

La responsabilidad de los funcionarios públicos

Armando Mendoza Ugarte

La función pública

- 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. Así, la función pública se desarrolla como manifestación de la voluntad y ejercicio del poder estatal.

La función pública

- Conforme al artículo 2° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la función pública, se entiende por función pública 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.

El funcionario o servidor público

- Artículo 4 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la función pública.
- 4.1 Para los efectos del presente Código 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 (modificado por la Ley N° 28496 del 14/04/2005).
- 4.2 Para tal efecto, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto
- 4.3 El ingreso a la función pública implica tomar conocimiento del presente código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento.

El funcionario o servidor público

- La Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, define 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.

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

Autonomía de responsabilidades

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 243.- Autonomía de responsabilidades.

243.1 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.

243.2 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.

Responsabilidad administrativa

- 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. Conforme a la Ley N° 27785, 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.

El principio de legalidad

- El presupuesto de la responsabilidad administrativa es la inobservancia de un deber, por lo que es necesario establecer en forma clara cual es el deber incumplido.
- Esto significa el respeto al principio de legalidad.
- Principio de legalidad vs. autonomía de la voluntad.

El procedimiento administrativo disciplinario

- La inobservancia de los deberes determina que la Administración pueda ejercer su potestad sancionadora.
- La potestad sancionadora de la Administración debe sujetarse en la medida de lo posible a los mismos principios que inspiran el Derecho penal.
- El cauce procesal para determinar la responsabilidad de los servidores de carrera y establecer sanciones será el procedimiento administrativo disciplinario.

Responsabilidad penal

- Si la magnitud de la transgresión o de la falta afecta no solo el normal desarrollo del servicio sino además el orden público o un bien jurídicamente tutelado, se incurre en responsabilidad penal.

Agente infractor

- El artículo 425 del Código Penal considera como funcionario o servidor público a i) los que están comprendidos en la carrera administrativa; ii) los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular; iii) los de empresas del Estado o sociedades de economía mixta y de organismos sometidos por el Estado; iv) 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; v) los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y los demás indicados por la Constitución Política y la ley.
-

Clasificación de los delitos

- Delitos propios: Requieren que el agente sea un funcionario o servidor público. Ejemplo: abuso de autoridad.
- Delitos improprios: Se trata de delitos comunes, pero la calidad de funcionario público agrava la pena. Ejemplo: artículo 141° del CP (funcionario que celebra un matrimonio ilegal).

Tipo penal

- Abuso de autoridad. El delito se configura cuando el agente en forma arbitraria, en ejercicio de la función, comete en forma directa o indirecta un perjuicio en contra de un particular.
- Se trata de un supuesto de violación de los deberes de función.
- Muchas veces no es posible distinguir el delito de abuso de autoridad con la simple infracción administrativa.

Tipos penales

- Prevaricato. Se configura cuando el agente, juez o fiscal, dicta resoluciones contrarias a lo prescrito por ley.
- Malversación. Se configura cuando se brinda a los fondos públicos un destino distinto al previsto legalmente, sea en beneficio propio o de un tercero (artículo 389° del CP)

Tipos penales

- Peculado. Es una variante de la malversación, pero se diferencia porque en el peculado se da un destino diferente a los fondos con el fin de enriquecerse.
- Abandono de cargo. Se sanciona la infracción al deber de desempeñar la función, afectando con ello la continuidad del servicio.

Tipos penales

- Usurpación de funciones: Se trata de un delito impropio y se configura cuando el agente asume una función pública sin tener título legitimante o cuando termina la función por cese, destitución o subrogación y continua ejerciendo el cargo.

Responsabilidad patrimonial

- La responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra regulada en el artículo 238° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 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 (artículo 238 de la LPAG).

Repetición de responsabilidad

- El numeral 6 del artículo 238° de la LPAG señala que 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.

Responsabilidad del funcionario

Conforme a la LPAG y a la Ley N° 27785:

- La responsabilidad civil tiene un fin reparador y no sancionador.
- Factor de atribución: La responsabilidad del funcionario público es subjetiva. Se requiere la existencia de dolo, culpa inexcusable o culpa leve.

Significa que frente al administrado, la responsabilidad de la Administración es objetiva. Sin embargo, internamente, la responsabilidad del funcionario es subjetiva.

- La responsabilidad es contractual.
- El daño económico tiene que ser ocasionado debido al incumplimiento de funciones.
- El daño puede ser ocasionado por acción u omisión.
- La acción prescribe a los diez años de ocurridos los hechos que generan el daño económico.

Proceso judicial

- En el proceso contencioso podrá plantearse como pretensión la indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente con otra pretensión (artículo 5° de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, modificada por el D. Leg. N° 1067).

La responsabilidad de los funcionarios públicos

Armando Mendoza Ugarte