

Índices de designación ilegal de funcionarios en la administración pública en Perú y potestad sancionadora

Rates of illegal appointment of public officials in Peru and sanctioning powers

Henry-Mark Vilca-Apaza^{1,a}; Wilder Ignacio Velazco^{1,b} y Ányela Yésica Flores Yapuchura^{2,c}

¹Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú.

²Universidad Nacional del Callao, Callao, Perú.

^aORCID: [0000-0001-6982-7645](https://orcid.org/0000-0001-6982-7645) E-mail: hvilca@unap.edu.pe

^bORCID: [0000-0001-5548-0564](https://orcid.org/0000-0001-5548-0564) E-mail: wignacio@unap.edu.pe

^cORCID: [0000-0002-9934-4609](https://orcid.org/0000-0002-9934-4609) E-mail: ayfloresy@unac.edu.pe

Recibido: 27/02/2025

Aceptado: 29/05/2025

Sección: Artículo Original

Resumen

En el 2024, el Perú ocupó el puesto 127 de 180 países del mundo en índice de corrupción, según Transparencia Internacional, un fenómeno social que afecta la administración pública y genera inestabilidad económica. En esa línea, el objetivo del presente fue identificar los niveles de designación ilegal de cargos en la administración pública en el periodo 2019 – 2023 y proponer fundamentos para que sea incorporado como infracción en el marco de la potestad sancionadora del Estado. El estudio se desarrolló bajo el enfoque cualitativo y el diseño de teoría fundamentada. Las técnicas de acopio de datos fueron la entrevista y el análisis de contenido. La unidad de análisis fue comprendida por actos administrativos de designación y auditores de la Contraloría General de la República. Los resultados evidencian 382 casos de funcionarios de libre designación y remoción sin perfil para el cargo, siendo los requisitos con alto porcentaje de incumplimiento la experiencia laboral específica (20.70%), la capacitación especializada (19.60%) y el título profesional (18.60%). Estos actos vulneran normas y principios de la administración pública como el interés general, la legalidad, la idoneidad, la eficiencia y el correcto funcionamiento de la administración pública. Se concluye que, considerando que la ley penal se muestra benévola ante el ilícito y que un procedimiento administrativo resultaría más célere, imparcial y económico, resulta razonable que la designación ilegal sea incorporada como infracción y sanción administrativa a cargo de la Contraloría General de la República.

Palabras clave: administración pública, designación ilegal, funcionario público, legalidad, perfil, sanción administrativa, servidor público.

Abstract

In 2024, Peru ranked 127th out of 180 countries worldwide in the corruption index, according to Transparency International. This is a social phenomenon that affects public administration and generates economic instability. Along these lines, the objective of this study was to identify the levels of illegal appointments to positions in public administration during the 2019–2023 period and propose grounds for its inclusion as an infraction within the framework of the State's sanctioning authority. The study was conducted using a qualitative approach and grounded theory design. The data collection techniques were interviews and content analysis. The units of analysis included administrative acts of appointment and audits of the Comptroller General's Office. The results reveal 382 cases of freely appointed and dismissed officials without the necessary qualifications for the position. The requirements with the highest percentage of noncompliance were specific work experience (20.70%), specialized training (19.60%), and a professional degree (18.60%). These acts violate public administration norms and principles such as the general interest, legality, suitability, efficiency, and proper functioning of public administration. It is concluded that, considering that the criminal law is lenient toward the offense and that an administrative procedure would be more expeditious, impartial, and economical, it is reasonable for the illegal designation to be incorporated as an infraction and administrative sanction under the jurisdiction of the Comptroller General of the Republic.

Keywords: public administration, illegal appointment, public official, legality, profile, administrative sanction, public servant.

Cómo Citar: Vilca-Apaza, H.-M., Ignacio Velazco, W., & Flores Yapuchura, Ányela Y. (2025). Índices de designación ilegal de funcionarios en la administración pública en Perú y potestad sancionadora. *Comuni@cción: Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo*, 16(2), 185-197. <https://doi.org/10.33595/2226-1478.16.2.1336>

Introducción

Los índices de corrupción, según Transparencia Internacional, ubican al Perú como uno de los países más corruptos a nivel de América Latina (Gestión, 2019). La Defensoría del Pueblo (2023), solo en el primer trimestre del año 2023, ha registrado 5860 casos de corrupción, de estos Lima encabeza con 19.00 % (1115) junto a Ancash con 7.80 % (459). Puno, como región, alcanza el 2.90% (171) de los casos identificados. Este fenómeno social involucra a todas las escalas, desde los más altos representantes del Estado hasta la Policía Nacional del Perú (Briceño, 2015). Además de generar inestabilidad económica, con un impacto de una tasa del 49% en el crecimiento económico (Fernand y Pastás, 2022), genera ausencia de liderazgo, meritocracia y ética (Zavaleta, 2023). Uno de los actos, contrarios a la norma, que afecta la eficacia del Estado como encargado de velar por el bienestar y desarrollo del país, es la designación ilegal. Las autoridades electas, municipales o regionales, culminado el proceso electoral, emiten actos de designación de funcionarios sin observar el perfil para el cargo.

La designación no es un acto administrativo contrario a la norma. Es un tipo de desplazamiento de personal perfectamente legal al igual que otras situaciones administrativas como la reasignación, destaque, permuta, rotación, encargo, comisión de servicios, promoción, etc. Lo que la hace contraria es la inobservancia y el incumplimiento del deber de cuidado. Las autoridades electas, pese a la modificatoria del artículo 381° del Código Penal Ley N° 31676 (27 de enero de 2023), que agrava la designación indebida con una pena más severa (*“El funcionario público que nombra, designa, contrata o encarga a persona en quien no concurren los requisitos legales para un cargo público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años”*), continúan incurriendo en este delito. La Contraloría General de la República, en el 2023, en el operativo de verificación de cumplimiento de requisitos para el ejercicio de la función pública, a nivel nacional, ha identificado un total de 1584 directivos sin perfil para el cargo.

Si bien el derecho al trabajo está protegido por los artículos 2°15, y 22° al 29° de la Constitución Política del Perú y por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de DDHH, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Social Europea, el Protocolo de San Salvador, entre otros, la designación de funcionarios por confianza debe efectuarse con sujeción a ley, en

observancia de los requisitos legales implementados en cada sector. Todo servidor público, independientemente de su régimen laboral, estatus o jerarquía, tiene la obligación de respetar los requisitos para el puesto, el mismo que se revierte directamente en la idoneidad de las capacidades (aptitud técnica, legal y moral en función pública), tal como indica el artículo 4° de la Ley N° 27815, el cumplimiento de los requisitos genera confianza y credibilidad en el servicio público. Por lo expuesto, el estudio tuvo por objetivo identificar los niveles de designación ilegal de funcionarios en cargos de la administración pública en Perú en el periodo 2019–2023 y proponer los fundamentos por los que dicho acto, contrario a norma, debe incorporarse como parte de la potestad sancionadora del Estado.

Marco teórico

La administración pública y el funcionario de libre designación y remoción

El término Administración proviene del prefijo ‘Ad’, hacia, y de ‘Minister’, obediencia, es decir, ‘el que presta un servicio a otro’ (Borja, 1997), entendiéndose este último como el administrado o la sociedad en su conjunto. La administración pública es “aquella actividad que los funcionarios y servidores públicos desempeñan para que un Estado constitucional y de Derecho pueda cumplir con su rol prestacional” (Montoya, 2015, p. 36). Es un punto de engarce y conexión entre el Estado y la sociedad (Rojas, 2007). No sólo cumplen un papel de organización y normatividad de las instituciones y procedimientos de orden público, más que ello, tiene por finalidad el bien común, otorgar un servicio y respuestas idóneas a las demandas sociales (Carrasco y Arrieta, 2017). La presencia del Estado se materializa a través de las entidades de los diferentes sectores (colegio, hospital, Policía Nacional, juzgados, fiscalía, gobiernos municipales y regionales, etc.).

La calidad de servicio que brinden las diferentes entidades, importa la calidad de Estado. El estándar de buen servicio y funcionamiento de la administración se pone en riesgo incurriendo en ilícitos que afectan directamente esa conexión necesaria entre Estado y sociedad, entre fin y satisfacción. Para evitar que sean los mismos empleados de las entidades quienes pongan en riesgo la calidad del servicio público y el bien jurídico ‘correcto y regular funcionamiento de la administración pública’ o “el desempeño correcto de los deberes y funciones que los servidores, funcionarios y empleados” Meini (2008, p. 7), el mismo Estado, ha establecido medidas sancionadoras desde el ámbito

penal conocidos como delitos contra la administración pública regulados en el Título XVIII del Código Penal peruano, tanto para funcionarios como particulares.

Como se advierte, el funcionario público es un elemento muy importante dentro de la organización nacional de un país, puesto que ocupa un determinado estatus institucional y además tiene designado roles específicos que deberá cumplir. Asume responsabilidad positiva o negativa, lo primero cuando cuenta con el reconocimiento del Estado y la sociedad, y lo segundo cuando debe responder al órgano de control estatal (Rojas, 2007).

El artículo I de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, define funcionario público como cualquier *“empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado”*. El artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción lo define como: *“a. i) Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario. La normativa nacional, en el artículo 4° de la Ley N° 27815–Ley del Código de Ética de la Función Pública, precisa que es “todo funcionario o servidor... en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado. La Novena Disposición final de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785, precisa que es “todo aquel que..., mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades”*.

Véase que la definición de funcionario público varía según el ámbito del derecho. El derecho administrativo tiene una definición restrictiva o excluyente y ello puede advertirse en el artículo 40° de la Constitución Política que excluye a quienes ocupan cargos políticos o de confianza y a trabajadores de las empresas del Estado. Según el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 276–Ley de Bases de la Carrera Administrativa, se excluye a servidores contratados, a funcionarios que ocupan cargos políticos o de confianza, miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, y trabajadores de empresas del Estado. Esto sucede porque esta *“definición ha sido elaborada para cumplir los objetivos de la regulación administrativa”* (Abanto, 2001, p. 29).

La ley penal tiene un alcance conceptual más amplio del término funcionario, abarcando funcionarios y servidores distando del derecho administrativo laboral (Pariona, 2024). Para el Derecho Penal no interesa la calificación jurídica, sino la protección del correcto y adecuado ejercicio de la función pública (Olaizola, 1997); es decir, determinar quiénes pueden lesionar, por su proximidad y función, el correcto funcionamiento de la administración pública (Montoya, 2015). Así, el artículo 425° define que funcionario o servidor público es el que está comprendido en la carrera administrativa, el que desempeña un cargo político o de confianza, incluso si emana de elección popular, el que mantiene vínculo contractual con entidades o empresas del Estado, el administrador o depositario de caudales embargados o depositados por autoridad competente, miembros de las FFAA y PNP, el designado, elegido o proclamado, por autoridad competente, y el que indique la Constitución Política y la ley.

En tanto el servidor público, según artículo 3 del Reglamento de la Ley de Bases de La Carrera Administrativa es aquel ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades públicas en calidad de nombrado o contratado, con jornada legal, sujeto a retribución remunerativa permanente y derecho a estabilidad laboral indeterminada de acuerdo a ley; el funcionario público, de acuerdo al artículo 4°, es aquel ciudadano elegido o designado por confianza por autoridad competente, conforme al ordenamiento legal, para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y los organismos con autonomía. Se excluye al denominado ‘funcionario de hecho’ (Pariona, 2024).

Designación de funcionarios y requisitos de perfil para el cargo

La designación ilegal ha sido tipificada como delito de lesa majestad desde la época del imperio Romano, sancionándosele como delito de “ambitus” y posteriormente como delito de falsedad. La corriente francesa la concibe como delito de función; y la romana, como un delito de falsedad (Ponce, 2019). De estos, prima el primero en la mayoría de los Códigos Penales del sistema euro-continental. La designación es una figura administrativa adoptada por la Ley Orgánica de Municipalidades–Ley N° 27972. Según esta norma, es la acción mediante la cual se permite el ingreso a un personal, temporal y sin necesidad de concurso público, a un cargo directivo o de confianza. *“Es un acto administrativo realizado y determinado*

únicamente por la voluntad de un funcionario público, consistente en contratar a un trabajador en un cargo de confianza” (Ponce, 2019, p. 32).

El Artículo 77° del D.S. N° 005-90-PCM Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa precisa: *La designación consiste en el desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza por decisión de la autoridad competente en la misma o diferente entidad.* Según el artículo 4° de la citada norma, es el acto por el cual una autoridad hace que un ciudadano pase a ser funcionario público. Esta designación es temporal y no conlleva estabilidad (Carrasco y Arrieta, 2017). Para el Jurista Peruano Raúl Lorenzzi (1999) es un acto mediante “el cual la autoridad encarga y autoriza el desempeño de cargos de confianza con los derechos y las limitaciones que la ley establece” (p. 217).

Para efectos del presente, la designación o nombramiento de funcionario es un acto administrativo, mediante el cual una autoridad con poder de decisión, nombra a un profesional, que cumple con los requisitos que la norma prevé, a un cargo público de confianza sujeta a remoción sin causa justificante. La designación es una facultad, atribución y, en última instancia, decisión de la autoridad competente; sin embargo, el mismo debe efectuarse observando los requisitos legales establecidos en las normas correspondientes. La designación sin perfil acarrea responsabilidad penal prevista en el artículo 381° del Código Penal. Esta norma protege el bien jurídico ‘recta administración pública’. Para Rojas (2017) y Salinas (2014) protege la legalidad de los nombramientos y designaciones de funcionarios y servidores, y evita el ingreso irregular a la administración y al margen de la idoneidad y calidad de los recursos humanos. La designación, debe observar los requisitos legales previstos en la norma (Castro, 2020), los que se clasifican en generales y específicos.

Requisitos generales

Los requisitos generales de observancia obligatoria para acceder al empleo público, sea como funcionario o servidor, están determinados en el artículo 7° de la Ley N° 28175 (1 de enero de 2005) Ley Marco del Empleo Público modificada por el Decreto Legislativo N° 1367 (27 de julio de 2018) y el artículo 53° de la Ley N° 30057 (3 de julio de 2013). Los mismos se pueden resumir en:

- a. Declaración de voluntad del interesado.
- b. Nacionalidad peruana, en los casos exigidos conforme a la Constitución y leyes.
- c. Tener hábiles los derechos civiles y laborales.
- d. No estar inhabilitado para ejercer función pública o para contratar con el Estado
- e. No poseer antecedentes penales ni policiales, incompatibles con la clase de cargo.
- f. No tener otro impedimento legal establecido por norma expresa de alcance general
- g. No contar con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada por alguno de los delitos dolosos previstos en 382°, 383°, 384°, 387°, 388°, 389°, 393°, 393°-A, 394°, 395°, 396°, 397°, 397°-A, 398°, 399°, 400° y 401° del Código Penal y los previstos en los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 1106.
- h. No estar registrado y/o inhabilitado en los Registros de Sanciones de la CGR, Registro Nacional de Sanciones Contra Servidores Civiles (RNSSC) del Servir y REDAM. (Ley N° 28970 del 28 de enero de 2007).
- i. Reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante para cada concurso.

Requisitos específicos

Los requisitos específicos pueden entenderse como ‘los requisitos contemplados para cada puesto’ del artículo 53° de la Ley N° 30057, y ‘los demás que se señale para cada concurso’ del artículo 7° de la Ley N° 28175. En esa línea, el artículo 54° de la Ley N° 30057 indica que los funcionarios deben contar con los requisitos mínimos establecidos para el puesto, de acuerdo a lo señalado en los documentos de gestión de la entidad. El artículo 7° y 9° del Decreto Supremo N° 043-2004-PCM, indica que los cargos establecidos en el Cuadro de Asignación de Personal deben estar debidamente clasificados y aprobados por la entidad pública; además que, sus órganos deben estar adecuadamente clasificados y calificados, incluyendo funciones, cargos y sus requisitos. Complementariamente, la Ley N° 31419 (15 de febrero de 2022) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 053-2022-PCM (18 de mayo de 2022) indica que las Municipalidades distritales deben aplicar los siguientes requisitos mínimos, de acuerdo al artículo 18°: a) Formación académica, b) Experiencia general, c) Experiencia específica.

La Gerencia de Políticas de Gestión de SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión

de Recursos Humanos, en diversa jurisprudencia administrativa como el Informe Técnico N° 509-2016-SERVIR/GPGSC y el informe Técnico N° 002011-2021-Servir-GPGSC precisó que las entidades públicas establecen, en función de sus necesidades, en sus documentos de gestión interna (Cuadro de Asignación de Personal, Manual de Organización y Funciones, Clasificador de Cuadros y otros) los requisitos mínimos para acceder a los cargos previstos en sus CAPs, ya sean los de servidor como los de confianza. Su incumplimiento genera nulidad de acuerdo a la Ley N° 27444.

Los requisitos generales se encuentran prescritos en la norma general, en tanto es responsabilidad de las entidades públicas definir los requisitos mínimos del perfil para el cargo según Ley, los que deben estar plasmados y previstos en los instrumentos de gestión interna como el Manual de Organización y Funciones (MOF), Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Clasificador de Cargos y el Manual Normativo de Clasificación de Cargos de la Administración Pública del INAP (del 3 de mayo de 1991, aplicado en la Municipalidad de San Román). En efecto, hecha la revisión de los requisitos contemplados en diversos instrumentos de gestión interna de las entidades públicas, se tiene los siguientes requisitos transversales, que pueden variar dependiendo de la entidad, cuya verificación es responsabilidad de la entidad:

- a. Título profesional en el área, de nivel universitario o no universitario.
- b. Colegiatura y habilitación profesional.
- c. Grado académico (maestro/doctor) en el área, que acredita la formación en capacidades investigativas.
- d. Experiencia laboral específica en el área, que acredita el cumplimiento de funciones específicas del puesto, público o privada.
- e. Experiencia en conducción de personal. Experiencia profesional en el sector público en cargos con capacidad de manejo de personal subordinado.
- f. Capacitación especializada en el área y especialización en el campo laboral que se convoca. Diplomados, segundas especializaciones, cursos o cualquier evento de corta o mediana duración.
- g. Conocimiento y manejo práctico de programas administrativos, cuya función es gestionar y llevar control de los procesos de la gestión pública, como SIAF, SAT, SIGA, CEPLAN, SEACE, dependiendo del cargo.

- h. Experiencia laboral general, sea en el sector público o privado, en diversas áreas relacionadas al título profesional desde la obtención del mismo.
- i. Estudios universitarios, sin ostentar el título profesional.
- j. Certificación por INDECI. Para cargos relacionados a defensa civil.
- k. Oficial o técnico retirado de la PNP o FFAA, para cargos relacionados a seguridad ciudadana.
- l. Capacidad y liderazgo. Requisito subjetivo exigido por algunas entidades.

Metodología

Enfoque y diseño de investigación

El abordaje de la investigación se hizo bajo enfoque cualitativo (Hernández, 2017), por cuanto la información recogida de las unidades de análisis fue un procedimiento a priori para arribar a las conclusiones. El estudio asumió el diseño denominado teoría fundamentada (Katayama, 2014), en razón de que el estudio se limitó a describir el fenómeno y contrastar permanentemente la información recogida con las categorías estudiadas (Monje, 2011).

Unidad de análisis

El estudio se realizó en las entidades descentralizadas del poder ejecutivo del Perú, específicamente en gobiernos distritales y provinciales y gobierno regional de la región Puno. La selección de los informantes y fuentes se hizo vía muestreo teórico, procedimiento que consiste en seleccionar una cantidad de casos con riqueza de información que permita hacer comparaciones, y descubrir variaciones entre los conceptos de modo que las categorías sean más densas en propiedades y dimensiones (Strauss y Corbin, 2002). Dicho muestreo es intencional, cuya rigurosidad está en la aplicación de criterios de selección (Izcara, 2009). En efecto, la investigación estuvo comprendida por sesenta y un (61) informes de la Contraloría General de la República sobre designación ilegal de cargo en las entidades públicas de la región Puno en el periodo enero 2019 a diciembre 2023, habiéndose tomado como criterios teóricos la riqueza de información, punto de saturación, accesibilidad y temporalidad (2019-2023). Los entrevistados fueron cinco (5) auditores de la Gerencia Regional de Control Puno del Sistema Nacional de Control, quienes fueron seleccionados bajo los criterios de experiencia como auditor no

menos cinco años, especialista legal, accesibilidad y criterio de saturación.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

El estudio se apoyó de las técnicas del análisis de contenido y la entrevista semiestructurada. Como instrumentos de recolección de datos se emplearon: *La Ficha de análisis de contenido* un instrumento semi estructurado empleado para evaluar el cumplimiento de los requisitos mínimos del perfil para el cargo y hallar los fundamentos que la doctrina, jurisprudencia e informes de auditoría de la Contraloría General. *La ficha de entrevista semiestructurada*, un conjunto de preguntas abiertas aplicada a los especialistas en control gubernamental para explorar los efectos de la designación ilegal y fundamentos por los que este acto debe incorporarse como parte de la potestad sancionadora del Estado. La rigurosidad científica se cuidó a través del proceso de triangulación.

Técnicas de análisis

La técnica de análisis de datos empleado fue el hermenéutico jurídico. La interpretación no solo buscó esclarecer el sentido de la disposición del texto, sino en otorgarle un significado considerando el contexto (González y Sánchez, 2021). En esa línea, la técnica de análisis de datos seguido fue la reducción y categorización de información (Monje, 2011), que consta de tres pasos: El descubrimiento que consistió en la identificación y hallazgo de la información relevante de las fuentes; la codificación y asignación de la información relevante hacia las subcategorías en estudio; y la interpretación de los datos, que consistió

en la asignación de un significado a los datos acopiados y en la fundamentación de la teoría a alcanzar en términos de conclusiones.

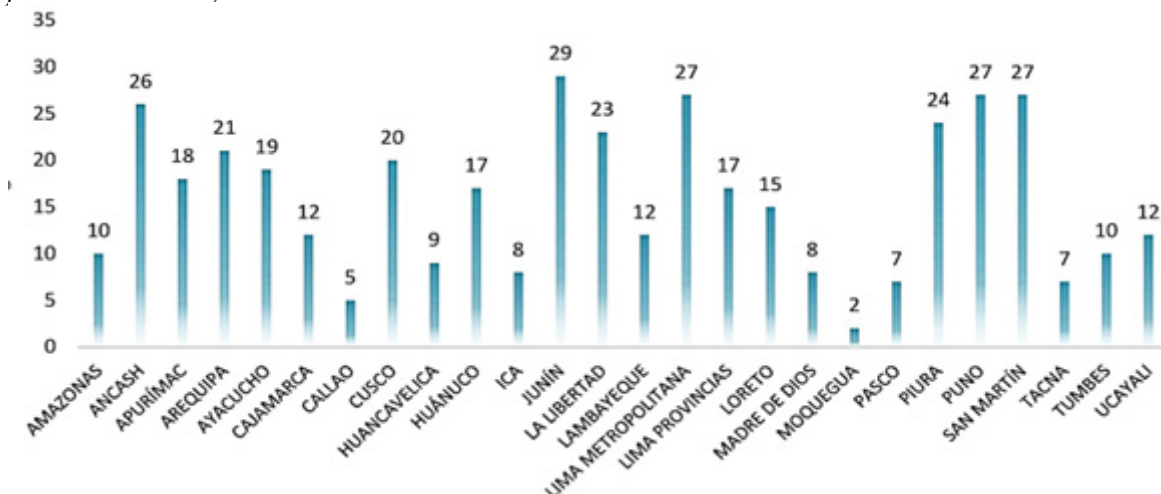
Resultados

Índices de designación de funcionarios sin el perfil para el cargo en la administración pública, Perú 2019-2023

De acuerdo a los datos del Informe de Control Simultáneo de la Contraloría General de la República del Perú (ver figura 1), en el periodo julio a agosto de 2023, de 533 entidades públicas intervenidas, en 75.00% de ellas se detectó 1584 casos de designación de directivos que no acreditan los requisitos establecidos en la Ley N° 31419 y en los documentos de gestión interna para puestos de libre designación y remoción. En la región Puno, el estudio identificó un total de 28 instituciones que designaron funcionarios sin perfil para el cargo, concordante con lo hallado por la CGR (2023), quien identificó 27 instituciones. De acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 31419, es la Oficina de Recursos Humanos la responsable de verificar el perfil de los funcionarios a ser designados. Sin embargo, el informe de la Contraloría General de la República (2023) revela que, de las 533 entidades públicas inspeccionadas, el 59.30% (328) de ellas no acreditan haber verificado los requisitos exigidos para el puesto, y que el 55.20% (305 entidades) no cumplieron con actualizar sus instrumentos de gestión: CAP o Manual de Clasificador de cargos, a sabiendas que la Ley N° 31419, establece un plazo máximo de 180 días calendario de publicado el reglamento. Es más, el 76.00% (421) de las entidades no tiene los procedimientos establecidos.

Figura 1

Niveles de designación de funcionarios sin perfil para el puesto en las entidades públicas de Perú, 2023



Nota. Gerencias regionales de Control -CGR, 2023.

La tabla 1 presenta las entidades públicas de la región Puno incursos en actos de designación ilegal, según la norma general y los documentos de gestión interna. En el periodo 2019 a 2023, la Municipalidad de El Collao alcanza el 24.90% (95) del total de casos, siendo el más alto, seguido de la Municipalidad de San Miguel con 8.40% (32 casos), la Municipalidad de Melgar con 8.10% (31), la Municipalidad de Sandía con 7.90% (30), el Gobierno Regional Puno y la Municipalidad de San Román con 6.8% (26), la Municipalidad de Putina y Cabana con 5.00% (19), la Municipalidad de Carabaya con 4.50% (17), la Municipalidad de Azángaro con

3.70% (14), las municipalidades de Ácora, Moho y Yunguyo con 1.80% (7), la Universidad Nacional de Juliaca con 1.00% (4), la Municipalidad de Vilquechico, Capachica, Quillcapuncu y la Sociedad de Beneficencia de Juliaca con 0.80% (3), la Municipalidad Lampa, el Hospital Carlos Monge Medrano de Juliaca y Electro Puno S.A.A. con 0.50% (2), la Sociedad de Beneficencia de Puno, la UGEL Crucero, la Dirección Regional de Educación Puno, la Universidad Nacional del Altiplano y, las municipalidades de Cabanillas y Chucuito con 0.30% (1).

Tabla 1

Niveles de designación de funcionarios sin perfil para el cargo en la región Puno, 2019–2023

Entidad pública: Municipalidad u otro	Número de casos	Porcentaje (%)
Gobierno Regional de Puno	26	6.80
Provincia de Puno	24	6.30
Distrito de Vilquechico	3	0.80
Distrito de Capachica	3	0.80
Provincia de El Collao	95	24.90
Provincia de Carabaya	17	4.50
Provincia de Lampa	2	0.50
Provincia de Melgar	31	8.10
Distrito de Acora	7	1.80
Provincia de Yunguyo	7	1.80
Provincia de San Román	26	6.80
Distrito de Putina	19	5.00
Provincia de Chucuito-Juli	1	0.30
Provincia de Azángaro	14	3.70
Provincia de Moho	7	1.80
Distrito de Cabana	19	5.00
Distrito de Cabanillas	1	0.30
Distrito de San Miguel	32	8.40
Provincia de Sandía	30	7.90
Distrito de Quillcapuncu	3	0.80
Hospital Regional Monge Medrano San Román	2	0.50
Electro Puno S.A.A.	2	0.50
Sociedad de Beneficencia de Juliaca	3	0.80
Universidad Nacional del Altiplano	1	0.30
Sociedad de Beneficencia de Puno	1	0.30
Unidad de Gestión Educativa Local Crucero	1	0.30
Universidad Nacional de Juliaca	4	1.00
Dirección Regional de Educación de Puno	1	0.30
Total	382	100.00

Índice de incumplimiento de requisitos específicos del perfil para el cargo en la administración pública, Puno

Respecto de los requisitos específicos incumplidos por los funcionarios en cargos de libre designación y

remoción en las entidades públicas de la región Puno en el periodo 2019–2023, según la figura 2, de 382 casos identificados, el 20.70% (79 casos) no cuenta con Experiencia laboral específica en el área, seguido de Capacitación especializada con 19.60% (75), Título profesional requerido con 18.60% (71), colegiatura/

habilitación profesional con 13.10% (50), Grado académico en el área con 7.10% (27), Experiencia en gestión pública con 5.80% (22), Experiencia en manejo de programas con 5.00% (19), Experiencia laboral general con 2.90% (11), Estudios universitarios,

Certificación por INDECI, Ser oficial en retiro de la PNP o FFAA y Categoría Docente Principal con 0.30% (1). Es oportuno resaltar que, de este total, el 6.30% (21) incumple con los requisitos generales (véase figura 3).

Figura 2

Requisitos específicos incumplidos en la designación de funcionarios en las entidades públicas de la región Puno, 2019–2023.

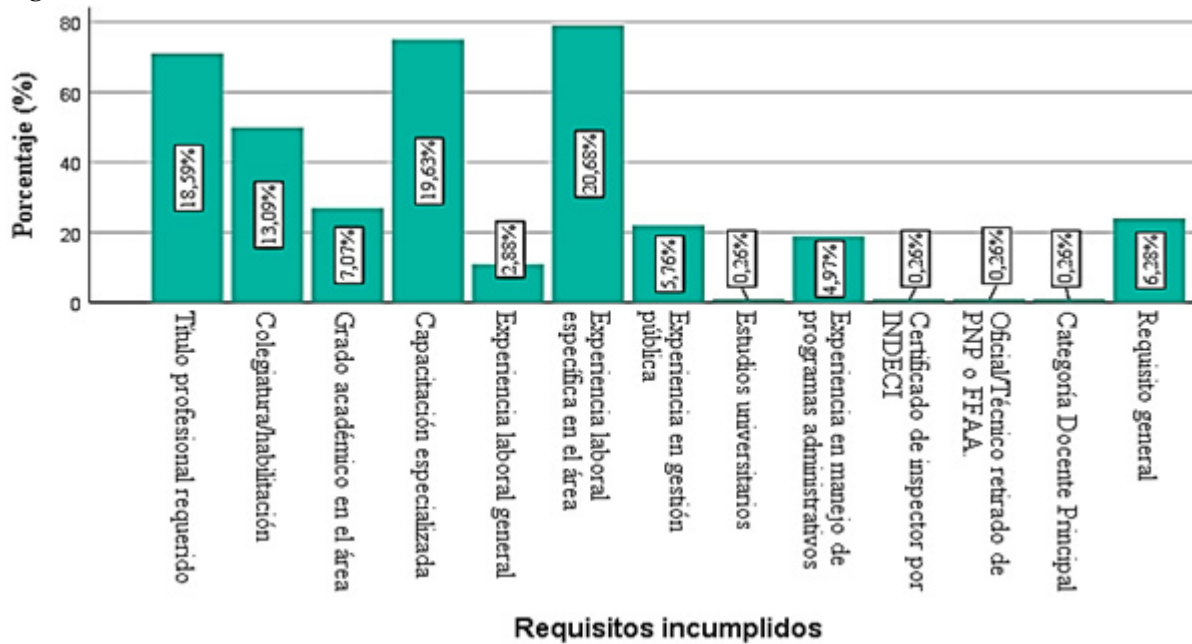
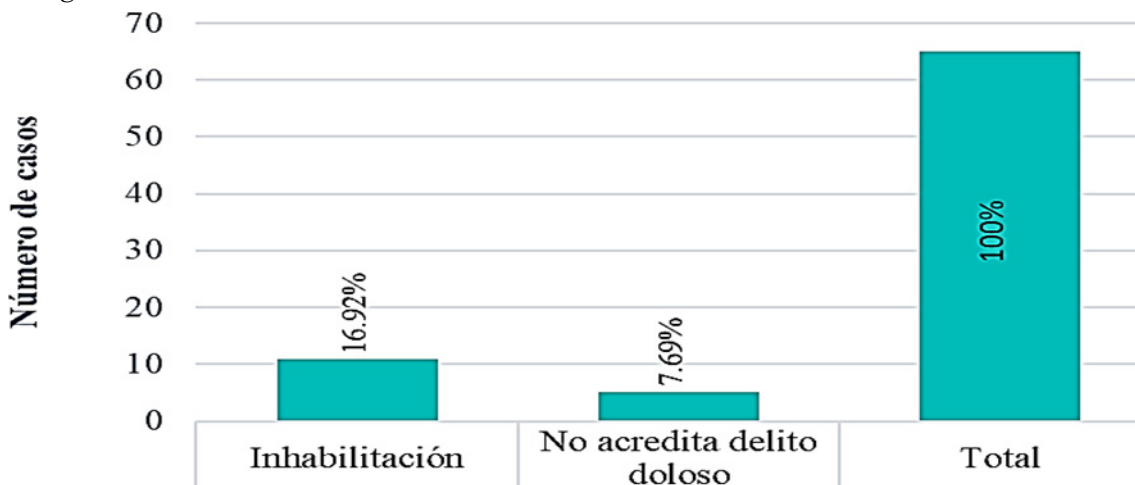


Figura 3

Requisitos generales incumplidos en la designación de funcionarios en las entidades públicas de la región Puno, 2019–2023



La figura 3 presenta el incumplimiento de los requisitos generales por los funcionarios de libre designación para el cargo establecidos en la Ley N° 31419 y el D. Leg. N° 276. De la totalidad, solo el 16.92% incumpliría con el requisito general ‘no estar inhabilitado para la función pública’ y el 7.69% ‘No tener condena por

delito doloso’. Por su parte, la CGR (2023), señaló que, de 553 entidades públicas intervenidas en el año 2023, el 72.50% (401) no acredita haber efectuado consultas en las plataformas y registros a fin de verificar los impedimentos para acceder a la función pública (Ley N° 31419), por ejemplo, la Plataforma

de Debida Diligencia del Sector Público, el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (RDRC), el Registro de Sanciones Contra Servidores Civiles (RNSCSC) y el Registro de Deudores Alimentarios

Morosos (REDAM), así como tampoco haber consultado si los funcionarios designados tienen o no antecedentes judiciales.

Tabla 2

Respuesta: implementación de medidas correctivas

Auditor	¿Las entidades públicas implementan medidas correctivas ante el exhorto de la CGR?
EA-1	No. “Están pagando promesas o favores políticos. ...a los titulares de las entidades poco o nada les interesa el correcto funcionamiento.
EA-2	No. “Existe mucha burocracia... las recomendaciones directamente no las implementa el titular de la Entidad, las delega, y justamente los encargados inician, pero no ejecutan.
EA-3	No. “Los puestos son designados directamente por el Directorio..., los demás órganos de línea solo acatan, incluido el titular de la Entidad.
EA-4	No. “Dejaron que la acción se prescriba y continuaron con sus labores”.
EA-5	No. “Pueden estar vinculadas a intereses políticos, lo que dificulta la implementación de medidas que podrían contrarrestar esta práctica”.

De acuerdo a la tabla 2, las entidades públicas de la región Puno no acatarían la sugerencia de implementar medidas correctivas del Órgano de Control de la Contraloría General de la República ante los hechos de designación ilegal de funcionarios. Los entrevistados, consideran que ‘no existe el interés por el correcto

funcionamiento de la administración, se paga promesas o favores políticos’ (EA-1, EA-5), gracias a la burocracia (EA-2), ‘dejan que la acción prescriba y continúen en sus labores’ (EA-4), o ‘solo ejecutan o acatan lo que el titular de la entidad o el directorio ya decidió’ (EA-2, EA-3).

Tabla 3

Respuesta: una entidad externa como aplicador de la sanción administrativa

Auditor	¿Una entidad externa sería más efectiva al aplicar una sanción administrativa?
EA-1	Definitivamente. “...un órgano externo... que conduzca el proceso y sancione de forma celer, con independencia e imparcial.
EA-3	Sí. “Lo realizarían de una forma más objetiva, no tendrían posibles vínculos de amistad, ni conflicto de intereses.
EA-4	Sí. “Habría más imparcialidad, y se evitaría casos de prescripción por ser más rápida la sanción administrativa”.
EA-5	Sí. “Sí es necesario y razonable... imparcialidad, transparencia, credibilidad, conocimiento interno, agilidad y responsabilidad directa”.

El 80% de los entrevistados consideran que un órgano externo a la entidad pública involucrada con denuncia podría ser más efectivo en la aplicación de una sanción administrativa, Entre las razones están que ‘un órgano externo conduciría el proceso de forma celer, con independencia e imparcialidad’ (EA-1. EA-4), con más objetividad y sin vínculos de amistad o conflicto de intereses (EA-3) y se evitaría las prescripciones (EA-4). Un órgano externo actuaría con mayor ‘transparencia, credibilidad, agilidad y responsabilidad directa’ (EA-5).

Discusión

Los actos de designación ilegal vulneran, en líneas generales, el bien jurídico ‘correcto y regular funcionamiento de la administración pública’, en

palabras de Salinas (2014), la recta administración pública y las disposiciones de los instrumentos de gestión institucional como ROF, MOF, CAP, etc., y desde luego el principio de legalidad (Vilca, 2021). Tienen impacto directo en la probidad de la institución. Un funcionario que no reúne los requisitos legales y mínimos para el cargo, resta integridad a sus funciones (Monteza, 2023). Está asociado a decisiones inidóneas (EA-3), errores en las decisiones (EA-1) e incumplimiento de metas institucionales, que generan una imagen negativa de la entidad. Vulnera los principios con los que debe conducirse todo servidor y funcionario como el respeto a la Constitución y las leyes, la rectitud, la probidad, la ética pública, el mérito y capacidad, la honradez, la idoneidad, la satisfacción del interés general por encima del interés individual



prescritos en la Ley N° 27815–Ley del Código de Ética de la Función Pública, la Ley N° 31419–Ley que busca garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública, la Ley N° 28175–Ley Marco del Empleo Público, la Ley N° 27444–Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 30057–Ley del Servicio Civil, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad administrativa.

Los motivos por los que las autoridades persisten en designar ilegalmente son el “clientelismo político” o retribución de compromisos políticos adquiridos a quienes apoyaron durante el proceso electoral (EA-1; EA-5; Monteza, 2023); el ‘trueque funcional’ consistente en el intercambio de designación de funcionarios; el favorecimiento a familiares conocido como nepotismo; el ‘dame que te doy’ que es la subasta o venta de cargos funcionariales. En todos ellos, el efecto es la inserción al sector público de personas no aptas o incapaces para realizar la labor administrativa (Vásquez, 2019).

Frente a estos hechos ilícitos, al parecer la norma penal no tendría el efecto preventivo. Diversos estudios han demostrado la benevolencia de la ley penal (Themis, 2015; Cadillo y Jara, 2018). Por otro lado, si bien el derecho penal simboliza la intervención social a través del poder punitivo que le confiere el Estado, cuya función es la prevención y represión; es menester entender que se debe recurrir al derecho penal cuando las acciones cometidas sean altamente reprochables (Clavijo, 2014). Así lo advierte la Ejecutoria Suprema Vinculante Exp. N° 5001-97-Lima Perú: *“El Derecho Penal como instrumento de control social obedece a los principios minimalistas de Última Ratio y estricta legalidad, no pudiendo perseguir toda conducta ilícita si los conflictos sociales pueden ser dirimidos en la vía civil o administrativa”*. La ley penal cumple una función subsidiaria y está subordinada a la insuficiencia de los otros medios menos gravosos y hará intervención cuando no exista otros medios de solución social. Es lamentable que los operadores del derecho hayan desnaturalizado el papel del derecho penal y prefieran ver toda conducta en la órbita penal. Se debe preferir la reincorporación del infractor al seno de la sociedad y no destruirla física y moralmente (Carrasco y Arrieta, 2017).

Por lo expuesto, y así como opinan Inuma (2021) y Velásquez (2022), los actos de designación ilegal pueden ventilarse en la vía administrativa. La propuesta de que una sanción administrativa, alterna a la penal, podría resultar más efectiva para reducir o prevenir

los actos de designación indebida, resulta razonable. El 100% de los entrevistados, auditores de la Oficina Regional de Control de Puno – CGRP, consideran que su sanción en la vía administrativa resultaría más eficaz. Habría ‘celeridad en la imposición de sanciones y aplicación de recursos’ (EA-1, EA-2, EA-3, EA-5). Sin embargo, el otorgarle dicha facultad a la misma entidad pública, donde se infringió la norma, no es garantía de efectividad. Las autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario no sancionan a sus compañeros de trabajo. El 100% de los auditores indican que las entidades públicas de la región Puno no implementan las medidas correctivas recomendadas por la Contraloría General de la República sobre los casos de designación ilegal. ‘A los titulares de las entidades poco o nada les interesa’ (EA-1) o dejan ‘que la acción prescriba’ (EA-4).

El desacato de la entidad municipal frente al Órgano de Control Interno de la CGRP se evidencia en el Informe de Control Específico N° 006-2020-2-0458-SCE (Municipalidad de Macusani) y el Informe de Control Específico N° 056-2020-2-5350-SCE (Gobierno Regional Puno) en los que, si bien frente al exhorto de la OCI de implementar acciones correctivas, la entidad nominó una comisión que recomendó se dé por concluido las designaciones ilegales por existir riesgo de cometer responsabilidad funcional y penal, el titular permitió que continúen laborando, omitiendo dar cumplimiento a los exhortos del órgano de control. Por ello, los auditores plantean que debe ser conducido por un órgano sancionador externo y especializado en conducta funcional, en razón de que habría mayor celeridad, imparcialidad, transparencia y agilidad. Debería ser ‘conducido por un órgano especializado en conducta funcional’ (EA-1), con ‘celeridad de las imposiciones’ (EA-3), ‘más rápidas y menos costosas en términos de recursos judiciales y tiempo’ (EA-5), al margen de ‘posibles vínculos de amistad y conflicto de intereses’ (EA-3).

Conclusiones

El estudio evidencia un total de 382 casos de funcionarios de libre designación y remoción sin el perfil para el cargo en las entidades de la administración pública de la región Puno en el periodo 2019 – 2023. Entre los requisitos de perfil incumplidos por los profesionales están la experiencia laboral específica (20.70% de casos), la capacitación especializada (19.60%), el título profesional requerido (18.60%), la colegiatura/habilitación profesional (13.10%), el grado académico en el área (7.10%), la

experiencia en gestión pública (5.8%), la experiencia en manejo de programas (5.00%), la experiencia laboral general (2.9%), entre otros. Estos actos vulneran las normas y principios de la administración pública como el interés general, la legalidad e idoneidad en el acceso a la función pública, la eficiencia y el correcto funcionamiento de la administración pública, principios que están positivizados en diversas normas administrativas. Viola los principios de la función pública de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, la legalidad, probidad, ética pública, mérito y capacidad de la Ley Marco del Empleo Público, los principios del procedimiento administrativo de la Ley del Procedimiento Administrativo General, las obligaciones del servidor previstos en la Ley del Servicio Civil, las responsabilidades de todo funcionario público prescritos en la Ley N° 31419, entre otras.

De acuerdo a los estudios, la ley penal ha mostrado ser benévola frente a estos actos de designación ilegal, incumpliendo con su finalidad preventiva, por lo que resulta razonable la propuesta de que una sanción administrativa podría resultar más efectiva para reducir o extinguir dichos actos, en términos de celeridad y economía en términos de recursos. Sin embargo, como las entidades no sancionan a los funcionarios bajo el pretexto de procedimientos burocráticos cayendo muchos de ellos en prescripción, pese al exhorto de los órganos de control de implementar medidas correctivas, el procedimiento sancionador debe estar a cargo de un órgano externo a la entidad, especializado en conductas funcionales, como la Contraloría General de la República, quien demostraría imparcialidad, agilidad y transparencia, en el marco de su potestad sancionadora.

Referencias

- Abanto Vásquez, M. (2001). *Los Delitos contra la administración pública en el Código Penal Peruano*. Palestra.
- Borja Cevallos, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Briceño, V. (2015). Análisis de casos de empoderamiento de la criminalidad de las organizaciones políticas en la gestión pública que inciden en el incremento de la corrupción en el Perú (Tesis, Universidad Andina NCV). <http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/287>
- Cadillo, G. y Jara, P. (2018). La influencia de la benignidad de las penas en los delitos de corrupción de funcionarios, Huaraz 2015 – 2016. (Tesis, Universidad César Vallejo). http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/26312/adillo_pg.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carrasco Talavera, A, y Arrieta Veliz, L. (2017). Hermenéutica dogmática jurídica del delito de nombramiento ilegal para cargo público y su relevancia constitucional. (Tesis, Universidad Peruana Los Andes). <http://repositorio.upla.edu.pe/handle/UPLA/195>
- Castro Mendoza, K. V. (2020). El delito de nombramiento ilegal para cargo público en el distrito judicial de Puno. *Revista De Derecho*, 5(2), 76-84. <https://doi.org/10.47712/rd.2020.v5i2.88>
- Clavijo, J. (2014). Criminal compliance en el derecho penal peruano. *Revista de la Facultad de Derecho – PUCP*, 73, 625-647 <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/11321/11830>
- Contraloría General de la República del Perú. (2023). *Informe N° 21998-2023-CG/GRLIM-SOP. “Verificación de requisitos e impedimentos para el acceso y ejercicio de la función pública”*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4684184-informe-n-21998-2023-cg-grlim-sop-verificacion-de-requisitos-e-impedimentos-para-el-acceso-y-ejercicio-de-la-funcion-publica>
- Decreto Legislativo N° 276–*Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1393-276>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte “Mapas de la corrupción” N° 2 – 2023*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/10/Reporte-Mapas-de-la-corrupci%C3%B3n-N-2-2023.pdf>
- Fernand Desfrancois, P.G., & Pastás Gutiérrez, E. R. (2022). Corrupción y crecimiento económico en América Latina y el Caribe. *Revista de Economía del Caribe*, (29), 32-49. <https://doi.org/10.14482/ecoca.29.704.937>
- Gestión. (2019). *Perú es el tercer país que se percibe como el más corrupto de América Latina, según Transparencia Internacional*. <https://gestion.gob.pe>

[pe/peru/peru-es-el-tercer-pais-que-se-percibe-como-el-mas-corrup-to-de-america-latina-segun-transparencia-internacional-noticia/](https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a)

González Carvallo, D.B, y Sánchez Gil, R. (2021). *El test de proporcionalidad. Convergencias y divergencias*. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hernández, R. (2017). Metodología de la Investigación. In P. Fernández, C., y Baptista (Ed.), *The British Journal of Psychiatry* (6ta. Edición, Vol. 112). <https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a>

Inuma Caldas, J.C. (2021). Caracterización del delito de nombramiento o aceptación indebida para cargo público en el Perú. 2021. (Tesis, Universidad Católica Los Ángeles Chimbote). https://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13032/32793/ACEPTACION_INDEBIDA_Y_CARGO_Y_NOMBRAMIENTO_INUMA_CALDAS_JULIO_CESAR.pdf?sequence=3

Izcara Palacios, S.P. (2009). *La praxis de la investigación cualitativa: guía para elaborar tesis*. Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica.

Katayama Omura, R.J. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa: fundamentos, métodos, estrategias y técnicas*. Fondo editorial UIGV.

196 Lorenzzi Goicochea, R. (1999). *Diccionario Jurídico*. Editorial LEJ Librería y Ediciones Jurídicas.

Meini, Iván. (2008). *Delitos contra la administración pública*. USAID

Monje, C. (2011). *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa*. Neiva: Universidad de Surcolombia.

Monteza Santacruz, J. (2023). Designación y aceptación indebida del cargo por funcionarios en la municipalidad provincial de Chachapoyas – 2019. (Tesis, Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas). <https://repositorio.untrm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14077/3201/Monteza%20Santacruz%20Jheyson.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Montoya Vivanco, Y. (2015). *Manual sobre delitos contra la administración pública*. Gráfica Columbus S.R.L.

Olaizola Fuentes, I. (1997). Concepto de funcionario público a efectos penales. En: Adela Asua Batarrita (Coord.). *Delitos contra la administración pública*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Pariona Arana, R. B. (2024). El concepto de funcionario público en el derecho penal. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 16(22), 293-317. <https://doi.org/10.35292/ropj.v16i22.825>

Ponce Arpasi, C. (2019). La aplicación del acto de designación dentro del tipo penal de Nombramiento Indebido en las sentencias de Segunda Instancia, según las Sentencias de Vista de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, año 2012-2017. (Tesis, Universidad José Carlos Mariátegui). https://repositorio.ujcm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12819/592/Carlos_Tesis_gradoacademico_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rojas, F. (2007). *Delitos contra la Administración Pública*. Grijley EIRL

Rojas Vargas, F. (2017). *Manual operativo de los delitos contra la administración pública cometidos por funcionarios públicos*. NOMOS Y THESIS.

Salinas Siccha, R. (2014). *Delitos contra la Administración Pública*. IUSTITIA.

Strauss y Corbin, A.J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.

Themis, R. (2015). Derecho, Psicología y Delitos de Corrupción. Entrevista a Carolina Lizárraga Houghton. *THEMIS – Revista de Derecho*, 68, 83-88. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/15584/16033>

Vásquez Roa, L.E. (2019). Incorporación de la causal de vacancia por nepotismo, de las Autoridades Regionales en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (Tesis, Universidad César Vallejo). <http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/>

[handle/20.500.12692/43198/Vasquez_RLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/43198/Vasquez_RLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Velásquez Condori, A. J. (2022). Imputación de los actos de designación bajo el delito de nombramiento ilegal y su afectación al principio de legalidad, Moquegua-2022. (Tesis, Universidad César Vallejo). https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/86251/Vel%C3%A1squez_CEG-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vilca Apaza, H. M. (2021). Determinación del impuesto a la renta sobre base presunta y vulneración del

principio de legalidad. *Revista De Derecho*, 6(2), 3–14. <https://doi.org/10.47712/rd.2021.v6i2.135>

Zavaleta Cabrera, E. M. (2023). La Corrupción en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo político, económico y social, en el contexto peruano. *Comuni@cción: Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo*, 14(1), 72–85. <https://doi.org/10.33595/2226-1478.14.1.786>