

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**Control gubernamental para detectar y prevenir la corrupción en la
contratación de personal fantasma en las municipalidades**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

Jairo Abel Ramirez More

ASESOR

Yuri Diaz Jaime

<https://orcid.org/0000-0003-3583-0189>

Chiclayo, 2022

**Control gubernamental para detectar y prevenir la corrupción en la
contratación de personal fantasma en las municipalidades**

PRESENTADA POR
Jairo Abel Ramirez More

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Percy Orlando Mogollon Pacherre
PRESIDENTE

César Martín Vines Arbulú
SECRETARIO

Yuri Diaz Jaime
VOCAL

Dedicatoria

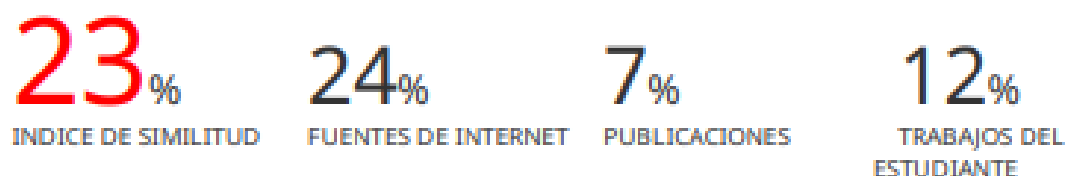
A mis padres, sin ellos mi educación escolar y profesional no hubiera sido posible, a mis hermanos que son el motor para superarme a diario, a mi familia en general por el infinito amor y apoyo incondicional en mi carrera universitaria, a mis profesores catedráticos por despertar en mí el amor hacia el Derecho y la investigación; a mis colegas de estudio que con sus buenos ejemplos contribuyeron al desarrollo de mi personalidad, así como a todas las personas e instituciones públicas que optimistas luchan contra la corrupción y no pierden las esperanzas de lograr un Perú íntegro.

Agradecimientos

A Dios, por darme el conocimiento para llevar a cabo esta investigación, a las profesoras Ana María Llanos y Erika Valdivieso López por sus asesorías metodológicas; a mis asesores temáticos el profesor Yuri Díaz Jaime y la profesora Leyla Vílchez Guivar que contribuyeron a perfilar mi investigación, estoy muy agradecido con estos catedráticos por sus ideas y observaciones realizadas que contribuyeron al desarrollo y conclusión de este artículo científico.

Control gubernamental para detectar y prevenir la corrupción en la contratación de personal fantasma en las municipalidades

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	3%
2	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	2%
3	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
4	tesis.usat.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	www.gestiopolis.com Fuente de Internet	1%
7	www.slideshare.net Fuente de Internet	1%
8	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	1%

Índice

Resumen.....	8
Abstract.....	9
1. Introducción.....	10
2. Revisión de literatura	12
2.1. Antecedentes	12
2.1.1. Internacionales	12
2.1.2. Nacionales.....	13
2.2. Bases teórico científicas	13
2.2.1. Corrupción	13
2.2.2. Municipalidades.....	17
2.2.3. Contratación de personal fantasma	17
2.2.4. Sistema Nacional de Control	19
2.2.5. Control Gubernamental	20
3. Materiales y métodos	21
4. Resultados y discusión	21
4.1. Análisis del fenómeno de la corrupción y sus causas, presentación de los casos de contratación de personal fantasma en las municipalidades y su afectación al erario público.....	21
4.1.1. El fenómeno y las causas de corrupción en Perú	22
4.1.2. Casos de corrupción en la contratación de personal fantasma en las municipalidades y su afectación al erario público.....	24
4.2. Un breve repaso de los tipos de control gubernamental y sus modalidades.....	26
4.2.1. Control Interno	28
4.2.2. Control Externo	33
4.2.2.1. Control Previo.....	34
4.2.2.2. Control Simultáneo	34
4.2.2.3. Control Posterior	40
5. Conclusiones	41
6. Recomendaciones.....	41
7. Referencias.....	42

Lista de Gráficos

1. Gráfico N° 1. Acumulado histórico de los casos de corrupción en trámite a nivel nacional en la PPEDC entre los años 2012-2021	15
---	-----------

Lista de Tablas

1. Tabla N° 1. Principales problemas del Perú	16
2. Tabla N° 2. Tipos, modalidades, competencia y normativa de control gubernamental	27
3. Tabla N° 3. Ejes y componentes del Sistema de Control Interno	30
4. Tabla N°4. Informes de control concurrente emitidos por los gobiernos locales, provinciales y regionales entre los años 2017 al 2022 en materia de contratación de personal de limpieza pública y serenazgo	36

Resumen

En la presente investigación, se planteó como objetivo principal fortalecer la aplicación de los controles internos y concurrentes para detectar y prevenir los riesgos en la contratación de personal fantasma en las municipalidades, para conseguirlo, se analizó el fenómeno y las causas de corrupción, los casos de contratación de personal fantasma en municipalidades y su afectación al erario público, asimismo, se examinó la normativa del Sistema Nacional de Control, se hizo un breve repaso por los tipos y modalidades de control gubernamental, y se verificó la publicación de informes de control concurrente entre los años 2017 al 2022 en materia de contratación de personal operario municipal. La metodología empleada fue analítica-descriptiva con un enfoque cualitativo de tipo documental, que permitió analizar los puntos de vista de cada autor, conceptos, teorías y estadísticas. Los resultados develan a la corrupción como el principal problema que dificulta el desarrollo del país, su presencia abarca todas las regiones, causando pérdidas millonarias en el erario público de las municipalidades, instituciones en las que además existe una deficiente implementación del Sistema de Control Interno; también, se advierte la escasa realización de servicios de control concurrente en la contratación de personal operario municipal; concluyéndose que el control interno se fortalece e implementa mediante el desarrollo de sus ejes y componentes, y el control concurrente, a través del aumento de metas y la obligatoria programación de estos servicios, así como la aplicación de operativos sectoriales e hitos de control específicos en los servicios de serenazgo y limpieza pública.

Palabras clave: corrupción, contratación, control gubernamental

Abstract

In the present investigation, the main objective was to strengthen the application of internal and concurrent controls to detect and prevent risks in the hiring of ghost personnel in the municipalities, to achieve this, the phenomenon and the causes of corruption were analyzed, the cases contracting of ghost personnel in municipalities and their impact on the public treasury, likewise, the regulations of the National Control System were examined, a brief review was made of the types and modalities of government control, and the publication of concurrent control reports was verified. between the years 2017 to 2022 in terms of hiring municipal operating personnel. The methodology used was analytical-descriptive with a documentary-type qualitative approach, which allowed analyzing the points of view of each author, concepts, theories and statistics. The results reveal corruption as the main problem that hinders the development of the country, its presence covers all regions, causing millionaire losses in the public treasury of the municipalities, institutions in which there is also a poor implementation of the Internal Control System; Also, the scarce performance of concurrent control services in the hiring of municipal operating personnel is noted; concluding that internal control is strengthened and implemented through the development of its axes and components, and concurrent control, through the increase of goals and the mandatory programming of these services, as well as the application of sectoral operations and specific control milestones in serenazgo and public cleaning services.

Keywords: corruption, hiring, government control

1. Introducción

La corrupción ha estado presente en distintas épocas de la historia de nuestro país, así lo señala Quiroz (2013) al mencionar que en la década de los años 90 los niveles de corrupción fueron muy altos en el gobierno de Alberto Fujimori, esto debido a que la corrupción estaba generalizada en las instituciones de la Administración Pública, influenciada por militares involucrados con sujetos públicos y privados; la magnitud de la corrupción en la década mencionada solo podría compararse a la del periodo colonial.

Para Panfichi y Alvarado (2011) “la corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú” (p.14). Por ese motivo, la corrupción ha sido estudiada desde diversos ámbitos como el económico, político, judicial, ético, democrático, público, entre otros, con la finalidad de conocer sus causas, y a partir de ello, las autoridades puedan establecer la normativa y los mecanismos adecuados para prevenir, disminuir y condenar los actos de corrupción perpetrados por las autoridades, funcionarios y servidores públicos del Estado peruano.

Desde el ámbito jurídico, público-penal y administrativo la corrupción se refiere al uso abusivo o desmedido del poder que otorga un empleo público, con la finalidad de aprovecharse económicamente u obtener algún otro beneficio para provecho propio o de su entorno más cercano. Teniendo en cuenta esta definición es que se procede a presentar algunos detalles de la insidiosa problemática de corrupción en las municipalidades peruanas.

Son múltiples los casos de corrupción relacionados con la contratación de personal fantasma en gobiernos subnacionales (especialmente en los niveles provinciales y distritales) donde los encargados de llevar a cabo los procesos de contratación del personal municipal junto con las demás áreas encargadas del control y desembolso del dinero a los operarios municipales, se han coludido para causar daños económicos a la entidad para la que laboran. A continuación, se presentarán algunos casos reales para entender mejor esta realidad problemática.

Entre los casos más escandalosos de contratación fantasma a nivel nacional están: el acontecimiento sucedido en la Municipalidad Distrital de Santa Anita donde se detectó 92 trabajadores fantasma (Andina, 2019; La República, 2019; Pulso Municipal, 2019; Latina, 2019), otro caso es el de la Municipalidad Provincial del Callao que bajo la dirección del ex alcalde Juan Sotomayor se descubrieron más de 3 mil trabajadores fantasma entre trabajadores de limpieza pública (Portal Callao, 2020) y personal de seguridad ciudadana o serenazgo (Panamericana TV, 2020; Perú 21, 2020; La República, 2020), y finalmente, el caso de la Municipalidad Provincial de Moyobamba que sufrió una afectación económica de más de S/ 50 000 soles por contratación de personal fantasma (Diario Voces, 2019).

Las características en común de los casos mencionados es que ocasionan un perjuicio económico muchas veces irreparable al erario de los gobiernos subnacionales, otra similitud, es que estos actos de corrupción se cometieron por trabajadores de las áreas encargadas de contratar, controlar y de pagar a los obreros municipales, ejemplo de ellas tenemos a las gerencias de recursos humanos, subgerencias de personal, así como las mismas gerencias de serenazgo, limpieza pública y áreas de tesorería. Otras características necesarias para la configuración de la contratación de personal fantasmas son: la falsificación o uso indebido de datos personales, la incorporación de trabajadores fantasma a las planillas salariales; la falsificación y/o actualización indebida de los registros de asistencia del personal obrero, y, por último, realizar pagos en efectivo, girar cheques o realizar transferencias bancarias a “trabajadores” que no asistieron a laborar nunca.

Descrita y analizada brevemente la realidad problemática de la contratación de personal fantasma en municipalidades, desde mi perspectiva es necesario fortalecer la aplicación del control gubernamental, especialmente la aplicación de los controles internos y concurrentes que son fundamentales para el logro de metas, fines y objetivos institucionales, por ser controles preventivos, oportunos y céleres en la detección de situaciones adversas que podrían perjudicar a los objetivos y metas de las municipalidades, por ello, se ha planteado el siguiente problema de investigación: ¿Cómo fortalecer la aplicación de los controles internos y concurrentes para detectar y prevenir los riesgos en la contratación de personal fantasma en las municipalidades?

Para responder a la interrogante planteada se establece el siguiente objetivo general: fortalecer la aplicación de los controles internos y concurrentes para detectar y prevenir los riesgos en la contratación de personal fantasma en las municipalidades. Adicionalmente, para conseguir el objetivo principal se establecen los subsecuentes objetivos específicos: el primero tiene como misión analizar el fenómeno y causas de la corrupción, los casos de contratación de personal fantasma en las municipalidades y su afectación al erario público; con el segundo se pretende, examinar la normativa del Sistema Nacional de Control y explicar los tipos y modalidades de control gubernamental.

Conforme a los objetivos planteados, es conveniente precisar los temas a desarrollar en el presente artículo. Principalmente, en el apartado de Revisión de la literatura se presentan los antecedentes del tema en estudio, dividiéndolos en nacionales e internacionales; acto seguido, en las bases teórico científicas se exponen las variables de corrupción, municipalidades, contratación de personal fantasma, asimismo se presenta la conformación del Sistema Nacional de Control y el contenido del control gubernamental. Por otro lado, en la sección de Resultados y Discusión, se analizan los resultados del fenómeno y las causas de corrupción en el Perú, también se presentan los casos más significativos de corrupción en la contratación de personal fantasma en municipalidades; finalmente, se hace un breve repaso por los tipos y las modalidades del control gubernamental, y se consulta la publicación de informes de control concurrente durante los años 2017 al 2022 en materia de contratación de personal operario, prestadores de los servicio de serenazgo y limpieza pública.

Presentado todo este panorama, se plantea la siguiente hipótesis: si los Órganos de Control Institucional de las municipalidades ejecutan con más frecuencia el control gubernamental en su modalidad de control concurrente, podrán comprobar si las personas contratadas asisten o no a laborar, realizándose así un seguimiento en el lugar donde el personal desempeña sus actividades, cerciorándose además que las municipalidades cuenten con registros de asistencia laboral inalterables e infalsificables; por otro lado, la Contraloría General de la República debería apostar por una fiscalización ex ante (antes del suceso) y no ex post (después del hecho), pues es mejor prevenir el fraude o acto de corrupción que sancionarlo al darse la afectación.

La importancia de llevar a cabo este artículo científico es porque se busca develar el insidioso mundo de la corrupción en Perú, mostrando la realidad que hoy enfrentan los gobiernos subnacionales en relación a la corrupción en la contratación del personal fantasma municipal, actos que afectan la institucionalidad de las municipalidades peruanas, quitándoles credibilidad y haciéndolas poco confiables en sus actividades; asimismo, se pretende resaltar la importancia del control gubernamental en la lucha contra la corrupción y el logro de los objetivos institucionales, buscando reforzar la aplicación de los controles internos y concurrentes para prevenir y detectar a tiempo los casos de corrupción en la contratación del personal fantasma en las municipalidades, y así evitar los perjuicios económicos millonarios al erario público, que afectan directamente a todos los peruanos.

2. Revisión de literatura

A continuación, en los siguientes párrafos se desarrollará el marco teórico-conceptual de la investigación con el propósito de presentar los antecedentes internacionales y nacionales que preceden al tema en estudio; de la misma manera, se pretende dar a conocer las bases teórico-científicas como conceptos, teorías, procedimientos, métodos u otros saberes científicos que describen y explican desde diversas perspectivas nuestro objeto de investigación.

2.1. Antecedentes

2.1.1. Internacionales

Previamente, es importante hacer referencia a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante INTOSAI por sus siglas en inglés), esta organización a nivel mundial ha contribuido con sus congresos internacionales al cambio de ideas, opiniones y experiencias sobre la auditoría gubernamental entre las diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS), pues en sus congresos se discuten temas relacionados a lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de las EFS y del control interno, el establecimiento de normas de ética y auditoría, así como de principios básicos y generales de fiscalización. A continuación veamos los informes y acuerdos relacionados con el tema de estudio que nos sirven de antecedentes a nivel internacional.

Como antecedente mundial de fiscalización tenemos la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización” del año 1977 emitido por la INTOSAI (1998), en dicho documento se plasman los postulados básicos doctrinarios del control financiero para la orientación de las actividades de las EFS, esta declaración aporta definiciones referentes a la finalidad del control y sus tipos: control previo y posterior, interno y externo, control formal y de realizaciones, asimismo, resalta la independencia de las entidades fiscalizadoras y la base constitucional de su competencia en materia de control gubernamental.

Así también, en el informe del doceavo seminario titulado “El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión”, realizado por las Naciones Unidas y la INTOSAI (1996), se desarrollaron temas vinculados con los planeamientos básicos para la prevención, detección y lucha contra la corrupción en la administración pública, el rol fundamental de las EFS en la búsqueda de una gestión presupuestaria económica y eficaz; obteniéndose como resultado que la corrupción avanza debido a la ausencia de mecanismos de control interno y externo eficaces, a la vez, se afirma que uno de los sectores más propensos a la corrupción y mala gestión es la contratación de personal, afirmándose que la corrupción siempre existirá, por ello, es necesario fortalecer las defensas frente al fraude, apuntando a una gestión transparente y eficaz, a través de la cooperación internacional entre EFS, la implementación de equipos tecnológicos modernos y una constante capacitación de los funcionarios públicos.

Por otro lado, el “Informe de Resultados del XXIII INCOSAI” (Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) celebrado en Rusia el año 2019, es muy interesante porque resalta lo fundamental que es la tecnología en la optimización de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la importancia de la Big Data en el uso y almacenamiento eficiente de datos, permitiendo a las entidades contar con instrumentos tecnológicos que les ayude a desempeñar mejor sus funciones de control, siendo necesario también que las EFS trabajen acorde a los avances tecnológicos para afrontar a la sofisticada corrupción.

2.1.2. Nacionales

En nuestro país como antecedente en materia de corrupción se tiene la tesis de Ugaz (2018) titulada “Gran corrupción y derechos humanos”, donde el autor hace alusión a una nueva forma de concebir a la corrupción, esta es la denominada “gran corrupción”, y haciendo una comparación de esta con la corrupción tradicional, el autor concluye que la gran corrupción se diferencia de la tradicional porque involucra a la sociedad en general, debido a que la magnitud de los actos de corrupción afectan a los grupos más vulnerables y pobres de nuestro entorno, limitándolos en el acceso a servicios básicos de calidad y el goce de derechos fundamentales. De esta manera, el autor nos explica que los principales actores de la gran corrupción solo pueden ser personas con poder político o económico, pues tienen capacidad de decisión y a cargo grandes cantidades de recursos que si no se administran correctamente pueden causar perjuicios directamente a los sectores más pobres.

Asimismo, para combatir los actos de corrupción es fundamental que las instituciones públicas cuenten con una buena administración, así Chipana (2018) en su trabajo titulado “Buena Administración en el marco del control gubernamental” presenta el reconocimiento constitucional y la importancia que cumple el principio de buena administración en relación al control gubernamental, resaltando la participación de la Contraloría General en su labor cooperativa con las instituciones públicas en el logro sus objetivos.

Por otra parte, se ha resaltado lo valioso que es el control interno en la lucha contra la corrupción, así lo señala Salazar (2014) en su trabajo de tesis denominado “El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de gerencia pública de hoy”; en dicha tesis se destaca la importancia de implementar el sistema de control interno debido a que contribuye al cumplimiento de los objetivos y fines de las instituciones públicas, fomentando el adecuado empleo de los recursos públicos, la transparencia en la rendición de cuentas y el control posterior.

Otra investigación alusiva al control interno es la tesis de Condezo & Cristóbal (2018) denominada “El control interno como instrumento de gestión y su contribución para combatir la corrupción en los gobiernos locales de la provincia de Pasco periodo 2018”, donde se evidencia que la mayoría de gobiernos locales de Pasco si bien habían elaborado un pronóstico previo del Sistema de Control Interno, tenían grandes limitaciones económicas para llevar a cabo su implementación, se resaltaba además, que la antigüedad de las normas no permitía ajustarse a la modernidad, lo que era una dificultad al enfrentar los nuevos desafíos y problemas.

2.2. Bases teórico científicas

Ahora bien, para una mejor contextualización y comprensión de esta investigación, es oportuno presentar los conceptos y datos más relevantes que se utilizarán a lo largo de este artículo.

2.2.1. Corrupción

La corrupción es un suceso que tiene un alcance transnacional, calificándola como un fenómeno maligno presente en la totalidad de países, sus efectos son perjudiciales especialmente en los países en vías de desarrollo, esto debido a que los recursos públicos son desviados a consecuencia de los actos de corrupción, generándose desigualdades e injusticias, convirtiéndose este fenómeno en un obstáculo para mitigar la pobreza. También, la corrupción

es considerada una plaga insidiosa que corroe los cimientos de una sociedad, afecta gravemente la democracia y el Estado constitucional de derecho, así todo esto se ve reflejado en las pésimas condiciones de algunos servicios públicos que atentan contra el goce de derechos fundamentales, situación que no permite a los ciudadanos disfrutar de una vida de calidad, contrario a ello, se fortalece el crimen organizado (Naciones Unidas, 2004).

Desde otra perspectiva, Ugaz (2018) se refiere a la corrupción como un fenómeno inherente a los seres humanos, un mal que ha preocupado al mundo desde sus orígenes, que puede paralizar el desarrollo económico y político, causando una pésima e ineficiente distribución de la riqueza, afectando en particular a los sectores más vulnerables o pobres de la sociedad.

Ramón Ruffner de Vega (2014) menciona que “el fenómeno de la corrupción está directamente vinculado con la idea de ética pública” (p.61), que es la disciplina encargada de estudiar el perfil, comportamiento y formación de aquellas personas que desempeñan cargos públicos y que por la función que ejercen se les confieren deberes de especial cumplimiento por su vinculación con la Administración Pública.

La Real Academia de la Lengua Española involucra a las organizaciones públicas al referirse a la corrupción y la describe como la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (R.A.E, s/f, definición 4).

La corrupción a su vez es calificada “como un abuso de poder para obtener un beneficio personal a costa del bien común” (Ugaz, 2018, p.2), en este sentido, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018) (en adelante PPEDC) afirma que la corrupción concebida como el abuso del poder público en provecho propio, se ha vuelto en una práctica común en la Administración Pública de nuestro país que daña las estructuras del Estado, socavando los simientes éticos y morales de la función pública, atentando directamente contra el patrimonio estatal y la vida de todos los peruanos; esto se refleja cuando el dinero destinado para la contratación de bienes y servicios, así como la construcción de colegios, hospitales u otras instituciones públicas, es mal utilizado o es apropiado por los actores de la corrupción, impidiéndoles a los ciudadanos el acceso a servicios básicos de calidad y el disfrute de sus derechos fundamentales.

Reforzando lo afirmado por la PPEDC, Transparencia Internacional (2020) en su 26vo Índice de Percepción de la Corrupción 2020 (donde participaron 180 países) ubica al Perú con 38 puntos de 100 posibles en el puesto 94 de su ranking, igualando en puntaje con Brasil, Sri Lanka, Surinam, Serbia, Tanzania, Etiopía y Kazajistán, asimismo, se resalta que desde el 2012 el Perú se encuentra estancado en la mitad de dicho índice de percepción sin mostrar alguna mejora, lo que significa que nuestro país lleva años afrontando serios problemas de corrupción a nivel nacional sin poder disminuir los indicios de aquella, contrario a ello, los casos van en aumento como veremos a continuación.

La PPEDC también ha publicado dos Informes de Gestión interesantes en relación a los casos de corrupción ingresados a su institución. En el primer informe correspondiente a los meses de enero a diciembre del 2018, se advierte el ingreso de 9 mil 388 casos nuevos de corrupción, lo que deja para el 2018 un acumulado histórico de carga procesal de 40 mil 759 casos, donde Lima era el departamento con más casos en trámite con un total de 7, 553 (18.53%), siguiéndole Ancash con 4, 636 casos (11.37%) y Cusco con 2, 381 casos (5.84%), siendo al año 2018 los tres departamentos con más casos de corrupción en todo el Perú (PPEDC, 2018).

A diferencia del año 2018, en el Informe de Gestión del año 2019 se advierte el ingreso a la PPEDC un total de 11 mil 694 casos nuevos de corrupción a nivel nacional, llegándose a un acumulado histórico de carga procesal de 43 mil 688 casos, donde nuevamente los departamentos de Lima con un total de 9,129 casos y Ancash con 4,757 casos, encabezan la lista de los departamentos con más casos de corrupción a nivel nacional (PPEDC, 2019).

Para el año 2020 según la PPEDC (2021) la carga procesal ascendió a 48 mil 777 casos y para el año 2021 aumentó su carga a 52 mil 913 casos, donde Lima (con 10, 881 casos) y Anchas (con 5, 381 casos) iban a seguir liderando el ranking de los departamentos con más casos de corrupción en trámite; veamos a continuación el acumulado histórico de carga procesal de los casos de corrupción a partir del año 2012 al 2021.

Gráfico N° 1

Acumulado histórico de los casos de corrupción en trámite a nivel nacional en la PPEDC entre los años 2012-2021



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2021)

A su vez, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2020) ha presentado el Informe Técnico N° 2 correspondiente al semestre de octubre-2019 a marzo-2020, y valiéndose de las estadísticas proporcionadas por la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, revela que la población peruana considera a la corrupción como el principal problema del país, encabezando la lista con un (60, 6%) siendo la mayor preocupación ciudadana; le sigue la delincuencia con un porcentaje de (41,8%); también se hace presente el problema de la pobreza con un (17,8%); siguiéndole la falta de seguridad ciudadana con un (16,2%), asimismo, se resalta a la falta de empleo con un (12,3%) y la mala calidad de la educación estatal con un (10,6%).

En la siguiente tabla veamos de forma detallada los porcentajes que representan los principales problemas del Perú según la percepción de la ciudadanía.

Tabla N° 1.
Principales problemas del Perú

Semestre: Octubre 2018 - Marzo 2019 / Octubre 2019 - Marzo 2020
(Porcentaje)

En su opinión, actualmente, ¿Cuáles son los principales problemas del país?

Prioridad del Problema	Semestre Móvil		Variación (puntos porcentuales)
	Oct18-Mar19	Oct19-Mar20	
Corrupción	64,5	60,6	-3,9
Delincuencia	39,2	41,8	2,6
Pobreza	20,3	17,8	-2,5
Falta de seguridad ciudadana	13,9	16,2	2,3
Falta de empleo	12,3	12,3	0,0
Mala calidad de la educación estatal	9,0	10,6	1,6
Falta de credibilidad y transparencia del gobierno	7,6	7,4	-0,2
Violencia en los hogares	8,7	7,1	-1,6
Falta de cobertura / mala atención en salud pública	4,7	7,0	2,3
Bajos sueldos/aumento de precios	5,4	5,1	-0,3
Falta de apoyo a la agricultura	3,8	3,5	-0,3
Violación de derechos humanos	1,9	1,6	-0,3
Mal funcionamiento de la democracia	0,9	1,2	0,3
Falta de cobertura del sistema de seguridad social	1,1	1,1	0,0
Falta de vivienda	0,7	0,7	0,0
Ninguno	1,7	1,4	-0,3
Otro	16,4	18,9	2,4

Nota: Pregunta con alternativas de respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) – Informe Técnico N° 2 - mayo 2020

Por otro lado, desde la óptica de las EFS como instituciones defensoras de la correcta gestión pública y la rendición de cuentas, en el marco de la lucha contra la corrupción y la mala gestión han percibo a la corrupción como un comportamiento perseguido por el derecho penal, un modo de ejercer malas influencias (ilegítimas, ilegales e ilícitas), debido a que los funcionarios públicos pueden ser inducidos a cometer fraudes, malversaciones de fondos, falsificaciones de documentos, abusos de autoridad, favoritismos en la contratación de personal, entre otros delitos.

Ahora, respecto a las causas de corrupción que afronta nuestro país Panfichi & Alvarado (2011) mencionan que éstas son múltiples y específicas en determinadas áreas y entidades, señalando como enorme problema la falta de liderazgo político de las autoridades encargadas de luchar contra la corrupción, también resaltan la flaqueza de las instituciones de control, la poca o ausente capacitación de funcionarios públicos, la escasa transparencia, la débil intervención ciudadana y la gran impunidad en las investigaciones contra actos de corrupción.

Determinados politólogos atribuyen como principal causa de corrupción el “déficit democrático” que existe en nuestro país, que a su vez engloba una carencia institucional de sus organismos públicos, la insuficiente o nula transparencia en la rendición de cuentas de las autoridades e instituciones encargadas de velar por la gestión pública, asimismo, la carencia de un liderazgo que resalte la ética y moral pública, y lo no menos importante, la poca participación de la sociedad civil para formar parte de los órganos de vigilancia en la lucha contra la corrupción (Daly y Navas, 2015).

Según lo presentado, se puede afirmar que la corrupción en el Perú se ha convertido en una práctica común relacionada con el uso abusivo del poder público o el incorrecto ejercicio de las funciones públicas asignadas, esto debido a que los empleados públicos no logran apartar sus intereses personales de los intereses públicos, y esto se puede comprobar estadísticamente con el aumento de casos de corrupción presentados en los últimos años; llegándose a considerar a la corrupción como un problema principal e insidioso (oculto) que afecta el desarrollo del país, a causa de la falta de transparencia, escasa ética pública, nula rendición de cuentas y la ausencia de mecanismos efectivos de control en las entidades encargadas de la gestión pública.

2.2.2. Municipalidades

Según lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) las municipalidades son “órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades”.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) en su Título Preliminar da un alcance acerca de los gobiernos locales, la autonomía que poseen, las principales actividades que deben promover y las normas a las cuales están sujetas, como veremos a continuación:

Los gobiernos locales son aquellas entidades básicas de la organización territorial del Estado, a través de ellos los vecinos pueden participar inmediatamente en los temas públicos; gozan de autonomía económica, política y administrativa según sus competencias, por otro lado, su autonomía constitucional los faculta a ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración en conformidad con el ordenamiento jurídico peruano (Artículos I y II del Título Preliminar).

Asimismo, se señala que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno promotores del desarrollo local, ostentan personería jurídica de derecho público y cuentan con la capacidad para cumplir con sus fines, por eso, se menciona que los gobiernos locales representan al vecindario y promueven una adecuada prestación de los servicios públicos (Artículo IV del Título Preliminar).

También, este nivel de gobierno promueve: el desarrollo social, el desarrollo económico fomentando y apoyando la micro y pequeña empresa, el desarrollo de capacidades y la equidad, todo ello acorde con las políticas, planes nacionales y regionales, apuntando a un desarrollo integral acorde a la justicia social y la sostenibilidad ambiental para mejorar las condiciones de vida de la población, cooperando en todo momento con los demás niveles de gobierno y observando obligatoriamente la normativa que regula las actividades y funcionamiento del sector público, las normas técnicas referentes a los servicios y bienes públicos, a los sistemas administrativos del estado u otras normas que son de obligatorio cumplimiento, siempre y cuando su aplicación esté acorde a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú (Artículos VI, VII, VIII y X del Título Preliminar).

2.2.3. Contratación de personal fantasma

Actualmente, los gobiernos subnacionales peruanos vienen siendo blanco fácil de algunos inescrupulosos empleados públicos que se valen de su cargo para aprovecharse económicamente de los recursos públicos de las municipalidades, disfrazando los actos de corrupción bajo aspectos de legalidad para no ser descubiertos, siendo una de esas modalidades la contratación de personal fantasma o como también se le ha denominado fraude a las planillas o nóminas salariales.

Lo peculiar de este tipo de fraude es que no tiene un amplio desarrollo en el ámbito público, pues es un problema proveniente del ámbito privado (empresarial-contable), por ello, las municipalidades más que nunca deben estar alertas ante este tipo de fraudes porque empiezan a presentarse con más frecuencia, y dada la característica secreta u oculta que tienen los actos de corrupción, estos casos son un poco difíciles de detectar, pero no imposible.

Para Confirma Sistemas (2016) un trabajador o empleado fantasma es aquel que figura en la nómina de sueldos o *payroll* (en español sería nómina salarial o planilla de sueldos), aunque en la realidad no existe tal empleado laborando para una determinada empresa; sin embargo, la compañía cumple con pagarle al trabajador “fantasma”, que en la mayoría de casos estamos frente a personas que no existen físicamente, y en otros, ante personas reales que se les ha solicitado o se les ha tomado su identidad por parte del defraudador para hacerlos pasar como verdaderos trabajadores, y así luego poder crear o modificar las nóminas o planillas de sueldos así como los registros de asistencia.

Según Márquez (2018) el fraude en nómina se da cuando los defraudadores crean documentación falsa para posteriormente realizar un desembolso fraudulento, llegándose a falsificar la tarjeta de control de asistencia o alterar los registros de la nómina salarial, además, menciona que este tipo de fraude se clasifica en tres tipos: empleados fantasmas, horas de salario falsificadas y fraude en comisiones. Para el autor, se conocen como empleados fantasmas al fraude realizado mediante el procesamiento y emisión del pago de nómina a un empleado que no labora en la organización, es decir, cuando algún empleado deja de laborar en una empresa y su cese o salida no es reportada al departamento de recursos humanos, dándose la posibilidad de seguir pagando el sueldo y este a su vez pueda seguir cobrándose por parte del defraudador, por otro lado, afirma que también se puede defraudar mediante la duplicación de un nombre en la nómina o creando un nombre ficticio.

Asimismo, Cano (2011) al desarrollar en su libro el apartado referente al fraude y el sistema contable de la empresa, afirma respecto al ciclo denominado “nómina y personal” que:

Las formas más habituales de fraude en esta parte del ciclo son la inclusión de empleados “fantasma” con el fin de apropiarse de las remuneraciones correspondientes, la continuidad de pagos derivados de las obligaciones resultantes de empleados que ya no trabajan en la empresa que son desviados por el defraudador hacia una cuenta propia, y el desembolso de gastos generados por los empleados y que no correspondería que la empresa asumiera. (p.240)

Así, de una forma más organizada y secuencial Confirma Sistemas (2016) asegura que para la operación exitosa de esta modalidad defraudadora de contratación de “empleados fantasmas”, deben ocurrir las siguientes situaciones: Primero se debe realizar la incorporación del “trabajador fantasma” en la nómina salarial; en el segundo paso se deben actualizar los registros que contengan los horarios y las remuneraciones del trabajador fantasma; en un tercer momento la empresa debe realizar el depósito del pago o girar el cheque correspondiente como si hubiera laborado, para que finalmente, en un cuarto y último paso el pago realizado sea direccionado a los mismos perpetradores o en el caso que existiese más cómplices de este acto de corrupción, también sea direccionado a estos colaboradores.

Por lo descrito, considero que el problema de contratación del personal fantasma ha sido trasladado de empresas privadas hacia las instituciones públicas con la finalidad de convertirlas en lugares seguros para la comisión de estos hechos delictivos que van en contra del erario público y los fines de la Administración pública, por lo tanto, se requiere del fortalecimiento de los controles gubernamentales a fin de que se prevenga y detecte a tiempo los actos de corrupción, apuntándose en todo momento en disminuir la posibilidad de comisión de fraudes económicos por parte de los trabajadores públicos y terceros, que solo causan desconfianza e irreparables pérdidas hacia los gobiernos subnacionales.

2.2.4. Sistema Nacional de Control

Según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante Ley N° 27785) se define al sistema como “el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada”, a su vez, el mencionado artículo en su segundo párrafo indica que la actuación de este sistema comprende la totalidad de actividades y acciones relacionadas con los ámbitos administrativo, operario, presupuestal y financiero de las entidades sujetas a control, dicha actuación también comprende al personal que labora en aquellas.

El Sistema Nacional de Control (SNC) está conformado por los siguientes tres órganos de control:

- 1) La Contraloría General de la República, ente técnico rector de este sistema;
- 2) Las unidades orgánicas encargadas de la función de control gubernamental, más conocidos como Órganos de Control Institucional, y
- 3) Las sociedades de auditoría externa (artículo 13 de la Ley N° 27785).

La Contraloría General al ser el órgano rector del sistema se le ha dotado de autonomía económica, administrativa, funcional y financiera, para que así de forma independiente pueda dirigir y supervisar el correcto desempeño del control gubernamental a nivel nacional de forma descentralizada, en busca de contribuir con el logro de objetivos institucionales, fomentando en todo momento la transparencia, la rendición de cuentas, los valores éticos y el control social.

En cuanto al Órgano de Control Institucional (en adelante OCI) se le ha descrito como un órgano o unidad especializada que forma parte de la Contraloría (por ende del SNC), cuyo funcionamiento está dotado de autonomía para poder desplegar sus funciones al interior de la entidad pública a la que pertenece y sobre la que va ejercer el control gubernamental, con la misión de promover una transparente y correcta gestión de los recursos públicos y bienes del Estado (Contraloría General de la República, 2016).

Las entidades públicas que obligatoriamente deben implementar éste órgano de control son:

a) El gobierno central, sus entidades y demás órganos conformantes del Poder Ejecutivo, se incluyen también las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional junto con sus instituciones; b) Los Gobiernos Regionales y Locales, así como sus instituciones y empresas; c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo y Judicial, así como del Ministerio Público; d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público y, e) las empresas donde el Estado tenga una participación total o mayoritaria (artículos 3 y 17 de la ley N° 27785).

En cuanto a las Sociedades de Auditoría según lo estipulado en el primer párrafo del artículo 20 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (Ley N° 27785), las describe como:

Personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas por la Contraloría General, previo Concurso Público de Méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados.

2.2.5. Control Gubernamental

Previamente, es importante hacer referencia a la herramienta por la cual es posible el ejercicio del control gubernamental, esta es, la acción de control, considerada como una herramienta esencial del sistema, mediante la cual el personal técnico de cada órgano lleva a cabo la aplicación de normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, así como los actos y resultados de la gestión pública; por otro lado, estas acciones de control deben realizarse en concordancia con el Plan Nacional de Control (en adelante PNC) y según los planes aprobados por cada órgano del sistema, por eso, estos planes deben respaldarse con suficientes recursos presupuestales para ser ejecutados; finalmente, como consecuencia de haberse ejercido la acción de control se deben emitir informes que ayuden a mejorar la gestión de las entidades públicas, señalando el tipo de responsabilidades si la hubiere (artículo 10 de la Ley N° 27785).

Ahora, respecto al concepto legal de control gubernamental, lo encontramos en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (Ley N° 27785), que señala:

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

El control interno según lo establecido en el artículo 7 de la (Ley N° 27785) comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realizan de las entidades sujetas a control, con la finalidad de gestionar correcta y eficientemente los recursos, bienes y operaciones de las entidades públicas, asimismo, el titular de la entidad es el responsable de fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno; cuyo ejercicio puede ser previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultaneado es competencia exclusiva de autoridades, funcionarios y servidores públicos por ser los responsables del desarrollo de sus propias funciones que le son inherentes a su cargo, debiendo ajustar su actuación a la normativa de la entidad y de los procedimientos establecidos en reglamentos, manuales, planes u otras disposiciones internas. El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, así como por el OCI, en función al cumplimiento de la normativa, planes y programas anuales.

El control externo es considerado como el conjunto de normas, métodos, políticas y procedimientos técnicos, cuya aplicación es competencia de la Contraloría General u otro órgano del SNC con el objetivo de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado, se realiza mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior, y en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia podrá ser preventivo o simultaneo sin interferir en el control posterior (artículo 8 de la Ley N° 27785).

Los principios que orientan y guían el control gubernamental están plasmados en el artículo 9 de la Ley N° 27785, entre ellos tenemos: a) la universalidad, b) el carácter integral, c) la

autonomía funcional, d) el carácter permanente, e) el carácter técnico y especializado, f) la legalidad, g) el debido proceso de control, h) de eficiencia, eficacia y autonomía, i) de oportunidad, j) la objetividad, k) la materialidad, l) el carácter selectivo, ll) la presunción de licitud, m) el acceso a la información, n) la reserva, o) la continuidad, p) la publicidad, q) la participación ciudadana y r) la flexibilidad.

El ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional otorgadas a la Contraloría General, siendo aquella la que establezca los lineamientos, disposiciones y procedimientos correspondientes para que los órganos de control evalúen la gestión y los resultados de las entidades (artículo 14 de la Ley N° 27785).

Por lo expuesto, es de relevancia que las instituciones públicas ejerciten eficazmente el control gubernamental para cumplir sus metas y objetivos institucionales, apuntando a una correcta gestión pública, una transparente rendición de cuentas en la manipulación de fondos públicos y el correcto desempeño de las funciones de sus colaboradores.

3. Materiales y métodos

Esta investigación tendrá un enfoque cualitativo, porque tiene como propósito “examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (Hernández, 2014, p.358). Por ende, es de tipo documental o bibliográfico porque tiene en cuenta el análisis de bases teóricas y conceptuales, que a su vez profundizan en los contenidos encontrados en fuentes bibliográficas como libros, informes institucionales, normas, tesis, noticias, revistas académicas y/o científicas, entre otros tipos de publicaciones periódicas y materiales escritos; por ende, el diseño de esta investigación es bibliográfica.

En cuanto al método y técnicas, se ha optado por un método analítico con el propósito de analizar y escrudiñar las propuestas teóricas conforme a los objetivos planteados, que tienen como finalidad la descomposición del objeto de estudio en sus elementos constitutivos (corrupción, contratación de personal fantasma, SNC y control gubernamental) y en cuanto a las técnicas de fichaje se han utilizado: fichas textuales, de resumen y bibliográficas, que permiten sintetizar los fundamentos teóricos y registrar los datos de las fuentes consultadas.

Ahora, teniendo en cuenta los objetivos que persigue esta investigación, para la redacción de aquella se ha considerado el siguiente procedimiento: Se inició por la observación, descripción y redacción de la realidad problemática, acto seguido se analizó y planteo el problema de investigación, los objetivos (general y específicos), hipótesis y justificación; posteriormente, se recopiló y se seleccionó documentos relacionados al tema en estudio, realizándose a su vez una lectura analítica aplicando las técnicas de fichaje para la redacción del informe final, junto con sus respectivas conclusiones y recomendaciones.

4. Resultados y discusión

4.1. Análisis del fenómeno de la corrupción y sus causas, presentación de los casos de contratación de personal fantasma en las municipalidades y su afectación al erario público

En este apartado se pretende analizar la problemática número uno que actualmente afecta a nuestro país: la corrupción; dándose a conocer sus principales causas, los casos más escandalosos de contratación de personal fantasma en las municipalidades y la afectación económica que causan.

4.1.1. El fenómeno y las causas de corrupción en Perú

Recapitulando lo presentado párrafos arriba y tomando en consideración el 26° Índice de Percepción de la Corrupción 2020, se puede afirmar que el Perú a nivel mundial ocupa un puesto desalentador en dicho Índice, incluso estamos a la par con Brasil si de corrupción se trata, además, considerando los últimos casos de corrupción en Sudamérica, a mi parecer los funcionarios públicos de Perú y Brasil han cometido actos de corrupción muy perjudiciales para la Administración pública, ejemplo de ello tenemos los casos Lava Jato y Odebrecht que develan una gran red de lavado de activos, el financiamiento indebido de campañas políticas y sobornos millonarios hacia los funcionarios públicos con la finalidad de otorgarse la buena pro a determinadas empresas constructoras en contratos de obras e ingeniería petrolera.

Así también, se resaltan los Informes de Gestión emitidos por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) en su labor de defensa jurídica del Estado durante los años 2018, 2019 y 2021, informes que nos demuestran estadísticamente que año a año aumentan los casos de corrupción en el Perú, asimismo, las encuestas sobre corrupción realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) tomando en cuenta la percepción de la ciudadanía en su Informe Técnico N° 2 (semestre de octubre-2019 a marzo-2020) nos revelan que la población peruana considera a la corrupción como el principal problema que afecta a nuestro país, seguido por la delincuencia y la pobreza, de esta manera, queda demostrado estadísticamente que el fenómeno de corrupción en el Perú tiene una presencia peligrosa y sistemática en las instituciones públicas.

Por otro lado, se evidencia una estrecha relación entre la corrupción y la ética pública, por ser esta última una disciplina que se encarga de establecer las guías, normas, principios o directrices basadas en criterios de justicia para regular el actuar de las personas en los espacios sociales, específicamente en la esfera pública, por eso, su importancia gira en torno a la observancia y aplicación obligatoria de valores y principios acordes a las normas éticas y el ordenamiento jurídico vigente por parte de los encargados de ejercer la función pública, para el logro de las metas y objetivos institucionales, buscándose además, el íntegro desarrollo de los servidores públicos al interiorizar la vocación de servir a los demás, dejando de lado aquellos intereses particulares que perjudican al bien común, por lo mencionado, se debe poner más énfasis en la concientización y capacitación de empleados públicos en temas de ética pública, transparencia, integridad y rendición de cuentas, para enfrentar a la corrupción y a la inconducta funcional.

Ahora, en cuanto a las causas de corrupción se señalaba que a nivel internacional las Entidades Fiscalizadoras Superiores han trabajado coordinadamente para detectarlas, y a través de sus experiencias compartidas en sus congresos internacionales se ha llegado a indicar que sus principales causas son producto de: la escasa integridad de los trabajadores públicos; la poca transparencia en la administración del erario público; la ausencia de programas educativos que fomenten e inculquen el cumplimiento de las normas jurídicas y una cultura de servicio al país sin intereses personales de por medio; la falta de control y fiscalización; incorrectos procedimientos de adquisición de bienes y de selección del personal administrativo; la ausencia de eficaces sistemas de control y auditorías que traen consigo laxos e insuficientes controles internos y externos que impiden una transparente rendición de cuentas.

Habiéndose descrito y analizado las diversas causas de corrupción, considero que las más relacionadas o acordes a la realidad peruana son: la cultura de la corrupción, los problemas de gobernabilidad, la falta de un eficiente y eficaz sistema de control interno, la escasa ética pública y la ausencia de control ciudadano, a continuación, se hará una crítica de aquellas.

En cuanto a la cultura de la corrupción, actualmente ya no se puede afirmar que los ciudadanos son ajenos a las prácticas corruptas de instituciones públicas, esto porque los mismos ciudadanos peruanos han identificado a la corrupción como el principal problema que enfrenta el país, a partir de ello, debido a la gran expansión y la considerable cantidad de casos de corrupción a nivel nacional es que las personas tienen cierta tolerancia o aceptación de la corrupción, volviéndose una cultura, un modo de vida, una práctica normal, ya que los actos de los corruptos no escandalizan (más en el ámbito municipal), es normal pagar un dinero extra para agilizar los trámites administrativos, y peor aún, hacer popular la frase: “roba, pero hace obras”.

La gobernabilidad puede ser concebida como la capacidad que tiene el gobierno de dar respuesta de manera eficaz a las demandas sociales, esto mediante de la implementación y la ejecución de políticas públicas que permitan enfrentar los principales problemas sociales, económicos, ambientales y políticos, mediante la cooperación, coordinación y colaboración entre las instituciones públicas.

Según lo mencionado en el párrafo anterior, es evidente que nuestro país enfrenta serios problemas de gobernabilidad, esto porque las instituciones públicas muchas veces no pueden satisfacer las demandas sociales, ni lograr sus objetivos, debido a la ausencia de coordinación interinstitucional, especialmente con las entidades encargadas de luchar contra la corrupción; otro aspecto que no aporta en nada a la gobernabilidad peruana es la eterna rivalidad y obstruccionismo entre el poder ejecutivo y legislativo, quienes en vez de trabajar coordinadamente buscan demostrar su predominancia, presentándose un déficit democrático, inestabilidad política y económica, así como la desconfianza de la población peruana hacia las entidades estatales, que muchas veces protegen a los corruptos y fomentan la impunidad de sus actos, un claro ejemplo de muchos es el caso “Los Cuellos Blancos del Callao”.

En relación a la falta de un eficiente y eficaz sistema de control interno, la considero como una de las causas que más contribuye al avance de la corrupción y la más influyente para llevar a cabo esta investigación, pues como más adelante se verá, los controles aplicados por los órganos del SNC muchas veces tienen un carácter *ex post*, es decir, intervienen después de haberse causado el perjuicio que es irreparable, y a esto se le suma los laxos e inexistentes controles internos de muchas instituciones que dificultan más tarde la realización de un buen control posterior, aunque en los últimos años la Contraloría está optando por una reforma de control donde se fomenta la ampliación y aplicación de controles simultáneos en su modalidad de control concurrente para el oportuno descubrimiento y prevención de los actos de corrupción.

La falta de ética pública, también la concibo como una de las causas que más contribuyen a la expansión de la corrupción, pues la carencia de valores y principios éticos-morales de algunas autoridades políticas y trabajadores públicos, evidencia que poco les interesa su desarrollo íntegro, tanto en el ámbito personal como profesional, lo que los lleva actuar conforme a sus intereses personales, olvidando por completo la observancia de las normas y de los principios del Derecho Administrativo, en especial, del principio de buena administración y el principio de interés público.

A todo ello se le suma el escaso o ausente control ciudadano (control social), que muchas veces no se lleva a cabo más por desconocimiento que por interés, en razón a que la mayoría de instituciones públicas no les conviene o poco les importa difundir, informar o instruir a los ciudadanos de las facultades que la ley prevé para una participación ciudadana activa, en temor a que sean controlados desmedidamente o que sus actos de corrupción sean descubiertos.

Hasta lo aquí expuesto, se puede afirmar con seguridad que la corrupción tiene presencia en la totalidad de los países, aunque en algunos se manifiesta con más intensidad que otros como

es caso de nuestro país, representando así una amenaza para las bases normativas-estatales, la democracia, el orden estatal, la ética, las finanzas públicas y el desarrollo sostenible, debido a que obstaculiza la lucha contra la pobreza, dando cabida a desigualdades, el crimen organizado, injusticias y violaciones sistemáticas de derechos fundamentales. Por todo ello, se concuerda con Transparencia Internacional y se afirma que el estado peruano enfrenta una corrupción estructural acompañada de impunidad, inestabilidad política y un descontento social que se refleja en el rechazo a cuatro presidentes en menos de cinco años, finalmente, como si fuera poco a todo esto se le suma la crisis económica y la emergencia sanitaria producto de la COVID-19.

4.1.2. Casos de corrupción en la contratación de personal fantasma en las municipalidades y su afectación al erario público

Ahora, respecto a los casos de corrupción a nivel subnacional, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) al mes de mayo de 2018 presentaba que de un total de 37 mil, 675 casos por corrupción a nivel nacional, una cantidad de 4 mil, 225 casos correspondían a investigaciones contra autoridades pertenecientes a los gobiernos regionales y municipales, estos casos a la vez involucraban a 2 mil, 59 autoridades y ex autoridades pertenecientes a las veinticuatro regiones del país y a la Provincial Constitucional del Callao, quienes al abusar de sus funciones incurrieron en la comisión de delitos contra la administración pública en su condición de gobernadores y alcaldes.

Como se presentaba en el apartado de corrupción, el año 2018 terminó con un total de 40 mil, 759 casos de corrupción a nivel nacional, de entre los cuales, el principal delito en el que se incurrió fue el peculado, mediante el cual los funcionarios o servidores públicos se apropian o utilizan, para sí o para otro, los caudales (dinero y bienes) o efectos (documentos de crédito emitidos por entidades bancarias o comerciales) cuya percepción, administración o custodia se le confió en razón de su cargo; siguiendo al peculado se encuentra el delito de colusión, en el que el funcionario o servidor público interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo en cualquier etapa de un proceso de adquisición o contratación pública de bienes, servicios, obras, concesiones u otras operaciones a cargo del Estado, concierta con terceros para solo defraudar, o en su forma agravada, defraudar patrimonialmente a las entidades y organismos del Estado; en tercer lugar, se posiciona el delito de negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, y sucesivamente, los delitos de malversación, cohecho, concusión, entre otros.

Podemos evidenciar que la corrupción y la conducta funcional está presente en todas las regiones del país, especialmente en los gobiernos subnacionales, producto de ello, en el año 2019 se ha causado un perjuicio económico subnacional de aproximadamente más de 9 mil 626 millones de soles (Schack, Pérez & Portugal, 2020).

Analizada la realidad problemática de la corrupción en base a los casos a nivel nacional y subnacional citados, ahora corresponde presentar específicamente los casos de corrupción relacionados con las contrataciones de personal fantasma en las municipalidades, para así conocer cuáles son los métodos utilizados por los funcionarios corruptos para burlar los controles realizados por sus superiores o por el Órgano de Control Institucional.

Municipalidad Distrital de Santa Anita

El caso por el cual conocí la denominación y problemática de “trabajadores fantasmas” fue por un reportaje del programa dominical Punto Final cuya conductora es Mónica Delta; en dicho

reportaje se presentaban acusaciones hacia dos ex trabajadoras de la Subgerencia de Personal de la Municipalidad de Santa Anita, estos hechos ocurrieron durante el periodo de gobierno de la señora Leonor Chumbimune Cajahuaringa.

El denunciante de tal hecho de corrupción fue el actual alcalde de la municipalidad de Santa Anita el señor José Luis Nole Palomino, quien señaló que las ex trabajadoras involucradas durante los años 2016 a 2018 han ocasionado un perjuicio económico a la mencionada entidad de aproximadamente S/ 1, 000 000. 00 (un millón de soles) por haberse incluido a noventa y dos (92) empleados “fantasma” que figuraban como trabajadores de limpieza pública y barrido de calles. Aquellas ex trabajadoras aprovechándose del cargo que desempeñaban eran quienes contrataban al personal municipal, pues tenían a cargo el ingreso y cese de aquellos, por ende, daban el visto bueno en la asistencia de los empleados fantasma como si hubieran asistido a laborar, para su cometido utilizaron datos personales de algunos conocidos, donde hubo quienes cayeron en los ofrecimientos de las trabajadoras, otras personas simplemente no tenían conocimiento de tales hechos, lo que indicaba que sus datos personales habían sido utilizados indebidamente.

Además, ellas no cobraban el dinero directamente, sino que abrieron cuentas bancarias a nombre de la municipalidad para que terceros realicen los cobros; otra modalidad para apropiarse del dinero era mediante la entrega de cheques por la ex gerencia de Desarrollo Social y Tesorería, que a pedido del procurador público municipal Iván Espinoza solicitó que tal gerencia sea también investigada.

Municipalidad Provincial del Callao

Similar a lo arriba presentado, está el caso de trabajadores fantasma en la Municipalidad Provincial del Callao suscitado durante el periodo del exalcalde Juan Sotomayor, el mismo que ha sido acusado como cabecilla de una organización criminal y sentenciado por diversos delitos, entre ellos, por el caso relacionado con la Empresa de Servicio Municipal de Limpieza Pública del Callao S.A que dejó un perjuicio económico de S/. 9, 000 000.00 (nueve millones de soles).

En dicha entidad se habría pagado aproximadamente a 46 supuestas personas que desempeñaban el servicio de seguridad ciudadana (serenazgo), donde intervinieron funcionarios públicos pertenecientes a la ex gerencia general de seguridad ciudadana y/o de serenazgo, quienes se habían encargado de elaborar planillas falsas, además, el personal contratado no aparecía en los reportes del trabajo diario, ni en la programación mensual, por lo que se afirma no se llevó a cabo un control físico del servicio prestado por los supuestos serenos, todo lo señalado en virtud de lo establecido en el Informe N° 027- 2019-2-0379-SCE (Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad) realizado por la el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial del Callao.

También mediante un Dictamen Pericial Grafotécnico realizado a 25 agentes de seguridad sobre sus firmas, se obtuvo que algunas de ellas no eran auténticas, llegándose a comprobar que las planillas fueron alteradas en cuanto a horarios, fechas, información personal y firmas de los supuestos serenos (en algunos casos familiares de los defraudadores), lo mencionado se refuerza aún más con las declaraciones de algunas personas involucradas que de manera sorpresiva descubrieron que sus datos se utilizaron sin consulta previa. Esta modalidad delictual según el informe de control mencionado ha causado un perjuicio económico de aproximadamente S/ 403 511. 00 (cuatrocientos tres mil quinientos once soles) a la Municipalidad Provincial de Callao.

Presentados estos dos casos reales se puede afirmar que en ambos se cumplen con las cuatro situaciones antes mencionadas para la realización exitosa de esta modalidad defraudadora, veamos a continuación la estrecha relación entre los casos y los requisitos para su configuración.

Entonces tenemos que en la municipalidad provincial del Callao y en la municipalidad distrital de Santa Anita como primer paso se ***incluyeron trabajadores fantasmas a sus nóminas salariales***, acción en la que intervinieron aquellas personas encargadas de la contratación del personal municipal, quienes recurriendo a familiares y a otros conocidos, les ofrecieron como incentivo un pago mensual sin asistir a laborar, a cambio de brindar sus datos personales y posteriormente cobrar el dinero como supuestos empleados. Cabe resaltar que hay personas quienes sí estuvieron de acuerdo en realizar tales acciones, otras simplemente se negaron y aun así fueron incluidas, estando ante el uso indebido de información personal sin consentimiento, afectando el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Como segundo paso se debió ***mantener actualizados los registros de asistencia laboral***, esto incluyó alterar o falsificar las fechas, horarios y firmas de las personas que supuestamente prestaban el servicio a la municipalidad, y una vez más, intervinieron personas encargadas del control de los registros, siendo de suma importancia ésta actualización porque además era el sustento para luego realizar los pagos a los empleados fantasma.

Presentados los registros de asistencia modificados ante el área responsable de realizar el pago de remuneraciones se procedía a ***girar los cheques o realizar pagos en las cuentas de los trabajadores fantasmas***, cuentas que fueron también habilitadas en nombre de las municipalidades, sin aparentar ningún acto de irregularidad.

Como último paso el dinero girado o depositado debía ser cobrado por las personas designadas a hacerlo, entonces quien realizaba el cobro se quedaba con su parte y ***el resto de dinero iba ser direccionado a los principales defraudadores***; aunque no todo era perfecto para los defraudadores principales, pues algunas personas cobraban el dinero y se quedaban con la totalidad, no cumpliendo con el turbio acuerdo.

La crítica que realizo de los casos mencionados es que han sido descubiertos una vez ocasionado el perjuicio económico, y por lo tanto, no se pudieron detectar a tiempo estos hechos irregulares, he aquí el motivo de ésta investigación, pues al parecer los controles internos previos, simultáneos y posteriores realizados por parte de las autoridades, funcionarios, servidores y supervisores de los funcionarios ejecutores están fallando, pues no son los adecuados o simplemente no se realizan en su oportunidad, porque es sorprendente como se puede pagar a tantas personas que no llegan a laborar ningún día, evidentemente esto amerita una organización muy sólida entre autoridades, funcionarios y servidores corruptos. Por otro lado, lo mismo sucede con la labor de los Órganos de Control Institucional, que al parecer solo cumplen las metas asignadas y no programan nuevos servicios de control acorde a los riesgos que se puedan presentar durante la gestión.

4.2. Un breve repaso de los tipos de control gubernamental y sus modalidades

Como se afirmaba, el control gubernamental puede ser interno y externo, su desarrollo constituye un proceso integral y permanente, aunque es evidente que cada funcionario, servidor público u órgano de control ejercen limitadamente sus funciones según la normativa, tipo y modalidad de control gubernamental, tal y como veremos a continuación en la siguiente tabla.

Tabla N° 2

Tipos, modalidades, competencia y normativa de control gubernamental

		TIPO DE CONTROL	MODALIDAD DE CONTROL	COMPETENCIA	NORMATIVA
C	O	Previo	-	Autoridades Funcionarios y Servidores como responsabilidad propia de sus funciones	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (Ley N° 27785)
		Simultáneo	-	Autoridades Funcionarios y Servidores como responsabilidad propia de sus funciones	Ley de Control Interno de las entidades del Estado. (Ley N° 28716) Normas de Control Interno (Res. de Contraloría N° 320-2006-CG)
		Posterior	-	Órgano de Control Institucional Responsable superior de los funcionarios y servidores públicos ejecutores	Normas Generales de Control Gubernamental (Res. De Contraloría N° 295-2021-CG)
C	O	Previo	Prestaciones Adicionales de obra (PAO) y de Supervisión de Obra	Contraloría General de la República	Directivas N° 018 y N° 019-2020-CG/NORM (Res. De Contraloría N° 387-2020-CG)
			Contrataciones directas con carácter de secreto militar u orden interno		Directiva N° 010- 2021-CG/SIE (Res. De Contraloría N° 236-2021-CG)
			Proyectos de inversión con componentes de Infraestructura: Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI)		Res. De Contraloría N° 014-2022-CG
			Operaciones que comprometen el crédito o la capacidad financiera del Estado: Endeudamiento Público.		Directiva N° 012- 2016-CG/GPORD (Res. De Contraloría N° 148-2016-CG) y modificatorias
		Simultáneo	Control Concurrente	Contraloría General de la República	Directiva N° 013- 2022-CG/NORM (Res. De Contraloría N° 218-2022-CG)
			Visita de Control	Órganos de Control Institucional	Directiva N° 008- 2022-CG/NORM (Res. De Contraloría N° 103-2022-CG)
			Orientación de Oficio	Sociedades de Auditoría(Excepcional)	
		Posterior	Auditoría Financiera	Contraloría General de la República	Directiva N° 004- 2022-CG/VCSCG(R.N°31-2022-CG)
			Auditoría de Desempeño		Directiva N° 002- 2022-CG/VCSCG (R.N°02-2022-CG)
			Auditoría de Cumplimiento	Órganos de Control Institucional	Directiva N° 001- 2022-CG/NORM(R.N°01-2022-CG)
			Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad	Sociedades de Auditoría	Directiva N° 007- 2021-CG/NORM (Res. De Contraloría N° 134-2021-CG)
			Acción de Oficio Posterior		Directiva N° 002- 2020-CG/NORM (R.N°89-2020-CG)

Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y Normas Generales de Control Gubernamental

Creación: Propia

Ahora bien, teniendo en cuenta que el control gubernamental cumple un papel muy significativo en la búsqueda de una transparente y correcta administración pública; y estando entre las entidades sujetas a control los gobiernos Regionales y Locales, es importante resaltar la estrecha relación entre el control gubernamental y el principio de buena administración en la búsqueda de un óptimo manejo de recursos, fondos y bienes públicos.

La buena administración puede ser entendida desde una doble perspectiva, es decir, como un principio de la Administración Pública y como un derecho de todos los ciudadanos.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en el Expediente N° 2235-2004 AA/TC acerca del principio de buena administración, afirmando que este se encuentra implícitamente en el artículo 39 de la Constitución Política peruana, en el cual se dispone que “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”; pero no solo se trata de servir o cumplir con las funciones encomendadas, sino de hacerlo de modo eficiente y transparente, para ello, el Estado debe brindar los medios necesarios para controlar la actuación de sus diversos funcionarios y servidores públicos.

Por lo señalado, se puede advertir que la buena administración como principio orientador de la actuación pública-administrativa tiene como propósito guiar la actuación de los empleados públicos en su objetivo de brindar servicios de calidad, respaldados en una oportuna y transparente rendición de cuentas; lo que a su vez involucra una capacitación constante por parte de los trabajadores públicos quienes deben actuar conforme a las normas éticas al ejercer sus funciones; por ello, se asegura que el principio de buena administración es producto de la aplicación de otros subprincipios tales como el de transparencia, legalidad, eficacia, rendición de cuentas, entre otros, de los cuales como podemos apreciar se encuentran relacionados con los principios del control gubernamental antes mencionados.

Así, la buena administración también es considerada como un derecho fundamental de los ciudadanos, porque les permite exigir el cumplimiento de ciertos parámetros de desempeño a los trabajadores públicos, entre ellos, actuar en todo momento con transparencia y ética pública, realizar una oportuna rendición de cuentas, entre otras actuaciones, que permiten a los ciudadanos tener una participación más activa en la gestión pública y en los asuntos de mucha importancia en su comunidad.

De esta manera, se evidencia una estrecha relación entre el principio de buena administración y el control gubernamental, por propender a una gestión pública eficiente y transparente basada en la observancia de normas, valores, principios éticos y una rendición de cuentas constante.

Presentado este punto importante, lo que concierne ahora es realizar un breve repaso por los diversos tipos y modalidades de control gubernamental con el propósito de rescatar sus virtudes y posibles defectos que presentan, y a partir del objetivo principal planteado, brindar algunas pautas, procedimientos, directrices, entre otras acciones, para fortalecer la aplicación tanto del Control Interno como del Control Concurrente, considerando que la aplicación de estos controles junto con el Control Posterior, representa un proceso integral y permanente que contribuye a fortalecer la gestión pública, la prestación de servicios públicos, la correcta y transparente utilización de los bienes y recursos públicos.

4.2.1. Control Interno

Considerando lo establecido en las normas de control interno y lo desarrollado en las bases teórico-científicas, queda claro que el control interno es un instrumento o herramienta de gestión permanente, fundamental para garantizar el cumplimiento razonable de los fines, metas y objetivos institucionales establecidos por el titular o la Alta Dirección de la entidad, además, contribuye a evitar cualquier práctica indebida o acto de corrupción, por ello, el control interno no es un fin en sí mismo, sino es un medio para lograr determinados fines y objetivos; entre ellos tenemos:

a) Promover y optimizar las operaciones de la entidad, así como garantizar la calidad de los servicios públicos; b) cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier hecho irregular o perjudicial que pueda afectarlos, c) cumplir la normativa y las operaciones de la entidad pública, d) garantizar la confiabilidad de la información; e) fomentar la práctica de valores institucionales y f) promover el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y servidores públicos (artículo 4 de la Ley de Control Interno de las entidades del Estado – Ley N° 28716).

Por la relevancia que ostenta el Sistema de Control Interno (SCI), es que debe implantarse en la totalidad de las actividades, operaciones, procesos y actos institucionales, correspondiendo su implementación al titular de la entidad, a los funcionarios de los órganos ejecutivos y directivos de la entidad, auditores, y demás personal, así, en el caso de los Gobiernos Regionales su implementación corresponde principalmente a la Gerencia Regional junto con el gobernador regional, y en los Gobiernos Locales, a la Gerencia Municipal y alcaldes.

Como se citaba en el apartado referente al control gubernamental, el control interno en sus tipos previo y simultaneado es competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de cada entidad sujeta a control, a partir de ello, las máximas autoridades administrativas (los titulares), están obligadas a vigilar el adecuado cumplimiento de las normas internas, demostrar probidad y valores éticos, así como brindar las políticas, procedimientos de gestión, planes de implementación del Control Interno para promover una cultura que contribuya a la rendición de cuentas, el buen desempeño institucional y la mejora de las prácticas de control, por lo señalado, considero que los controles internos realizados por los integrantes de los gobiernos subnacionales son una oportunidad para que ellos mismos se autoevalúen en el cumplimiento de sus propias funciones así como del logro de los objetivos trazados.

Asimismo, como ya se afirmaba son los mismos titulares de los gobiernos subnacionales los responsables de implementar el mencionado Órgano de Control Institucional, el cual debe estar situado en el mayor nivel jerárquico de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y locales, siendo los gobernadores y alcaldes los titulares encargados de cautelar la implementación del mismo, asignando los recursos suficientes y respaldando la organización interna del órgano propuesta por el jefe del Órgano de Control Institucional.

Ahora, si bien el control interno es una herramienta que ayuda al logro de objetivos institucionales y mejora la rendición de cuentas, es evidente que representa serios problemas en el avance de su implementación en las entidades del estado, lo que demuestra una ausencia de sistemas de control interno efectivos en las instituciones públicas; acto seguido conozcamos las situaciones que afectan tal implementación.

En el año 2019 se analizó el cumplimiento de la implementación del Sistema de Control Interno, obteniendo como resultado que, de un total de 3, 595 entidades del Estado solo 122 habían logrado tal objetivo, cifra que representaba el 3,39% del total de entidades, algo muy desalentador para el proceso de implementación, lo que conllevó a la derogación de la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD denominada "Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado", por contener un proceso complejo para su aplicación.

Otro factor que limita la implementación y eficacia del control interno es el aspecto económico, tal como lo mencionaba en su tesis Condezo y Cristóbal (2018) al comprobar que, a pesar de haberse hecho un diagnóstico previo de la implementación del Sistema de Control

Interno en los gobiernos locales de Pasco, se presentaban limitaciones económicas para implementarlo; aunque ante este tipo de situaciones es preferible aplicar el Costo- Beneficio, pues, invertir en una buena estructura del control interno traerá más beneficios y ayudará a evitar grandes pérdidas económicas a nivel subnacional, considerando que los riesgos siempre estarán presentes en la gestión pública.

Así, al haberse advertido estos problemas en la implementación del SNC, se emitió la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG denominada “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, donde se plasman los ejes y componentes del control interno, elementos importantes cuyo desarrollo permite llevar a cabo el proceso de implementación del Sistema de Control Interno. Para una mejor comprensión apréciese la siguiente tabla:

Tabla N° 3
Ejes y componentes del Sistema de Control Interno

EJE (Res. de Contraloría N° 320-2006-CG)	COMPONENTE (Res. de Contraloría N° 320-2006-CG)	COMPONENTE (Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado)	DEFINICIÓN (Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las entidades del Estado)
Cultura Organizacional	Ambiente de Control	Ambiente de Control	Entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa.
	Información y Comunicación	Sistemas de Información y Comunicación	A través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno
Gestión de Riesgos	Evaluación de Riesgos	Evaluación de Riesgos	Deben identificarse, analizarse y administrarse los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales
	Actividades de Control Gerencial	Actividades de Control Gerencial	Son las políticas y procedimientos de control que imparte la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal
Supervisión	Supervisión	Actividades de Prevención y Monitoreo	Acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, a fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad
		Seguimiento de Resultados	Revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas por los órganos del sistema
		Compromisos de Mejoramiento	Los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones conducentes al mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación o deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las disposiciones o recomendaciones que se formulan para la mejora u optimización de sus labores.

Fuente: Ley de Control Interno de las entidades del Estado (Ley N° 28716) y Normas de Control Interno (Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG)

Creación: Propia

De esta manera, la realidad problemática presentada demuestra que la implementación y eficacia de los controles internos puede verse afectada por diversos fraudes, actos de corrupción, irregularidades o negligencias; esto debido a que su funcionamiento depende del factor humano cuyo actuar en cualquier momento puede ser influenciado para ir en contra de sus funciones y ética profesional, a cambio de obtener cualquier tipo de beneficio personal más aún si es económico.

Por consiguiente, en observancia de las normas de control interno, las obligaciones de los titulares y funcionarios relativas a la implantación del Sistema de Control Interno (en adelante SCI), los principios gubernamentales, el principio de buena administración, así como los ejes y componentes del control interno; se presentan las siguientes pautas, acciones, procedimientos y actitudes que deben asumir y realizar obligatoriamente el personal de las municipalidades para fortalecer la aplicación del control interno en las municipalidades, y específicamente, en la contratación del personal que prestan los servicios de seguridad ciudadana (serenazgo) y limpieza pública.

- **Componente: Ambiente de Control**

En aplicación del criterio de apoyo institucional a los controles internos, los titulares, funcionarios y demás personal de las municipalidades deben asumir una actitud abierta al aprendizaje, una conducta positiva de apoyo permanente al control interno, siendo los alcaldes y gobernadores los primeros en fomentar los espacios de aprendizaje, y en dar el ejemplo a los demás al actuar con ética y liderazgo; esto puede ser posible través de la programación mensual de charlas, reuniones o conferencias (virtuales o presenciales) en temas de integridad y ética en la función pública, con la finalidad de sensibilizar y concientizar a todo el personal sobre los principios, conductas y valores contenidos en los Códigos de Ética la entidad, y así desarrollar una vocación de servicio a los demás, actuando siempre correctamente.

Debido a que la eficacia del control interno depende del factor humano, los titulares deben fortalecer los conocimientos, capacidades y habilidades de todo su personal en temas de control interno y gestión pública, pero especialmente en los encargados de la implementación del SCI y la elaboración de los planes estratégicos y operativos de la entidad; esto se puede lograr con la colaboración de los miembros del Órgano de Control Institucional (en adelante OCI), a través de capacitaciones internas trimestrales, en las cuales los directivos, funcionarios y auditores del OCI puedan aprovechar en evaluar la implementación del SCI en la entidad; asimismo, los titulares deben obligar a sus funcionarios y servidores a certificarse mensualmente por la Escuela Nacional de Control y la Escuela Nacional de Administración Pública, instituciones que ofrecen cursos gratuitos, autoinstructivos y con docentes de manera virtual, la finalidad que se persigue con estas acciones es permitir instruirse a los trabajadores públicos para promover el intercambio y valoración de ideas, propuestas y aportes que contribuyan a implementar el SCI y lograr los objetivos institucionales.

- **Componente: Información y Comunicación**

La oportuna comunicación y el flujo de información entre las diversas unidades o áreas de los gobiernos subnacionales es fundamental para la toma de decisiones y el cumplimiento de obligaciones, deberes, metas y objetivos institucionales, para tal finalidad, es necesario establecer un ambiente de confianza que facilite el intercambio de información; y en virtud del criterio de transparencia en la gestión pública, es importante que las municipalidades cuenten con archivos digitales de los documentos físicos, es decir que se almacene en formato PDF la

información relacionada con informes, planes anuales, normas, registros contables, archivos administrativos y de gestión, expedientes de contratación, entre otros documentos importantes, comunicados de forma interna y externa, para que sea de fácil acceso y difusión entre los diversos niveles jerárquicos y al público en general, de esta manera, se crea un mecanismo que evita alteraciones en la información, pues los archivos en PDF tienen la opción de bloquear su edición, así también, se promueve una cultura de cero papel al no reproducirse copias físicas, facilitando el acceso y rápida difusión de la información a través de correos electrónicos o carpetas de trabajo compartidas, de esta manera se resguarda la información de cualquier pérdida o extravío de los documentos físicos.

- **Componente: Evaluación de Riesgos**

El riesgo se define como la probabilidad que ocurra algún evento o incidente adverso que afecte la consecución de objetivos institucionales, así, la administración del riesgo consiste en un proceso de planeamiento, identificación, análisis, respuesta y monitoreo de los riesgos de la entidad; esta labor se realizó párrafos arriba al identificar de forma general que la contratación de personal siempre es propensa a fraudes y actos de corrupción, y especialmente, en la contratación de obreros municipales prestadores del servicio de serenazgo y limpieza pública, así se identificaron situaciones adversas en los siguientes procedimientos:

- Incorporación del personal fantasma en las planillas de sueldos a través de procesos ficticios de contratación de personal, utilizando datos personales indebidamente.
- Falsificación o actualización indebida de los registros de asistencia y de planillas de sueldos.
- Pago de sueldos en efectivo, sin realizar depósitos en cuentas bancarias individuales.

- **Componente: Actividades de Control Gerencial**

Las actividades de control gerencial comprenden las políticas y procedimientos establecidos por el titular para dar una satisfactoria respuesta a los riesgos identificados, ahora bien, tomando de referencia las situaciones adversas antes mencionadas se plantean las siguientes políticas y procedimientos con la finalidad de evitar y reducir los actos de corrupción en la contratación de personal fantasma en municipalidades:

- Incorporación del personal fantasma en las planillas de sueldos.

Para empezar, es necesario que el titular identifique el área responsable de incorporar a los trabajadores en las planillas de sueldos, en este caso estaríamos hablando de la Unidad de Recursos Humanos con las respectivas Gerencias de Serenazgo y/o de Limpieza Pública, a partir de ese primer paso, el titular debe requerir la información del expediente de contratación del supuesto personal contratado, para verificar el perfil del puesto, el comité a cargo de su selección, así como la documentación que fue presentada para acceder al concurso público, de esta manera, el titular puede agendar una entrevista personal o masiva (virtualmente) con los supuestos trabajadores contratados, lo que permitirá conocerlos personalmente y comprobar si efectivamente la información presentaba es real y pertenece a la persona contratada, con el propósito de descartar cualquier falsificación de documentos y suplantación de identidades.

- Actualización indebida de los registros de asistencia y de salarios.

Nuevamente, es importante identificar el área a cargo de este procedimiento, siendo esta Recursos Humanos o las propias Gerencias de Serenazgo y/o de Limpieza Pública. Acto

seguido, es fundamental que el titular rechace de plano todo registro de asistencia físico (cuadernos, hojas, entre otros) que puedan ser alterados fácilmente, optándose por registros electrónicos que funcionen con tarjetas de marcación personales, lectores biométricos, un link de recursos humanos que permita registrar el ingreso y salida; caso contrario, si es muy oneroso acceder a estos medios, la colocación estratégica de una cámara en el lugar donde se registra la asistencia del personal obrero, es una herramienta que permitirá luego contrastar la información del registro con lo captado en la realidad por las cámaras de control.

- Pago de sueldos a través de depósitos en cuentas o giro de cheques.

Las áreas encargadas principalmente de este procedimiento son las áreas de Recursos Humanos, Contabilidad o Tesorería. El titular primero debe verificar si no se realizan pagos en efectivo que comprometan los recursos públicos al no llevarse un control adecuado de los mismos; luego de ello, puede ponerse en contacto con las entidades financieras solicitando informes de las cuentas creadas y los importes de los sueldos pagados, para comprobar si los pagos corresponden a una persona que realmente presta el servicio y no a una persona ficticia.

- **Componente: Supervisión**

La supervisión abarca un conjunto de actividades de autocontrol, es fundamental para evaluar la eficacia y funcionamiento del sistema de control interno, debe realizarse de forma permanente, oportuna y continua en la totalidad de procesos y operaciones de la entidad, donde los titulares, funcionarios y servidores públicos deberán apostar siempre por la prevención, asumiendo una actitud de permanente cautela de las situaciones adversas, de esta manera los alcaldes y gobernadores deben estar presentes (física o virtual) en la totalidad de procesos y operaciones de la entidad con la finalidad de contribuir con el logro de objetivos institucionales.

Asimismo, los funcionarios y servidores ejecutores deben promover la autoevaluación con la finalidad que cada área o unidad orgánica institucional mida o valore la eficacia de sus controles internos, verifique la correcta administración de recursos públicos, así como el logro de los objetivos de los gobiernos subnacionales, de esta manera, un sistema de control interno será efectivo siempre y cuando se identifique y comunique a tiempo las situaciones adversas, riesgos, errores, actos de corrupción, entre otros actos, para su inmediata remediación o perfeccionamiento por los funcionarios responsables.

Cuando no haya voluntad por parte de los funcionarios y servidores públicos de realizar la autoevaluación de sus propias funciones, y ante la complicidad de los responsables superiores, o de los mismos alcaldes o gobernadores para cometer actos de corrupción, es fundamental las evaluaciones independientes a cargo del Órgano de Control Institucional, poniendo énfasis en los controles simultáneos, especialmente en la modalidad control concurrente por ser un control célere, sincrónico, oportuno y preventivo, que se aplica a los procesos en curso, ideales para acompañar la marcha de la gestión, se dará más detalles en el apartado de control simultáneo.

4.2.2. Control Externo

El control externo es selectivo y posterior, puede realizarlo la Contraloría General, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría, este tipo de control como veíamos se realiza con la finalidad de supervisar, vigilar y verificar los actos y resultados de las entidades públicas respecto a la gestión de los bienes, recursos y demás operaciones institucionales.

4.2.2.1. Control Previo

El control externo previo es efectuado exclusivamente por la Contraloría previamente a la ejecución de alguna operación o acto de una entidad, con la finalidad de emitir un informe o resultado respecto a la materia requerida, por eso, las máximas autoridades antes de llevar cabo actividades que involucren recursos públicos, solicitan la opinión de los especialistas de Contraloría antes de formalizar o ejecutar los actos administrativos para así evitar potenciales perjuicios al erario público o incumplimiento de la normativa.

Entre las atribuciones de la CGR se encuentra la facultad de dirigir a los órganos del SNC para que lleven a cabo las acciones de control que sean necesarias, a su vez, entre otras atribuciones establecidas en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la Contraloría (Ley N° 27785) puede:

a) Emitir una opinión previa acerca de las adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras de carácter de secreto militar o de orden interno que necesitan especial atención por encontrarse exonerados de licitación, concurso público o adjudicación directa; b) otorgar una autorización previa para la ejecución y pago de los presupuestos adicionales de obra, y de las mayores prestaciones de supervisión de obra, y c) informar previamente sobre operaciones, fianzas, avales u otras garantías que otorgue el Estado inclusive en proyectos de contratos.

Por lo señalado, este tipo de control es realizado para cautelar el aspecto económico de las entidades públicas, al comprometerse la capacidad financiera de aquellas. Ahora bien, considerando las atribuciones de la Contraloría, esta puede emitir informes previos en las siguientes modalidades: 1) Asociación Pública Privada donde se puede advertir errores en los procesos, procedimientos, inobservancia de normas y acuerdos contractuales que ponen en riesgo elevados montos de inversión; 2) Adicionales de obra; mediante la cual se busca una autorización previa al pago de una Prestación Adicional de Obra (no considerada en el expediente de la obra) que supera los montos indicados por ley; en cuanto a los Adicionales de supervisión, esta modalidad se lleva a cabo cuando hay ciertas variaciones en la prestación del contrato de supervisión, por lo que se solicita una aprobación del monto adicional para la supervisión; 3) Adquisiciones con carácter secreto, militar o por razones de orden interno y 4) el Endeudamiento y Obras por Impuestos (OxI), en estas modalidades se involucra la capacidad financiera del Estado, por eso se revisa aspectos relacionados al proyecto, el contrato, la información presentada y la normativa aplicable.

4.2.2.2. Control Simultáneo

El servicio de control simultáneo tiene como principal función examinar de forma objetiva y sistemática los hitos de control o las actividades de un proceso en curso, con el objetivo de identificar y comunicar de manera oportuna a la entidad las situaciones adversas, para que se adopten acciones preventivas y correctivas que contribuyan al adecuado uso y destino de los recursos públicos. Esta modalidad de control puede ser ejercida por la CGR y los Órganos de Control Institucional, solo excepcionalmente lo realizarán las Sociedades de Autoría cuando así lo determine el ente técnico rector.

Las disposiciones generales que regulan este servicio se encuentran en la Directiva N° 013-2022-CG/NORM denominada “Servicio de Control Simultáneo”, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 218-2022-CG el 30 de mayo del año 2022, asimismo, en esta directiva se desarrollan las disposiciones específicas de las tres modalidades de control simultáneo, estas son el Control Concurrente, la Orientación de Oficio y la Visita de Control, como veremos a continuación:

1) El Control Concurrente, se realiza a modo de acompañamiento sistemático y multidisciplinario, con la finalidad de aplicar diversas técnicas y un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso o actividades que se encuentran en ejecución, comprobando de manera ordenada, continua e interconectada su cumplimiento a nivel documental y físico según la normativa vigente.

2) En la Visita de control, se aplican técnicas de inspección u observación, en la que se evalúa un único hito de control de un proceso en curso, en el lugar y momento de su ejecución.

3) La Orientación de oficio, mediante la cual se realiza una revisión documental y análisis de información vinculada a una o más actividades en proceso.

Ahora, es necesario hacer énfasis en una de las tres modalidades mencionadas, me refiero al Control Concurrente, ya que se considera un control con un enfoque preventivo interesante, que a nivel internacional se le viene dando cierto reconocimiento e importancia, mencionemos a continuación los detalles de su aplicación y algunas bondades de este control.

La aplicación de este modelo de control se da a partir del último trimestre del 2017, además, se presenta como el eje central de una estrategia de reforma del Estado y modernización del control gubernamental en nuestro país, a partir de ello, la Contraloría viene apostando por la realización de controles concurrentes, tal como se planteaba en la hipótesis de este trabajo de investigación; pues esta modalidad de control identifica las situaciones adversas en los procesos de los gobiernos subnacionales, surgiendo a su vez como una metodología alternativa a la tradicional que daba mayor importancia a los servicios de control posterior.

Esta modalidad de control permite la aplicación de métodos especiales (tanto científicos como técnicos), que obliga a conformar grupos o equipos de trabajo especializados, es decir, conformado por diversos tipos de profesionales con estudios particulares (abogados, auditores, ingenieros, contadores, etc.) generándose una inversión importante para acceder a determinados servicios profesionales con sus estudios especializados.

Es evidente que el principal objetivo del control concurrente es prevenir los actos de corrupción y la inconducta funcional, todo esto en el marco de una gestión que apunta a la obtención de resultados, contribuyéndose a una eficiente, eficaz y transparente gestión pública que permita brindar servicios públicos de calidad, accesibles a la mayoría de población, otro de los objetivos a lo que apunta, es el logro de procedimientos transparentes tanto en la contratación, como en la ejecución de obras que involucran grandes cantidades de dinero, pudiéndose alertar ciertos riesgos que vayan en contra de los objetivos y recursos de las entidades públicas.

Por otro lado, éste tipo de control ha sido aplicado masivamente durante la pandemia producto de la COVID-19, teniendo como misión custodiar el uso de los fondos públicos autorizados para hacer frente a la pandemia, de esta manera el despliegue del control se hizo efectivo en diversos procesos, entre ellos: la compra de tablets para las clases virtuales, la contratación de personal de salud y la obtención de indumentaria para el sector salud, las inversiones en infraestructura y equipo médico, adquisición de vacunas, entre otras actividades propias del estado de emergencia. En las actividades mencionadas, se evidenciaron posibles riesgos y se alertó oportunamente a las autoridades e instituciones públicas para que adopten medidas correspondientes.

Si bien, este tipo de control ha sido aplicado en las actividades mencionadas, muy escasa ha sido la emisión de informes de control concurrente en materia de contratación de personal obrero que prestan los servicios de seguridad ciudadana (serenazgo) y limpieza pública, tal afirmación se realiza en base a la consulta del “Buscador de Informes Control” emitidos por los órganos del SNC, en aplicación de los siguientes filtros: **Tipo de servicio:** Control Simultáneo; **Modalidad de servicio:** Control Concurrente; **Sector:** Municipalidades Distritales, Provinciales y Gobiernos Regionales; **Periodo de emisión del informe:** Años 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022; tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N° 4
Informes de control concurrente emitidos por los gobiernos locales, provinciales y regionales entre los años 2017 al 2022 en materia de contratación de personal de limpieza pública y serenazgo

AÑO	REGIÓN	ENTIDAD	INFORME N°	TÍTULO DE INFORME
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	Provincia Constitucional del Callao	Municipalidad Distrital de la Perla	016 – 2019-OCI/1621-SCC (Hito de Control N° 1)	Contratación del servicio de locación de 60 personas para la Sub Gerencia de Serenazgo
			017 – 2019-OCI/1621-SCC (Hito de Control N° 2)	
			019 – 2019-OCI/1621-SCC	
		Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública del Callao S.A.	004 – 2019-OCI/4650-CC	Supuestas planillas fantasmas
Provincia Constitucional del Callao	Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública del Callao S.A.	010 – 2019-OCI/4650-SCC (Hito de Control N° 1)	Contrato de Locación de Servicios de ESLIMP CALLAO S.A.	
		012 – 2019-OCI/4650-SCC (Hito de Control N° 2)		
		013 – 2019-OCI/4650-SCC (Hito de Control N° 3)		
		017 – 2019-OCI/4650-SCC		
2020	Lima	Municipalidad Metropolitana de Lima	034 – 2020-OCI/0434-SCC (Hito de Control N° 1)	C. P. N° 02-2020-MML-GA-SLC, Contratación de los Servicios de Limpieza Pública en el Distrito de Cercado de Lima, Provincia de Lima - Lima.
			037 – 2020-OCI/0434-SCC (Hito de Control N° 2)	
2021	Apurímac	Municipalidad Provincial de Cotabambas	009-2021-OCI/0351-SCC	Proceso Administrativo de Contratación, Asistencia, Elaboración de planillas y Pago del mes de marzo del personal que presta servicios de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cotabambas
			010-2021-OCI/0351-SCC	
			011-2021-OCI/0351-SCC	
			012-2021-OCI/0351-SCC	
2022	-	-	-	-

*Fuente: Buscador de Informes de Servicios de Control de la Contraloría
Creación: Propia*

Como se aprecia en el año 2017, no se realizaron controles concurrentes a los procesos de contratación de personal de seguridad ciudadana (serenazgo) y del personal de limpieza pública, a pesar de haberse emitido un total de 6 876 informes de control, de los cuales al pasar los filtros mencionados, se obtuvo como resultado que solo se habían emitido 24 informes de control

concurrente, y la mayoría estaba relacionado con la ejecución contractual de alquileres de tractores para la limpieza y descolmatación de los ríos Cañete y Huaura, a cargo del Gobierno Regional de Lima.

En el año 2018, según el velocímetro de los servicios de control se emitieron un total de 20 337 servicios, donde 18 142 pertenecen a servicios de control simultáneo. Ahora, al pasar el filtro se obtuvieron 315 registros, donde lamentablemente ninguno está relacionado a la contratación de obreros municipales, la mayoría de informes de control emitidos fueron de ejecuciones de obras relacionadas con habilitaciones de carreteras, puentes, descolmatación de ríos y canales de regadío, entre otros proyectos relacionados a la reconstrucción con cambios.

En el año 2019, según el velocímetro antes mencionado se emitieron un total de 25 139 servicios, donde 22 742 fueron servicios de control simultáneo. De la consulta al buscador de informes se obtuvo un resultado de 14 registros relacionados con el servicio de serenazgo, la mayoría sobre adquisiciones de vestuarios y vehículos, entre estos registros se revisó los informes N° 016, 017 y 019–2019-OCI/1621-SCC relacionados con la contratación de 60 personas naturales (50 de apoyo y 10 choferes) mediante locación de servicios para la gerencia de serenazgo de la Municipalidad Distrital de la Perla, en uno de los informes se identificó la situación adversa relacionada con el ámbito presupuestal al no contar con saldos presupuestales para llevar a cabo la contratación.

El mismo año se emitió el informe 004 – 2019-OCI/4650-CC relacionado con un supuesto casos de planillas fantasmas en la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal Pública del Callao S.A., en el cual no se observaría ninguna situación adversa. Otros informes (N° 010, 012, 013 y 017–2019-OCI/4650-SCC) emitidos a la misma empresa pública sobre contratación de locación de servicios de limpieza, se observaron las siguientes situaciones adversas: la gestión y el proceso de limpieza de la ciudad del Callao se realiza sin aplicación de instrumentos técnicos, planes y estrategias; las condiciones de trabajos son precarias para el personal que presta el servicio, los mismos que vienen siendo contratados bajo la modalidad de locación de servicios y se les estaría pagando en efectivo por parte de la Oficina de Tesorería, pudiéndose presentar casos de personal fantasma y uso inadecuado de los recursos públicos, lo que a futuro podría generar desnaturalizaciones de contratos, posibles demandas laborales y perjuicios económicos para la entidad.

En el año 2020, prevalecieron los controles concurrentes en la adquisición y distribución de kits de limpieza, desinfección y seguridad, así como en la descolmatación de ríos; solo se emitieron dos informes el N° 034 y 037– 2020-OCI/0434-SCC relacionados con el Concurso Público N° 02-2020-MML-GA-SLC – “Contratación de los Servicios de Limpieza Pública en el Distrito de Cercado de Lima”, en el que se advirtieron las siguientes situaciones adversas: en la fase de selección un funcionario de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental que intervenía en el proceso, había mantenido vinculación durante el año 2016 con uno de los postores, además, en el perfeccionamiento del contrato se advirtió que el representándote legal de la empresa ganadora de la buena pro, no acreditaba la facultad para tal perfeccionamiento.

Otros informes emitidos en el año 2020 se relacionan con la verificación de la prestación del servicio de limpieza pública (mas no la contratación), donde se identificó que el personal laboraba sin haberseles realizado exámenes médicos ocupacionales y sin equipos de protección y bioseguridad a pesar que la entidad los había adquirido, por otro lado, la municipalidad no realizaba el lavado de los uniformes de los operarios de limpieza pública, lo que claramente ponía en riesgo la salud e integridad de los operarios.

En el año 2021, se emitieron los informes N° 009, 010, 011 y 012-2021-OCI/0351-SCC, relacionados con el Proceso Administrativo de Contratación, Asistencia, Elaboración de planillas y Pago del mes de marzo del personal que presta servicios de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cotabambas (Apurímac), de los cuales se desprenden las siguientes situaciones adversas: el personal no cuenta con vínculo laboral pese a cumplir su jornada laboral, la división de seguridad ciudadana no estaría llevando un control adecuado del personal de serenazgo, la elaboración de planillas no estaría acorde a la normativa, y finalmente los pagos se vienen realizando en efectivo, sin abonos en cuenta lo que podría perjudicar los fondos y los objetivos de la entidad.

En lo que va del año 2022, tampoco se han emitido informes de control concurrente sobre materia de contratación de personal operario, los informes emitidos se relacionan con adquisiciones de cámaras y el uso inadecuado de unidades móviles para el servicio de serenazgo, y en el ámbito de limpieza pública, se prioriza la descolmatación de ríos y desbroce de canales.

Según lo presentado, queda demostrada la escasa emisión de informes de control concurrente durante los últimos 6 años en materia de contratación de personal operario para la prestación de los servicios de serenazgo y limpieza pública en municipalidades, pese a ser procesos con un alto riesgo a actos de corrupción e inconducta funcional. Si bien, en los años 2020 y 2021 se priorizaron los controles en el sector salud y social, en atención a la emergencia sanitaria, asistencia alimentaria, pago de bonos y el crecimiento de la inversión pública en infraestructura, es inaceptable que, de las más de 4 mil municipalidades entre provinciales, distritales y de centros poblados, solo se hayan emitido menos de 14 informes de control concurrente en materia de contratación de personal para los servicios antes mencionados.

Al menos se obtuvieron algunos resultados que evidencian la precariedad con la que se presta muchas veces el servicio de limpieza pública, lo que atenta contra la salud de los trabajadores, y por otro lado, se observa que el personal de serenazgo muchas veces es contratado por la modalidad de locación de servicios o Contratos Administrativos de Servicios, aunque la normativa vigente exige que sea bajo el ámbito privado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N° 728) que ofrece estabilidad laboral y reconoce beneficios laborales; lo afirmado se sustenta en lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), el artículo 22 de la Ley del Servicio de Serenazgo Municipal (Ley N° 31297) y el artículo único de la Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales (Ley N° 30889).

Ahora bien, según lo analizado y considerando lo dispuesto en los Lineamientos de política para el planeamiento de control gubernamental a cargo del Sistema Nacional de Control: Periodo 2022-2024, la Directiva N° 013- 2022-CG/NORM “Servicio de Control Simultaneo”, el Plan Nacional de Control 2022, y lo planteado en el objetivo general, se plantea fortalecer la aplicación del control concurrente para detectar y prevenir la corrupción del personal fantasma en municipalidades con las siguientes acciones:

La Contraloría General como ente rector del Sistema Nacional de Control, deberá modificar el Plan Nacional de Control 2022 con la finalidad de aumentar la meta anual actual (de 1 140) de servicios de control concurrente, asimismo, deberá programar el servicio mencionado a las Gerencias Regionales de Control de Amazonas, Apurímac, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali, toda vez que no les fueron asignadas metas en esta modalidad de control; ante lo señalado, se debe tener en cuenta que las

metas para el año 2022 serán consideradas también para los años 2023 y 2024 según lo establecido en el Plan Operativo Institucional Multianual 2022-2024 de la Contraloría; de esta manera, las Gerencias Regionales de Control, podrán coordinar y obligar a los Órganos de Control Institucional de las municipalidades incluir en sus Planes Anuales de Control la programación de esta modalidad de control, específicamente en los procesos de contratación de personal obrero que prestan los servicios de serenazgo y limpieza pública en municipalidades.

Por otro lado, de manera alternativa a las modificaciones que podrían realizarse por parte de la Contraloría al Plan Nacional de Control; los titulares de las municipalidades, al cumplir un rol importante dentro del logro de objetivos institucionales, deben generar un ambiente de confianza y coordinar junto con el jefe del Órgano de Control Institucional, la programación de servicios de control concurrente en el Plan Anual de Control de la entidad en los procesos de contratación de personal de serenazgo y de limpieza pública, en observancia además, de lo establecido en los Planes Anuales de Contrataciones, de esta manera, a pesar que la Contraloría no haya asignado obligatoriamente la realización este servicio, se fomente la coordinación y compromiso entre el Órgano de Control Institucional y el titular, para trabajar en pro de la cautela y prevención de los actos de corrupción.

En observancia al lineamiento de política general “Control sectorial a la prestación de Servicios Sociales” se debe poner énfasis en la realización de Operativos Sectoriales que permitan la aplicación de controles simultáneos con énfasis en la modalidad de control concurrente, especialmente en los servicios de seguridad ciudadana y limpieza pública, de esta manera a nivel nacional y regional se desplegarían controles concurrentes masivos para verificar si se presentan situaciones adversas en la contratación del personal obrero municipal.

Por parte de los Órganos de Control Institucional, al desarrollar los servicios de control concurrente en los procesos de contratación de personal de serenazgo y de limpieza pública, deben considerar lo estipulado en la Directiva de “Servicio de Control Simultaneo” (Directiva N° 013- 2022-CG/NORM) y lo exigido en los lineamientos específicos para la programación de servicios de control, de esta manera se deben priorizar los siguientes 3 hitos de control:

Hito de Control N° 1: Contratación de Personal: Objetivos Específicos: 1) Verificar si el proceso de contratación de personal que presta los servicios de serenazgo y/o de limpieza pública se viene realizando acorde a la normativa vigente, y 2) Comprobar la veracidad de los legajos personales presentados por los concursantes, para descartar cualquier tipo de falsificación o suplantación de identidad.

Hito de Control N° 2: Elaboración de Planillas de Pago y Control de Asistencia del Personal: Objetivos Específicos: 1) Comprobar si la elaboración de planillas de pago del personal que presta los servicios de serenazgo y/o de limpieza pública se realiza conforme a la normativa aplicable; 2) Examinar si las planillas de pago están debidamente actualizadas, para evitar pagos indebidos y 3) Verificar si los controles de asistencia son los adecuados, acordes a los avances tecnológicos con la finalidad de evitar alteraciones o falsificaciones de los mismos.

Hito de Control N° 3: Pago de Remuneraciones: Objetivos Específicos: 1) Verificar si el pago de remuneraciones al personal que presta los servicios de serenazgo y/o de limpieza pública se viene realizando acorde a la normativa vigente; con la finalidad de prevenir que los pagos se hagan en efectivo, apostando en todo momento por los depósitos en cuentas bancarias individuales que permiten llevar un registro de los pagos de remuneraciones.

De esta manera, el control concurrente al ser un proceso oportuno, célere, sincrónico y preventivo, permite advertir las situaciones adversas que puedan afectar el logro de fines institucionales, y si estas no son subsanas a tiempo, corresponderá realizar los controles posteriores pertinentes para identificar las responsabilidades administrativas, civiles y penales según el caso concreto.

4.2.2.3. Control Posterior

El control externo posterior tiene como producto final las auditorías; básicamente las auditorías pueden ser de tres tipos: 1) Auditoría Financiera, 2) Auditoría de Cumplimiento y 3) Auditoría de Desempeño; es preciso señalar que mediante la Resolución de Contraloría N° 198-2019-CG (ya derogada) entra en vigencia una nueva modalidad de control posterior denominada 4) “Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad” regulada actualmente por Directiva N° 007- 2021-CG/NORM y 5) la Acción de Oficio Posterior. Veamos brevemente la finalidad de cada una.

La Auditoría Financiera, consta en la realización de exámenes sobre la información del presupuesto y de los estados financieros de las entidades públicas, para luego, emitir opiniones técnicas, profesionales e independientes sobre la razonabilidad de las finanzas públicas, siendo una herramienta confiable de rendición de cuentas para custodiar el aspecto financiero.

La Auditoría de Cumplimiento, es un diagnóstico de carácter objetivo, técnico y profesional que busca determinar el grado de cumplimiento y observancia de las normas, disposiciones internas y contractuales que deben cumplir los funcionarios y servidores público, debido a que optimiza los sistemas administrativos, de gestión y de control interno, además, esta auditoría permite delimitar las responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal.

La Auditoría de Desempeño, contribuye al desenvolvimiento de una eficiente gestión pública, debido a que con ella se busca examinar la eficiencia, eficacia, económica y la calidad, tanto de la producción como de la entrega de bienes o servicios realizados por las entidades públicas, de esta manera se contribuye al logro de resultados institucionales.

El Servicio de Control Específico, consiste en la intervención oportuna y puntual, con el objetivo de verificar hechos con evidencias de presuntas irregularidades, que pueden generar posibles responsabilidades administrativas, civiles o penales, respecto a la utilización y gestión de recursos y bienes del Estado, velando por el cumplimiento de las normas legales.

La Acción de Oficio Posterior, tiene como finalidad poner en conocimiento al Titular de la entidad o a la persona responsable de la dependencia, sobre la existencia de hechos con indicios de irregularidad que afecten el correcto uso, captación y destino de los recursos y bienes del Estado, para desplegar las acciones necesarias, de igual manera este control no genera la identificación de responsabilidades.

De esta manera se termina de explicar los tipos de controles gubernamentales y sus modalidades realizadas en nuestro país, así se puede asegurar que la Contraloría como máximo ente rector del Sistema Nacional de Control viene implementando y actualizando la normativa gubernamental para enfrentar los nuevos retos de fiscalización, especialmente cuando nuestro país afronta serios problemas de gobernabilidad, corrupción e incluso deficiencias en la implementación del Sistema de Control Interno, por ello, a través de la aplicación integral de los controles gubernamentales se logrará detectar y prevenir los casos de corrupción en las contrataciones de personal fantasma en municipalidades.

5. Conclusiones

Analizado el fenómeno de la corrupción en nuestro país, se concluye que aquella aún está inmersa en la mayoría de instituciones públicas, especialmente en los gobiernos subnacionales peruanos, siendo sus principales causas: la falta de implementación del Sistema de Control Interno y la inexistente ética de los trabajadores públicos, que a consecuencia de su inconducta funcional y a través de la contratación de personal fantasma llegan a defraudar millonariamente al Estado, y por ende, a las instituciones públicas que se suponen deben custodiar dichos fondos con total transparencia, claramente este panorama dificulta el desarrollo del país.

Por otro lado, examinada la normativa del Sistema Nacional de Control, se evidencia que la Contraloría como ente rector del Sistema Nacional de Control viene implementando una serie de disposiciones que contribuyen a la reforma y modernización del control gubernamental, a través de la cual se pretende cambiar la metodología de control que se centraba en los controles posteriores (ex post), reforma que confirma la hipótesis planteada, pues es mejor realizar controles simultáneos cuando las actividades u procesos se están ejecutando y no cuando ya se ejecutaron, esto quiere decir que de entre los diversos tipos de control gubernamental explicados se debe priorizar la aplicación de controles internos y concurrentes, al ser controles preventivos.

El fortalecimiento del control interno se debe realizar a través de la observancia de sus ejes y componentes que en la medida que se desarrollen acercan a las municipalidades en la implementación del Sistema de Control Interno y al logro de sus objetivos institucionales, apostándose por la realización de charlas en ética pública e integridad, capacitaciones en control interno y gestión pública por la Escuela Nacional de Control y la Escuela Nacional de Administración Pública, la adopción de sistemas de marcación digitales que no puedan ser falsificados o alterados, así como la organización digital de sus documentos y la autoevaluación de sus funciones por parte de las autoridades, funcionarios o servidores públicos; por otro lado, el fortalecimiento del control concurrente se inicia con la ampliación de metas por parte de la Contraloría en los posteriores Planes Nacionales de Control en esa modalidad de control, asimismo, se fortalece con la realización de operativos sectoriales y la coordinación de los titulares con los jefes de los Órganos de Control Institucional para incorporar dichos servicios en el Plan Anual de Control, asimismo, al aplicarse el control concurrente se deben priorizar 3 Hitos de Control referentes a la contratación del personal, elaboración de planillas de pago y el control de asistencia del personal operario, así como el pago de remuneraciones, todo ello, con la finalidad de detectar y prevenir los actos de corrupción en la contratación de personal fantasma en las municipalidades.

6. Recomendaciones

Se recomienda a la población en general y principales actores civiles en preocuparse por el control social de sus gobiernos subnacionales, participando activamente en los asuntos públicos importantes, en especial, los que involucren una gran cantidad de recursos públicos.

Se exhorta a las autoridades, funcionarios, servidores públicos, auditores y demás personal de las entidades públicas, a seguir priorizando la implementación del Sistema de Control Interno, y además, reflexionen éticamente a fin de practicar valores y principios que mejoren su integridad personal y profesional, que los haga responsables de un servicio público desinteresado, alejados de cualquier acto de corrupción, actuando conforme a las normas éticas de la función pública y cumpliendo en todo momento con los principios gubernamentales y de buena administración.

Se recomienda a las municipalidades observar y aplicar obligatoriamente lo establecido en el artículo único de la Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales (Ley N° 30889), ley que especifica que los obreros municipales se rigen por el régimen laboral privado (D. L N° 728), texto concordante con el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) al estipular que “*los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada*”, y con el artículo 22 de la Ley del Servicio de Serenazgo Municipal (Ley N° 31297) que establece que “*los serenos municipales se sujetan al régimen previsto en el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*”, asimismo, se debe aplicar lo determinado en la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales (Ley N° 31254), con la finalidad que los obreros municipales tengan como único empleador a los gobiernos locales y se les pueda brindar los medios necesarios para la seguridad, bioseguridad y salud en el trabajo, para prevenir la peligrosidad a la que están expuestos al prestar el servicio.

7. Referencias

1. Andina. (3 de abril de 2019). “*Trabajadores fantasmas*” generan pérdidas de casi S/. 1 millón en Santa Anita. <https://andina.pe/agencia/noticia-trabajadores-fantasmas-generan-perdidas-casi-s-1-millon-santa-anita-747422.aspx>
2. Cano, D. (2011). *Contra el fraude: prevención e investigación en América Latina*. Granica.
3. Chipana, F. (2018). *Buena Administración en el marco del control gubernamental* [trabajo para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11924>
4. Condezo, E. & Cristóbal, N. (2018). *El control interno como instrumento de gestión y su contribución para combatir la corrupción en los gobiernos locales de la provincia de Pasco periodo 2018 hoy* [tesis de pregrado, Universidad Nacional Alcides Carrión]. <http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/551/1/TESIS%20CONDEZO%20%20Y%20%20%20CRISTOBAL..pdf>
5. Confirma Sistemas (28 de enero de 2016). *Empleados “fantasma” o el fraude de las nóminas*. Madrid. <https://www.confirmasistemas.es/es/contenidos/canal-estrategia/empleados-fantasma-o-el-fraude-de-las-nominas>
6. Contraloría General de la República (2019). *Buscador de Informes de Control*. https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html?utm_source=gobpee&utm_medium=otsbuscador&utm_campaign=homegobpe
7. Contraloría General de la República (2021). *Velocímetro de los Servicios de Control*. <https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/>
8. Contraloría General de la Republica. (2016). *Servicio y herramientas de control gubernamental. Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*. Departamento de Prevención contra la Corrupción. http://www.hospitalacna.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/2_CONTROL_GUBERNAMENTAL_2016.pdf
9. Contraloría General de la República. (2020). *Informe Ejecutivo de Gestión Semestral. Enero – Julio 2020*. https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/INFORME_GESTION_ENE-JUL2020.pdf
10. Contraloría General de la República. (2021). *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. Lima, Perú

11. Daly, J. y Navas, O. (2015). *Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano*: CENTRUM - Católica Graduate Business School. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/166773>
12. Diario Voces. (8 de abril de 2019). *OCI detecta pago de 50 mil soles a trabajadores fantasmas en gestión de exalcalde de Moyobamba Jiménez Salas*. <https://www.diariovoces.com.pe/130434/oci-detecta-pago-50-mil-soles-trabajadores-fantasmas-gestion-excalde-moyobamba-jimenez-salas>
13. Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGRAW-HILL, Interamericana Editores. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
14. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2020). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones – Informe Técnico N° 2 - Mayo 2020*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_mayo2020.pdf
15. INTOSAI & Naciones Unidas. (1996). *El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión* (Informe del 12° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI). Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/sp/SP_12_Symp_Seminarbericht.pdf
16. INTOSAI. (1998). *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*. http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Lima_INTOSAI.pdf
17. INTOSAI. (2019). *Informe de Resultados del XXIII INCOSAI*. Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2019_Moscow_OutC_Rep/SP_23_Moscow_OutcomeReport.pdf
18. La República. (21 de mayo de 2019). *Pagaron casi un millón de soles a 92 “trabajadores fantasmas” en Santa Anita*. <https://larepublica.pe/sociedad/1442825-santa-anita-pagaron-millon-soles-trabajadores-fantasmas-denuncia-corrupcion/>
19. La República. (3 de febrero de 2020). *Denuncian más trabajadores fantasmas en municipio del Callao*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/02/03/callao-denuncian-mas-trabajadores-fantasmas-en-municipio/>
20. Latina. (31 de marzo de 2019). *Exfuncionarias de Municipalidad de Santa Anita montaron red de trabajadores fantasma* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=2cm71MEggdU>
21. Ley N° 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf
22. Márquez, R. (2018). *Auditoría Forense*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
23. Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
24. Panamericana TV. (23 de febrero de 2020). *Municipalidad del Callao: serenos fantasmas cobraron más de 3 millones de soles en 2018*. <https://panamericana.pe/panorama/poder-judicial/287343-municipalidad-callao-serenos-fantasmas-cobraron-3-millones-soles-2018>
25. Panfichi, A. & Alvarado, M. (2011). *Corrupción y Gobernabilidad*. Ediciones Nova Print.
26. Perú 21. (3 de febrero de 2020). *Salen más casos de ‘trabajadores fantasmas’ de Juan Sotomayor*. <https://peru21.pe/politica/juan-sotomayor-salen-mas-casos-de-trabajadores-fantasmas-del-excalde-del-callao-noticia/?ref=p21r>

27. Portal Callao. (4 de febrero de 2020). *Mafia del Callao cobraba por 3.250 trabajadores fantasmas*. <https://portallao.com/2020/02/04/mafia-del-callao-cobraba-por-3-250-trabajadores-fantasmas/>
28. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>
29. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *INFORME DE GESTIÓN - Periodo enero - diciembre 2018*. <https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-DE-GESTI%C3%93N-2018-v04.pdf>
30. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2019). *Resumen Ejecutivo – INFORME DE GESTIÓN 2019 - Periodo enero - diciembre 2019*. <https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/RESUMEN-EJECUTIVO-DE-GESTION-2019-v03 .pdf>
31. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2021). *Balance de Gestión 2021*. https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/01-PPEDC-Gestion-2021_03.pdf
32. Pulso Municipal. (22 de febrero de 2019). *Alcalde de Santa Anita encontró 92 trabajadores 'fantasmas'*. <https://www.pulsomunicipal.com/pulso-municipal/alcalde-de-santa-anita-encontro-92-trabajadores-fantasmas/>
33. Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Instituto de Defensa Legal. <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/files/1499767039892xjbm50f79167uobb227ggy14i.pdf>
34. Ramón Ruffner, J. (2014). *Corrupción, ética y función pública en el Perú*. *Quipukamayoc*, Vol. 22(41), 59-73. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/10069>
35. Real Academia de la Lengua Española. (s/f). *Corrupción*. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>
36. Salazar, L. (2014). *El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de gerencia pública de hoy* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5543#:~:text=Desde%20el%20a%C3%B1o%202006%20el,los%20objetivos%20de%20la%20entidad.>
37. Shack, N. (2019). *Modelo de Control Concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del Control Gubernamental*. Lima-Perú.
38. Shack, N. (2021). *El control en los tiempos de Covid-19: Hacia una transformación del control*. Contraloría General de la República del Perú. Lima, Perú
39. Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.
40. Transparency International. (2020). *Corruption, perceptions index 2020*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/per>
41. Ugaz, J. (2018). *Gran corrupción y derechos humanos* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13363/UGAZ_S%c3%81NCHEZ GRAN CORRUPCION Y DERECHOS HUMANOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y