



# Gobierno Regional Ica



## ACUERDO DE CONSEJO REGIONAL

Nº 0017 -2016-GORE-ICA

Ica, 22 JUL. 2016



El Consejo Regional del Gobierno Regional de Ica, en Sesión Ordinaria de fecha 12 de julio del año dos mil dieciséis.

Visto el Dictamen N° 001-2016-GORE-ICA-CRI-CE, referente a la investigación de presuntas irregularidades en la contratación de servicios de consultoría.

### CONSIDERANDO:

Que, el Art. 191° de la Constitución Política del Estado, concordante con el Art. 2° de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia;

Que, los Arts. 11° y 13° de la Ley N° 27867 – Orgánica de Gobiernos Regionales, establecen que el Consejo Regional es un órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional, en tal virtud es atribución del Consejo Regional dictar normas expresando su decisión sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional, o declare su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional, conforme al Art. 39° de la citada norma legal;

Que, las consultorías son aquellos servicios concretos y temporales que pueden abarcar una diversidad de materias como asesorías legales, elaboración de propuestas de proyectos de inversión, consultoría de obra, elaboración de instrumentos de gestión, asesorías técnicas especializadas, propuesta de políticas o planes, diagnóstico de la gestión regional, entre otros aspectos. Que asimismo, el consultor no ejerce funciones de naturaleza permanente, ni tiene dependencia funcional como sí la tienen los empleados públicos. Por tanto, para el Gobierno Regional no es primordial supervisar cómo cumple sus obligaciones el consultor (siempre en el marco del contrato), sino los resultados que se desprenden de sus obligaciones. En tal medida, dado que los consultores no tienen vínculo laboral con la entidad pública contratante, y por la naturaleza de sus servicios, su contratación se debe regir por la Ley de Contrataciones del Estado – Decreto Legislativo N° 1017 (En adelante D.L. N° 1017);

Que, la contratación de consultores es una modalidad por la cual las entidades se agencian de *personal altamente calificado o especializado* para el cumplimiento de determinados servicios que coadyuvarán al ejercicio de otras actividades posteriores. Que, asimismo, cabe precisar que el libre acceso a las contrataciones públicas tiene su fundamento en los principios que inspiran el sistema de contratación estatal como son la Libre Concurrencia y Competencia, Publicidad, Transparencia, Trato Justo e Igualitario, entre otros;



sin embargo también se sustentan en los principios generales del régimen económico nacional, consagrados en el Título III de la Constitución Política;

Que, de otra parte, el artículo 3° del D. L. N° 1017, delimita el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, teniendo en consideración dos criterios: uno subjetivo, referido a los sujetos que deben adecuar sus actuaciones a las disposiciones de dicha normativa; y otro objetivo, referido a las actuaciones que se encuentran bajo su ámbito.

Que, en esa medida, aquellas contrataciones que se enmarquen dentro de los supuestos de inaplicación de la normativa de contrataciones del Estado, podrán realizarse sin observar sus disposiciones, lo cual no enerva la obligación de observar los principios que rigen toda Contratación Pública. Entre estos supuestos se encuentran "Las contrataciones cuyos montos, sean iguales o inferiores a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción, *lo cual no enerva la responsabilidad de la Entidad de salvaguardar el uso de los recursos públicos de conformidad con los principios de moralidad y eficiencia.* Este supuesto no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo de Convenios Marco, conforme a lo que establezca el reglamento." Como se puede apreciar, el supuesto de inaplicación citado está dado en función del monto de una contratación; es decir, si, independientemente del objeto de una contratación (bienes, servicios u obras), su monto es igual o inferior a tres (3) Unidades impositivas Tributarias (3 UIT), dicha contratación se encuentra fuera del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, *correspondiendo a la Entidad observar para estos efectos los lineamientos establecidos en sus normas de organización interna, garantizando su eficiencia y transparencia;*

Que, precisado lo anterior, corresponde señalar que, conforme a lo indicado en el numeral 2.1, el artículo 10 de la Ley establece los impedimentos para ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones que llevan a cabo las Entidades, independientemente del régimen legal de contratación aplicable. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "(...) si bien es cierto que la Ley de Contrataciones del Estado representa la norma de desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76° de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución, y cuya única condición exigible será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda adquisición pública. Es claro, entonces, que ningún mecanismo de adquisición será válido si no respeta los principios de eficiencia, transparencia y trato igualitario".

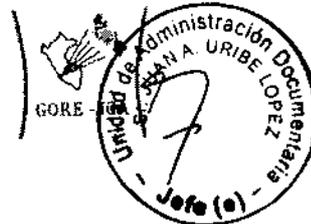
Conforme a ello, debe reconocerse que existe un régimen general de contrataciones del Estado y, en paralelo, pueden existir regímenes legales de contratación creados mediante ley, que establecen sus propios requisitos, procedimientos y demás formalidades para llevar a cabo las contrataciones públicas bajo su ámbito.

Por tanto, los impedimentos para ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones públicas, previstos en el artículo 10 de la Ley, resultan aplicables tanto al régimen general de contratación pública





# Gobierno Regional Ica



regulado por la normativa de contrataciones del Estado, como a los regímenes legales regulados mediante leyes especiales;

Que, de la revisión a la documentación sobre el caso que nos ocupa se han podido advertir graves irregularidades que resultan atentatorias a lo anteriormente señalado, dando como resultado la trasgresión de los principios generales de contratación, así como de la observancia de la moralidad y eficiencia. No obstante, también se ha trasgredido la proscripción contenida en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, que establece en su Art. 4 Inc. 3 que, la prohibición de doble percepción de ingresos establecida en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, es decir la Prohibición de doble percepción de ingresos, a través de la cual ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado;

Que, esta Comisión Investigadora habiendo tenido a la vista copia de todos los contratos de servicios de asesoría celebrados por el Gobierno Regional en el período 2015, incluyendo el registro de ingresos a la Sede del Gobierno Regional de Ica ubicado en la Av. Cutervo N° 920, así como copia de la renuncia irrevocable presentada por Don Ricardo Francisco Ramírez Moreno respecto al cargo de Gerente Regional de Administración y Finanzas, dirigida al Presidente Regional Ing. Fernando Cillóniz Benavides; ha advertido que en los procesos de selección y ejecución contractual de servicios de consultoría analizados, existen una serie de indicios que apuntan a la comisión de graves irregularidades. Detectándose por ejemplo: Que diversos postores no habrían cumplido con el perfil mínimo del proveedor requerido en los términos de referencia de cada proceso. Asimismo, se han evidenciado graves irregularidades en cuanto a los proveedores seleccionados, ello en virtud de que muchos de ellos son trabajadores del Gobierno Regional, y en tal sentido, al mantener un vínculo laboral con dicha entidad, de conformidad con el Art. 3 de la Ley N° 28175, están prohibidos de percibir más de una remuneración por parte del Estado, resultando incompatible y lo que es peor, se ha contravenido claramente el Art. 10 literal d) del D.L. N° 1017, que prescribe: Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores y/o contratistas:

d) En la Entidad a la que pertenecen, los titulares de instituciones o de organismos públicos del Poder Ejecutivo, los directores, gerentes y trabajadores de las empresas del Estado, los funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores públicos, según la ley especial de la materia;

Que, los procesos de selección y ejecución contractual de servicios de consultoría analizados, contravienen no sólo las normas señaladas líneas arriba, sino que también trasgreden los principios y deberes contenidos en la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética en la Función Pública, esto es neutralidad, transparencia, y la prohibición ética de obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia, lo que configuraría un tráfico de



influencias (Art. 400 del Código Penal), patrocinio ilegal (Art. 385 del Código Penal), omisión de actos funcionales (Art. 377 del Código Penal), negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo (Art. 399 del Código Penal), etc;

Que, ahora bien, respecto a los proveedores seleccionados que mantienen vínculo laboral con el Gobierno Regional, y que como tal vienen percibiendo ya una remuneración por parte del Estado, es menester señalar que a dichos trabajadores le son aplicables las disposiciones generales que regulan el Servicio Civil, y entre ellas las que norman la incompatibilidad de percepción de ingresos del Estado. En esa línea, y por expreso mandato del numeral 3 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, al personal sujeto a dicho régimen le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 3 de la LMEP, ello significa que *quien tiene la condición de empleado público no puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso, siendo las únicas excepciones el ingreso por función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas*. Asimismo, ratifica la incompatibilidad de la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado. *Hay que advertir que el legislador, al regular en la ley marco la prohibición de doble ingreso para el empleado público, la ha hecho extensiva a cualquier denominación que pueda tener el segundo ingreso;*

Que, por otro lado, dado que la norma no delimita el alcance de la expresión "*cualquier tipo de ingreso*", debe asumirse que ella comprende a "*todos aquellos conceptos que pudiese ser pagados con fondos de carácter público, cualquiera sea la fuente de financiamiento*", como lo ha sostenido la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Informe Legal N° 194-2010- SERVIR/GG-OAJ. Corresponde aquí señalar, que la prohibición citada también está comprendida por la Constitución Política en su Art. 40°, estableciendo que ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. Igual regulación se encontraba contenida en el artículo 58 de la Constitución de 1979 y en el artículo 18 de la Constitución de 1933, y tuvo su origen en el artículo 12° de la Constitución de 1920. *Esta disposición constitucional prohíbe la acumulación de empleos y cargos públicos remunerados y tiene sustento doctrinal en la necesidad de maximizar el acceso a los cargos públicos, derivado del derecho de todo ciudadano de participar en los asuntos públicos (artículo 2, inciso 17 de la Constitución); y en el deber de dedicación exclusiva al cargo exigencia que justifica en la necesidad de que las labores asignadas se cumplan adecuadamente. También, dicha prohibición tiene su fundamento legal en el derecho de igualdad contenido en la misma Carta Magna, así como en la libre competencia que determina el Art. 61° del acotado, respecto de los principios generales del régimen económico, donde señala que es el Estado quien facilita y vigila la libre competencia;*

Que, es de apreciarse además que de los contratos de servicios de consultorías acopiados así como la documental correspondiente se observa que los términos de referencia corresponden a actividades de naturaleza permanente, considerados en el MOF del GORE ICA, derogado mediante el Decreto Regional N° 006-2015-GORE-ICA/GR, lo que claramente





*La consecuencia de la declaración de nulidad es la invalidez de los actos celebrados con violación o defecto de los requisitos y formalidades impuestas por el ordenamiento jurídico, por lo que los actos nulos son considerados actos inexistentes y, como tal, incapaces de producir efectos. De esta manera, la declaración de nulidad de un contrato implica la inexistencia del contrato y la consiguiente inexigibilidad de las obligaciones contenidas en éste;*

Que, de la revisión exhaustiva y la confrontación documental que se ha tenido a la vista, corresponde que en aplicación de los alcances de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética del Funcionario Público y de la LPAG, basado en la debida motivación, en el debido proceso, en los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad; y considerando que, estando a la documentación acopiada, existen indicios de responsabilidad civil y administrativa a tenor del daño económico causado, y asimismo existen indicios de responsabilidad penal a tenor de la presunción de ilícitos penales; de conformidad al artículo 188° concordante con el artículo 196° del Código Procesal Civil, correspondiente a la carga de la prueba, con la finalidad de acreditar los hechos expuestos y producir certeza; en aplicación supletoria de la norma antes señalada como principio rector de la tutela de la legalidad del debido procedimiento, al advertirse graves irregularidades, conductas dolosas, aprovechamiento indebido, y perjuicio irremediable a la entidad, máxime si las normas del derecho son imperativas y de fiel cumplimiento, esto es que debe cumplirse estrictamente con los requisitos, presupuestos y plazos que ordena nuestro ordenamiento jurídico para cada acto administrativo; esto de conformidad con la Constitución y las demás Leyes de la República, así como las leyes de la materia en Contrataciones del Estado, esta Comisión Investigadora ha arribado a la siguiente conclusión;

Que, estando a lo dispuesto y aprobado en Sesión Ordinaria del 12 de julio de 2016, con el voto aprobatorio del Pleno del Consejo Regional, y en uso de sus facultades establecidas en la Ley N° 27867 y sus modificatoria; y el Reglamento Interno del Consejo Regional, con aprobación del acta de la fecha.

#### **ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** REMITIR todos los actuados al Órgano de Control Interno del GORE-ICA para que proceda conforme a sus atribuciones; ello estando a los indicios de daño económico y presunción de ilícito penal, sin perjuicio de tener en consideración los alcances del Art. 10° del Código Procesal Penal que tiene concordancia con el Art. 244 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** REMITIR todos los actuados a la Contraloría General de la República, a efectos que tome conocimiento de las irregularidades advertidas por esta Comisión y proceda conforme a sus atribuciones.

**ARTÍCULO TERCERO.-** EXHORTAR al Gobernador Regional que proceda conforme al artículo 56° del D.L. N° 1017, que reconoce





# Gobierno Regional Ica



corresponde a una irregularidad gravísima de carácter irreparable y esta situación se agrava aún más cuando dichas consultorías no han sido previstas en el Plan Anual de Contrataciones, de conformidad con el Art. 8° del D.L. N° 1017, ni mucho menos en el Plan Operativo Institucional para el año 2015, inobservando y contraviniendo por tanto lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto;

Que, de la documental acopiada se advierte de los informes o entregables de los proveedores no han cumplido con los términos de referencia de cada consultoría, incumpliendo por lo tanto los contratos de servicios suscritos con el Gobierno Regional de Ica, advirtiéndose por ello no solo el incumplimiento sino también la inobservancia y la grave responsabilidad administrativa de los funcionarios del Gobierno Regional de Ica, por cuanto éstos dieron la conformidad de servicio que permitió el posterior pago de los proveedores, causando pérdidas para el Gobierno Regional que asimismo representa un daño económico al Estado, que implica inevitablemente una responsabilidad civil, administrativa y penal; de conformidad con la 9na disposición final de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que define las responsabilidades administrativa funcional, civil y penal;

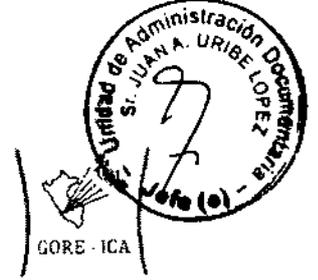
Que, las irregularidades cobran mayor importancia por cuanto el total de los contratos examinados ascienden a un monto superior a los S/. 650,000.00, lo que importa un perjuicio económico al Gobierno Regional de Ica, es decir un daño económico al Estado correspondiente al pago de consultorías externas que no contaban con la debida justificación de la necesidad del servicio, la sustentación en el Plan Anual de Contrataciones ni en el Plan Operativo Institucional, asimismo que en dichas consultorías ha existido una inobservancia en el cumplimiento de los términos de referencia de los proveedores quienes no contaban con los requisitos mínimos exigidos, y que mucho menos cumplieron a cabalidad con el servicio contratado, no obstante a ello obtuvieron la conformidad del servicio correspondiente, lo que acarrea responsabilidad administrativa, civil y penal, de conformidad con el párrafo anterior;

Que, el artículo 56° del D.L. N° 1017, reconoce que existen determinados supuestos en los que, pese a haberse celebrado el contrato, el Titular de la Entidad podrá declarar la nulidad de oficio a efectos de salvaguarda la legalidad de la contratación y los fines que esta persigue. Estos supuestos son los siguientes: a) *Por haberse suscrito en contravención con el artículo 10° de la presente ley.* b) Cuando se verifique la trasgresión del principio de presunción de veracidad durante el proceso de selección o para la suscripción del contrato. c) Cuando se haya suscrito el contrato no obstante encontrarse en trámite un recurso de apelación. d) Cuando no se haya cumplido las condiciones y/o requisitos establecidos en la normativa a fin de la configuración de alguna de las causales de exoneración. e) Cuando no se haya utilizado los procedimientos previstos en la presente ley, pese a que la contratación se encontraba bajo su ámbito de aplicación. En este supuesto, asumirán responsabilidad los funcionarios y servidores de la Entidad contratante, conjuntamente con los contratistas que celebraron irregularmente el contrato.





# Gobierno Regional Ica



que existen determinados supuestos en los que, pese a haberse celebrado el contrato, el Titular de la Entidad podrá declarar la nulidad de oficio a efectos de salvaguardar la legalidad de la contratación y los fines que ésta persigue, y por tutelar los bienes y presupuestos del Estado. Asimismo se proceda conforme a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo mencionado, el cual dispone que en caso de contratarse bienes, servicios u obras, sin el previo proceso de selección que correspondiera, se incurrirá en causal de nulidad del proceso y del contrato, asumiendo responsabilidades los funcionarios y servidores de la Entidad contratante conjuntamente con los contratistas que celebraron dichos contratos irregulares.

**ARTÍCULO CUARTO.- EXHORTAR** al Gobernador Regional que **DISPONGA** la elaboración, aprobación y difusión de una directiva interna para la contratación de servicios de consultoría y locación de servicios varios, que no se encuentren en los alcances de la Ley de Contrataciones del Estado, estableciéndose en ella, la necesidad de contratar, los términos de referencia, los topes de los importes a contratar, verificación de la prestación del servicio, la documentación sustentante para el pago y su registro, las responsabilidades de las áreas intervinientes, así como las sanciones a ser aplicadas por el incumplimiento de los procedimientos establecidos, cautelando que el contenido de la directiva, sea concordante con las normas de tesorería vigentes; asimismo, disponga al Director de la Oficina de Contabilidad, bajo responsabilidad, efectuar el registro y contabilización de las operaciones de ingresos y gastos de la Entidad, verificando la documentación sustentante correspondiente; y, designe el Pleno del consejo Regional una Comisión Especial para el seguimiento e implementación de la exhortación establecida en el artículo anterior.

**ARTÍCULO QUINTO.- DESIGNAR** una Comisión Especial para la recomendación establecida en el Artículo anterior.

**ARTICULO SEXTO.- ENCARGAR** a la Gerencia Regional de Administración del Gobierno Regional de Ica y a la Secretaría del Consejo Regional de Ica, la publicación del presente Acuerdo de Consejo Regional, en el Diario de mayor circulación de la Región, y en el Portal Electrónico del Gobierno Regional de Ica.

Dado en la Sede del Gobierno Regional e Ica  
**POR TANTO:**  
Regístrese, Publíquese y Cúmplase

**SR. ELEODORO TRINIDAD CEYRICO**  
**CONSEJERO DELEGADO**  
**CONSEJO REGIONAL DE ICA**



**GOBIERNO REGIONAL DE ICA**  
**CONSEJO REGIONAL DE ICA**  
  
**ELEODORO TRINIDAD CEYRICO**  
Consejero Delegado