



Este artículo se encuentra disponible  
en acceso abierto bajo la licencia Creative  
Commons Attribution 4.0 International License

## **Revista de Derecho Procesal del Trabajo**

Publicación Especializada del Equipo Técnico Institucional de Implementación  
de la Nueva Ley Procesal del Trabajo del Poder Judicial

Vol. 8, n.º 12, julio-diciembre, 2025, 201-258

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.47308/rdpt.v8i12.1330>

# **La manzana de la discordia: competencia por materia de responsabilidad civil por daños y perjuicios derivados de informes de control**

**Apple of Discord: jurisdiction over civil liability for  
damages arising from control reports**

**O pomo da discordia: jurisdição sobre responsabilidade  
civil por danos decorrentes de relatórios de auditoria**

**MIGUEL ÁNGEL BOLAÑOS RODRÍGUEZ**

Pontificia Universidad Católica del Perú  
(Lima, Perú)

Contacto: [mbolanos@pucp.pe](mailto:mbolanos@pucp.pe)  
<https://orcid.org/0000-0001-5317-108X>

## RESUMEN

En el 2023, la Sala Plena de la Corte Suprema acordó que la competencia en materia de indemnización de daños y perjuicios derivados de informes de control sea de los juzgados civiles. El presente artículo tiene el propósito de invitar a los lectores a considerar otras alternativas sobre este asunto que pareciera ciencia consumada o sentencia firme; asimismo, ofrecerles otras perspectivas de solución, fruto de la experiencia, en las que se refuerza la idea de la competencia de la vía laboral. Como lo sostuvo Oliver Wendell Holmes Jr., en el mundo del derecho «el camino es la experiencia y no la lógica» (Holmes, 1881). A través de la presente investigación, el lector podrá encontrar distintas situaciones que en nuestra práctica pueden presentarse en los informes de control, las cuales pueden generar dudas sobre la competencia del juzgado civil en relación con la pretensión de indemnización de daños y perjuicios. El enfoque dado en el Acuerdo Plenario de 2023 de inclinarse por la jurisdicción civil y no por la laboral se expone a servir como una herramienta que generaría situaciones injustas para los involucrados. Ello es importante porque los juzgados son el último aliento de razonabilidad que pueden encontrar las personas acusadas en los informes de control. La finalidad del artículo es arrojar luces sobre aquellas situaciones que, luego del Acuerdo Plenario de 2023, aparecen como imprecisas, vagas, generales o ambiguas, y brindar argumentos que no fueron tomados en cuenta en aquella oportunidad con el propósito de aportar detalles necesarios para su cabal comprensión.

Con la finalidad de lograr nuestro objetivo, partiremos de conceptos previos como la importancia constitucional de la estructura del Estado en el análisis del alcance de los informes de control, la naturaleza laboral del empleo público, el vínculo contractual de los locadores de servicio y las implicancias de la «supuesta» responsabilidad administrativa, penal o civil de los servidores públicos indicada en los informes de control.

**Palabras clave:** indemnización; daños y perjuicios; proceso laboral; competencia civil; informes de control.

**Términos de indización:** subsidio; daño; procedimiento legal; administración de justicia; auditoría de gestión (Fuente: Tesauro Unesco).

## ABSTRACT

In 2023, the Supreme Court's Plenary Session ruled that jurisdiction over claims for damages arising from control reports lies with the civil courts. This article aims to encourage readers to consider alternatives approaches to this matter, which may seem like established fact or a stare decisis rule. It also offers alternative perspectives, based on experience, that reinforce the idea of labor court jurisdiction. As Oliver Wendell Holmes, Jr., argued "The life of the law has not been logic: it has been experience" (Holmes, 1881, page 3). Through this research, the reader will find various situations that may arise in our practice regarding control reports, which can raise doubts about the civil court's jurisdiction in relation to claims for damages. The approach taken in the 2023 Plenary Agreement, favoring civil jurisdiction over labor jurisdiction, risks creating unfair situations for those involved. This is important because the courts represent the last vestige of reasonableness that accused individuals can find in the audit reports. The purpose of this article is to shed light on situations that, following the 2023 Plenary Agreement, appear imprecise, vague, general, or ambiguous, and to provide arguments that were not considered at that time in order to contribute the necessary details for a full understanding.

In order to achieve our objective, we will start from previous concepts such as the constitutional importance of the State structure in the analysis of the scope of control reports, the labor nature of public employment, the contractual link of service providers and the

implications of the “alleged” administrative, criminal and/or civil responsibility of public servants indicated in the control reports.

**Key words:** compensation; damages; labor process; civil jurisdiction; control reports.

**Indexing terms:** subsidy; damage; legal procedure; administration of justice; management audit (Source: Unesco Thesaurus).

## RESUMO

Em 2023, o Pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu que a competência para julgar ações de indenização decorrentes de relatórios de auditoria cabe aos tribunais cíveis. Este artigo visa incentivar os leitores a considerarem abordagens alternativas para essa questão, que pode parecer um assunto já resolvido ou uma decisão definitiva. Busca também oferecer soluções alternativas, baseadas na experiência, que reforcem a ideia da competência dos tribunais trabalhistas.. Como Oliver Wendell Holmes Jr. argumentou no mundo jurídico, “o caminho é a experiência, não a lógica” (Holmes, 1881, pag. 3). Através desta pesquisa, o leitor encontrará diversas situações que podem surgir na nossa prática em relatórios de auditoria, as quais podem suscitar dúvidas sobre a competência do tribunal cível em relação aos pedidos de indemnização. A abordagem adotada no Acordo Plenário de 2023, que privilegia a jurisdição cível em detrimento da jurisdição laboral, corre o risco de se tornar um instrumento que pode gerar situações injustas para os envolvidos. Isto é importante porque os tribunais representam o último recurso de razoabilidade que os acusados em relatórios de auditoria podem encontrar. O objetivo deste artigo é esclarecer estas situações que, após o Acordo Plenário de 2023, se revelam imprecisas, vagas, genéricas ou ambíguas, e apresentar argumentos que não foram considerados na altura, de forma a oferecer os detalhes necessários para uma compreensão completa.

Para atingirmos nosso objetivo, partiremos de conceitos anteriores, como a importância constitucional da estrutura do Estado na análise do escopo dos relatórios de controle, a natureza laboral do emprego público, o vínculo contratual dos prestadores de serviços e as implicações da “alegada” responsabilidade administrativa, criminal e/ou civil dos servidores públicos indicada nos relatórios de controle.

Palavras-chave: indenização; danos; processo trabalhista; jurisdição civil; relatórios de controle.

Termos de indexação: subsídio; dano; processo legal; administração da justiça; auditoria de gestão (Fonte: Tesauro Unesco).

**Recibido:** 31/07/2025

**Revisado:** 16/10/2025

**Aceptado:** 16/10/2025

**Publicado en línea:** 30/12/2025

## 1. INTRODUCCIÓN: LA TERTULIA DE LAS BELLAS

Cuenta la mitología griega que la diosa de la discordia Eris no fue invitada al matrimonio de los padres de Aquiles, Peleo y la ninfa Tetis, porque podría generar altercados entre los recién casados. Sin embargo, Eris en ánimo de venganza decidió arrojar en plena boda una manzana de oro con un letrero: «Para la más bella». Hera, la poderosa reina del Olimpo, la reclamó para sí. Atenea, la detuvo combativamente porque ella se creía la aludida, y Afrodita, diosa del amor, desengañaba a ambas. Desde luego, ninguna cedía. Era la manzana de la discordia.

De igual manera, cuando se promulgó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR), como si hubiera sido redactada por Eris, dispuso que la responsabilidad civil sea contractual y solidaria. Asimismo, definió que los funcionarios y los servidores públicos pudieran mantener una relación laboral o civil. Por si fuera poco, la acción podía corresponder tanto a la entidad auditada como a la propia CGR. Para colmo de males, la responsabilidad civil alcanzaba a los que habían dejado de trabajar o habían cortado el vínculo

contractual. De esta manera, como si tuviera el lema: «Para la vía más competente», se convertía en una manzana de la discordia entre los fúeros civiles y laborales.

Por otro lado, las normas de control colocaron en tal desventaja a los implicados en los informes de control que prácticamente podrían ser considerados «culpables», tanto para la responsabilidad administrativa como para la responsabilidad civil y penal. Ello devino del hecho de que, si el órgano de control concluyó en un informe de control, luego de una investigación, podía existir culpabilidad del implicado, entonces, según las normas de control debería ser «culpable».

En la película *Primal Fear* (Hoblit, 1996), Richard Gere encarna a Martin Vail, un abogado defensor que en el marco del sistema acusatorio repite hasta el cansancio la palabra «presunto» (*alleged* en inglés) cada vez que le mencionan las acciones de su cliente. Vail defiende el principio de inocencia en el sistema adversarial, mientras no haya sido declarado culpable por un juez luego de un debido proceso, la opinión del Ministerio Público, de la prensa o de quien sea, debe ser «presunta».

En nuestro medio, existe la creencia casi generalizada de que los involucrados en los informes de control son «culpables», porque según las normas de la CGR, el informe de control resta puntos a la presunción de inocencia. Sin embargo, ello no es así, pues estamos en un sistema adversarial y no inquisitorial. Esta supuesta «culpabilidad» siempre debe ir acompañada del adjetivo «presunta», como Martin Vail nos lo recuerda. Entonces, bajo esta «culpabilidad presunta» o más propiamente «presunción de culpabilidad», el funcionario o el servidor público debe enfrentar el proceso de indemnización para demostrar su actuar diligente o su inocencia.

Una vez que el informe de control identifica «presuntos culpables», queda la duda de ante qué juez se presentan las «demandas de indemnización por daños y perjuicios por responsabilidad civil contractual por parte del funcionario o del servidor público,

identificados en las acciones de control realizadas por los órganos pertenecientes a la CGR» (en adelante, «demandas derivadas de informes de control»). La vía laboral, generalmente, no es competente para locadores de servicio y el fuero civil no contempla las normas favorables para los trabajadores.

A primera vista, este conflicto de competencia sobre las demandas derivadas de informes de control puede parecer nimio, pero esconde situaciones conflictivas nada desdeñables. Por un lado, están los justiciables que son funcionarios y servidores públicos quienes esperan una respuesta por parte de los tribunales de justicia. Bien sea en la vía laboral o en la civil. Por otro lado, estos encausados se enfrentan cuesta arriba, por cuanto el informe de control, esté correcta o incorrectamente redactado, con o sin vicios, se convierte en una «prueba anticipada» que los vuelve «presuntos culpables», por lo que, normalmente, no parten del principio de inocencia.

Por consiguiente, los justiciables están en situación de desventaja y enfrentan una labor titánica, pues deben advertir los errores y los horrores del informe de control, luchar contra la presunción de culpabilidad y también contra el conflicto de competencia entre la vía laboral o civil. En las páginas que siguen vamos a esbozar la figura completa para entender la dificultad de darle la manzana dorada o al fuero civil o al laboral, tomamos como punto de partida el Acuerdo Plenario contenido en el «Pleno jurisdiccional nacional civil y procesal civil emitido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República los días 26 y 27 de octubre de 2023» (en adelante, «Acuerdo Plenario 2023»).

## **2. LA ESPADA DE DAMOCLES: EL PODER DE LOS INFORMES DE CONTROL**

Dionisio I (430 a. C.-367 a. C.), tirano de Siracusa, debió haber sido el hombre más feliz del mundo. Sin embargo, contrario a lo que pudiera pensarse, vivía una vida infeliz y atormentada. Con la idea de que

podía ser asesinado como otros tantos gobernantes, no podía comer sin que antes un catador pruebe su comida, no podía movilizarse sin su guardia personal, no podía dormir sin antes aislarse en una habitación y revisarla de cabo a rabo, no podía tener un barbero, porque literalmente tenía su cabeza en sus manos.

Damocles, su joven cortesano, siempre le repetía que debía sentirse feliz y afortunado por la vida tan envidiable que conservaba: poder, fama y fortuna. Dionisio I decidió darle al inmaduro aristócrata un día de su vida para que disfrute de sus bienes, sus sirvientes, su riqueza y sobre todo de su miedo. Ese día, la felicidad era plena para Damocles: se deleitaba con todos los manjares y las bebidas. Sin embargo, en toda su algarabía se percató que sobre su sillón había una enorme, pesada y filuda espada colgante, lo único que le impedía caer era una hebra de la crin de su caballo. De repente no le apetecía complacerse con las riquezas, solamente le preocupaba conservar su vida. En todo momento, se concentraba en mirar hacia arriba, no sabía cuándo sería su último aliento (Cicerón, 2005, pp. 282-283).

La historia griega de la espada de Damocles representa la fragilidad de la felicidad. A partir de este relato se acuñó el adagio: «un gran poder apareja una gran responsabilidad», frase popularizada en los comics *Superman* (Siegel y Shuster, 1938) y *Spiderman* (Lee y Ditko, 1962). La espada de Damocles de todo agente público es la CGR. La Administración pública vive con el miedo constante de que la espada del auditor caiga y los identifiquen como presuntos responsables en un informe de control. A continuación, con la finalidad de entender la naturaleza jurídica del informe de control, navegaremos por las nociones políticas y jurídicas que alimentan su producción.

## 2.1. El Estado como aparato burocrático empleador y contratante

Nuestra Constitución Política no define al Estado, pero indica sus elementos: territorio, población, soberanía, gobierno y jurisdicción

(Constitución Política del Perú, artículos 43 a 54). De esta manera, desde una concepción positivista, el Estado sería el orden jurídico en el cual vive un pueblo en un territorio soberano (Vecchio, 1968, p. 60). Este positivismo olvida que el poder y la función pública del Estado se revela a través de entidades y su personal.

Por otro lado, la visión realista de Max Weber define al Estado como el aparato burocrático que concentra el «monopolio del uso legítimo de la fuerza física», conocido como *ius imperium*, a fin de controlar su uso violento en beneficio de todos. El Estado ejerce una dominación normativa sobre la población en un territorio soberano (Weber, 1946, pp. 77-78). El aparato burocrático se denomina también como Administración pública, que son tanto las instituciones antes indicadas como su personal. Ergo, la Administración pública está compuesta de dos elementos: uno material y otro personal.

La parte material está compuesta por todas las entidades (públicas, privadas o mixtas) que cumplen una función pública. Las entidades públicas son el Poder Ejecutivo (ministerios, gobiernos regionales y locales), el Poder Legislativo, el Poder Judicial, organismos constitucionalmente autónomos (Martín, 2011, pp. 103-ss). Las entidades privadas o mixtas son las empresas estatales o empresas privadas con capitales públicos o entidades no gubernamentales y entidades internacionales que administran recursos públicos y privados.

El segundo es el factor personal del Estado, conformado tanto por los empleados públicos como por los locadores de servicio, estos últimos bajo una aparente autonomía de sus prestaciones. Ciertamente, el empleo público es la miscelánea de relaciones laborales entre el Estado, en su rol de empleador, y sus trabajadores públicos (Miranda, 2004, p. 62). Así, el empleo público es variado: carrera pública (Decreto Legislativo n.º 276), régimen privado (Decreto Legislativo n.º 728), régimen CAS (Decreto Legislativo n.º 1057), Ley del Servicio Civil (Ley n.º 30057), entre otros. Por lo tanto, el empleador de la

Administración pública, de manera general es el Estado y de manera específica es cada institución.

Además, el Estado contrata locadores de servicios para la función pública, a cambio de una retribución por sus servicios (Código Civil, 1984, artículo 1764 y siguientes). En este caso, no existe subordinación (Miranda, 2004, p. 62). Sobre ellos no existe la facultad de dirección ni mucho menos la facultad disciplinaria del Estado. Aquí el Estado no asume el rol de empleador sino el de contratante.

## 2.2. La carga política del control gubernamental

Los impuestos a favor del Estado, pagados por la población, dan forma al erario público. Este presupuesto público sirve para cumplir fines públicos como infraestructura y servicios. El Estado, en una economía social de mercado, se encarga principalmente de la protección de los derechos constitucionalmente reconocidos a las personas y de la restricción de su actividad estatal a promover los siguientes bienes y servicios públicos: empleo, salud, educación, seguridad e infraestructura (Constitución Política del Perú, artículo 58).

Como explica el viejo y conocido refrán: «el que parte y reparte, se queda con la mejor parte», entonces al momento de repartir al pueblo el erario público, en obras y servicios públicos, existe la tendencia egoísta del personal de la Administración pública de quedarse con la mejor parte. Este oportunismo es un problema de *free rider*, que debe ser desincentivado. La mejor manera es mediante el control gubernamental de estos actos de distribución.

El control gubernamental es un sistema compuesto por la supervisión y la evaluación de la legalidad de los actos de la gestión pública en el uso de los recursos estatales (Ley n.º 27785, artículo 6). Este control gubernamental posee una fuerte carga política (Cobián,

2013, p. 450). Es decir, su forma depende de la concepción política que adopte el Estado.

Así como el Estado peruano es unitario, representativo, descentralizado y organizado en el principio de separación de poderes (Constitución Política del Perú, artículo 43), el control gubernamental goza de las mismas características. Es unitario porque es guiado por la CGR. Es representativo debido a que personifica a la población en la fiscalización de la Administración pública. Es descentralizado, pues comprende todos los niveles de gobierno (nacional, regional o local). Está organizado en función de la separación de poderes, por cuanto involucra a los tres poderes del Estado. Asimismo, en cada entidad sujeta a control, el control gubernamental aparece en tres momentos: el previo, el simultáneo y el posterior (Resolución de Contraloría n.º 146-2019-CG).

### **2.3. La CGR como órgano constitucionalmente autónomo**

Conforme a la parte orgánica de nuestra Constitución, el Estado está conformado por los tres poderes y diez organismos constitucionalmente autónomos, entre los que encontramos a la CGR como entidad pública autónoma y descentralizada, de derecho público.

El Estado, de manera amplia y general, como empleador y contratante tiene a la CGR como su órgano de control de la Administración pública. El gran poder de dominación de la Administración pública conlleva también una gran responsabilidad. La función principal de la CGR es realizar el control gubernamental (Constitución Política del Perú, artículos 82 y 199). Por lo que podemos redefinir a la CGR como el organismo constitucionalmente autónomo encargado de controlar la dominación que ejerce la Administración pública sobre el uso de los recursos públicos.

En general, las entidades sujetas a control son todas las entidades públicas y empresas privadas que administran recursos del tesoro público. Es decir, el ámbito material del Estado. Dentro de cada una de ellas se va a realizar el control gubernamental interno. De manera específica, cada entidad de la Administración pública posee internamente su órgano de control institucional (OCI). A la par, existe el control gubernamental externo cuando es realizado por un auditor que no forma parte de la entidad, como las sociedades de auditoría (SOA) o la propia CGR (Ley n.º 28716, artículo 1; Ley n.º 27785, artículos 7-8).

En conjunto, la CGR, las OCI y las SOA dan forma al Sistema Nacional de Control (SNC), y a su cabeza, como ente rector, está la misma CGR (Ley n.º 27785, artículo 16). A lo largo del presente artículo nos referimos a «normas de control» como el conjunto de normas emitidas por el SNC, que busca la eficiente utilización de los recursos públicos en las entidades sujetas a control (Ley n.º 27785, artículos 1-3).

## 2.4. La dualidad de los OCI

El OCI goza de una dualidad, forma parte de la entidad auditada, pero depende funcionalmente de la CGR. En efecto, el OCI se ubica orgánicamente, en toda entidad pública, debajo del titular de la entidad. Por otro lado, la CGR designa a los jefes de los OCI, excepto los del Congreso. Por lo tanto, en el desempeño de sus labores, el OCI actúa dentro de cada entidad auditada con independencia técnica, dentro del ámbito de su competencia, pero depende funcional y administrativamente de la CGR y se sujeta a sus normas (Ley n.º 27785, artículos 17-19).

Desde el 2018, se dispuso que los OCI sean incorporados progresivamente a la CGR (Resolución de Contraloría n.º 355-2018-CG; Resolución de Contraloría n.º 520-2018-CG) y mientras dure dicho

proceso, las entidades sujetas a control deberán suplir las necesidades de personal y recursos logísticos de las OCI, con su propio presupuesto (Ley n.º 30742, tercera y Séptima Disposición Complementaria Final y Primera Disposición Complementaria Transitoria).

Sin embargo, en el 2023 se dejaron sin efecto estos primeros planes y se inició un nuevo proceso de incorporación (Resolución de Contraloría n.º 349-2023-CG). Finalmente, en el 2024 se unieron a la CGR, los OCI de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN) y del Proyecto Especial Legado (Resolución de Contraloría n.º 213-2024-CG, 2024). En otras palabras, este proceso de integración supone un desarrollo largo y progresivo que inició en el 2024.

## 2.5. La facultad sancionadora: el *ius puniendi*

Una de las facultades más temidas de la Administración pública es la facultad de sancionar de la CGR. Esta autoridad proviene del *ius puniendi* del Estado, que es la potestad de castigar a los ciudadanos mediante el derecho penal y sancionar a los ciudadanos a través del derecho administrativo sancionador (Mayhuire, 2019, p. 4).

La facultad disciplinaria se ejerce en el ámbito laboral, proviene del poder de dirección del empleador que puede sancionar el incumplimiento de reglas laborales, que se deriva de la relación de subordinación, la cual es la característica esencial de toda relación laboral. De este modo, dicha facultad de la Administración pública es la posibilidad de imponer una medida disciplinaria a sus funcionarios y servidores públicos.

Este poder de dirección no proviene ni del *ius imperium* ni del *ius puniendi*, sino que le corresponde como empleador. La distinción entre la facultad sancionadora y la facultad disciplinaria es que la primera la ejerce el Estado sobre todo ciudadano, mientras que la segunda es la atribución del empleador de sancionar a sus trabajadores.

Lo común entre ambas es que se ejercen bajo la condición de que se cometa un hecho sancionable.

Hasta antes del 2011, las entidades públicas, en uso de su facultad disciplinaria, eran quienes procesaban administrativamente a su personal y les imponían las correspondientes sanciones por sus «faltas disciplinarias». En efecto, los informes de control emitidos por el OCI distinguían una falta administrativa y la comunicaban a la entidad para que instaure el procedimiento administrativo disciplinario (PAD).

Sin embargo, la CGR reclamaba que las propias entidades eximían de responsabilidad a sus funcionarios y servidores. Por eso solicitó al Congreso la facultad de realizar el procedimiento administrativo sancionador (PAS). En el 2011, sus reclamos fueron oídos y le otorgaron a la CGR la facultad para sancionar mediante un PAS (Decreto Supremo n.º 23-2011-PCM; Ley n.º 29622).

En el 2018, fruto de las experiencias de casi siete años, se «mejoró» la potestad sancionadora de la CGR (Ley n.º 27785, artículos 45-46; Ley n.º 30742, artículo 3). Sin embargo, en el 2019 esta «mejora» fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (Expediente n.º 20-2015-PI/TC). Posteriormente, en el año 2021, el legislativo le restituye sus facultades sancionadoras a la CGR (Ley n.º 31288).

Esta temida facultad de sancionar de la CGR se ejerce sobre todos los servidores y funcionarios públicos que ejerzan o hayan ejercido funciones, independientemente de su régimen laboral o de su contrato civil (Ley n.º 27785, artículo 45 y novena disposición final). Es decir, se amplió hasta a los locadores de servicios que realizan o hayan ejercido función pública, por la comisión de falta administrativa. Esta facultad de sancionar se asemeja a la responsabilidad por faltas de tránsito en la cual el Estado sanciona a los conductores o propietarios de vehículos por la comisión de faltas administrativas. Asimismo, en

ambos casos existe posibilidad judicial para revisar lo decidido por la Administración pública.

Ciertamente, es discutible que la CGR sancione a los locadores de servicios. Entre un conductor y el Estado no existe un contrato previo; en contrapartida, entre el locador de servicios y el Estado sí existe un vínculo jurídico contractual. Por lo tanto, contemplar la posibilidad de sancionar a los locadores de servicio implicaría una desnaturalización del contrato civil, lo cual lo habilitaría para demandar la desnaturalización del contrato en la vía laboral. Ello sería un efecto no deseado por las normas de control, pero una consecuencia necesaria de la aplicación de sanciones a locadores de servicio.

Únicamente están exceptuados de la facultad sancionadora: (1) el personal de las entidades privadas, entidades no gubernamentales y equipos internacionales que reciban recursos públicos; (2) las autoridades que cuentan con prerrogativa de antequicio político: presidente de la República y sus ministros, congresistas y vocales supremos; y, (3) los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos: CGR; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; Junta Nacional de Justicia; Ministerio Público; Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Fondos de Pensión; Banco Central de Reserva; Jurado Nacional de Elecciones; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Organismo Nacional de Procesos Electorales (Constitución Política del Perú, artículo 99; Ley n.º 27785, artículo 45).

## 2.6. Conductas infractoras de competencia de la CGR

La CGR ejerce su potestad sancionadora sobre infracciones consideradas graves o muy graves (Ley n.º 27785, artículo 46). Es decir, la CGR se reservó las infracciones de mayor intensidad de los hechos y de las intenciones del infractor para así imponer las penas más severas por medio de un PAS. Como vimos arriba, estas infracciones

fueron extraídas de la potestad de cada entidad para disciplinar a sus trabajadores, motivo por el cual las infracciones leves quedaron a cargo de las propias entidades auditadas, por medio del PAD y solo para sus trabajadores.

Estas conductas infractoras graves o muy graves son las siguientes: (1) en contratos públicos: aceptar garantías no prescritas, actuar tendenciosamente, suspender servicios u obras, contratar personas inhabilitadas, contratar directa e indebidamente, exonerar contrataciones arbitrariamente, otorgar conformidades falazmente, omitir penalidades; (2) en presupuesto público: gastar sin autorización, percibir doble ingreso público, usar irregularmente el patrimonio estatal, ejecutar negligentemente, otorgar recursos sin cumplir normas, deteriorar bienes destinados a programas sociales, educacionales o de salud pública; (3) corrupción: obtener beneficios indebidos, mantener intereses en conflicto, falsear la declaración jurada de ingresos o de intereses; (4) incumplimientos generales: permitir al personal la transgresión de normas, incumplir intencional e injustificadamente con la rendición de recursos entregados, el régimen de ingresos de la Administración pública, las normas de inversión pública, los mandatos de inhabilitación, el ejercicio de sus funciones, la entrega de información requerida y la prohibición de fraccionamiento previsto en el régimen general de contrataciones (Ley n.º 27785, artículo 46).

Adicionalmente, están sujetas a la potestad sancionadora de la CGR las siguientes infracciones: impedir u obstaculizar acciones o inspecciones de control, afectar la implementación o la autonomía del OCI, no implementar medidas correctivas recomendadas en los informes de control, no seguir las medidas correctivas, omitir con presentar la información de manera oportuna o dentro de los plazos, presentar documentos ilícitos para participar en concursos públicos de méritos (Ley n.º 27785, artículo 42).

## 2.7. Los informes de control: la «presunción» de culpabilidad

Los informes de control, por definición legal, son los documentos elaborados y emitidos por los órganos que conforman el SNC, en el marco de las normas de control; asimismo, contienen el resultado de las acciones de control y deben estar sustentados técnica y legalmente. Los informes de control son revisados y corregidos por la CGR. Las funciones que cumplen son las siguientes: (1) identificar hechos de responsabilidad administrativa funcional, penal o civil; (2) recomiendan acciones administrativas o judiciales; (3) servir como «prueba preconstituida» para el inicio de dichas acciones (Ley n.º 27785, artículos 15.f y 24; Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG).

A la definición legal le faltaba agregar la palabra que siempre repetía el abogado Martin Vail: «presunto». De este modo, el informe de control identifica hechos, «presuntamente» ciertos, con «presunta» responsabilidad administrativa funcional, civil y/o penal, salvo prueba en contrario. Esa omisión junto al literalismo que prolifera, así como los rezagos inquisitoriales, podría dar a entender que el informe de control acreditaría tanto hechos indubitablemente ciertos como una responsabilidad plena y que subsistiría un solo camino posible: sancionar al investigado. Ello iría contra el principio de inocencia y el debido proceso.

En efecto, podría pensarse que la responsabilidad identificada en el informe de control es *iure et de iure*, por cuanto las normas de control advierten que el informe de control puede enervar la presunción de inocencia y la presunción de licitud (Ley n.º 27785, artículo 15.f; Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 127). De ninguna manera eso significaría que los funcionarios y los servidores públicos sean culpables *a priori* de las acciones que se les imputan. Sigue que el informe de control varía el principio de «presunción de inocencia» a una «presunción de culpabilidad» y el de «presunción de

licitud» a una «presunción de ilicitud» en el accionar. Ello obliga al funcionario o servidor público a demostrar su inocencia o su actuar diligente en el marco de un debido proceso.

El comité auditor remite el informe de control a las entidades involucradas, si es leve; en cambio, comunicará a la CGR, si es grave o muy grave. Tanto la CGR como la entidad auditada siempre van a iniciar un procedimiento administrativo de deslinde de responsabilidades a fin de determinar si existe o no la «alegada» responsabilidad. En buena cuenta, el informe de control solo plantea una «hipótesis» de responsabilidad administrativa, civil o penal. Esta suposición debe ser puesta a prueba y demostrada en una investigación administrativa, civil o penal para comprobar la veracidad de la «supuesta» responsabilidad (Ley n.º 27785, artículo 11).

## 2.8. La teoría de la «prueba preconstituida» *iuris tantum*

Zeus no podía asumir el rol de juez en la contienda de las diosas por evidente conflicto de intereses: Hera, su esposa; Atenea, su hija nacida de su cabeza; Afrodita, su hija o su tía paterna, según el mito de su nacimiento. De esta manera, Zeus aliviado le impuso a Paris la tarea divina de resolver el conflicto. Paris quedó perplejo. Cómo comprobar quién tiene la razón, se preguntó. En este celestial certamen de belleza, la única solución que Paris pudo encontrar fue pedirle a las diosas que se despojen de sus vestimentas. De esta manera, para probar su belleza las divinidades posaron su verdad desnuda frente a los ojos mortales del juez.

Indubitablemente, las pruebas son medios que permiten a las partes acreditar los hechos expuestos para convencer al juez y también le sirven al juzgador para fundamentar sus decisiones. Conforme al principio jurídico del *onus probandi*, la carga de prueba corresponde a quien afirma un hecho o alega nuevos hechos y no a quien los niega. Por supuesto, las pruebas deben ser presentadas por las partes

y también pueden ser solicitadas de oficio por el juez. Las pruebas pueden ser «típicas» como las declaraciones de las partes o de los testigos, los documentos, las pericias o las inspecciones judiciales. De igual manera, pueden ser «atípicas» de carácter técnico o científico como los peritajes, los exámenes, las evaluaciones entre otros (Código Procesal Civil, 1993, artículos 188, 192, 193, 194 y 196).

Todo medio probatorio no es valorado inmediatamente por el juzgador, sino que atraviesa un tamiz previo: (1) ofrecimiento de las pruebas por las partes, (2) admisión de las pruebas por el juez según su pertinencia y relevancia, (3) actuación en proceso de las pruebas admitidas y (4) valoración del juez de las pruebas actuadas en proceso. De acuerdo con las normas de control, los informes de control se consideran como «prueba preconstituida» a (Ley n.º 27785, artículo 15.f). Ello significa que tienen la virtud de ser valoradas solo por ser ofrecidas, no necesitan pasar por el tamiz previo de su admisión y actuación. De esta manera, al pasar directamente del ofrecimiento a la valoración y en ausencia de otra prueba adicional, posee la capacidad de fundamentar una sanción (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 127).

Definitivamente, al ser «prueba preconstituida», pone en situación de desventaja al justiciable, pues al final del día, la única manera de descalificar los cargos imputados será mediante dos opciones claramente diferenciadas: (1) la acreditación de la inocencia o (2) la demostración del actuar diligente (Mayhuire, 2019, p. 2).

Asimismo, la «prueba preconstituida» asume como característica *sine qua non* la de constituirse de manera «preprocesal», por cuanto se elabora con anterioridad a algún proceso judicial o procedimiento administrativo, pero con el propósito manifiesto de utilizarse cuando se inicie (Morón, 2013, pp. 136 y 148). Ciertamente, los informes de control tienen la peculiaridad de que son elaborados unilateralmente por los miembros de la comisión de control. Ellos investigan, preparan

el informe, comunican a los intervenientes, evalúan sus comentarios o aclaraciones y deciden si se los aceptan o no.

Los informes de control, como vemos, son peritajes «preconstituidos», pero no son «prueba plena» o «prueba definitiva». Por lo tanto, pueden ser objeto de contradicción y argumentación en contrario. Confundir el alcance de este medio probatorio podría afectar el debido proceso. En el negado caso de considerarlo como prueba plena se vulneraría todo derecho al debido proceso, porque fue elaborado unilateralmente por una de las partes interesadas y no habría contradicción en ninguna sede, ni en su elaboración, ni en su investigación administrativa ni en su revisión judicial. En pocas palabras, sería una prueba arbitraria. Asimismo, volvería un saludo a la bandera los PAD y los PAS instaurados.

En los informes de control, los miembros de la comisión auditora adjuntan un apéndice con la relación de las personas comprendidas en las observaciones. Este cuadro contiene la sumilla del hecho observado, la identificación del funcionario o servidor público, el cargo desempeñado, el periodo de gestión, la condición del vínculo laboral o contractual y la «presunta» responsabilidad identificada, que puede ser: (1) civil, (2) penal, (3) administrativa funcional, que a su vez puede ser: (a) sujeta a la potestad sancionadora de la CGR o (b) bajo la potestad disciplinaria de la entidad (Ley n.º 27785, artículo 11).

El problema central de los informes de control es lograr una correcta determinación de la responsabilidad tanto administrativa como civil o penal. El comité auditor corre el riesgo de equivocarse en la identificación de la responsabilidad. Los miembros del comité auditor siempre brindan una «hipótesis». Esa es la razón por la cual el informe de control tiene la calidad de «presunción» de responsabilidad y se identifican hechos que se «presumen» ciertos, salvo prueba en contrario. Es decir, no es una prueba *iure et de iure*, sino una prueba

*in iuris tantum.* Con la finalidad de evitar injusticias se realizan las investigaciones tanto en los procedimientos administrativos (PAD o PAS) como en el fuero civil y penal.

Por ese motivo, la jurisprudencia peruana señala que el informe de control no excluye la actuación de otras pruebas (Recuso de Nulidad n.º 1703-2004-Sullana; Recurso de Nulidad n.º 1408-2007-Lima Norte). Asimismo, el procesado tiene derecho a examinar al auditor que elaboró el informe de control, a cuestionar la transgresión del debido proceso durante el desarrollo del informe de control y discutir aspectos técnicos o fácticos del informe de control (Acuerdo Plenario n.º 2-2007/CJ-116). En efecto, las autoridades judiciales y administrativas al momento de deslindar responsabilidades parten del informe de control, pero este no les trazará la ruta a seguir, sino que les servirá de base para realizar su propia investigación (Morón, 2013, p. 148).

## 2.9. Responsabilidad administrativa funcional: los PAD y los PAS

La responsabilidad administrativa funcional deriva de contravenciones al ordenamiento jurídico y a normas internas de la entidad auditada (Ley n.º 27785, novena disposición final). Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, la responsabilidad administrativa funcional debe cumplir con los principios de legalidad y tipicidad, por lo cual se requiere claridad y precisión de las conductas sancionables a fin de evitar arbitrariedad en la aplicación de esta potestad sancionadora (Expediente n.º 26-2021-PI/TC).

La responsabilidad administrativa funcional es independiente y no es prerequisito de las responsabilidades penales o civiles que pudieran establecerse por los mismos hechos, en tanto los bienes jurídicos o intereses protegidos son diferentes (Ley n.º 27785, artículo 49; Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 5, inciso 5.6).

Como establece la norma administrativa, toda ley que cree y regule procedimientos especiales, como el PAS o el PAD, «no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley» (Ley n.º 27444, artículo 2.2). En ese sentido, se deben diferenciar dos fases, una instructora y otra de sancionadora (Ley n.º 27444, artículo 234.1). Por lo que en la fase instructora, antes de decidir el inicio formal del procedimiento, se debe realizar una investigación previa a fin de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del PAS (Ley n.º 27444, artículo 234.1). Dicho en otras palabras, la fase instructora no se inicia en el informe de control, sino que este informe es un insumo más que debe ser examinado y evaluado por la autoridad instructora.

Cuando las «presuntas» faltas identificadas sean leves, como las contravenciones a las disposiciones legales que no generen daño grave o que sean de poca importancia, como ligeros retrasos, descuidos sutiles o incumplimiento esporádico de normativas simples que pueden ser sancionadas con amonestaciones (verbal o escrita) o multas menores, entonces el deslinde de responsabilidad se realiza en primera instancia en el PAD de la entidad auditada (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 5, inciso 5.8). La primera instancia cuenta con su órgano instructor y su órgano sancionador, los cuales son apoyados por la Secretaría Técnica de PAD. Mientras que la apelación de la medida disciplinaria en segunda instancia le corresponde al Tribunal del Servicio Civil (TSC).

A su vez, cuando sean graves o muy graves, como las infracciones que tienen un impacto significativo en los bienes o servicios del Estado o que implican un peligro grave, que sean sancionables con inhabilitaciones (hasta cinco años), la atención del deslinde le corresponde al órgano instructor y sancionador del PAS de la CGR (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 5, inciso 5.8). Culmina en segunda instancia a través del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA).

El órgano instructor de la CGR recibe el informe de control, lo revisa y lo evalúa, pero también investiga la procedencia de iniciar el PAS. Nótese que no lo acepta de plano, pues tiene la carga de la prueba (Mayhuire, 2019, p. 10). Puede solicitar información complementaria al OCI que elaboró el informe de control o realizar actuaciones previas necesarias. Dispondrá la actuación de los medios probatorios, así como ponderará los argumentos de cargo y descargo (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 22, incisos 22.b, 22.f y 22.g). El órgano sancionador resuelve sobre la base de lo instruido. Nótese que no se resuelve únicamente en función del informe de control. En consecuencia, incluso el PAS a cargo de la CGR no considera el informe de control como un canon o verdad absoluta, sino que pone en tela de juicio su contenido.

En efecto, si el informe de control fuera una «verdad absoluta», entonces el órgano instructor no revisaría ni valuaría dicho informe. Evaluar la procedencia de iniciar el PAS conlleva la función de calcular el valor probatorio del informe de control, y si no es suficiente, existe la posibilidad de solicitar información complementaria y si aun así no se logra el convencimiento necesario para iniciar un PAS, entonces existe aún la última alternativa de realizar actuaciones adicionales a las llevadas a cabo por el órgano de control. En buena cuenta, al estar facultado para declarar la inadmisibilidad o improcedencia del PAS significa que el valor del informe de control no es pleno (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 22, incisos 22.b, 22.f y 22.g).

Las normas de control señalan que en caso la sanción recaiga en locadores que hubieran dejado de prestar servicios en la entidad auditada en que cometieron la infracción, pero que, al momento de su eficacia, estuvieran prestando servicios en otra entidad pública, a esta última se comunica también la sanción y está en la obligación de implementarla (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, 2021, artículo 15, inciso 15.4). Eso significa que el Estado actúa como uno

solo, de manera abstracta y general, independientemente de la entidad pública de la que se trate en específico.

Asimismo, nótese que las normas de control invocan el término «infracción» y no «falta» (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 15, inciso 15.4). De esta manera, incumplir una norma que acarree una consecuencia grave se denomina «infracción». En cambio, la «falta» es el incumplimiento de menor gravedad. La gravedad o la levedad del incumplimiento se observa en las consecuencias de la norma. Ambos se semejan en que, tanto una falta como una infracción, suponen el incumplimiento de alguna norma administrativa, civil o penal. Por consiguiente, el término «infracción», normalmente, se utiliza para el PAS; en cambio, el término «falta» se utiliza para el PAD.

## 2.10. Responsabilidad penal: pericia institucional extraprocesal

Aunque las normas de control definan la responsabilidad penal (Ley n.º 27785, novena disposición final), lo cierto es que no poseen la competencia para regular la actividad del juez penal. La norma que regula el derecho penal se encuentra, principalmente, en el Código Penal. Así, en los delitos la regla es que el dolo siempre será tácito, basado en que el derecho asume que el sujeto debe ser culpable cuando tenga la capacidad de ser consciente de su actuar contrario a ley, mientras que la culpa deberá ser expresa. De esta manera solo habrá delito culposo cuando así lo indique la ley penal (Código Penal, 1991, artículo 12).

Por otro lado, en su carácter penal, el informe de auditoría no es vinculante para el Ministerio Público ni para el órgano jurisdiccional (Expediente n.º 1004-2005-Huancavelica). Como el Ministerio Público es el titular de la acción penal (Código Procesal Penal, 2004, artículo IV), entonces los miembros de la comisión auditora no tienen la competencia de determinar o calificar el accionar de los

funcionarios o servidores públicos como un delito, sino que pueden «suponer». Serán los fiscales los competentes para realizar sus propias apreciaciones. Asimismo, los jueces están en la facultad de apartarse de los criterios fiscales y con mayor razón de los alcances del informe de control, con la motivación debida (Morón, 2013, p. 140).

Los informes de control elaborados por la CGR, fuera o dentro del proceso penal, tienen la calidad de «pericia institucional extraprocesal» y son incorporados para su contradicción. La aclaración, la sustentación, el examen o el interrogatorio se solicita a los autores del informe técnico. Todo juez valora el informe de control según las reglas de la lógica, la ciencia y las máximas de la experiencia y expondrá los resultados obtenidos y los criterios adoptados (Código Procesal Penal, 2004, artículo 201,-A; artículo 326, inciso 326.b; artículo 155, inciso 155.2; artículo 158, inciso 158.1).

Ello está reforzado por el Tribunal Constitucional, por cuanto precisa que, en todo proceso penal, el juez está en la libertad de apreciar las pruebas bajo el «criterio de conciencia», por lo que no existe en el sistema peruano la «prueba tasada» o «prueba plena» (Expediente n.º 10-2003-PI/TC). Sobre esta base, toda referencia a los informes de control como prueba plena sería inconstitucional o con mayor precisión «inquisitorial».

### **3. RESPONSABILIDAD CIVIL: LA MANZANA DORADA**

Conforme a las normas de control, la responsabilidad civil aparece cuando, por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, con dolo o culpa (inexcusable o leve), se haya ocasionado un daño económico al Estado. La obligación del resarcimiento es de «carácter contractual y solidaria» (Ley n.º 27785, novena disposición final).

Al igual que sucede en el caso de la responsabilidad penal, el informe de control define una «hipótesis» de responsabilidad civil; por

lo que en cada caso le corresponde al juez determinar si configuran los elementos necesarios para la responsabilidad civil: (1) elemento material: daño y nexo de causalidad; (2) elemento personal, dañador y perjudicado (Campos, 2013, p. 272). Por otro lado, debemos recordar que un beneficio que goza la CGR y toda demanda de indemnización de daños y perjuicios basada en informe de control es la inexigibilidad de la conciliación extrajudicial (Ley n.º 30514, artículo único).

### **3.1. El daño: titularidad del interés jurídico afectado**

El perjudicado es el titular del interés jurídico afectado por el daño (Alpa, 2014, p. 19). En palabras simples, el daño es el efecto de la acción u omisión dañosa (Fernández, 2019, p. 63). El daño es el elemento principal. Sin daño no hay responsabilidad. En este contexto, el daño indemnizable es el perjuicio demostrado, actual o futuro, que permanece sin reparación. El daño puede ser personal y patrimonial. La responsabilidad civil derivada de informes de control solo abarca daños patrimoniales. Sobre esta base, el daño patrimonial es la disminución sufrida en el patrimonio de la víctima y comprende tanto el daño emergente, que es el desembolso en efectivo, como el lucro cesante, que es la ganancia frustrada (Espinoza, 2002, p. 168).

De esta manera, cuando un servidor o funcionario público causa un daño patrimonial en el desempeño de sus funciones, el perjudicado no es la entidad en la cual trabaja o a la cual presta sus servicios, sino que el perjudicado final es el Estado. Al respecto, en una obra pública si el funcionario comete una infracción y no realiza una correcta supervisión de ella, y, por ese motivo, la entidad pública recibe la obra pública a conformidad y luego el puente se cae, entonces es responsable junto con el contratista que hizo una obra no satisfactoria. De esta forma, el Estado asume la calidad de perjudicado respecto de la obra pública, como contratante respecto del contratista y como empleador respecto a los servidores y los funcionarios públicos. De igual manera,

si la entidad pública contrató a supervisores por locación de servicios para que puedan supervisar la obra, entonces estos son responsables ante el Estado como locadores de servicios.

Sin embargo, en estos casos, respecto de los servidores y los funcionarios públicos, sean trabajadores o locadores, la obra pública no es la fuente de la responsabilidad, sino que el origen de responsabilidad son los contratos laborales o civiles, mediante los cuales el Estado, como empleador o contratante reclama como víctima a sus empleados o a sus locadores de servicios, por incumplimientos laborales de su empleado público o incumplimiento contractual de su locador de servicios, según sea el caso. El Estado es el empleador final y como tal es el perjudicado final del daño causado.

### **3.2. Acción u omisión ilícita causante del daño**

El *Diccionario de la lengua española* define el término «dañador» como el «que daña». El dañador es quien realiza la acción u omisión ilícita dañosa. La calificación de la acción u omisión dañosa como lícita o ilícita se refiere a la contravención o no del ordenamiento jurídico, respectivamente.

Conforme a la norma de clausura, lo que no está prohibido está permitido (Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 2.24.a). En el sistema jurídico, las normas jurídicas establecen facultades (libertad de hacer o no hacer) y otras que establecen obligaciones (mandatos de actuar o prohibiciones para abstenerse). Como vemos, estas últimas son de dos tipos: (1) establecen mandatos: obligaciones de hacer; y, (2) asientan prohibiciones: obligaciones de no hacer.

De esta manera, una acción u omisión será ilícita cuando se incumplan prohibiciones o mandatos. Por el contrario, será lícita cuando sea facultativa o se cumpla con los mandatos o se omitan acciones prohibidas. Ergo, no serían daños compensables ni los

daños convenidos, como las intervenciones quirúrgicas; ni los daños permitidos, como el ejercicio regular de un derecho, la legítima defensa y el estado de necesidad (Código Civil, 1984, artículos 1986 y 1971).

Los sujetos que causan daño al Estado son los servidores o ex servidores y funcionarios o ex funcionarios públicos. En estos casos, la libertad de actuación de los servidores y los funcionarios públicos está limitada por normas administrativas, el principio de legalidad y las obligaciones contenidas en sus contratos laborales. En cambio, los locadores de servicios están limitados por normas específicas como las normas profesionales y por normas generales como son las penales y las civiles. Sin embargo, actualmente las normas incluyen a los locadores de servicio dentro de las normas administrativas. Allí es donde empieza una especie de desnaturalización laboral, por cuanto las normas de integridad y lucha contra la corrupción y las normas de control consideran a los locadores como sujetos bajo el alcance de las normas administrativas. Por lo tanto, se estaría desnaturalizando la relación contractual de naturaleza civil del causante del daño.

### **3.3. Nexo causal**

Si entre las diosas se crea la discordia por una manzana. De igual manera, se generan disputas entre juristas por causa del daño. Si analizamos la causa de la discordia entre las diosas, existen varias posibles respuestas: la envidia, la soberbia, el orgullo, la maldad o la provocación de la diosa Eris o la descortesía de los contrayentes. La causa del daño es lo que en el lenguaje jurídico se conoce como la relación de causalidad o nexo causal. Esta última es la conexión que existe entre dos hechos: (1) hecho antecedente: la acción ilícita del dañador; y, (2) hecho consecuente: el daño al interés jurídico del dañado. La «causa» es el hecho antecedente del daño y como tal es el fundamento u origen del hecho dañoso (Espinoza, 2014, p. 121). En otras palabras, encontrar el nexo causal no es tarea fácil ni sencilla.

En este derrotero existen diferentes teorías: (1) la primera es la teoría de la equivalencia de condiciones, si en una cadena causal imaginariamente retiramos un hecho antecedente y se evita el resultado, entonces sería una causa *sine qua non* sin la cual no se hubiera producido el daño; todas esas causas son condiciones igualmente necesarias (Fernández, 2019, p. 128); (2) la teoría de la causa próxima o causa inmediata, en la que la causa dañosa es la que, temporalmente, está más cerca del daño; (3) la teoría de la causalidad adecuada, la que busca la causa idónea que, dentro del cauce normal y regular de la acción, produzca el daño (Mosset, 2004, pp. 358-367).

Un ejemplo ayuda a ilustrarnos. En una obra pública tenemos la siguiente cadena causal: el contratista emite su valorización, el supervisor lo valida, el área usuaria emite su conformidad, el área de abastecimiento da luz verde al pago, el área de tesorería paga al contratista. Luego, el informe de control concluye que la entidad auditada sufrió un daño económico por sobrevaloración de la obra, entonces cabe preguntarse qué funcionario es el responsable. A partir de este ejemplo propuesto, realizaremos un rápido análisis, para entender sus alcances.

Conforme a la teoría de la equivalencia de las condiciones, todos los intervenientes son igualmente responsables, por cuanto si el contratista no hubiera sobrevalorado entonces no se hubiera producido el daño; a la par, si el supervisor no hubiera validado, si el área usuaria no hubiera emitido su conformidad, si no se hubiera dado luz verde y si no se hubiera pagado, entonces no se hubiera producido el daño. Cada causa es *sine qua non*, sin la participación de todos ellos, no se hubiera producido el daño. Todos ellos serían los causantes del daño.

De acuerdo con la teoría de la causa próxima, es responsable el funcionario que estuvo temporalmente más cerca del daño. Aquí existe una serie de disquisiciones. Si la comisión de control entiende que el daño es el pago, entonces el responsable inmediato es el tesorero, que

fue quien pagó al contratista y fue quien ocasionó el daño. Pero el pago es una consecuencia de la sobrevaloración. Así que si la comisión de control entiende que el daño fue la sobrevaloración, entonces el responsable dentro de la entidad es el supervisor, porque aparece temporalmente más cerca del daño.

Conforme a la teoría de la causalidad adecuada, debemos revisar el Reglamento Nacional de Edificaciones y la normativa de contrataciones del Estado, los cuales establecen que normalmente los responsables de una obra son el contratista y el supervisor de la obra. Por lo tanto, la responsabilidad es del contratista y del supervisor de la obra, el contratista que valorizó en exceso y el supervisor que debió revisarlo y rechazarlo, pero no lo hizo.

Del examen realizado a las diversas explicaciones arriba efectuadas, las normas de control se fundan en la teoría de la causa adecuada, pues se guían del «vínculo adecuado» entre la causa y el efecto entre la conducta (activa u omisiva) que importe un incumplimiento de las funciones y obligaciones por parte del funcionario o servidor público y el efecto dañoso (Ley n.o 27785, novena disposición final). Solo puede romperse el nexo causal por fuerza mayor, caso fortuito, hecho determinante de un tercero y hecho propia de la víctima (Código Civil, 1984, artículo 1972), lo cual se encuentra ratificado por la literatura científica (De Trazegnies, 1999, p. 370).

### 3.4. El factor de atribución

El causante del daño es quien realiza la acción u omisión dañosa ilícita que mediante el nexo causal origina el daño. El factor de atribución es el criterio por el cual se considera si esa persona puede ser responsable del daño. En efecto, en una responsabilidad subjetiva el dañador es responsable de daño por alguna conducta suya. Uno de los errores más comunes al momento de determinar la responsabilidad subjetiva es

confundir el factor de atribución con la relación causal. La negligencia no es un nexo causal, sino un factor de atribución.

La teoría de la responsabilidad subjetiva busca analizar si el autor del daño intervino con dolo o culpa a fin de trasladarle «el peso económico del daño» (De Trazegnies, 1999, p. 48). El dolo es el propósito de causar un daño o perjuicio a otro. Frente a la culpa, el dolo se caracteriza por suponer un acto intencional (Tamayo, 1999, p. 23). La distinción en la práctica es fácil, como dice Oliver Wendell Holmes Jr. (1881, p. 3) hasta un perro distingue entre un tropezón y una patada.

En cambio, lo difícil es distinguir la culpa porque tiene dos vertientes: la subjetiva y la objetiva. La culpa objetiva o culpa *in abstracto* es el establecimiento de un estándar jurídico que establece un molde que los jueces utilizan para encuadrar la conducta del agente dañoso como el «buen padre de familia» o el «buen samaritano» (De Trazegnies, 1999, p. 50).

La culpa subjetiva es la culpa *in concreto*, como la negligencia, impericia e imprudencia. Por otro lado, la responsabilidad gradúa la culpa en grave y leve. La culpa grave también denominada *culpa inexcusable* es la «negligencia grave» rayana en el dolo. En otras palabras, hay culpa inexcusable cuando existe dejadez del agente al no usar la diligencia mínima de toda persona (Código Civil, 1984, artículo 1319). Todo profesional requiere realizar esfuerzos adicionales por encima de lo que toda persona pudiera llevar a cabo, por cuanto solucionan problemas técnicos de cierta dificultad, así la culpa profesional aparece, en estos casos, cuando se realiza con dolo o culpa inexcusable (Código Civil, 1984, artículo 1762).

La culpa leve aparece cuando no se usa la diligencia ordinaria propia de toda persona (Código Civil, 1984, artículos 1320 y 1329). Existe un dicho en latín, *errare humanum est*, nada más propio de un humano que el equivocarse, nada más humano que olvidarse alguna

vez las llaves, pero repetir el error continuamente es actuar con culpa leve.

Por otro lado, cuando el dañador sea responsable por alguna razón independiente de su propio actuar, entonces es responsabilidad objetiva. La teoría de la responsabilidad objetiva se centra en los siguientes criterios: riesgo creado o peligro ilícito. De acuerdo con el principio romano *cuius commoda eius incommoda*, que se traduce como «quien se beneficia con su actividad, pero crea un riesgo para los demás, entonces debe soportar las consecuencias negativas derivadas de ella». Lo que, en buena cuenta, significa internalizar las externalidades negativas de sus propios actos. La responsabilidad objetiva no busca analizar la diligencia, pericia o prudencia del autor, simplemente se es *a priori* responsable. Por ese motivo, la responsabilidad objetiva siempre se establece expresamente por ley (Código Civil, 1984, artículo 1970).

La responsabilidad civil derivada de informes de control utiliza la responsabilidad subjetiva, por dolo, *culpa in concreto* grave y leve (Ley n.º 27785, novena disposición final). Por lo tanto, se deja de lado la responsabilidad por culpa *in abstracto* y toda responsabilidad objetiva. Usualmente, los funcionarios y los servidores públicos son profesionales, conforme a la ley de idoneidad pública (Ley n.º 31419), por lo que solo serían responsables civilmente por dolo o culpa inexcusable (Código Civil, 1984, artículo 1762).

En conclusión, usualmente, el dañador y el responsable son la misma persona en el caso de la responsabilidad subjetiva. Excepcionalmente, cuando el dañador no sea imputable, el «responsable» asumirá el peso económico del daño, como en los siguientes casos: responsabilidad objetiva, responsabilidad de la persona con apoyo, responsabilidad por daño causado por animal, responsabilidad por caída de edificio, responsabilidad por daño del subordinado (Código Civil, 1984, artículos 1970, 1976, 1977, 1979, 1980 y 1981).

### 3.5. Responsabilidad solidaria no es responsabilidad objetiva

En el derecho laboral lo usual es que la responsabilidad solidaria sea a favor del trabajador como un mecanismo de tutela (Puntriano, 2011). Resulta contrario a las normas de protección laboral que, precisamente, el Estado utilice la responsabilidad solidaria en contra de sus funcionarios y servidores. En consecuencia, la responsabilidad solidaria es una suerte de privilegio del que goza el Estado tanto en materia tributaria como en materia de control.

Las obligaciones solidarias no se presumen. Conforme a la legislación civil, la responsabilidad solidaria es exclusivamente instaurada por ley expresa o por contrato entre las partes (Código Civil, 1984, artículo 1183). La responsabilidad solidaria no es, de ninguna manera, una responsabilidad objetiva. Al contrario, es una responsabilidad *a posteriori*.

La responsabilidad solidaria aparece cuando son varios los responsables del daño, todos ellos responden como si se tratara de uno solo. Es decir, existe un único requisito: la pluralidad de responsables del daño. Asimismo, el deudor que cumplió con pagar el monto íntegro de la indemnización goza del derecho de repetición contra sus demás codeudores. El juez debe fijar la proporción de pago de la indemnización según la gravedad de la falta de cada uno de los codeudores. En el negado caso de que sea imposible diferenciar su grado de responsabilidad, será en partes iguales (Código Civil, 1984, artículo 1983).

De la misma manera, debido a la solidaridad de la reparación civil, el Estado puede dirigirse judicialmente contra cualquiera de los funcionarios y los servidores públicos o contra todos simultáneamente. Mientras subsista el daño, el Estado puede entablar juicios contra uno de ellos, aunque sean varios los responsables y posteriormente puede dirigirse contra los demás. En el negado caso de que fallezca alguno de los funcionarios o los servidores públicos que son solidariamente

responsables, la obligación de reparar se traslada a sus herederos a prorrata de sus participaciones en la herencia (Código Civil, 1984, artículos 1186 y 1187).

La responsabilidad solidaria nace con la obligación de reparar el daño. La fuente de la obligación solidaria no es la norma de control sino la certeza de la imputación en conjunto del daño (por eso es *a posteriori*). Es decir, solo surge con la sentencia que ordena la reparación del daño. En consecuencia, la responsabilidad solidaria no emerge del informe de control, pues es una «presunción» *in iuris tantum*. En efecto, el requisito de las obligaciones solidarias es que debe existir una obligación común que los convierta a todos en responsables del mismo daño y como tal los convierte en deudores solidarios. La solidaridad aparece con la certeza de la obligación, no antes.

#### 4. EL JUICIO DE PARIS: LA DECISIÓN DEL CONFLICTO

Como vimos al inicio del presente escrito, las tres bellas diosas se peleaban por el título de la «más bella», a tal punto que estaban dispuestas a jugarse el honor y la decencia. En efecto, cada una buscó corromper la decisión del joven juez. Hera le ofreció el poder. Atenea lo tentó con vencer en batallas y Afrodita le prometió el amor de la mujer amada. Finalmente, Paris pensó, «poder» tenía, pues era heredero del rey de Troya. «Batallas» iba a ganar con el invencible ejército troyano. Lo que deseaba era el amor del ser amado. Así rindió su voto a favor de la que sería conocida como la diosa de la belleza.

El príncipe troyano no sabía que su elección le acarrearía las maldiciones de las otras dos: no alcanzaría el poder y perdería todas sus batallas. De igual manera, en el caso del Acuerdo Plenario de 2023 (en adelante, «plenario»), cuando los jueces decidieron entregarle la manzana dorada al fuero civil, si bien abrieron la puerta a todos los beneficios posibles de este, sin embargo, también acogerán, figurativamente, las maldiciones de la vía laboral.

#### **4.1. Competencia laboral: «zapatero a tus zapatos»**

La competencia es la facultad *sine qua non* del juez para usar su potestad jurisdiccional sobre un caso, porque si no tiene competencia, todo el juicio será nulo (Priori, 2004, p. 39). En la legislación laboral, se sigue la regla, todo conflicto laboral es competencia de los jueces laborales, incluidas las indemnizaciones de daños y perjuicios (Ley n.º 29497, artículo 1). De esta suerte, la responsabilidad civil derivada de informes de control sobre hechos ocurridos en el marco de las funciones públicas y nacidas de una relación laboral, sería competencia del juez laboral. En el plenario se defendió esta idea; no obstante, no triunfó.

A fin de discernir sobre la competencia en materia de informes de control, se debe tener conocimiento no solo de temas jurídico-procesales, sino también políticos, como la amplitud de la definición de Estado; constitucionales, como los atributos de la CGR como órgano constitucionalmente autónomo; legales, como la naturaleza del informe del control. A continuación, veremos que el plenario obvió tales aspectos, sin detenerse a revisar estos temas previos.

#### **4.2. Las penumbras de la competencia civil en el Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil de octubre de 2023**

El plenario atribuyó a los jueces civiles la competencia para conocer las demandas derivadas de informes de control, literalmente, bajo tres requisitos: (1) que la pretensión indemnizatoria se derive de informes de control emitidos por la CGR; (2) que la CGR asuma la legitimidad activa; (3) que la legitimidad pasiva sea variada, tanto laboral como civil. En sentido contrario y desde un punto de vista textual, podría especularse que no sería competencia del juez civil cuando alternativamente: (1) la indemnización proceda de informes de control emitidos por el OCI o la SOA; (2) la demanda sea presentada por la entidad auditada; (3) todos los demandados sean trabajadores de la entidad auditada.

Sin embargo, si revisamos los cinco principales argumentos del plenario, nos daremos cuenta de que su visión pretendía ser de mayor alcance, pues para ellos la responsabilidad derivada de informes de control: (1) no se originaría en normas laborales sino en normas de control, el Estado no actuaría como empleador sino como «presunto» perjudicado en un contrato de obra pública y por eso la CGR no demandaría como empleadora, sino como tercero con «legitimidad activa extraordinaria» (Ley n.º 27785, artículo 22, incisos d y novena disposición final); (2) no existiría norma expresa ni precedente judicial que le otorgue competencia a algún juez para conocer literalmente «procesos de indemnización de daños y perjuicios derivados de informes de control», por lo que operaría la competencia por defecto del juez civil (Código Procesal Civil, 1993, artículo 6); (3) se debería evitar la «laboralización» de la responsabilidad civil porque la jurisprudencia laboral solo otorga al empleador daños y perjuicios originados en faltas graves causales de despido (Casación n.º 3226-2019); (4) nacerían de «hechos irregulares», como peculado o malversación de fondos, por lo que la responsabilidad sería extracontractual; (5) la naturaleza «solidaria» de la pretensión rompería la competencia laboral, pues obligaría a incluir en el proceso a los locadores de servicio (Código Procesal Civil, 1993, artículo 9; Ley n.º 27785, novena disposición final; Acuerdo Plenario, 2023).

#### **4.3. Zonas grises del plenario**

Como hemos visto, el sustento del plenario se resume en cinco puntos: (1) el Estado actúa como perjudicado; (2) no existe fuente normativa de competencia especial para los informes de control; (3) la búsqueda de no laboralización de la responsabilidad civil; (4) la naturaleza extracontractual del daño; (5) la existencia de la responsabilidad solidaria.

En verdad, los espacios problemáticos aparecen desde el primer escalón. La misma CGR cuenta con su propio OCI. Por lo

que un informe de control emitido por el OCI de la CGR contra sus propios funcionarios, basado en incumplimiento de funciones laborales, se trataría de un supuesto que claramente llevaría a establecer que correspondería a los juzgados laborales. No obstante, según la interpretación estricta del plenario se debería derivar, contradictoriamente, a los jueces civiles.

De nuestra parte, los pilares del plenario son discutibles, por las siguientes razones: (1) el Estado actúa como empleador y contratante final; (2) el derecho laboral es de naturaleza tuitiva; (3) la laboralización de la responsabilidad la proyectan las normas de control; (4) la responsabilidad civil también se plantea en la vía penal; (5) el derecho de repetición fortalece la vía laboral. A continuación, presentaremos con mayor detalle estas cinco cuestiones aquí bosquejadas.

#### **4.3.1. El Estado como empleador y contratante final**

Políticamente, el Estado busca proteger su erario en beneficio de él y por él mismo, tiene como brazo de fiscalización a la CGR y como brazo legal a la Procuraduría Pública. Desde el punto de vista laboral, el Estado es el empleador final de todos los funcionarios y los empleados públicos, sin importar la entidad pública. Asimismo, desde la óptica contractual, el Estado es el contratante final de todos los locadores de servicios que realicen función pública.

Al igual que los procuradores públicos, la CGR también representa al Estado. Aunque los OCI y los procuradores se ubiquen orgánicamente al interior de toda entidad pública, dependen funcionalmente de otra (como la CGR y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respectivamente). En el fondo, ambos órganos administrativos se encuentran dedicados a la defensa de los intereses, o más propiamente, los recursos del Estado. A consecuencia de ello, no existe la legitimidad activa «extraordinaria» sino una «ordinaria». En efecto, detrás de toda demanda de daños y perjuicios basada en

informe de control emitido por la CGR, el OCI o la SOA, aparece el Estado en su posición de empleador final.

En verdad, entender restrictivamente la relación laboral estatal y reducirla a solo la entidad auditada, desconocería la presencia del Estado como empleador final y al mismo tiempo desnaturalizaría la existencia de la CGR, que aparecería como tercero extraño. Esta tesis restrictiva volvería insostenible la figura constitucional de la CGR como brazo de control del Estado. Asimismo, tampoco sería sostenible la actuación de la Procuraduría como brazo de defensa jurídica del Estado. Además, esta noción restringida impediría la aplicación de la sanción al sujeto independientemente de la entidad en la que labore o preste servicios al momento de ser sancionado, puesto que únicamente sería viable cuando se entienda que el Estado es el empleador o contratante final (Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, artículo 15, inciso 15.4).

Por otro lado, cuando el plenario manifiesta que el Estado actuaría como perjudicado en una obra pública y no como empleador, se olvida de que no se demanda al contratista de una obra pública, sino a los funcionarios y los servidores públicos de la entidad auditada. Por lo tanto, el contrato de obra pública no es la fuente de las obligaciones. Al contrario, los contratos laborales y civiles son las fuentes de las obligaciones, mediante las cuales el Estado, como empleador o contratante final reclama como víctima a sus empleados o a sus locadores de servicios por incumplimientos laborales o contractuales, respectivamente.

Además, sostener, como lo concibe el plenario, que la indemnización se derive de las acciones de control, implicaría darle la categoría de fuente del derecho al informe de control, el cual obviamente no posee. Al mismo tiempo, el plenario soslaya la circunstancia de que la responsabilidad nace del incumplimiento de una fuente normativa contractual o legal.

#### 4.3.2. La naturaleza tuitiva del derecho laboral

En primer lugar, el derecho laboral surgió para reducir las brechas existentes entre empleado y empleador. Por cuanto, se entendía, sin dejar de tener razón, que los trabajadores son la parte débil de la relación laboral, mientras que el empleador es el componente fuerte (Boza, 2014).

A finales del siglo XVIII, la Revolución Industrial inglesa y la Revolución francesa marcaron los hitos de las reformas políticas, económicas y jurídicas. La igualdad entre las personas del derecho civil contrastaba con la realidad. El trabajador no poseía capacidad de negociación frente a los empresarios, por lo que las condiciones pactadas en los contratos eran beneficiosas para los empresarios y paupérrimas para los trabajadores. A fin de devolverle la paridad real, el derecho del trabajo se desprende del derecho civil (Neves, 2007, pp. 9-10).

Contrariamente a ello, las normas de control incrementan la disparidad entre empleado público y el Estado como empleador. De este modo, el Estado está premunido con más facultades, no solo con su facultad disciplinaria como empleador, sino también la facultad sancionadora, el *ius puniendi* y el *ius imperium*. Por ese motivo, la competencia del juez civil acentúa el poderío del Estado e incrementa la marcada desigualdad, contraria a la naturaleza protectora del derecho laboral, que busca reducir la asimetría de fuerzas.

Es inusual que el derecho laboral ceda ante las normas de control, porque incluso en un procedimiento concursal el derecho laboral (remuneraciones y de seguridad social) prima sobre los tributos del Estado (Ley n.º 27809, artículo 42). Es decir, cuando se trata de empresas privadas, priman los trabajadores sobre los recursos del Estado. En cambio, en las normas de control es al revés, prima el erario público sobre los derechos laborales. Con esta medida, se

lanza a los trabajadores estatales a una larga lucha en el proceso de conocimiento del proceso civil, en la que no tendrán como norte sus derechos preferentes laborales.

En segundo lugar, conforme a las normas de control que esbozamos arriba, los OCI cumplen el rol de «control gubernamental interno». En cambio, el «control gubernamental externo» lo realiza la CGR o la SOA. Por lo tanto, los informes de control pueden provenir tanto de la OCI, la SOA o la CGR, pero ninguno de ellos rompe la relación laboral preexistente. Aunque los tres formen parte del SNC o posteriormente se incorporen las OCI a la CGR, en nada afecta la relación laboral preexistente, porque todo informe de control se basará en el incumplimiento de las obligaciones nacidas del contrato laboral suscrito con el funcionario o servidor público. Por ese motivo, todo informe de control no quebranta la relación de dependencia entre el Estado y sus trabajadores.

En tercer término, usualmente, los funcionarios y los servidores públicos con vínculo laboral son identificados como presuntos responsables en los informes de control. Excepcionalmente, los locadores de servicios aparecen más vinculados a una responsabilidad civil que a un PAS. La razón es que, comúnmente, la Administración pública contrata a profesionales o técnicos para ser locadores de servicio en puestos profesionales o técnicos, respectivamente. No los contratan para ser directivos. En estos casos, tampoco su relación contractual se rompe por la aparición del informe de control.

En cuarto lugar, el plenario sostuvo que no habría competencia específica para conocer, literalmente, «procesos de indemnización de daños y perjuicios derivados de informes de control». No obstante, existe la competencia general para conocer la indemnización de daños y perjuicios derivados de una relación laboral. No se vulnera el principio de legalidad, por cuanto existe norma expresa (Ley n.o 29497, artículo 1).

Es claro que, en supuestos puros, como cuando se demande solo a trabajadores, a raíz de los informes de control, entonces la competencia del juzgado laboral es inequívoca. Asimismo, en el extremo que la entidad auditada demande solo a locadores de servicios sí existe una relación civil y sería viable la competencia de los jueces civiles. En los supuestos grises, como cuando se demanda a trabajadores y locadores de servicio, insistimos en que no se vulnerarían las normas al optar por la vía laboral, como se redonda más adelante, por la existencia del derecho a la repetición.

En quinto lugar, las normas procesales se aplican inmediatamente incluso al proceso en trámite. Sin embargo, se establecen excepciones para que continúe en vigor la norma anterior en los siguientes supuestos: reglas de competencia, medios impugnatorios interpuestos, actos procesales con principio de ejecución y plazos iniciados (Código Procesal Civil, 1993, segunda disposición final).

De igual modo, en el caso de que se hayan iniciado procesos de indemnización en vía laboral antes de la entrada en vigencia del acuerdo plenario, entonces se continúa hasta que concluya el proceso. El cambio de reglas debe favorecer al trabajador mas no al empleador, ello en función del principio del *in dubio pro operario*. Este principio enuncia que si una norma permite diferentes interpretaciones, se debe elegir la que sea más favorable al trabajador (Neves, 2007, p. 120).

Asimismo, en el caso de que los procesos se hayan iniciado en la vía laboral después del plenario, debería favorecerse la competencia laboral, conforme a los argumentos esgrimidos en el presente informe. El derecho laboral cumple un rol protector del trabajador y se manifiesta a través del *in dubio pro operario*. Por lo tanto, al mantener la competencia laboral se cumple con el rol protector del derecho laboral.

En el supuesto de que se haya logrado una sentencia en la vía laboral y ninguna de las partes haya alegado el plenario, entonces es

insostenible su reconducción a los juzgados civiles, porque si ninguna de las partes lo pide y lo aplica el juez sería *extra petita*. No es usual que los justiciables soliciten cambiar el juicio laboral por el fuero civil que es más dilatado. Si el demandante lo pide, iría contra sus propios actos, porque presentó demanda laboral y al variarla afectaría el principio de buena fe. Si el juzgado laboral falla a favor de los trabajadores por ausencia de culpabilidad, ello quiere decir que en todo juzgado –incluido el civil– se arribaría al mismo resultado.

Si el juez aplica el principio de *iura novit curia* y deriva a los trabajadores a juzgados civiles, sería un atentado contra los fundamentos tuitivos del derecho laboral, pues los trabajadores tendrían que asumir mayores costos procesales. Cada proceso judicial tiene costos de transacción, costos de información y costos involucrados en estos. De esta manera, iniciar un proceso laboral significa dedicar tiempo a buscar un abogado laboralista, contratar al abogado, asumir los costos y las costas del proceso, dedicar tiempo a la lectura de los documentos. Así como el costo hundido del tiempo de duración del juicio laboral.

Una vez que se deriva al juzgado civil, se incrementan los costos, porque los costos anteriores no se recuperan, sino que se acrecientan: necesidad de buscar un abogado civilista, contratarlo, asumir nuevamente los costos y las costas del proceso, dedicar tiempo a la lectura de los documentos, además de la espera de la culminación del juicio civil. Durante todo ese tiempo, no se tiene la solución a su caso, vive en un estado de incertidumbre. De esta manera, el Estado puede afrontar dichos procesos porque cuenta con una Procuraduría Pública y no tiene la obligación de afrontar los costos y las costas (Constitución Política del Perú, artículo 47).

Además, en el negado caso de que el trabajador gane el caso, no puede exigir la devolución de las costas y costos del proceso porque está exonerado del pago de tasas judiciales. Aunque existen voces que sostienen que el Estado estaría obligado a indemnizar al litigante

(Huamán, 2022, pp. 90-ss.). El trabajador puede solicitar el pago de un abogado a la entidad; sin embargo, las entidades solo pagan para un solo proceso, en este caso serían dos procesos, uno laboral y otro civil (Ley n.º 30057, artículo 35, literal l). En cambio, un locador de servicio debe asumir los costos de su propio abogado y sus propias costas y costos, en dos procesos, uno laboral donde no es competente y otro civil donde sí lo es.

#### **4.3.3. La laboralización de la responsabilidad por las normas de control**

Antes del 2011, las entidades sujetas a control esperaban la determinación de la responsabilidad administrativa para iniciar las acciones civiles o penales. La lógica era evidente, si no hay responsabilidad administrativa por incumplimiento de funciones, entonces no hay responsabilidad civil ni penal. Sin ese primer resultado no se podría caminar al proceso civil o penal, por ausencia de culpabilidad.

En cambio, a partir del 2011, la diosa Eris intervino de tres maneras en las normas de control. La primera fatalidad que creó fue la independencia teórica de las tres responsabilidades y así habilitar la puerta para demandar daños y perjuicios sin pasar por la sala de espera. Empero, en la práctica, la responsabilidad civil de los trabajadores estatales tiene como requisito necesario que se haya declarado su responsabilidad administrativa previa.

Si bien es cierto que las dos responsabilidades –la administrativa y la civil– son independientes, no significa que estén desvinculadas. Si la responsabilidad administrativa eximió de responsabilidad al demandado, entonces se neutraliza la calidad de prueba del informe de control. El valor probatorio del informe de control devendría en nulo. Por lo tanto, la exoneración de responsabilidad administrativa devuelve la inocencia al inculpado. No sería responsable civilmente,

porque no existiría el factor de atribución subjetivo: la intencionalidad o la culpabilidad.

Asimismo, según el principio de buena fe, no se puede ir contra los propios actos. En efecto, es contradictorio, si por un lado el Estado solicita indemnización y al mismo tiempo concluye que el demandado no cometió ninguna falta administrativa, entonces no podría reclamarle consecuentemente una indemnización. Como los informes de control se fundan en la culpa subjetiva, entonces sin culpa administrativa no hay responsabilidad civil. El mismo análisis se aplica en la vía penal.

La independencia de las responsabilidades civil y administrativa pareciera ser compatible con los locadores de servicios, pero no con los empleados públicos. En efecto, para conducir a proceso civil a los locadores de servicios que despliegan función pública, no se necesita la determinación previa de su responsabilidad administrativa. Aunque, como hemos visto antes, la CGR puede sancionar a un locador de servicios mediante un PAS.

Precisamente, aquí viene el segundo infortunio creado por la diosa Eris, que es la división de la responsabilidad administrativa en PAD y PAS. La facultad de sanción de la CGR a través del PAS, por culpa grave, se dio en el contexto en que existía el incentivo perverso de las entidades públicas de «hacer espíritu de cuerpo» y no demandar a sus propios funcionarios públicos. Ese «espíritu de cuerpo» funcionaba como la unión de los dioses del Olimpo en tiempos de guerra, donde pese a sus diferencias, se unían para enfrentar amenazas comunes como la de los titanes. De esta manera, la entidad auditada se encargaba de realizar un PAD a sus propios funcionarios, tanto por responsabilidad grave y leve, «extrañamente» terminaban exonerados de responsabilidad.

A partir del 2011, la CGR realiza el PAS a los trabajadores y a los locadores, respecto de imputaciones basadas en culpas graves. Si los locadores son exonerados de responsabilidad en el PAS, entonces no

son responsables ni civil ni penalmente. En cambio, si el PAS sanciona al locador (lo que podría por sí mismo desnaturalizar el contrato civil), las normas de control le otorgan —quizás sin considerar su impacto— la competencia a los jueces laborales (subespecialidad contencioso-administrativa) para conocer las impugnaciones contra las resoluciones de sanción del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas del PAS (Ley n.º 27785, artículo 59). Por lo que se refuerza la idea de una laboralización de la sanción al locador de servicios.

Como vemos, las normas de control buscan la «laboralización» de la responsabilidad civil. El locador solicitará la nulidad de la sanción de su PAS ante jueces que, según las normas laborales, no son competentes. Corre el riesgo de que le rechacen su demanda por falta de competencia porque los locadores únicamente pueden acceder a la justicia laboral por encubrimiento de la relación de trabajo (Ley n.º 29497, artículo II). Claramente, existe una confrontación normativa entre las normas laborales y las de control.

El plenario plantea no «laboralizar» la responsabilidad civil. Sin embargo, como vemos, las normas de control propugnan la laboralización. Además, no se podría laboralizar la responsabilidad civil cuando ambos jueces, el civil y el laboral, utilizan los mismos elementos para definir la responsabilidad civil. No existen normas laborales especiales sobre responsabilidad civil, sino que las extraen del Código Civil. Por ese motivo, las normas que utilizan en la vía laboral son las mismas del derecho civil. Aunque la perspectiva sea diferente, por la misma naturaleza tuitiva del derecho laboral.

La tercera adversidad creada por Eris en las normas de control es la responsabilidad por culpa leve. En el negado caso de que el locador de servicios sea demandado en la vía civil y no exista ni PAD (porque no es un trabajador) ni PAS (porque su responsabilidad no es grave) en su contra, significa que se inicia este proceso civil por responsabilidad civil basado en el factor de atribución de culpa leve.

Si aunado a ello, este servidor o funcionario público es un profesional (abogado, contador, arquitecto, ingeniero u otro), aplica para la culpa profesional. Como vimos, la culpa profesional es un tipo especial de responsabilidad donde se exonerá al profesional de la culpa leve (Espinoza, 2000, pp. 549-550).

Conforme al *Diccionario de la lengua española*, un profesional es una persona «que practica habitualmente una actividad, incluso delictiva, de la cual vive». En cambio, una definición legal de «profesional» es aquella persona que obtenga su título profesional en una universidad (Ley n.º 30220, artículos 36, 44, 45.2). Todo profesional está obligado a observar todas las reglas o principios del ejercicio o desempeño de su especialidad. El Código Civil peruano distingue entre asuntos profesionales y problemas técnicos de especial dificultad. Así, si la prestación de servicios implica la solución de asuntos profesionales o de problemas técnicos de especial dificultad, el locador de servicios no es responsable por daños y perjuicios por culpa leve, por lo que la responsabilidad del profesional se destina únicamente para los casos de dolo o culpa inexcusable (Decreto Legislativo n.º 295, artículo 1762).

Sin embargo, las normas de control establecen responsabilidad del locador de servicios profesional por culpa leve. Por consiguiente, existiría un conflicto normativo entre las normas de control y las normas civiles. De esta manera, un ingeniero civil acusado de negligencia leve en una obra pública por informe de control tendría que enfrentar un conflicto normativo porque no sería responsable civilmente, según las normas del derecho civil, pero al mismo tiempo sería responsable conforme a las normas de control.

A la par, el mismo análisis les corresponde a los funcionarios y los servidores públicos que son profesionales. Conforme a las normas civiles, si su función pública coincide con su profesión, entonces solo podrían ser responsables por dolo o culpa inexcusable (Código Civil, 1984, artículo 1762). Lo mismo sucede en el fuero laboral donde solo

son indemnizables los graves incumplimientos del trabajador causantes de despido (Casación n.º 3226-2019). No obstante, las normas de control indican que la responsabilidad civil es por hasta por culpa leve (Ley n.º 27785, novena disposición final).

Ciertamente, ni en el fuero laboral ni en el fuero civil (profesional), un empleado público sería responsable económico del daño por culpa leve. Sin embargo, en los casos antes señalados, las normas de control les atribuyen responsabilidad por culpa leve. En consecuencia, existe una confrontación entre las normas civiles, laborales y las de control en materia de responsabilidad civil por culpa leve.

Frente a esta disyuntiva o conflicto normativo, el criterio de jerarquía no sería aplicable, por cuanto ambas normas (la civil y las de control) tienen el mismo rango legal. En cambio, puede existir divergencia en cuanto a la especialidad, porque si nos enfocamos en la responsabilidad civil, la norma especial son las normas del derecho civil, pero si nos enfocamos en la naturaleza del control, la norma especial son las normas de control. Aquí existiría una ambigüedad de aplicación normativa. Ante esta ambigüedad, el derecho permite que aplique el principio de inocencia o el principio de *in dubio pro reo*. En la duda se favorece al procesado y se aplican las normas del derecho civil.

#### 4.3.4. La responsabilidad civil en la vía penal

El plenario especifica que la responsabilidad nacería de hechos extracontractuales como peculado o malversación de fondos. Aunque en realidad se trata de una responsabilidad civil a ser reclamada en la vía penal, por tratarse de delitos de peculado o malversación de fondos (Código Penal, 1991, artículos 92-93).

Obviamente, la responsabilidad extracontractual puede denominarse «cuasidelictual», como lo fue en el derecho romano. Sin embargo, en la actualidad, la responsabilidad planteada en el plenario tiene como fuente el delito cometido, por lo que el resarcimiento del daño debe darse en la vía penal, tanto para trabajadores como para locadores de servicio. Por lo tanto, los incumplimientos laborales culposos, contractuales o reglamentarios atribuidos al trabajador o al locador de servicios no suponen un delito, sino un incumplimiento de funciones. Caso contrario, de tratarse de un factor de atribución doloso podría configurar un delito penal y para este supuesto la vía laboral o civil sería inocua, por cuanto la responsabilidad penal también es idónea para solicitar la indemnización de daños y perjuicios.

#### **4.3.5. El derecho de repetición en la legitimidad pasiva**

Inicialmente, la variedad de la legitimidad pasiva fue creada por la CGR al incorporar a los locadores de servicio dentro del concepto de servidores y funcionarios públicos. De esta manera, podían ser demandados como «presuntos» responsables civiles tanto empleados públicos como locadores de servicio. Asimismo, las normas de control dispusieron que la pretensión indemnizatoria sea tratada como obligación solidaria. Según el plenario, esta solidaridad obligaba a utilizar la jurisdicción civil, puesto que los jueces laborales no tendrían competencia sobre los locadores de servicio.

El hecho indudable de que exista una variedad de la legitimidad pasiva donde aparezcan como demandados tanto trabajadores como locadores de servicios no es óbice para retirarle la competencia a los jueces laborales, puesto que puede tramitarse un proceso laboral solo a los trabajadores y después ese codeudor responsable puede repetir contra los locadores de servicio. Como resultado de estas afirmaciones, la solidaridad no quiebra la competencia del juez laboral.

Justamente, en las obligaciones solidarias, el derecho a la repetición es la acción del codeudor contra sus otros codeudores, cuando paga la deuda común y lo convierte en el nuevo acreedor de la parte restante que le corresponde a cada uno de ellos (Código Civil, 1984, artículos 1183 y siguientes).

La solidaridad no es un litisconsorcio pasivo necesario que se produce cuando la relación jurídica que se discute en juicio es indivisible entre ellos. Existe una confusión de los términos, porque la solidaridad no significa indivisibilidad. El monto compensatorio siempre es un bien divisible. Si no se puede establecer la participación de cada uno, entonces se entiende en partes iguales (Código Civil, 1984, artículos 1183 y siguientes).

Por otra parte, es necesario mencionar que la solidaridad exige responsabilidad compartida en daño ocasionado en común. Es difícil imaginar un supuesto en el que un locador y un trabajador tengan la misma responsabilidad sobre un daño. Este es el problema de los informes de control en lograr una correcta imputación de la corresponsabilidad, lo cual hace difícil una responsabilidad solidaria. Sin embargo, encontramos casos como la participación en comités de selección o de recepción de obras y similares. En estas circunstancias, los miembros asumen la responsabilidad compartida o solidaria.

Las relaciones jurídicas del locador y del trabajador son distintas, por ello mismo pueden tener un juicio separado en cada una de sus competencias. Como la responsabilidad es solidaria, entonces se puede demandar primero a sus trabajadores y luego ellos, una vez declarados responsables, pueden repetir contra los locadores de servicio que estuvieran involucrados en los informes de control. Ese es el beneficio de que la obligación sea solidaria.

## 5. CONCLUSIONES

Las normas de control fueron redactadas por Eris, la diosa de la discordia, porque en su texto al tratar de beneficiar las acciones del SNC crea más conflictos de competencia de los que podría solucionar. En el afán de abarcar las diferentes situaciones que se presentan en la práctica, las normas de control cometan una serie de discordancias jurídicas, como la indemnización en casos de culpa leve.

El informe de control no es prueba con «valor probatorio pleno o definitivo», sino una «prueba preconstituida» *in iuris tantum*, que establece una «presunción» de culpabilidad y que de ninguna manera es prueba plena. Asimismo, si un PAD o un PAS exculpa a los procesados, entonces dicha resolución anula la eficacia probatoria del informe de control.

La visión positivista del Estado ve a la CGR como tercero ajeno a la relación jurídica laboral entre el Estado y su personal, investido de «legitimidad activa extraordinaria», cuando ello es contrario a la realidad, por cuanto la CGR es parte del Estado, protege el erario del Estado y actúa contra el personal del Estado en uso de su «legitimidad activa ordinaria».

La legitimidad activa tanto de la entidad afectada como de la CGR, en el caso de la responsabilidad surgida a raíz de los informes de control, se debe a que el afectado final es el Estado. Ergo, todos y cada uno de ellos, cuando demandan representan al Estado, más aún si lo hace el procurador público que defiende los intereses del Estado.

Aplicar ciegamente el acuerdo plenario generará más conflictos de los que puede resolver. Ninguno de los fundamentos del plenario dados para sostener su decisión es justificativo para sustentar la competencia de los jueces civiles en materia de demandas de indemnización por daños y perjuicios derivados de informes de control.

Sería recomendable aplicar el acuerdo plenario solo para los casos donde la legitimidad pasiva esté integrada totalmente por locadores

de servicios. En todos los demás casos debería aplicarse legalmente la jurisdicción laboral por los motivos expuestos en el presente informe: (1) la CGR, las OCI y las entidades auditadas forman parte del Estado, que es el empleador perjudicado final del daño causado; (2) no deben olvidarse los derechos laborales de los trabajadores del Estado, aun cuando se trate de normas de control, por lo que la vía laboral es competente aún en presencia de locadores de servicio, gracias al derecho de repetición que aparece en las obligaciones solidarias.

## 6. REFERENCIAS

- Alpa, G. (2014). Apuntes sobre el daño contractual. *Ius et Veritas*, 24(48), 16-34.
- Boza, G. (2014). Surgimiento, evolución y consolidación del derecho del trabajo. *Themis. Revista de Derecho*, (65), 13-26.
- Campos, H. A. (2013). El ámbito dual del juicio de resarcibilidad en el ordenamiento jurídico peruano. La negación de la antijuridicidad como categoría normativa en el análisis de responsabilidad civil y la natural afirmación de la resarcibilidad de los «actos lícitos dañinos» en el Código Civil peruano. *Derecho & Sociedad*, (40), 257-272.
- Cicerón, M. T. (2005). *Disputaciones tusculanas* (A. Medina González, trad.) Gredos.
- Cobián, E. G. (2013). Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional. *Derecho PUCP*, (71), 443-475.
- De Trazegnies, F. (1999). *La responsabilidad extracontractual* (6.<sup>a</sup> ed., vol. 4). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- Espinoza, J. (2000). La responsabilidad civil y administrativa de los profesionales. *Derecho PUCP*, (53), 549-582.
- Espinoza, J. (2002). *Derecho de la responsabilidad civil*. Gaceta Jurídica.
- Espinoza, J. (2014). Las perspectivas de modernización del derecho de las obligaciones: el estado de la cuestión en la experiencia jurídica peruana. *Ius et Veritas*, 24(48), 106-128.
- Fernández, G. F. (2019). *Introducción a la responsabilidad civil. Lecciones universitarias*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Hoblit, G. (director). (1996). *Primal Fear* [Película]. Paramount Pictures.
- Holmes, O. W. (1881). *The Common Law* (50.<sup>a</sup> ed.). Little, Brown and Company.
- Huamán, L. (2022). El Estado como sujeto obligado al pago de los costos procesales en los procesos laborales y contencioso-administrativos laborales: un espacio de quiebre y de afianzamiento de las prerrogativas administrativas. *Revista de Derecho Procesal del Trabajo*, 5(5), 69-115.
- Lee, S. y Ditko, S. (1962). *Amazing Fantasy* (vol. 15). Marvel Comics.
- Martín, R. (2011). El concepto de entidad pública en el ordenamiento jurídico peruano y su incidencia en el régimen de organización de la administración pública. *Derecho & Sociedad*, (36), 103-119.
- Mayhuire, S. A. (2019). *El informe de control como prueba preconstituida: ¿conflicto con el debido procedimiento?* [Trabajo académico para optar por el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú].

- Miranda, G. (2004). Instituciones y perspectivas del derecho laboral público. *Derecho & Sociedad*, (23), 61-75.
- Morón, J. C. (2013). *Control gubernamental y responsabilidad de funcionarios públicos. Comentarios, legislación y jurisprudencia*. Gaceta Jurídica.
- Mosset, J. (2004). La relación de causalidad en la responsabilidad extracontractual. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1(1), 357-380.
- Neves, J. (2007). *Introducción al derecho laboral* (2.<sup>a</sup> ed.). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Priori, G. (2004). La competencia en el proceso civil peruano. *Derecho & Sociedad*, (22), 38-52.
- Puntriano, C. (2011). Los efectos de la subcontratación en las relaciones laborales. Análisis de la responsabilidad solidaria como mecanismo de tutela. *Derecho & Sociedad*, (37), 151-165.
- Siegel, J. y Shuster, J. (1938). *Action Comics* (vol. 1). DC Comics.
- Tamayo, J. (1999). *De la responsabilidad civil* (tt. I-IV). Témis.
- Vecchio, G. (1968). El Estado y los problemas de la vida moderna. *Derecho PUCP*, (26), 60-67.
- Weber, M. (1946). Politics as a vocation. En H. H. Gerth y C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (pp. 77-128). Oxford University Press.

## Fuentes normativas y jurisprudenciales

Acuerdo Plenario n.º 2-2007/CJ-116 (2007). Valor probatorio de la pericia no ratificada. Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias (16 de noviembre de 2007).

Casación n.º 3226-2019-Tacna (2023). Corte Suprema de Justicia de la República (31 de agosto de 2023).

Constitución Política del Perú. *Diario Oficial El Peruano* (29 de diciembre de 1993).

Decreto Legislativo n.º 276. Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. *Diario Oficial El Peruano* (24 de marzo de 1984).

Decreto Legislativo n.º 295. Código Civil. *Diario Oficial El Peruano* (25 de julio de 1984).

Decreto Legislativo n.º 635. Código Penal. *Diario Oficial El Peruano* (8 de abril de 1991).

Decreto Legislativo n.º 728. Dictan Ley de Fomento del Empleo. *Diario Oficial El Peruano* (12 de noviembre de 1991).

Decreto Legislativo n.º 957 Código Procesal Penal. *Diario Oficial El Peruano* (29 de julio de 2004).

Decreto Legislativo n.º 1057. Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. *Diario Oficial El Peruano* (28 de junio de 2008).

Decreto Supremo n.º 23-2011-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 29622, denominado Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control. *Diario Oficial El Peruano* (18 de marzo de 2011).

Expediente n.º 10-2003-PI/TC (2003). Tribunal Constitucional (3 de enero de 2003).

Expediente n.º 1004-2005-Huancavelica (2005). Corte Suprema de Justicia de la República (3 de junio de 2005).

Expediente n.º 20-2015-PI/TC (2018). Tribunal Constitucional (25 de abril de 2018).

Expediente n.º 26-2021-PI/TC (2024). Tribunal Constitucional (24 de julio de 2024).

Ley n.º 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano* (11 de abril de 2001).

Ley n.º 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. *Diario Oficial El Peruano* (23 de julio de 2002).

Ley n.º 27809. Ley General del Sistema Concursal. *Diario Oficial El Peruano* (8 de agosto de 2002).

Ley n.º 28716. Ley del Control Interno de las Entidades del Estado. *Diario Oficial El Peruano* (18 de abril de 2006).

Ley n.º 29497. Nueva Ley Procesal del Trabajo. *Diario Oficial El Peruano* (15 de enero de 2010).

Ley n.º 29622. Ley que modifica la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. *Diario Oficial El Peruano* (7 de diciembre de 2010).

Ley n.º 30057. Ley del Servicio Civil. *Diario Oficial El Peruano* (4 de julio de 2013).

Ley n.º 30220. Ley Universitaria. *Diario Oficial El Peruano* (9 de julio de 2014).

Ley n.º 30514. Ley que incorpora el literal j) al artículo 9 de la Ley 26872, Ley de conciliación, modificada por la Ley 29876, mediante el cual se establece que no resulta exigible la conciliación extrajudicial a las acciones legales indemnizatorias ejercidas por la contraloría general de la república. *Diario Oficial El Peruano* (10 de noviembre de 2016).

Ley n.º 30742. Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. *Diario Oficial El Peruano* (28 de marzo de 2018).

Ley n.º 31288. Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. *Diario Oficial El Peruano* (20 de julio de 2021).

Ley n.º 31419. Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción. *Diario Oficial El Peruano* (15 de febrero de 2022).

Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil (2023). Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República (26 y 27 de octubre de 2023).

Resolución de Contraloría n.º 355-2018-CG. Aprueban Plan de Implementación de la Incorporación y Transferencias de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República. Contraloría General de la República (25 de junio de 2018).

Resolución de Contraloría n.º 520-2018-CG. Aprueban Directiva para la implementación de la incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República. Contraloría General de la República (15 de noviembre de 2018).

Resolución de Contraloría n.º 146-2019-CG. Directiva «Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado». Contraloría General de la República (17 de mayo de 2019).

Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG. Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. Contraloría General de la República (19 de agosto de 2021).

Resolución de Contraloría n.º 349-2023-CG. Aprueban la Directiva n.o 012-2023-CG/GMPL Incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República. Contraloría General de la República (30 de septiembre de 2023).

Resolución de Contraloría n.º 213-2024-CG. Aprueban el inicio del proceso de incorporación a la Contraloría General de la República de Órganos de Control Institucional de dos entidades priorizadas. Contraloría General de la República (22 de abril de 2024).

Recurso de Nulidad n.º 1703-2004-Sullana (2005). Corte Suprema de Justicia de la República (1 de marzo de 2005).

Recurso de Nulidad n.o 1408-2007-Lima Norte (2007). Corte Suprema de Justicia de la República (18 de octubre de 2007).

**Financiamiento**

Autofinanciado.

**Conflicto de intereses**

El autor declara no tener conflicto de intereses.

**Contribución de autoría**

Recojo o adquisición, análisis o interpretación de datos para el artículo; redacción y revisión del artículo; aprobación final de la versión que se publicará.

**Biografía del autor**

Miguel Ángel Bolaños Rodríguez es abogado por la Universidad Nacional de San Agustín (Arequipa, Perú) y magíster en Derecho con mención en Derecho Civil, con estudios de doctorado en Derecho, ambos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú). Cuenta con más de veinte años de experiencia profesional tanto en el ámbito privado como en el público. Asimismo, posee experiencia en consultoría legal, docencia universitaria, investigación jurídica y defensa judicial. Es autor de artículos jurídicos y colaborador en obras jurídicas.

**Correspondencia**

[mbolanos@pucp.pe](mailto:mbolanos@pucp.pe)