ejercicio de sus

funciones porque la acción u omisión de un funcionario o servidor público puede determinar la existencia de responsabilidad civil, penal o administrativa.

Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.

Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario.

La responsabilidad administrativa surge debido a la contravención o violación de las normas que rigen la función pública o que establecen los deberes o las obligaciones administrativas, lesionando los intereses de la Administración.

También incurren en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en el 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.

Penalmente se considera como funcionario o servidor público a los que están comprendidos en la carrera administrativa; los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular; los

de empresas del Estado o sociedades de economía mixta y de organismos sometidos por el Estado; toda persona que, independientemente del régimen laboral en que se encuentre, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con entidades u organismos del Estado y que en virtud de ello ejerce funciones en dichas entidades u organismos;

Para determinar la responsabilidad debe determinarse si existe un daño y si ha sido producido por acción u omisión de la Administración Pública; es decir, la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva cuando la Administración indemnice a los administrados, podrá repetir judicialmente contra las autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio.

5.3. PROPUESTA DE NUEVA HIPÓTESIS

El funcionario público debe ser uno de los actores de mayor importancia dentro de la estructura burocrática estatal de nuestro país y tiene responsabilidad, ello si se tiene en cuenta la característica especial de su labor, frente a los órganos de control del estado.

El funcionario público debe ser la persona que presta sus servicios al Estado, previo nombramiento o elección popular o cargos de confianza por ende a los funcionarios públicos la ley les otorga un poder de decisión con la finalidad de concretar los fines del interés social.

Todo funcionario público de las entidades del estado debe ser solícito, atento con el público, de trato fino, modales correctos y mesurados en sus actos.

Todo funcionario público debe saber escuchar, para resolver con espíritu de justicia, los diferentes problemas que al amanecer de cada día, se le presentan en el desempeño del cargo.

El funcionario público nunca debe demostrar, ante el público, su estado anímico alterado si lo estuviera, al contrario, presentará un semblante alegre, afable, siendo comprensivo y respetuoso por la personalidad humana.

Debe comprender, asimismo, que la persona que acude a su despacho, necesita de su apoyo, consejo, sugerencias y orientaciones, por consiguiente no defraudará en las peticiones que le formulen y de emitir correctamente las resoluciones que emiten sin vulnerar sus derechos que le asiste.

Los funcionarios públicos cuando se les presente los problemas que le planteen serán atendidos con la celeridad del caso, especialmente con la razón, como si fuesen los suyos.

CONCLUSIONES

PRIMERO. Se ha establecido que al emitir las resoluciones fraudulentas se han generado responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016. Según la Constitución todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. Desde la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, en igual categoría; hasta los organismos descentralizados de acuerdo a ley, estos trabajadores deben servir a ese objetivo en atención de los intereses del país y de la población.

SEGUNDO. Se ha determinado si se ha vulnerado los derechos de los administrados con la emisión de las resoluciones fraudulentas y existe responsabilidad funcional de los funcionarios públicos

TERCERO. Se ha establecido que si existe responsabilidad civil, penal y administrativo de los funcionarios públicos cuando emiten las resoluciones fraudulentas vulnerando los derechos de los administrados

CUARTO. En el Estado Constitucional y Democrático, el servicio público, y los sistemas de servicio civil, son piedra angular de los sistemas políticos democráticos, porque constituyen uno de los pilares de la comunicación entre los gobernantes y gobernados: el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social.

QUINTO. La función pública se orienta, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos de cada entidad, a la obtención de los resultados y metas programados que redunden en la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios del de la Institución que corresponden a cada funcionario público y a la ciudadanía. Es decir, se requiere un servicio civil eficaz, eficiente y competitivo.

RECOMENDACIONES

PRIMERO. Fortalecer el sistema de recursos humanos en el Sector Público, resulta fundamental para la modernización de la gestión pública, pues una adecuada planificación, selección y gestión que repercute considerablemente en la atención del principal cliente de la Administración Pública, los administradores.

SEGUNDO. Proponer la reforma de la función pública, que representa una valiosa oportunidad para ordenar el sistema de los recursos humanos en el ámbito público. No obstante ello, es obligación del Estado establecer los controles necesarios que garanticen eliminar el abuso o intromisiones distintas a los aspectos técnicos y metodológicos propios del sistema.

TERCERA. Con la reforma de la función pública, las entidades del Estado deben asumir el reto de realizar una adecuada planificación de sus recursos humanos e incorporar metodologías de trabajo e incentivos que promueven el ingreso, retención y reconocimiento de los trabajadores con altos potenciales y comprometidos con los fines y objetivos de la Administración (talento humano).

CUARTA. Estricto cumplimiento de los derechos constitucionales respecto a los derechos de los servidores públicos.

QUINTO. Respeto por la igualdad de los trabajadores del sector público con los del sector privado establecidos por la OIT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASTI VERA, Armando, (1993). *Metodología de la Investigación*. Tercera edición. Buenos Aires. Editorial Kapeluz.
- ALPA, Guido, (2006). *Nuevo tratado de responsabilidad civil*, Jurista Editores, Lima.
- ÁVILA ACOSTA, Roberto, (1998). *Elementos de la Estadística Estudios y R.A.* Lima.
- AVILA VILLEGAS, Irene, (2006). Seguro de Responsabilidad Civil de los Administradores (D&O), en Revista de Responsabilidad Civil y Seguro, Cáceres.
- BORRELL MACIA, Antonio, 1958. *Responsabilidades derivadas de culpa extracontractual civil*, Bosch, Barcelona.
- CAMPINGS VARGAS, Aurora, (2003). Seguro de Responsabilidad Civil de los administradores y altos cargos. Especial referencia al ámbito de cobertura del seguro. en Revista de derecho mercantil, N° 249.
- DE TRAZEGNIES, Fernando, (2001). La responsabilidad extracontractual, biblioteca para leer el código civil, Vol. IV, Fondo Editorial PUCP, Lima.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan, (2007). *Derecho de la responsabilidad civil*, Gaceta Jurídica, Lima.
- MISPIRETA GÁLVEZ, Carlos Alberto, (2002). "Apuntes sobre la jurisprudencia en casos de responsabilidad civil de la persona jurídica", en *Cuadernos jurisprudenciales*, Gaceta Jurídica, Julio.

- MEINI MÉNDEZ, Iván Fabio, (1999). Responsabilidad penal de los órganos de dirección de la empresa por comportamientos omisivos. El deber de garante del empresario frente a los hechos cometidos por sus subordinados, en Revista Derecho, N° 52, Fondo Editorial de la PUCP, Lima.
- MONATERI, Pier Giuseppe, (2001). Hipótesis sobre responsabilidad civil de nuestro tiempo, en Estudio sobre la responsabilidad civil, trad. Leysser L. León, Ara editores, Lima.
- SÁNCHEZ CALERO, Fernando, (2000). Sobre el ejercicio de acción individual de responsabilidad de los administradores, en Universitas Jurídica, N° 100, diciembre, Bogotá.
- TORRES MORALES, Carlos, (2000). La responsabilidad de los directores, en Revista Peruana de Derecho de la Empresa Balance de la ley General de Sociedades a 3 años de su vigencia, N° 52, Lima.
- ZANA, Mario, (2009). La responsabilidad del profesional, en Revista de la Facultad de Derecho PUCP, N° 62, Lima, 177.

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

EMISIÓN DE RESOLUCIONES FRAUDULENTAS Y LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUÁNUCO 2015 – 2016

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	INDICADORES	INSTRUMENTOS
<p>PROBLEMA PRINCIPAL</p> <p>¿En qué medida las emisiones de las resoluciones fraudulentas generan responsabilidad funcional en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016?</p> <p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS</p> <p>¿De qué manera se vulneran los derechos de los administrados con las emisiones de las resoluciones fraudulentas y si existe responsabilidad funcional?</p> <p>¿De qué manera existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos cuando emiten resoluciones fraudulentas vulnerando los derechos de los administrados?</p>	<p>OBJETIVOS GENERALES.</p> <p>Establecer si las emisiones de las resoluciones fraudulentas generan responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco 2015 – 2016.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.</p> <p>Determinar si se vulneran los derechos de los administrados con la emisión de las resoluciones fraudulentas y si existe responsabilidad funcional de los funcionarios públicos</p> <p>Establecer si existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos cuando emiten las resoluciones fraudulentas vulnerando los derechos de los administrados.</p>	<p>HIPÒTESIS GENERAL</p> <p>Si, en las emisiones de las resoluciones fraudulentas se han vulnerado los derechos de los administrados entonces generan responsabilidad funcional del funcionario público en la Municipalidad Provincial de Huánuco.</p> <p>HIPÒTESIS ESPECÌFICOS.</p> <p>Si, se ha vulnerado los derechos de los administrados con la emisión de resoluciones fraudulentas, entonces debe ser denunciado civil y penalmente sobre responsabilidad funcional a los funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial de Huánuco.</p> <p>Si existe responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos al haber emitido resoluciones fraudulentas, entonces debe ser denunciado ante las instancias correspondientes por vulnerar los derechos de los administrados.</p>	<p>VARIABLES INDEPENDIENTES</p> <p>Responsabilidad funcional del funcionario Público.</p> <p>VARIABLE DEPENDIENTE</p> <p>Emisiones de resoluciones fraudulentas.</p>	<p>Decisiones e intenciones al emitir las resoluciones.</p> <p>Compromiso en las decisiones</p> <p>Favorecimiento al emitir resoluciones.</p> <p>Generan situaciones de riesgo</p> <p>Falta de controles adecuados</p> <p>Poco y mal capacitado personal</p> <p>Mejorar el control administrativo.</p> <p>Implementar prácticas y políticas de control.</p> <p>Analizar los riesgos que motiven a un fraude.</p> <p>Tener a los mejores profesionales existentes, bien remunerados</p> <p>El alcance de las pruebas del auditor de la estructura de control interno.</p> <p>Los hallazgos con respecto a dichas pruebas.</p> <p>Una evaluación sobre la estructura de control comprobando.</p>	<p>Cuestionario</p> <p>Análisis documental</p>

