

La responsabilidad administrativa funcional derivada del control gubernamental: análisis y descripción metodológica – jurisprudencial (*)

Functional administrative responsibility derived from
government control:
analysis and methodological description - jurisprudence

Juan José Díaz Guevara¹

Reseña bibliográfica a cargo de:

Pedro Donaires Sánchez

Director de *Derecho y Cambio Social*

director@derechocambiosocial.com

DÍAZ GUEVARA, J.J.: *La responsabilidad administrativa funcional derivada del control gubernamental: análisis y descripción metodológica – jurisprudencial*, Lima: Ed. Instituto Pacífico S.A.C., Primera edición, 2019; 331 páginas.
ISBN 978-612-322-182-9

En el panorama de la producción de doctrina jurídica sobre auditoría gubernamental o de estado, en nuestro medio, se observa que en las décadas pasadas, esta producción ha sido muy pobre; por ello, en el tiempo actual,

(*) Recibido: 19 octubre 2019 | Aceptado: 26 noviembre 2019 | Publicación en línea: 1ro. enero 2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ jjdiazg@gmail.com

nos complace que haya salido a luz la presente obra, resultado de un trabajo de investigación sobre la responsabilidad administrativa funcional determinada en el control gubernamental.

Debido al funcionamiento cada vez más complejo del aparato estatal, por una parte; y a la mayor incidencia de actos de corrupción, a todos los niveles de la administración, en el ejercicio de la función estatal, por otro lado; el derecho, hoy más que nunca, está llamado a afinar los mecanismos de control gubernamental dentro del marco del estado constitucional de derecho.



El estado de derecho es la expresión fidedigna de la democracia y los gobiernos democráticos; las autoridades y los funcionarios públicos no pueden apartarse de él, sin una consecuencia jurídica en la forma de una sanción.

Decía el maestro Alzamora Valdez, que la sanción, como elemento integrante del orden jurídico, constituye un factor necesario para evitar que se produzca la negación del derecho, el “no-derecho”, puesto que sin ella, las frecuentes violaciones de aquél, llevarían a su desaparición.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la propia sanción está sometida al estado de derecho, lo que significa que su aplicación debe darse dentro de los cauces del debido proceso o procedimiento, luego de haberse desplegado la actividad probatoria que permite, como bien dice el autor de la obra que nos ocupa, desvirtuar uno de los principios básicos de los sistemas procesales punitivos: la presunción de inocencia.

El autor, Juan José Díaz Guevara, es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM; Especialista en Procedimiento Administrativo Sancionador por la Universidad de Valladolid, España; Gerente en la Contraloría General de la República del Perú; Exmagistrado del Ministerio Público, certificado por la Academia de la Magistratura, con reconocida experiencia en el sector público y el sistema nacional de control; docente universitario, autor de libros y artículos en materia jurídica y de gestión pública; a la fecha, miembro del consejo editorial de la revista

Derecho y Cambio Social. Sin duda, tiene el perfil de un profesional calificado para abordar con solvencia el tema de la obra: la responsabilidad administrativa funcional derivada del control gubernamental.

La dispersión temática del libro es la siguiente: consta de una *Introducción* en la que el autor resalta, entre otros aspectos, el hecho de que el desarrollo de la auditoría de estado, no ha tenido un proceso continuo de revisión crítica de su metodología desde un punto de vista estrictamente jurídico pese a su estrecha relación con el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Así, aquella se habría convertido en un isla jurídico-normativa familiarizada más con conceptos contables o presupuestarios, incluso de ingeniería, ignorando que nuestro sistema de control en su metodología, a la actualidad, dista mucho de ser un mero tribunal de cuentas; pues en ella incluso se busca alcanzar fines de justicia administrativa al poner en marcha un procedimiento administrativo sancionador de naturaleza especial.

Consta de nueve capítulos: **cap. I.-** El control gubernamental en el Perú: una aproximación en su descripción histórica y metodológica; **cap. II.-** La responsabilidad administrativa funcional derivada del control gubernamental: concepto y fundamentación constitucional y legal; **cap. III.-** La infracción por responsabilidad administrativa funcional: elementos constitutivos, mecanismos, eximentes y atenuantes; **cap. IV.-** Marco procedimental para la determinación de responsabilidad administrativa funcional: antecedentes, principios y órganos intervinientes; **cap. V.-** Régimen de improcedencia del Procedimiento Administrativo Sancionador – PAS por responsabilidad administrativa funcional: prescripción, caducidad, queja por defecto de tramitación y medidas preventivas; **cap. VI.-** La suficiencia probatoria en el PAS por responsabilidad por responsabilidad administrativa funcional; **cap. VII.-** Infracciones por responsabilidad administrativa funcional: su especificidad vía reglamento y criterios jurisprudenciales; **cap. VIII.-** Noción ontológica de las sanciones por responsabilidad administrativa funcional; y, **cap. IX.-** Visión de un nuevo modelo de control gubernamental para el fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional: una aproximación.

La información contenida en estos capítulos permite al lector ponerse al día en el estado de la materia. El autor invita a reflexionar sobre el desarrollo de la doctrina con base a una revisión reflexiva y crítica, destacando por ejemplo, el desarrollo que ha tenido el derecho penal como molde o paradigma para la evolución del procedimiento administrativo sancionador. Citando a Belén Marina Jalvo, nos recuerda que existe una innegable identidad ontológica entre las infracciones administrativas y los delitos.

Haciendo una descripción puntual de estas unidades conceptuales, el autor se detiene a reflexionar por un lado, sobre la injerencia que tiene el control gubernamental (auditoría de estado) en la activación de ambos escenarios de represión; y por otro, a cuestionar que pese a esa injerencia, cómo es posible que esta vinculación no haya sido materia de estudio por la doctrina jurídica; pues, es más que evidente que el control gubernamental siendo un control de legalidad de los actos públicos puede determinar responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales por parte de los funcionarios y servidores públicos auditados, cuando constate en el proceso la transgresión del ordenamiento jurídico.

En este sentido, a efectos de aliviar este olvido doctrinario, la obra expone en un contexto histórico, los orígenes del control gubernamental en Perú, para luego describir las diversas clases de control que existen en la actualidad, identificando sus cambios metodológicos, entre otros aspectos; y haciendo una definición de cuál es el producto de auditoría que constituiría una mejor fuente de imputación para un adecuado procesamiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional.

Dentro del plano de la descripción metodológica y jurisprudencial del procedimiento administrativo sancionador bajo competencia de la Contraloría General de la República –CGR, a razón de la modificación de la Ley 27785 por la Ley 29622, el autor reflexiona sobre este tipo de control remontándose inclusive a la época del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado a tenor de los alcances del Decreto Ley 19039, poniendo al descubierto sus características especiales, sus defectos o contradicciones a fin de formular propuestas de reforma encaminadas a garantizar la legalidad de la gestión pública, por un lado; y por otro, a promover la inversión estatal que se supervisa; en suma, fomentar la cultura del control estatal de modo responsable.

De igual modo, sustenta la necesidad de convertir al procedimiento sancionador de la CGR en un procedimiento especial que debe ser fortalecido apartándose de determinados lineamientos garantistas de la Ley 27444 que, según la opinión del autor, le son incompatibles. Luego, hace una razonable crítica, con base en criterios doctrinales, a la sentencia de inconstitucionalidad recaída en el expediente n.º 020-2015-PI/TC, en la que el Tribunal Constitucional del Perú, pese a reconocer la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la CGR y de la inhabilitación administrativa que puede derivar de ella, declaró la inconstitucionalidad de las infracciones contenidas en el artículo 46 de la Ley 27785 modificada por la Ley 29622, rompiendo así un frente de lucha contra la corrupción; y, desplegando un

manto de impunidad sobre los ya sancionados y desvirtuando los cargos que pesan sobre los procesados a la fecha.

Cierra el contenido del libro, una profusa y muy bien seleccionada bibliografía que comprende la diversidad de materias que confluyen en mayor o menor medida para abordar adecuadamente el tema de control gubernamental y la responsabilidad administrativa funcional.

Sin duda alguna, el libro “*La responsabilidad administrativa funcional derivada del control gubernamental: análisis y descripción metodológica – jurisprudencial*”, de Juan José Díaz Guevara, editada y publicada por el Instituto Pacífico S.A.C., en su primera edición de 3000 ejemplares, constituye no solo un reconocimiento expreso del rol de la Contraloría General de la República en su lucha contra la corrupción, sino que además constituye un serio aporte, que marca un hito en la producción de una obra especializada sobre el control gubernamental desde una perspectiva predominantemente jurídica que, entendemos, será bien acogida por todos aquellos que buscan consolidar sus conocimientos sobre este tema.

Para corroborar esta última apreciación, de manera casi inmediata a la presentación pública del libro, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República del Perú - CGR, acaba de emitir la Resolución N.º 0029-2019-CG/TSRA-SALA ÚNICA, resolviendo una impugnación dentro del Expediente N.º 1371-2017-CG/INSS, con fecha 21 de noviembre de 2019, invocando en uno de sus considerandos el criterio doctrinal plasmado por el autor.

Finalmente, en lo personal, me siento muy complacido de hacer esta recensión por el hecho de que, el autor de la obra, fue mi alumno en el pregrado de la Facultad de Derecho, hace algunos lustros atrás; en ese entonces, ya se avizoraba su férrea personalidad de investigador nato; y ahora me alegra su consolidación como tal.

Lima, noviembre de 2019

Pedro Donaires

Director de *Derecho y Cambio Social*