



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

VISTOS:

El Informe del Órgano Instructor N° 000006-2021-INABIF/SUPH-OI del 07 de julio de 2021, el escrito de descargo presentado por el señor **HENRY SAUL LÓPEZ CHAHUAYO** (en adelante el servidor procesado) el 10 de junio de 2021 y su informe oral realizado el 13 de julio de 2021, así como la Carta N° 000031-2021-INABIF/SUPH-OI del 06 de mayo de 2021, y demás actuados en el Caso N° 95;

CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES Y DOCUMENTOS QUE DIERON LUGAR AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Que, los hechos relacionados a la emisión de la Resolución de la Unidad de Administración N° 222-2020 del 27 de noviembre de 2020, por la que se reconoció el pago del servicio ejecutado en forma irregular, y se dispuso el deslinde de responsabilidades materia del presente análisis, son los siguientes:

- i) Mediante Carta N°s. 309 Y 314-2020-GC-ESVICSAC de fechas 27 y 29 de octubre de 2020, la empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, en adelante la empresa proveedora del servicio, requirió el pago por el servicio de seguridad y vigilancia, prestado a la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, por el monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles), correspondiente al periodo del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, en adelante el servicio.
- ii) Con Carta N° 101-2020-GG-ESVICSAC del 23 de noviembre de 2020, el Gerente General de la empresa proveedora del servicio, reiteró el requerimiento de pago efectuado por su Gerencia Comercial a través de las Cartas N°s. 309 y 314-2020-GC-ESVICSAC, adjunta a la misma la vigencia de Poder de Representante Legal.
- iii) A través del informe N° 000089-2020-INABIF del 19 de noviembre de 2020, el área de Control Patrimonial, remitió a la Sub Unidad de Logística, las conformidades respecto del servicio prestado; asimismo, se recomendó que se reconozca el pago por el monto total solicitado.
- iv) Mediante los Informes N°s. 000163 y 000168-2020-INABIF/UA-SUL de fechas 19 y 25 de noviembre de 2020, la Sub Unidad de Logística concluyó lo siguiente: 1) "La



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Entidad se ha beneficiado con la prestación del servicio (...), conforme consta de las conformidades respectivas, sin efectuarse pago alguno.”; y 2) “En la línea de lo señalado, existen las condiciones para RECONOCER la obligación de pago (...).”

- v) Por Memorandos N°s. 0001569 y 1581-2020-INABIF/UPP de fechas 19 y 26 de noviembre de 2020, la Unidad de Planeamiento y Presupuesto solicitó a la Unidad de Asesoría Jurídica que emita opinión legal sobre la solicitud de reconocimiento de la obligación de pago a favor de la empresa proveedora del servicio.
- vi) Mediante Memorando N° 001608-2020-INABIF/UA del 25 de noviembre de 2020, la Unidad de Administración, solicitó a la Unidad de Asesoría Jurídica que emita opinión legal sobre la solicitud de reconocimiento de la obligación de pago a favor de la empresa proveedora del servicio, indicando que mediante Informe N° 000168-2020-INABIF/UA-SUL del 25 de noviembre de 2020, la Sub Unidad de Logística había levantado las observaciones formuladas por la Unidad de Asesoría Jurídica a través del Memorando N° 000463-2020-INABIF/UAJ del 23 de noviembre de 2020.
- vii) A través del Informe N° 000551-2020-INABIF/UAJ del 27 de noviembre de 2020, la Unidad de Asesoría Jurídica concluyó opinando a favor de la procedencia legal del reconocimiento de prestaciones ejecutadas de forma irregular; además, recomendó que sea derivada a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario, en adelante la Secretaría Técnica, para su evaluación, la copia del expediente, en concordancia con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Contrataciones del Estado.
- viii) Mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, se reconoció el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular; además, se dispuso que la Sub Unidad de Logística a través de la Sub Unidad de Potencial Humano, remita copia de dicha resolución y sus antecedentes a la Secretaría Técnica para el deslinde de responsabilidades a que hubiere lugar; remisión que fue realizada mediante Memorando N° 000063-2021-INABIF/UA-SUL del 07 de febrero de 2021.
- ix) Con el Informe de Precalificación N° 000098-2021-INABIF/UA-SUPH-STPAD, del 05 de mayo de 2021, la Secretaría Técnica recomendó el inicio de PAD contra el servidor procesado.
- x) A través de la Carta N° 000031-2021-INABIF/SUPH-OI del 06 de mayo de 2021, este Despacho en calidad de Órgano Instructor resolvió iniciar PAD contra el servidor procesado, por presuntamente haber incurrido en la falta disciplinaria





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

tipificada en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: *"d) Negligencia en el desempeño de las funciones"*; por lo que se recomendó como posible sanción a aplicarse la destitución que acarrea la inhabilitación por 5 años para el ejercicio de la función pública, de acuerdo a lo establecido en literal c) del artículo 88, y segundo párrafo del artículo 90 de la Ley del Servicio Civil;

LA FALTA INCURRIDA

Que, de la revisión del informe de precalificación emitido por la Secretaria Técnica recogido *in extenso* y el acto de inicio del PAD, se aprecia que se atribuyó presunta responsabilidad administrativa disciplinaria al servidor civil procesado, por no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020¹ con la Entidad, continuara realizándolo durante el período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa.

Es decir, el servicio fue ejecutado sin mediar vínculo contractual, generando la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles);

Que, por tanto, la conducta descrita indicaría que el servidor procesado habría incurrido en la falta descrita en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: *"d) Negligencia en el desempeño de las funciones"*;

Que, tal es así, las normas jurídicas presuntamente vulneradas, son:

- i) Los siguientes artículos del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF del 12 de marzo de 2019, y sus modificatorias:

¹ El cual, conforme lo estipulado en su cláusula quinta – Del plazo de la ejecución de la prestación, tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del servicio, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

- **"Artículo 8. Funcionarios, dependencias y órganos encargados de las contrataciones"**

8.1 Se encuentran encargados de los procesos de contratación de la Entidad:

(...)

b) El Área Usuaria, que es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, y realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento, para su conformidad.

c) El Órgano Encargado de las Contrataciones, que es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos.

(...)"

- **"ACTUACIONES PREPARATORIAS"**

Artículo 16. Requerimiento

16.1 El área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad.

(...)"

- ii) Los siguientes artículos del Decreto Legislativo N° 1440 – "Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público" del 16 de setiembre de 2018:

- **"Artículo 41. Certificación del crédito presupuestario"**

(...)

41.2 La certificación resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, adjuntándose al respectivo expediente. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

(...)”.

- **“Artículo 42. Compromiso**

42.1 El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas, con sujeción al monto certificado, y por el monto total de la obligación que corresponde al año fiscal.

42.2 El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio. El compromiso debe afectarse previamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

42.3 Las acciones que contravengan lo antes establecido generan las responsabilidades correspondientes.

(...)”. (El resaltado y subrayado es propio).

- iii) Los siguientes artículos del Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 315-2012-MIMP del 20 de noviembre de 2012 y su modificatoria²:

- **“De la Sub Unidad de Logística**

Artículo 21.- Es la sub unidad orgánica responsable de conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional. Depende funcional y jerárquicamente de la Unidad de Administración del Programa.

(...)

Las funciones de la sub-unidad de Logística son las siguientes:

(...)

f) Ejecutar las adquisiciones de bienes, servicios y obras, de acuerdo a las adjudicaciones efectuadas por los comités especiales y el comité permanente de contrataciones y bolsa de productos según corresponda;

² Resolución Ministerial N° 190-2017-MIMP del 03 de julio de 2017, que modifica los artículos 25, 27, 29 y 32 del Manual de Operaciones del INABIF.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

g) Proporcionar y asegurar el apoyo de los servicios auxiliares, mantenimiento, seguridad y vigilancia y transporte a todas las unidades orgánicas de la institución;
(...)"

• **"CAPÍTULO II: PROCESOS DE APOYO**

Artículo 31.- Se realizan de acuerdo a las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de los sistemas administrativos de gestión de recursos humanos, abastecimiento, tesorería y contabilidad y a los lineamientos y políticas impartidas por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al cual se encuentra adscrito. Estos procesos incorporan el apoyo operativo que se proporciona a los programas que establezcan las normas legales vigentes.

Los procesos principales se detallan a continuación:

(...)

b) Gestión de Contrataciones en Bienes, Servicios y Obras

La responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística de la Unidad de Administración que debe ejecutar y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos para cada proceso de selección, con excepción de la adjudicación de menor cuantía. El Programa designa mediante resolución de la Dirección Ejecutiva, un comité especial que se encarga de llevar adelante el proceso.

El plan anual de contrataciones constituye un instrumento de gestión que obedece en forma estricta y exclusiva a la satisfacción de necesidades del Programa, las que a su vez provienen de cada uno de los órganos y dependencias, en atención al cumplimiento de sus funciones y al logro de sus metas institucionales en el marco de lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1017, y el artículo 6° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

(...)

c) Ejecución Presupuestaria

La ejecución presupuestal se encuentra sujeta al régimen del presupuesto anual y a sus modificaciones conforme a la ley general. Se inicia el 1º de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal. Durante dicho





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

periodo se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en el presupuesto institucional. Los avances en la ejecución presupuestal son comunicados al sector.

(...)

Para la ejecución del gasto se ejecutan las siguientes fases:

▪ **Preparatoria**

La certificación de crédito presupuestario – CCP es expedida por la Unidad de Planeamiento y Presupuesto a solicitud de la Unidad de Administración cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Dicha certificación implica la reserva presupuestaria, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la ejecución del registro presupuestario a través del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF.

Corresponde a las Sub Unidades Financiera, de Logística y de Potencial Humano de la Unidad de Administración según su competencia, consolidar los requerimientos de los órganos de línea para la formulación de la solicitud de CCP en el módulo SIAF - SP; y para todo tipo de gasto y su remisión a la Unidad de Planeamiento y Presupuesto a través del formato correspondiente. El CCP es susceptible de ampliarse, reducirse o anularse con el sustento correspondiente.

▪ **Ejecución del Gasto**

Esta fase comprende el compromiso, el devengado y el pago de las obligaciones reconocidas, ejecutadas por la Unidad de Administración conforme a los créditos presupuestarios autorizados y de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Compromiso

Con la recepción de la CCP, la Unidad de Administración procede a iniciar los trámites relacionados a la realización del compromiso correspondiente.

El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectado total o parcialmente los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas con sujeción al monto de la PCA.





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo el importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

(...)"

- iv) Los siguientes numerales del Manual de Organización y Funciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, aprobado por Resolución Ministerial N° 200-2014-MIMP del 20 de junio de 2014, relacionada a las funciones específicas del Coordinador(a) de la Sub Unidad de Logística (ver páginas 55 a 57 y 64 a 65 del citado manual):

- "(...)"

4. UNIDAD DE APOYO

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN

- SUB UNIDAD FINANCIERA
- SUB UNIDAD DE LOGÍSTICA
- SUB UNIDAD DE POTENCIAL HUMANO
- SUB UNIDAD DE INFORMÁTICA
- SUB UNIDAD DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

I. IDENTIFICACION DEL CARGO

ORGANO	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar-INABIF
UNIDAD ORGANICA	Unidad de Administración
Nº DE ORDEN DEL CAP	590
CODIGO	39924214
CLASIFICACION	EC
CARGO ESTRUCTURAL	Coordinador(a) – Sub Unidad de Logística
SITUACION DEL CARGO	Ocupado

II. FUNCIONES ESPECIFICAS

1. Planear, organizar, dirigir, controlar, coordinar y supervisar las actividades de la Sub Unidad de Logística.

2. Conducir y supervisar la elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones.

(...)

7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades de mantenimiento y conservación de equipos e instalaciones, así como las de los servicios generales.

(...)

10. Realizar el seguimiento y control de la ejecución contractual de los procesos de selección y del presupuesto asignado al INABIF.

(...)"





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

- v) Los siguientes artículos de la Directiva N° 011-2019-EF/50.01: "Directiva para la Ejecución Presupuestaria", aprobada mediante Resolución Directoral N° 036-2019-EF/50.01 del 30 de diciembre de 2019:

- **"Artículo 13. Certificación del Crédito Presupuestario y su registro en el SIAF-SP"**

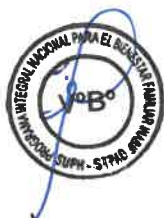
13.1. La certificación del crédito presupuestario a que hace referencia los numerales 41.1, 41.2 y 41.3 del artículo 41 del Decreto Legislativo N° 1440, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso.

13.2. La certificación resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, adjuntándose al respectivo expediente. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

13.3. La certificación del crédito presupuestario es expedida a solicitud del responsable del área que ordena el gasto o de quien tenga delegada esta facultad, cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Expedida la citada certificación se remite al área solicitante para que proceda con el inicio de los trámites respectivos relacionados a la realización de los compromisos correspondientes. La certificación del crédito presupuestario es registrada en el SIAF-SP. (...)"

- **"Artículo 16. Compromiso"**

16.1. El compromiso es el acto de administración mediante el cual el funcionario facultado a contratar y comprometer el presupuesto a nombre de la entidad acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados, la PCA y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse a la correspondiente cadena de gasto en la que se registró la certificación del crédito





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

presupuestario, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

16.2. El compromiso es realizado dentro del marco de los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto institucional del Pliego para el año fiscal, con sujeción al monto de la PCA, al monto certificado y por el monto total anualizado de la obligación de pago para el respectivo año fiscal, de acuerdo a los cronogramas de ejecución.

(...)

16.3. El compromiso se sustenta en los siguientes documentos:

CÓDIGO DOCUMENTO	NOMBRE
060	CONTRATO SUSCRITO (VARIOS)

(...)"

De los hechos que determinaron la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan

Que, al respecto, del tenor de la Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por la que se reconoció el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular, se desprende la siguiente información la cual fue consignada en base al contenido del informe N° 000089-2020-INABIF de fecha 19 de noviembre de 2020 emitido el área de Control Patrimonial, así como los Informes N°s. 000163 y 000168-2020-INABIF/UA-SUL de fechas 19 y 25 de noviembre de 2020, de la Sub Unidad de Logística:

- i) Con fecha 29 de julio de 2020 (turno noche); en razón al término del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020³, la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, continuó con la prestación y ejecución del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, de acuerdo al listado de todas las unidades y Sede Central del INABIF, que presentaron las conformidades por el servicio de seguridad y vigilancia, correspondiente al período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día)⁴.
- ii) En este sentido, la Sub Unidad de Logística, señaló los motivos por los cuales no se realizó la contratación en el marco de la normativa aplicable; **manifestando que la Sub Unidad de Logística, en tanto área usuaria, no realizó**

³ Dicho Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020, conforme lo estipulado en su cláusula quinta - "Del plazo de la ejecución de la prestación", tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del Servicio de Seguridad y Vigilancia, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.

⁴ Ver resolución de la Unidad de Administración N° 222, ("Que la Entidad se haya enriquecido y el proveedor se haya empobrecido", numeral 1, págs. 5 -6).



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

oportunamente el requerimiento bajo el procedimiento establecido en la norma de contrataciones del Estado; no existiendo contrato u orden de servicio emitida. En ese sentido, indicó que el hecho configuraría un enriquecimiento sin causa, correspondiendo que se disponga el deslinde de las responsabilidades derivadas de la omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente sobre contrataciones públicas. Asimismo, señaló que no existe causa jurídica de la transferencia patrimonial, pues no se cuenta con un contrato u orden de servicio emitida por la Entidad y que la prestación del servicio se ha realizado sin mediar vínculo contractual alguno⁵.

- iii) Asimismo, de acuerdo a lo informado por la Sub Unidad de Logística al término del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020⁶, la empresa proveedora del servicio, continuó con la prestación y ejecución del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, siendo que dentro de su requerimiento de pago efectuado adjuntó su estructura de costos, el mismo que al ser contrastado con la estructura de costo presentado para la suscripción del Contrato N° 006-2020-INABIF, difería en un costo mínimo en favor de la Entidad, de lo que se advierte que reclama un pago justo y teniendo en consideración que la naturaleza del servicio de seguridad y vigilancia se efectuó en todas las unidades y sede central del INABIF, si no existiera Buena Fe, la entidad no hubiera permitido que se siga brindando, sin un contrato suscrito⁷.

Que, por tanto, conforme lo detallado, de los fundamentos expuestos en la Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, se advierte que el servicio fue ejecutado sin un vínculo contractual previo. Hecho que además se corrobora de la documentación obrante en el expediente administrativo, de la cual se aprecia lo siguiente:

- i) Mediante Informe N° 000163-2020-INABIF/UA-SUL del 19 de noviembre de 2020, el Coordinador de la Sub Unidad de Logística, Gustavo Torreblanca Soto, concluyó que la Entidad se benefició con la prestación del citado servicio de seguridad y vigilancia durante el período antes indicado conforme consta de las conformidades respectivas, sin efectuarse pago alguno; por lo que recomendó que se reconozca la obligación de pago a favor de la empresa proveedora del

⁵ Ver resolución de la Unidad de Administración N° 222 ("Que las prestaciones hayan sido efectuadas de buena fe por el proveedor, lo cual implica que hayan sido válidamente requeridas o aceptadas por el funcionario o funcionarios competentes de la Entidad", primer párrafo, página 7).

⁶ Dicho Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020, conforme lo estipulado en su cláusula quinta – Del plazo de la ejecución de la prestación, tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del Servicio de Seguridad y Vigilancia, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.

⁷ Ver resolución de la Unidad de Administración N° 222 ("Que, no exista una causa jurídica para esta transferencia patrimonial, como puede ser la ausencia de contrato (o su nulidad), de contrato complementario, o de la autorización correspondiente para la ejecución de prestaciones adicionales", primer párrafo, página 8).



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

servicio por la suma de S/ 1'691,345.76. Fundamenta su conclusión en lo siguiente:

- "(...)
2.8. (...).



Adicionalmente, conforme consta de la solicitud de pago efectuada por el proveedor mediante las cartas de la referencia (...), y las conformidades emitidas por las unidades y Sede Central del INABIF, **se desprende que la prestación del referido servicio de seguridad y vigilancia se realizó sin un contrato u orden de servicio emitida por la Entidad; siendo que, según lo manifestado por el proveedor (...), el servicio fue efectuado a pedido de la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, sin que hasta la fecha se haya realizado la respectiva contraprestación.**



De lo anterior señalado, se colige que **la (...) Sub Unidad de Logística, en tanto área usuaria, no realizó oportunamente el requerimiento bajo el procedimiento establecido en la norma de contrataciones del Estado⁸; no existiendo contrato u orden de servicio emitida. En ese sentido, el hecho se configuraría como un enriquecimiento sin causa, correspondiendo que se disponga el deslinde de las responsabilidades a que hubiere lugar en el presente caso, derivadas de la omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente sobre contrataciones públicas.**

En ese contexto, se vislumbra que la prestación del servicio de seguridad y vigilancia prestado a la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, resultó necesario y esencial a fin de cautelar el patrimonio de la Entidad, así como la integridad de sus trabajadores, residentes y/o usuarios.

(...)”. (El resaltado y subrayado es propio).

- ii) Del mismo modo, mediante Informe N° 000168-2020-INABIF/UA-SUL del 25 de noviembre de 2020, el Coordinador de la Sub Unidad de Logística, Gustavo Torreblanca Soto, absolviendo las observaciones de la Unidad de Asesoría Jurídica, precisó lo siguiente:

⁸ T.U.O de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
Artículo 16. Requerimiento

16.1 El área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

"(...)

5.- En cuanto a la quinta observación, refiere que es necesario que se incluya el detalle del servicio requerido por la Entidad, (...); al respecto es de indicar que de acuerdo a lo señalado por el Área de Control Patrimonial en el Informe Nº 000089-2020-INABIF/UA-SUL-CP del 19 de noviembre del 2020, en su calidad de área usuaria, la ejecución del servicio prestado es el de "Servicio de Seguridad y Vigilancia en la Sede Central y las Unidades Operativas de Lima Metropolitana y Callao", lo que se acredita con las conformidades emitidas por cada uno de los Centros de Atención Residencial y locales de la Sede Central favorecidos con este servicio; por lo que se cumple dicho presupuesto.

6.- En relación al desarrollo de los presupuestados establecidos en la Opinión Nº 007-2017/DTN; se tiene lo siguiente:

(...)

iii) Que no exista una causa jurídica para esta transferencia patrimonial, como puede ser la ausencia de contrato (o su nulidad), de contrato complementario, o de la autorización correspondiente para la ejecución de prestaciones adicionales.

Respecto a este punto, no existe causa jurídica de la transferencia patrimonial, pues no se cuenta con un contrato u orden de servicio emitida por la entidad.

(iv) que las prestaciones hayan sido ejecutadas de buena fe por el proveedor

Se desprende que la prestación de servicio fue realizada de Buena Fe, teniendo en consideración que la naturaleza del servicio de seguridad y vigilancia se efectuó en todas las unidades y sede central del INABIF, por lo tanto, si no existiera Buena Fe, la entidad no hubiera permitido que se siga brindando, sin un contrato suscrito.

(...)". (El resaltado y subrayado es propio).

- iii) En este sentido, la evidente irregular ejecución del servicio al no existir vincular contractual previo entre la empresa proveedora del servicio y la Entidad, motivó que el Director II de la Unidad de Asesoría Jurídica, por medio del Informe Nº 000551-2020-INABIF/UAI del 27 de noviembre de 2020, opinara a favor de la procedencia legal del reconocimiento de prestaciones a favor del proveedor, recomendado, además, que el expediente sea derivado a la Secretaría Técnica en virtud de lo establecido en el artículo 9, inciso 9.1, del Texto Único Ordenado





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

de la Ley Nº 30225, Ley de Contrataciones del Estado - Decreto Supremo Nº 082-2019-EF. Partiendo de ello, del citado informe, se desprende lo siguiente:

- "(...)"

Opinión Nº 007-2017/DTN

"3.1 Sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios que incumplieron con los requisitos, formalidades y procedimientos establecidos en la normativa de contrataciones del Estado para llevar a cabo sus contrataciones, la Entidad a favor de la cual un proveedor ejecuta determinadas prestaciones sin que medie un contrato que los vincule, podría estar obligada a reconocer al proveedor el precio de mercado de las prestaciones ejecutadas de buena fe; ello en observancia del principio que proscribe el enriquecimiento sin causa reconocido en el artículo 1954 del Código Civil.

3.3 En este contexto, el OSCE, a través de la Opinión Nº 007-2017/DTN, establece 4 (cuatro) requisitos para que en el marco de las contrataciones del Estado se configure un enriquecimiento sin causa (...): a) Que la Entidad se haya enriquecido y el proveedor se haya empobrecido; b) Que exista conexión entre el enriquecimiento de la Entidad y el empobrecimiento del proveedor la cual estará dada por el desplazamiento de la prestación patrimonial del proveedor a la entidad; c) La falta de una causa jurídica que justifique esta transferencia patrimonial; d) El proveedor debe haber ejecutado las prestaciones de buena fe.

3.4 En cuanto al cumplimiento de los requisitos (...) se tiene lo siguiente:
(...)

Que, no exista una causa jurídica para esta transferencia patrimonial, como puede ser la ausencia de contrato (o su nulidad), de contrato complementario, o de la autorización correspondiente para la ejecución de prestaciones adicionales

La Sub Unidad de Logística del INABIF, señala los motivos por los cuales no se realizó la contratación en el marco de la normativa aplicable; manifestando que la Unidad de Sub Unidad de Logística, en tanto área usuaria, no realizó oportunamente el requerimiento bajo el procedimiento establecido en la norma de contrataciones del Estado; no existiendo contrato u orden de servicio emitida. En ese sentido, el hecho se configuraría como un enriquecimiento sin causa, correspondiendo que se disponga el deslinde de las responsabilidades a que hubiere lugar en el presente caso, derivadas de la omisión del cumplimiento de los requisitos



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

establecidos en la normatividad vigente sobre contrataciones públicas. Asimismo, señala que no existe causa jurídica de la transferencia patrimonial, pues no se cuenta con un contrato u orden de servicio emitida por la entidad, y que la prestación del servicio se ha realizado sin mediar vínculo contractual alguno, por lo que el proveedor hoy reclama su pago correspondiente.

En consecuencia, de los antecedentes administrativos y de los mencionados documentos, en el presente caso no existe una causa jurídica, dado que no se suscribió contrato con la empresa de Seguridad Vigilancia y Control SAC – ESVICSAC.

3.6 El numeral 13.3. del artículo 13 de la Directiva Nº 011-2019-EF/50.01 Directiva para la Ejecución Presupuestaria aprobada por Resolución Directoral Nº 036-2019-EF/50.01 establece que la certificación del crédito presupuestario es expedida a solicitud del responsable del área que ordena el gasto o de quien tenga delegada esta facultad, cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Expedida la citada certificación se remite al área solicitante para que proceda con el inicio de los trámites respectivos relacionados a la realización de los compromisos correspondientes. (...)" (El resaltado y subrayado es propio).

Sobre la aplicación de los Principios de Culpabilidad y Causalidad

Que, en primer lugar, tal como lo resalta el Tribunal del Servicio Civil, se debe dejar sentado que *"toda persona tiene derecho a conocer de manera oportuna los cargos que se levantan en su contra, de modo tal que pueda defenderse. Para ello, lógicamente, la Administración tiene la responsabilidad de informar con claridad y precisión cuál es el hecho infractor, qué norma se ha transgredido y en qué falta se subsume la conducta infractora; (...)"*⁹.

Que, tal es así, en el presente análisis se ha evaluado los Principios de Culpabilidad y Causalidad a efecto de identificar a los presuntos responsables y garantizar de esta forma una correspondencia entre el hecho y la falta imputada, proscribiendo todo tipo de arbitrariedad que pueda generar excesos en la aplicación del ius puniendi del Estado y evitando con ello vicios que puedan afectar la validez de los actos administrativos que se emitan con ocasión de ella;

Que, en este orden de ideas, a la luz del Principio de Culpabilidad, del numeral 10 del artículo 248 del TUO de la Ley Nº 27444¹⁰, la *"responsabilidad administrativa es subjetiva,*

⁹ Resolución Nº 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, Expediente: 3872-2019-SERVIR/TSC, fundamento 60.

¹⁰ Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS del 22 de enero de 2019.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”; es decir, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, estando la Entidad obligada a acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo^{11 12};



Que, asimismo, el Tribunal del Servicio Civil, refiriéndose al citado Principio de Culpabilidad, precisa que por medio de este se “(...) garantiza que una sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera **dolosa o negligente** en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el efecto dañoso que se ha producido”. (El resaltado es propio)¹³;



Que, por su parte, a la luz del Principio de Causalidad, descrito en el numeral 08 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444¹⁴, la “responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”; es decir, se garantiza que la responsabilidad recaiga en quien realizó la conducta tipificada como infracción administrativa¹⁵, sea esta por acción u omisión¹⁶;

Que, sobre dicho principio y en consonancia con el Principio de Culpabilidad, el Tribunal del Servicio Civil concluyó que: “(...) no será suficiente acreditar que el sujeto sometido a procedimiento disciplinario ha ejecutado una acción tipificada como falta para que se determine su responsabilidad disciplinaria, sino que también se tendrá que comprobar la presencia del elemento subjetivo. La verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad antes anotado, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad) (...).”¹⁷ (El resaltado es subrayado es propio);

¹¹ El fundamento 64 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha referido respecto del «Principio de Culpabilidad», que: “El principio de culpabilidad es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado; por consiguiente, la aplicación del artículo 2° del Decreto Ley N° 25475 queda supeditada a que, al infringirse los bienes jurídicos señalados por la norma penal, ello se haya realizado con intención del agente. A mayor abundamiento, la prohibición de que la pena sólo pueda basarse en un tipo de responsabilidad objetiva se encuentra prevista en el artículo VII del Título Preliminar del Código Penal, según el cual «La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda prosrita toda forma de responsabilidad objetiva».

¹² El fundamento 21 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC, señaló: “(...) es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable”.

¹³ Resolución N° 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, Expediente: 3872-2019-SERVIR/TSC, fundamento 67.

Además, en su fundamento 68 se menciona que el autor peruano Manuel Gómez Tomillo, en su obra “Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad”, en: Revista de Derecho, Volumen 4, Universidad de Piura, 2003, p. 51, señala que el principio de Culpabilidad implica «la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurre dolo o imprudencia. Con otras palabras, no es aceptable la responsabilidad meramente objetiva. De este modo, la presencia de dolo o culpa se hace indispensable para que se atribuya a un servidor responsabilidad disciplinaria por su conducta» (el resaltado y subrayado es propio).

¹⁴ Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS del 22 de enero de 2019.

¹⁵ Relación de causa-efecto.

¹⁶ Complementada con el principio de personalidad de sanciones.

¹⁷ Resolución N° 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, Expediente: 3872-2019-SERVIR/TSC, fundamento 69. Además, en su fundamento 68 se menciona que el principio de Culpabilidad implica «la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurre dolo o imprudencia”.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Sobre la falta disciplinaria de negligencia el desempeño de las funciones

Que, en este orden de ideas, es necesario citarse las siguientes consideraciones técnico normativas sobre la aplicación del Principio de Tipicidad en el caso concreto:

- Sobre el particular, mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC del 28 de marzo de 2019, el Tribunal del Servicio Civil, emite el acuerdo plenario por el que establecen *"precedentes administrativos de observancia obligatoria referentes a la aplicación del Principio de Tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones"* ("2.1. ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 15, 22, 31, 32, 33, 39, 40 y 41 de la presente resolución"); de los cuales cabe destacar los siguientes:

▪ **"4. La falta disciplinaria de negligencia el desempeño de las funciones (...)**

31. En este sentido, este Tribunal del Servicio Civil considera que en los casos en los que las entidades estatales imputen la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de las funciones, deben especificar con claridad y precisión las normas complementarias a las que se remiten, cuidando que se contemplen las funciones que las normas de organización interna de la entidad ha establecido para sus servidores y funcionarios, las cuales obviamente deben ser de previo conocimiento de su personal.

32. Para tal efecto, es importante que las entidades tengan en cuenta que la palabra función es definida como una "Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas". Por lo que puede entenderse que funciones son aquellas tareas, actividades o labores vinculadas estrechamente al cargo en el que ha sido asignado el servidor sometido a procedimiento disciplinario, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento.

33. En esa línea, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por el gobierno peruano, señala que en la organización del trabajo se requiere de instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), que comprendan la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las **funciones**, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. De ahí que las funciones son aquellas actividades o labores vinculadas al ejercicio de las tareas en





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

un puesto de trabajo, descritas en los instrumentos de gestión de cada entidad.
(...)¹⁸.

▪ “(...)

5. Aplicación del numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley Nº 30057 (...)

39. En ese sentido, esta Sala considera que al imputar una falta prevista en la Ley –no en el Reglamento– corresponde realizar el análisis de subsunción o adecuación del hecho a la norma legal, identificando si la conducta que configura la falta es generada por una omisión (ausencia de acción) o por una comisión (acción), conforme lo aclara el Reglamento General en el caso de la Ley Nº 30057.

40. De esta forma, en los casos en los que se imputa la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, corresponderá a las entidades determinar y precisar si la conducta que configura la negligencia se comete por acción, omisión, o por acción y omisión a la vez, debiendo señalarse en cada uno de estos supuestos cuáles son las funciones que se realizaron de forma negligente y la norma en que éstas se describen. (...)”¹⁹.

Responsabilidad administrativa disciplinaria del Coordinador de la Sub Unidad de Logística por la irregular ejecución del servicio al no existir vincular contractual previo

Que, ahora bien, en el caso concreto, se cuestiona que la empresa proveedora del servicio materia de análisis, lo ejecutó sin mediar vínculo contractual previo; lo que es precisado por el Coordinador de la Sub Unidad de Logística, Gustavo Torreblanca Soto, mediante el Informe Nº 000163-2020-INABIF/UA-SUL del 19 de noviembre de 2020, de donde se desprende que la prestación del servicio de seguridad y vigilancia se realizó sin un contrato suscrito, tal como además lo manifiesta la propia empresa proveedora del servicio al indicar que lo efectuó a pedido de la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF.

¹⁸ Otros conceptos a destacar son los siguiente: “4. La falta disciplinaria de negligencia el desempeño de las funciones (...): 25. Sobre la negligencia en el desempeño de las funciones la Ley precisa, que el objeto de la calificación disciplinaria es el “desempeño” del servidor público al efectuar las “funciones” que le son exigibles en el contexto del puesto de trabajo que ocupa en una entidad pública, atribuyéndosele responsabilidad cuando se evidencia y luego se comprueba que existe “negligencia” en su conducta laboral. (...) 28. En la misma línea se aprecia que un significado jurídico de diligencia da la siguiente idea: “La diligencia debe entenderse como cuidado, solicitud, celo, esmero, desvelo en la ejecución de alguna cosa, en el desempeño de la función, en la relación con otra persona, etcétera”. En contraposición a esta conducta el Diccionario de la Real Academia Española define la negligencia como: “descuido, falta de cuidado”. 29. En consecuencia, si bien el término diligencia es un concepto indeterminado que se determina con la ejecución correcta, cuidadosa, suficiente, oportuna e idónea en que un servidor público realiza las actividades propias de su función, se puede colegir que, cuando se hace referencia a la negligencia en el desempeño de las funciones, la norma se refiere a la manera descuidada, inoportuna, defectuosa, insuficiente, sin dedicación, sin interés, con ausencia de esmero y dedicación, (...)”.

¹⁹ Otros conceptos a destacar son los siguiente: “5. Aplicación del numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley Nº 30057.- 35. A nivel reglamentario, el numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley Nº 30057, expresamente señala: “98.3. La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerla”. 36. (...) un servidor público incurre en una falta por omisión, (...) cuando éste se encuentra en condiciones de hacer una acción pero no lo hace, pese a tener la obligación de su realización. En otras palabras, esta disposición no tipifica una falta directamente imputable con el incumplimiento de alguna obligación, deber o prohibición, como en la práctica viene ocurriendo; sino que es una precisión que permite definir cuándo es que se está frente a una falta por omisión. (...) 38. Así, respecto a la “omisión”, Cabanellas define este término, como una abstención de hacer, una inactividad, una inacción o un dejar de hacer algo. En esa línea, corresponderá a la entidad analizar si la imputación de la falta se sustenta en una conducta omisiva, de acuerdo con la definición hecha en el Reglamento General de la Ley Nº 30057, como “ausencia de acción”, ó en sí es una conducta por comisión (...)”.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Asimismo, el Coordinador de la Sub Unidad de Logística, indicó que su sub unidad, en tanto área usuaria, no realizó oportunamente el requerimiento bajo el procedimiento establecido en la norma de contrataciones del Estado²⁰; recomendando en este sentido que se disponga el deslinde de responsabilidades derivadas de la omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente sobre contrataciones públicas;



Que, por tanto, la irregularidad materia de análisis radica en que, al no haberse realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionó que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC continúe con su ejecución pese a que el Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020²¹ con la Entidad, ya no estaba vigente; es decir, el servicio fue ejecutado sin un vínculo contractual previo;



Que, ello, a pesar que la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 8, numeral 8.1., literal b), establece que el Área Usuaria *“es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, (...)”*²²; y, en su artículo 16 (*“Requerimiento”*), numeral 16.1., sobre las actuaciones preparatorias previas a las contrataciones, establece que el *“área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, (...)”*²³; y, por medio de su artículo 32, numeral 32.1, precisa que el Contrato *“debe celebrarse por escrito”*²⁴;

Que, en este orden de ideas, el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público es claro al establecer en su artículo 40, las cuatro (04) etapas que toda ejecución del gasto debe recorrer en el siguiente orden: 1) Certificación, 2) Compromiso, 3) Devengado y 4) Pago; etapas que en caso concreto no se cumplieron;

²⁰ TUO de Ley de Contrataciones del Estado.- Artículo 16. Requerimiento: 16.1 El área usuaria requiere los (...), servicios (...), siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad.

²¹ Dicho Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020, conforme lo estipulado en su cláusula quinta – Del plazo de la ejecución de la prestación, tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del Servicio de Seguridad y Vigilancia, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.

²² Y que realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento, para su conformidad. Además, en concordancia con ello, en su numeral c) se precisa que: *“c) El Órgano Encargado de las Contrataciones, que es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos”*.

²³ En concordancia con ello, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 29, numeral 29.6., establece que: *“Adicionalmente, el requerimiento incluye las exigencias previstas en leyes, reglamentos técnicos, normas metrológicas y/o sanitarias, reglamentos y demás normas que regulan el objeto de la contratación con carácter obligatorio”*. Además, en su numeral 29.7., precisa que: *“El requerimiento de bienes o servicios en general de carácter permanente, cuya provisión se requiera de manera continua o periódica se realiza por periodos no menores a un (1) año”*. (El subrayado es propio).

²⁴ En concordancia, del artículo 137, numeral 137.1, del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se desprende que: *“El contrato se perfecciona con la suscripción del documento que lo contiene, salvo en los contratos derivados de procedimientos de Subasta Inversa Electrónica y Adjudicación Simplificada para bienes y servicios en general, en los que el contrato se puede perfeccionar con la recepción de la orden de compra o de servicios, (...)”*; además, en su artículo 144, numeral 144.1, se establece que: *“El contrato tiene vigencia desde el día siguiente de la suscripción del documento que lo contiene o, en su caso, desde la recepción de la orden de compra o de servicio”*. (El resaltado es propio).



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Que, tal afirmación tiene asidero, en principio, debido a que la primera etapa de la ejecución del gasto, es decir la "Certificación"²⁵, conforme lo establece el numeral 41.2. del artículo 41 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, "(...) resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, (...) "²⁶; y que, conforme el numeral 42.2. del artículo 42 del citado Decreto Legislativo, al referirse a la segunda etapa denominada "Compromiso"²⁷ establece que se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida, entre otros, de acuerdo a Contrato²⁸, el cual, conforme lo establece la Ley de Contrataciones del Estado en su artículo 32, numeral 32.1, "debe celebrarse por escrito (...) "²⁹; debiendo resaltarse que el citado Decreto Legislativo, mediante su artículo 42, numeral 42.3., precisa que toda acción que contravenga lo estipulado en su numeral 42.1. y 42.2 antes mencionado, genera las responsabilidades correspondientes;

Que, no obstante, tal como se advierte de los medios probatorios previamente detallados, en particular, del Informe N° 000163-2020-INABIF/UA-SUL del 19 de noviembre de 2020, del Coordinador de la Sub Unidad de Logística, Gustavo Torreblanca Soto, la prestación del servicio de seguridad y vigilancia se realizó sin un contrato suscrito, y que la Sub Unidad de Logística, en tanto área usuaria, no realizó oportunamente el requerimiento; tal es así que, al término del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020³⁰,



²⁵ Sobre el particular el citado artículo 41, numeral 41.1., del Decreto Legislativo, se define a la "Certificación"; como un "acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, (...), previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso". Asimismo, la Directiva para la Ejecución del Gasto, en el artículo 13, numeral 13.1., recoge la citada definición de Certificación de Crédito Presupuestario (CCP) al establecer que es el: "Acto de administración, cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal (...)".

²⁶ En concordancia, el Decreto Legislativo en su artículo 34, numeral 34.2, establece expresamente que: "Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos y de administración, los contratos y/o convenios, así como cualquier actuación de las Entidades que generen gasto deben supeditarse de forma estricta a los créditos presupuestarios autorizados". (El subrayado es propio). Asimismo, en el literal c) ("Ejecución Presupuestaria") en el artículo 31, del MOP del INABIF se precisa que en la fase preparatoria de la ejecución del gasto se emite la "certificación de crédito presupuestario – CCP (...) cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Dicha certificación implica la reserva presupuestaria, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la ejecución del registro presupuestario (...)".

²⁷ Como se precisó anteriormente, el citado Decreto Legislativo en su artículo 42, numeral 42.1, establece que: "El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, (...), con sujeción al monto certificado, (...)". En igual sentido, la Directiva para la Ejecución del Gasto, en su artículo 16, numeral 16.1., define al "Compromiso" como el: "Acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, que afectan total o parcialmente los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas. (...)". Del mismo modo, el MOP del INABIF en el literal c) ("Ejecución Presupuestaria") del artículo 31, indica que, luego de la fase preparatoria, viene propiamente la fase de "Ejecución del Gasto" la cual comprende a su vez "el compromiso, (...)", al cual define como "el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectado total o parcialmente los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas con sujeción al monto de la PCA". Complementando ello, en el numeral 16.3. del citado artículo 16, la Directiva para la Ejecución del Gasto establece que el compromiso se sustenta, entre otros documentos, en el "CONTRATO SUSCRITO (...)". (El resaltado es propio).

²⁸ En igual sentido, la Directiva para la Ejecución del Gasto, en el antes citado artículo 16, numeral 16.1., establece que: "(...) El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio (...)". (El subrayado es propio). En consonancia con ello, el MOP del INABIF, sobre dicha etapa del "Compromiso" (del ítem "c) Ejecución Presupuestaria" – "Ejecución del gasto"), refiere que se inicia con la recepción de la certificación del crédito presupuestario – CCP; además, precisa, al igual que en la normativa anterior, que el "compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a ley, contrato o convenio. (...)". (El subrayado es propio).

²⁹ En concordancia con su Reglamento que establece en su artículo 137, numeral 137.1, que el "contrato se perfecciona con la suscripción del documento que lo contiene".

³⁰ Dicho Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020, conforme lo estipulado en su cláusula quinta – Del plazo de la ejecución de la prestación, tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del Servicio de Seguridad y Vigilancia, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

la empresa proveedora del servicio continuó con la prestación y ejecución del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, es decir, continuó ejecutando las prestaciones en forma irregular dado que ya no existía un vínculo contractual previo con la Entidad (contrato suscrito);

Que, en este sentido, cabe nuevamente destacar que la Ley de Contrataciones del Estado establece en su artículo 9, numeral 9.1, que: *"Los funcionarios y servidores que intervienen en los procesos de contratación por o a nombre de la Entidad, con independencia del régimen jurídico que los vincule a esta, son responsables, en el ámbito de las actuaciones que realicen, de organizar, elaborar la documentación y conducir el proceso de contratación, así como la ejecución del contrato y su conclusión, (...)".*

En este orden de ideas y tal como se indicó previamente, la citada Ley en su artículo 8, numeral 8.1., establece que se encuentran encargados de los procesos de contratación de la Entidad: *"b) El Área Usuaria, que es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias (...); y: "c) El Órgano Encargado de las Contrataciones, que es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos".* Asimismo, en su artículo 16, numeral 16.1., establece que el *"área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, así como los requisitos de calificación";*

Que, partiendo de ello, el MOP del INABIF, establece en su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de *"conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional";* y, tiene entre sus funciones: *"f) Ejecutar las adquisiciones de bienes, servicios y obras, de acuerdo a las adjudicaciones efectuadas por los comités especiales y el comité permanente de contrataciones y bolsa de productos según corresponda". "g) Proporcionar y asegurar el apoyo de los servicios auxiliares, mantenimiento, seguridad y vigilancia y transporte a todas las unidades orgánicas de la institución".*

En concordancia, en su Capítulo II (**"PROCESOS DE APOYO"**), artículo 31, precisa que los procesos de apoyo se realizan, entre otros, *"de acuerdo a las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de los sistemas administrativos de (...) abastecimiento, (...); y, en el literal b) ("Gestión de Contrataciones en Bienes, Servicios y Obras") del citado artículo 31, establece que la "responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística de la Unidad de Administración que debe ejecutar*





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos para cada proceso de selección, (...)”³¹. (El resaltado es propio).

Finalmente, en el literal c) (***“Ejecución Presupuestaria”***) del citado artículo 31, se establece que corresponde, entre otros, a la Sub Unidad ***“(…) de Logística, (...) según su competencia, consolidar los requerimientos de los órganos de línea para la formulación de la solicitud de CCP (...); y para todo tipo de gasto (...).”*** (El resaltado es propio);

Que, al respecto, conforme los actuados y el informe escalafonario, el servidor civil **Henry Saul López Chahuayo** suscribió el Contrato Administrativo de Servicios Nº 6213-2018, vigente desde el 20 de octubre de 2018, para desempeñarse como Coordinador de la Sub Unidad de Logística; teniendo como obligaciones generales, entre otras, las descritas en los literales a) y h) de su cláusula octava, estas son: ***“a) Cumplir las obligaciones a su cargo derivadas del presente Contrato, así como con las normas y directivas internas vigentes de LA ENTIDAD que resulten aplicables a esta modalidad contractual, sobre la base de la buena fe laboral”. “h) Otras que establezca la entidad o que sean propias del puesto o función a desempeñar”.***

En este sentido, se emitió la Resolución Ministerial Nº 256-2018-MIMP del 19 de octubre de 2018, por la que se resolvió designarle en el cargo de confianza de ***“Coordinador de la Sub Unidad de Logística de la Unidad de Administración del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP”***; y, por Resolución Ministerial Nº 238-2020-MIMP del 01 de noviembre de 2020, se resolvió aceptar su renuncia, habiendo laborado en la Entidad hasta el 02 de noviembre de 2020;

Que, en virtud de ellas, el servidor civil **Henry Saul López Chahuayo**, en su desempeño como ***“Coordinador de la Sub Unidad de Logística de la Unidad (...)”***, debía de cumplir sus funciones específicas descritas en el Manual de Organización y Funciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, aprobado por Resolución Ministerial Nº 200-2014-MIMP del 20 de junio de 2014 (ver páginas 55 a 57 y 64 a 65 del citado manual), las cuales consisten en: ***“1. Planear, organizar, dirigir, controlar, coordinar y supervisar las actividades de la Sub Unidad de Logística. “2. Conducir y supervisar la elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones”. “7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades de mantenimiento y conservación de equipos e instalaciones, así como de los servicios***

³¹ Asimismo, en dicho literal b) se precisa que el ***“plan anual de contrataciones constituye un instrumento de gestión que obedece en forma estricta y exclusiva a la satisfacción de necesidades del Programa, las que a su vez provienen de cada uno de los órganos y dependencias, en atención al cumplimiento de sus funciones y al logro de sus metas institucionales en el marco de lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1017, y el artículo 6° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado”***; y que dicho plan anual de contrataciones, en adelante el PAC, ***“puede ser modificado en cualquier momento durante el curso del año fiscal, siempre que se produzca una reprogramación de las metas institucionales propuestas o una modificación de la asignación presupuestal. Toda modificación del PAD, sea por inclusión y/o exclusión del algún proceso de selección para la contratación de bienes, servicios y obras, debe ser debidamente sustentado y motivado, explicando las razones o circunstancias correspondientes”***.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

generales". "10. Realizar el seguimiento y control de la ejecución contractual de los procesos de selección y del presupuesto asignado al INABIF";

Conclusión

Que, por lo tanto, se le atribuye al servidor civil la presunta participación en los hechos y consecuencias siguientes:



PRESUNTA CONDUCTA INFRACTORA	PRESUNTAS NORMAS VULNERADAS	PRESUNTA FALTA COMETIDA
No haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020³² con la Entidad, continuara realizándolo durante el periodo del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa. Es decir, el servicio fue ejecutado sin mediar vínculo contractual, generando la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles). En este sentido, al no realizarse el requerimiento oportuno ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó el artículo 16, numeral 16.1., de Ley de Contrataciones del Estado, que establece que el "área usuaria requiere los (...), servicios (...) a contratar, (...)"³³. Y, en concordancia, se inobservó el artículo 8, numeral 8.1., literal b), de dicha Ley que establece que el Área Usuaria "es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, (...)"³⁴; además de su literal c): "El Órgano Encargado de las Contrataciones, que es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del	Las precisadas en el ítem "II": "Normas jurídicas presuntamente vulneradas", de la presente resolución (remitirse a este para mayor detalle): - Artículo 8, numeral 8.1., literales b) y c), del TUO de la Ley N° 30225. - Artículo 16, numeral 16.1., del TUO de la Ley N° 30225. - Artículo 41, numeral 41.2., del Decreto Legislativo N° 1440. - Artículo 42, numerales 42.1., 42.2. y 42.3., del Decreto Legislativo N° 1440. - Artículo 21 y sus literales f) y g), del MOP del INABIF. - Artículo 31, literales b) y c), del MOP del INABIF. - Funciones específicas 1, 2, 7 y 10 del Coordinador de la Sub Unidad de Logística, del MOF del INABIF. - Artículo 13, numerales 13.1., 13.2. y 13.3., de la Directiva N° 011-2019-EF/50.01. - Artículo 16, numerales 16.1., 16.2. y 16.3., de la	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que según su gravedad puede ser sancionada con suspensión temporal o destitución, previo procedimiento administrativo: "d) Negligencia en el desempeño de las funciones". (resaltado propio). En el presente caso, dichas funciones específicas del Coordinador de la Sub Unidad de Logística, del MOF del INABIF, están descritas en los numerales 1, 2, 7 y 10, identificador de cargos de la Unidad de Administración, páginas 55 a 57 y 64 a 65, del Manual de Organización y Funciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, aprobado por Resolución Ministerial N° 200-2014-MIMP del 20 de junio de 2014, las cuales son: ✓ "1. Planear, organizar, dirigir, controlar, coordinar y supervisar las actividades de la Sub Unidad de Logística". El servidor civil, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente planificación, organización, dirección, control, coordinación y supervisión de las actividades de la Sub Unidad de Logística; más aún, si el MOP del INABIF establece su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de "conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional". ✓ "2. Conducir y supervisar la elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones". El servidor civil, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente conducción y supervisión de la

³² El cual, conforme lo estipulado en su cláusula quinta – Del plazo de la ejecución de la prestación, tuvo como plazo de ejecución ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del servicio, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF.

³³ En concordancia con ello, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 29, numeral 29.7., precisa que: "El requerimiento de bienes o servicios en general de carácter permanente, cuya provisión se requiera de manera continua o periódica se realiza por periodos no menores a un (1) año".

³⁴ Además, allí también se precisa que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, y que realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento, para su conformidad.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

<i>abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos</i>”. En concordancia con ello, se inobservó el artículo 31, literal b), del MOP del INABIF, que establece que “La responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística (...) que debe ejecutar y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos (...)”³⁵. Además, al no realizarse el oportuno requerimiento ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó también la 1ª etapa de la ejecución del gasto, la: “Certificación” desarrollada en el artículo 41, numeral 41.2., del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que precisa que esta “(...) resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, (...)”³⁶. En concordancia, se inobservó el literal c) (“Ejecución Presupuestaria”) del artículo 31 del MOP del INABIF que precisa que en la fase preparatoria de la ejecución del gasto se emite la “certificación de crédito presupuestario – CCP (...)” cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. (...)”, y que “Corresponde a las Sub Unidades (...), de Logística (...) según su competencia, consolidar los requerimientos de los órganos de línea para la formulación de la solicitud de CCP (...)”. Además, se inobservó la Directiva N° 011-2019-EF/50.01: “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”, que en su artículo 13, numerales 13.1., 13.2. y 13.3., desarrollo en igual sentido “La Certificación”³⁷. Asimismo, al no realizarse el requerimiento oportuno ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó también la 2ª etapa de la ejecución del gasto: “Compromiso”, es decir, el artículo 42 del Decreto	Directiva N° 011-2019-EF/50.01.	elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prever con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución ciento 120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece mediante su artículo 31, inciso b), que el Plan Anual de Contrataciones “puede ser modificado en cualquier momento durante el curso del año fiscal, siempre que se produzca una reprogramación de las metas institucionales propuestas o una modificación de la asignación presupuestal. (...)”; además, en su artículo 21 establece que la Sub Unidad de Logística es responsable de “conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, (...) de los procesos de abastecimiento, (...), así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional”. ✓ 7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades de mantenimiento y conservación de equipos e instalaciones, así como de los servicios generales”. El servidor civil, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente supervisión y control del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prever con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución 120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de “conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la (...), ejecución de los procesos de abastecimiento, (...) y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional”; y, tiene entre sus funciones: “g) Proporcionar y asegurar el apoyo de los servicios auxiliares, mantenimiento, seguridad y vigilancia
---	--	---

³⁵ “CAPÍTULO II: PROCESOS DE APOYO: Artículo 31.- Se realizan de acuerdo a las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de los sistemas administrativos de gestión de recursos humanos, abastecimiento, tesorería y contabilidad y a los lineamientos y políticas impartidos por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al cual se encuentra adscrito. Estos procesos incorporan el apoyo operativo que se proporciona a los programas que establezcan las normas legales vigentes. Los procesos principales se detallan a continuación: (...) b) Gestión de Contrataciones en Bienes, Servicios y Obras: La responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística de la Unidad de Administración que debe ejecutar y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos para cada proceso de selección, con excepción de la adjudicación de menor cuantía. El Programa designa mediante resolución de la Dirección Ejecutiva, un comité especial que se encarga de llevar adelante el proceso. El plan anual de contrataciones constituye un instrumento de gestión que obedece en forma estricta y exclusiva a la satisfacción de necesidades del Programa, las que a su vez provienen de cada uno de los órganos y dependencias, en atención al cumplimiento de sus funciones y al logro de sus metas institucionales (...)”.

³⁶ En concordancia, el Decreto Legislativo en su artículo 34, numeral 34.2, establece expresamente que: “Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos y de administración, los contratos y/o convenios, así como cualquier actuación de las Entidades, que generen gasto deben suscribirse de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados”. (El subrayado es propio).

³⁷ “Artículo 13. Certificación del Crédito Presupuestario y su registro en el SIAF-SP 13.1. La certificación del crédito presupuestario a que hace referencia los numerales 41.1, 41.2 y 41.3 del artículo 41 del Decreto Legislativo N° 1440, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso. 13.2. La certificación resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, adjuntándose al respectivo expediente. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del Titular del Pliego. 13.3. La certificación del crédito presupuestario es expedida a solicitud del responsable del área que ordena el gasto o de quien tenga delegada esta facultad, cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Expedida la citada certificación se remite al área solicitante para que proceda con el inicio de los trámites respectivos relacionados a la realización de los compromisos correspondientes. La certificación del crédito presupuestario es registrada en el SIAF-SP”.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021



Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que precisa que "42.1 (...) es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos (...), afectando los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas, con sujeción al monto certificado, (...)", el cual "42.2 (...) se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a (...), Contrato (...)", y que "42.3 Las acciones que contravengan lo antes establecido generan las responsabilidades correspondientes".

En concordancia, se inobservó el literal c) – "Ejecución Presupuestaria" del artículo 31 del MOP del INABIF³⁸ así como el artículo 16 de la antes citada Directiva para la Ejecución Presupuestaria, en los cuales se desarrolla en el mismo sentido al "Compromiso", resaltándose que en su numeral 16.3. establece que el compromiso se sustenta, entre otros, en el "CONTRATO SUSCRITO"³⁹.

Finalmente, y en concordancia, se inobservaron las funciones del Coordinador de la Sub Unidad de Logística, descritas en el artículo 21 y sus literales f) y g), del MOP del INABIF.

y transporte a todas las unidades orgánicas de la institución".

✓ "10. Realizar el seguimiento y control de la ejecución contractual de los procesos de selección y del presupuesto asignado al INABIF".

El servidor civil, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente supervisión y control del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prevenir con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución (120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de "conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la (...) ejecución de los procesos de abastecimiento (...), así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional"; y, tiene entre sus funciones: "f) Ejecutar las adquisiciones de (...) servicios (...)".

Que, cabe precisar, que el presente análisis se realizó en total consonancia con los criterios expuestos en los fundamentos 39 y 40, precedentes administrativos de observancia obligatoria conforme lo establecido por el Tribunal del Servicio Civil mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC del 28 de marzo de 2019 "*precedentes administrativos de observancia obligatoria referentes a la aplicación del Principio de Tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones*"⁴⁰;

Que, en este sentido, al imputar al servidor civil la falta prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: "*d) Negligencia en el desempeño de las funciones*", por no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC continúe

³⁸ "Compromiso: Con la recepción de la CCP, la Unidad de Administración procede a iniciar los trámites relacionados a la realización del compromiso correspondiente. El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando total o parcialmente los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas con sujeción al monto de la PCA. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo el importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial".

³⁹ "Artículo 16. Compromiso.- 16.1. El compromiso es el acto de administración mediante el cual el funcionario facultado a contratar y comprometer el presupuesto a nombre de la entidad acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados, la PCA y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, contrato o convenio. (...). 16.3. El compromiso se sustenta en los siguientes documentos: Contrato suscrito". (Resaltado propio).

⁴⁰ "39. En ese sentido, esta Sala considera que al imputar una falta prevista en la Ley –no en el Reglamento– corresponde realizar el análisis de subsunción o adecuación del hecho a la norma legal, identificando si la conducta que configura la falta es generada por una omisión (ausencia de acción) o por una comisión (acción), conforme lo aclara el Reglamento General en el caso de la Ley N° 30057. 40. De esta forma, en los casos en los que se imputa la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, corresponderá a las entidades determinar y precisar si la conducta que configura la negligencia se comete por acción, omisión, o por acción y omisión a la vez, debiendo señalarse en cada uno de estos supuestos cuáles son las funciones que se realizaron de forma negligente y la norma en que éstas se describen".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, lo cual generó la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles); se ha identificado que dicha conducta infractora consistente en la negligencia en el desempeño de sus funciones, ha sido generada por una omisión (ausencia de acción)⁴¹;



Del descargo del servidor procesado

Que, a través de la Carta N° 000031-2021-INABIF/SUPH-OI del 06 de mayo de 2021, el Órgano Instructor resolvió iniciar PAD contra el servidor procesado quien, en el ejercicio de su derecho de defensa, en su escrito de descargo de fecha 10 de junio de 2021, esgrimió los siguientes argumentos de defensa:



- **"2. DE LAS ABSOLUCIONES A LOS CARGOS FORMULADOS:**

2.1. Al respecto es de indicarse que con el Memorando N° 000005-2020-INABIF/UA-SUL-EC de fecha 13 de julio del 2020, la Especialista Legal en Ejecución Contractual, comunicó al Especialista en Control Patrimonial el próximo vencimiento del Contrato N° 006-2020-INABIF, señalándole que de persistir la necesidad realice las gestiones pertinentes a fin de garantizar la continuación del servicio en su calidad de área usuaria.

2.2. Sobre dicha comunicación el especialista en Control Patrimonial a través del Informe N° 000056-2020-INABIF/UA-SUL-CP (...), señala que la Sub Unidad de Logística con el Informe N° 000101-2020-INABIF/UA-SUL, del **06 de Julio del 2020, informó a la Unidad de Administración sobre la falta de recursos presupuestales para convocar el Concurso Público N° 02-2019-INABIF para la contratación del "Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel de Lima Metropolitana y Callao del INABIF"**, el mismo que debió ser convocado en el mes de mayo del 2020 aproximadamente; sin embargo, al no haberse efectivizado dicha convocatoria y a fin de garantizar la ejecución del servicio solicitó la contratación directa del servicio en mención en tanto culmine el procedimiento de selección del Concurso Público N° 002-2019-INABIF, adjuntando los Términos de Referencia para la contratación de dicho servicio.

2.3. Mediante Informe N° 000118-2020-INABIF/UA-SUL de fecha 01 de agosto del 2020, se informa a la Unidad de Administración los resultados de la indagación de mercado para la contratación del Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede central y las Unidades Operativas a Nivel de Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF por un periodo de 90 días, solicitando

⁴¹ Sobre el particular, en el fundamento 38 de la citada Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC del 28 de marzo de 2019, se establece: "Así, respecto a la "omisión", Cabanellas define este término, como una abstención de hacer, una inactividad, una inacción o un dejar de hacer algo. En esa línea, corresponderá a la entidad analizar si la imputación de la falta se sustenta en una conducta omisiva, de acuerdo con la definición hecha en el Reglamento General de la Ley N° 30057, como "ausencia de acción", o en sí es una conducta por comisión".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

gestionar ante la Unidad de Planeamiento y Presupuesto la aprobación de la Certificación de Crédito Presupuestario CCP SIAF 4102.

2.4. Con Memorando N° 001052-2020-INABIF/UA de fecha 03 de agosto del 2020, la Unidad de Administración solicitó ante la Unidad de Planeamiento y Presupuesto aprobar la certificación presupuestaria, quien a través del Memorando N° 001310-2020-INABIF/UPP (...), se aprobó el Certificado de Crédito Presupuestal 4102 por la suma de S/ 1,781,191.80 (Un millón setecientos ochenta y un mil ciento noventa y uno con 80/100 soles).

2.5. Mediante la Resolución de la Unidad de Administración N° 120 de fecha 08 de agosto del 2020 se aprobó la séptima modificación al PAC, continuándose con las acciones correspondientes para la adjudicación de la Contratación Directa para el Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y las Unidades Operativas a Nivel de Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF por un periodo de 90 días; sin embargo, en la tramitación de dicho expediente a solicitud de la Dirección Ejecutiva se realizaron cambios a los Términos de Referencia relacionados al plazo de ejecución del servicio, toda vez que inicialmente se requirió por 90 días en virtud a la disponibilidad presupuestal y posteriormente se modificó a 120 días, razones por las cuales no fue posible la adjudicación para la contratación del servicio en el plazo proyectado inicialmente.

2.6. Conforme es de verse el recurrente en su calidad de Coordinador de la Sub Unidad de Logística del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, a través del Especialista de Control Patrimonial en calidad de área usuaria efectuó el requerimiento para el Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel de Lima Metropolitana y Callao del INABIF, antes del vencimiento del plazo del contrato; sin embargo, no fue atendido inicialmente por falta de recursos presupuestales, situación ajena al recurrente; tanto aún más cuando se contaba con un procedimiento de selección en curso.

2.7. De otro lado, es de indicarse que la Unidad de Planeamiento y Presupuesto a través del Informe N° 000356-2020-INABIF/UPP de fecha 10 de setiembre del 2020, informó que: “(...) En el presente ejercicio fiscal, el INABIF en el marco de la emergencia sanitaria por COVID 19, además de la atención integral a niños, adultos mayores y personas con discapacidad, se han incrementado los requerimientos de las Unidades de Línea orientados a la reducción de riesgo de contagio de COVID-19, como son la compra de medicamentos, de equipos de protección personal (implementos de bioseguridad), establecimiento de regímenes de internamiento para los equipos profesionales que brindan atención en los diferentes CAR bajo administración del INABIF, entre otras acciones, priorizando la salud y vida de los residentes. Este incremento de necesidades presupuestales de las Unidades de Línea debido a la situación de emergencia, de naturaleza imprevisible, ha significado por parte de las mismas, la priorización del gasto de las Unidades de Línea en acciones directamente vinculadas a sus objetivos misionales sobre otros requerimientos de bienes y servicios, entre los cuales se encuentra el servicio de vigilancia, programados a ser atendidos en el presente ejercicio fiscal (...).”





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

2.8. De lo expuesto, se evidencia que el recurrente en mi calidad de coordinador de la Sub Unidad de Logística no habría cometido la falta prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: "d) Negligencia en el desempeño de las funciones", pues realicé las acciones correspondientes dentro de los plazos previstos; debiendo precisarse que si bien es cierto, la contratación directa solicitada por el especialista de Control Patrimonial se realizó en un plazo superior al estimado para la continuación del servicio, el mismo se dio por causas ajenas al suscrito, sino que las mismas obedecieron a decisiones de gestión conforme es de verse del proveído N° 002097-2020-INABIF/DE, de fecha 08/09/2020 en la que solicita "actualizar informe técnico en conjunto con la opinión de UPP"; situaciones ajenas al recurrente.

2.9. Así mismo precisar que con fecha 17 de marzo de 2020 la Dirección General de Abastecimiento del MEF emitió la Resolución Directoral N° 001-2020-EF-54.01 de Suspensión de plazos de procedimientos de selección y otras disposiciones en materia de abastecimiento, en la que se señala que:

"(...) En el marco del Estado de Emergencia Nacional dispuesto por el Ejecutivo mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, a fin de contrarrestar el avance de la epidemia del COVID-19 en beneficio de la salud de los peruanos, la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas ha emitido la Resolución Directoral N° 001-2020-EF-54.01.

Dicha norma dispone la suspensión, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, del cómputo de los plazos de los procedimientos de selección convocados con anterioridad; el perfeccionamiento de los contratos que deban celebrarse (*); así como la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal de Contrataciones del Estado.

Se suspende, también, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, la convocatoria de procedimientos de selección (**).

Asimismo, se amplía el plazo para la presentación del inventario patrimonial de Bienes Muebles correspondiente al año 2019, hasta el 30 de junio de 2020.

(*) y (**) En el marco del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 y su reglamento y los demás regímenes de contratación comprendidos por el Sistema Nacional de Abastecimiento, con excepción de aquellos relacionados con la obligación de garantizar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, para la prevención de la propagación del Coronavirus (COVID-19).

Por lo expuesto en el presente numeral se puede observar que en el periodo que se venía desarrollando el procedimiento de selección se venía presentando diversas situaciones que retrasaban el normal desarrollo de los procedimientos de selección a consecuencia del confinamiento decretado por el Gobierno Nacional por la Pandemia (COVID-19).

2.10. Asimismo es de precisarse que, con fecha 31 de marzo de 2020 se suscribió el Contrato N° 6-2020-INABIF derivado de la Contratación Directa N° 1-2020-INABIF para la Contratación del Servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao por un periodo de 120 días, sustentado técnicamente a través del Informe N° 000041-2020-INABIF/UA-SUL de fecha 30 de marzo





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021



de 2020, en el cual se indicó que: "(...) la expectativa es que se realicen los actos de un concurso público en el plazo y reglas establecidas, siendo extraordinario e imprevisible que se declare la nulidad del mismo; tal es así que mediante el INFORME N° 066-2020/DGR, la Dirección General de Riesgos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), concluyó entre otras, lo siguiente: i) Es competencia del Titular de la Entidad declarar la nulidad del procedimiento de selección de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del presente Informe IVN; y, ii) Corresponde al Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) y al Comité de Selección verificar y evaluar de manera integral las Bases y el contenido del expediente de contratación a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de contratación. Asimismo, se verifique que, con ocasión del registro del nuevo pliego absolutorio, se verifique que consultas y/u observaciones formuladas por los participantes hayan sido absueltas de manera clara y precisa conforme a lo establecido en el artículo 72 del Reglamento y la Directiva N° 023-2016-OSCE/CD" (Sic); debiendo retrotraerse lo actuado hasta la etapa de absolución de consultas y observaciones previa reformulación de la indagación del mercado (que corresponde a la fase de planificación y actos preparatorios del proceso de contratación), por haberse determinado el valor referencial sin tomar en cuenta los términos de referencia; **de lo que se colige que esta situación fue extraordinaria e imprevisible**"; en ese orden de ideas, se pretendía que a la fecha de culminación del contrato N° 006-2020-INABIF, el Comité de Selección haya adjudicado el Concurso Público N° 002-2019-INABIF, el mismo que no fue posible dentro de los plazos previstos ya que **por falta de recursos presupuestales el mismo no fue posible**.

2.11. De igual manera cabe indicar que, el 14 de mayo de 2020 se emitió el Decreto Supremo N° 103-2020-EF2, que tiene por objeto establecer disposiciones para la tramitación de las contrataciones de bienes, servicios y obras, en marco de la Ley de Contrataciones del Estado, siendo que, en caso de que el procedimiento de selección se encuentre suspendido durante el trámite de emisión del pronunciamiento, el OSCE deberá requerir a la entidad pública la adecuación del requerimiento conforme los protocolos sanitarios, a efectos de realizar el pronunciamiento e integración en virtud a la adecuación del requerimiento. Además, corresponde a cada Entidad convocante determinar si es necesario adecuar o no los requerimientos después de realizar el análisis respectivo.

Al respecto el área usuaria (Control Patrimonial), a través de la Nota N° 000204-2021-INABIF/UA-SUL-CP del 25 de mayo del 2021, convenio adecuar en los términos de referencia los protocolos sanitarios, toda vez que el servicio de vigilancia se presta en todas las unidades operativas del INABIF y a fin de evitar la propagación de la COVID-19 se tuvo que adecuar los referidos protocolos conllevando nuevamente a un retroceso en el procedimiento de selección hasta la integración de bases previo estudio de mercado para determinar si las modificaciones no modifican el valor estimado.

2.12. Ahora bien, en cuanto a la ejecución del servicio por parte de la empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, sin vínculo contractual durante el periodo del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), es de



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

indicarse que en una decisión de gestión en tanto se realizaban los actos preparatorios, la habilitación del marco presupuestal por parte de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto para financiar dicho procedimiento de selección se continuó con el servicio en aras de garantizar la custodia los bienes patrimoniales de la Sede Central y de sus Unidades Operativas a nivel de Lima considerando necesario dicho servicio a fin de no poner en riesgo el patrimonio del INABIF, la seguridad de los trabajadores y residentes, más aun estando en una situación de emergencia sanitaria y en estado de confinamiento, del cual el servicio de vigilancia fue parte de ello.

3. DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS EN MI CALIDAD DE COORDINADOR DE LA SUB UNIDAD DE LOGÍSTICA:

Que, de las imputaciones efectuadas se evidencia que mi persona si efectuó una correcta programación del servicio como del seguimiento del contrato correspondiente, así como la elaboración oportuna del requerimiento para garantizar el servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel de Lima Metropolitana y Callao del INABIF; sin embargo, las mismas fueron obstaculizadas por situaciones producidas a consecuencia de la pandemia del COVID 19, en donde la Entidad a través de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto tuvo que sobreponer frente a las necesidades permanentes (servicio de seguridad y vigilancia) del INABIF aquellas surgidas a raíz del estado de emergencia sanitaria; priorizando el presupuesto con el fin institucional y salvaguardar la vida de nuestros residentes y de nuestro personal, hecho fehacientemente demostrado con el Informe N° 000356-2021-INABIF/UPP de fecha 10 de setiembre del 2020.

Finalmente es de indicarse que el recurrente realizó oportunamente el requerimiento del servicio, habiendo cumplido a cabalidad mis funciones asignadas en el MOP del INABIF y dentro de ellas la de "conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional"; y, tiene entre sus funciones: "a) Diseñar, rediseñar y actualizar permanentemente el proceso logístico, asignando los recursos necesarios para su ejecución. Sin embargo, la situación de pandemia por la que atraviesa nuestro país y que tuvo mayor intensidad en sus inicios del 2020, no permitió adjudicar de manera oportuna el Concurso Público N° 02-2019-INABIF, situación ajena al recurrente.

Asimismo, precisar que uno de los mayores obstáculos para normal desarrollo de los citados procedimientos de selección (Concurso Público y Contratación Directa), fue la falta de presupuesto en la específica de gasto de seguridad y vigilancia, al respecto la Unidad de Planeamiento y Presupuesto manifestó en el documento referido en el numeral 2.7 del presente, que destinó los recursos presupuestales a los gastos generados a consecuencia de la Pandemia, hecho que debe tomarse en cuenta en el análisis del presente caso. (...);





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Pronunciamiento del Órgano Instructor sobre la comisión de la falta



Que, el Órgano Instructor, en atención a la evaluación de los descargos y los actuados administrativos, emitió el Informe N° 000006-2021-INABIF/SUPH-OI del 07 de julio de 2021, por medio del cual concluyó en virtud de los fundamentos allí expuestos y sobre la base de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que se debe variar la sanción de suspensión sin goce de haber propuesta en el acto de inicio del PAD, por una menos gravosa, sin la necesidad de reencausar el PAD; porque se advierte de los actuados de la fase de instrucción, circunstancias que atenúan la responsabilidad administrativa disciplinaria del servidor procesado;



Que, en consecuencia, propuso como sanción a imponerse al servidor procesado la suspensión sin goce de remuneraciones por tres (03) meses, de acuerdo a lo establecido en literal b) del artículo 88⁴², y primer párrafo del artículo 90⁴³ de la Ley del Servicio Civil, la cual se configura como proporcional a la falta cometida; en lugar de la sanción de destitución propuesta en el acto de inicio del PAD, ello a la luz de lo establecido en el segundo párrafo del citado artículo 90 de la Ley del Servicio Civil⁴⁴;

Acciones efectuadas en la Fase Sancionadora

Que, mediante Carta N° 000029-2021-INABIF/UA-SUPH-STPAD del 09 de julio de 2021, la Secretaría Técnica, por encargo del Director Ejecutivo, en su condición de Órgano Sancionador, puso en conocimiento del servidor procesado el Informe del Órgano Instructor N° 000006-2021-INABIF/SUPH-OI del 07 de julio de 2021, finalizando la fase instructiva del PAD. Además, se le precisó que, de considerarlo pertinente, podía ejercer su derecho de defensa a través de la audiencia de informe oral ante el Órgano Sancionador, el día 13 de julio de 2021, a las 3:30 p.m.;

Que, sobre el particular, corresponde precisar que el servidor procesado hizo uso de su derecho de defensa a través del informe oral que se llevó a cabo por teleconferencia (reunión Zoom) el día antes indicado, con la presencia de quien suscribe en su condición de Órgano Sancionador; debiendo resaltarse que los fundamentos expuestos por el servidor

⁴² "Artículo 88. Sanciones aplicables: Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser: a) Amonestación verbal o escrita. b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses. c) Destitución. Toda sanción impuesta al servidor debe constar en el legajo". (El resaltado y subrayado es propio).

⁴³ "Artículo 90. La suspensión y la destitución: La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil. (...)".

⁴⁴ "Artículo 90. La suspensión y la destitución. (...) La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

procesado fueron, básicamente, los mismos que se desarrollaron en su descargo presentado en la fase de instrucción;

Que, en este sentido, de la evaluación del descargo e informe oral del servidor procesado, así como evaluados los fundamentos contenidos en el Informe del Órgano Instructor N° 000006-2021-INABIF/SUPH-OI del 07 de julio de 2021, previamente detallados; quien suscribe, en su calidad de Órgano Sancionador, precisa lo siguiente:



- i) En principio, cabe nuevamente resaltar que se le cuestiona al servidor procesado el no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICASAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020 con la Entidad, continuara realizándolo durante el período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa.
- ii) Cabe precisar que en el citado Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020, se estipulaba en su cláusula quinta (*"Del plazo de la ejecución de la prestación"*) que su plazo de ejecución era de ciento veinte (120) días calendario computados desde la suscripción del Acta de Instalación del servicio, de acuerdo a las Bases Administrativas de la Contratación Directa N° 001-2020-INABIF; es decir, la vigencia del contrato culminaría, específicamente, a las 19:00 horas del día miércoles 29 de julio de 2020, conforme además se desprende de la copia de la Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 091-2020 del 21 de octubre de 2020⁴⁵, la cual en el trigésimo octavo considerando (página 13 de la citada resolución), precisa lo siguiente: *"(...) el Contrato N° 6-2020-INABIF (...) Contratación Directa N° 1-2020-INABIF con el que se ha venido prestando el servicio de vigilancia en el INABIF hasta a las 19:00 horas del día 29 de Julio de 2020 (con vínculo contractual)"* (el resaltado es propio).
- iii) En este orden de ideas, del descargo del servidor procesado se advierte que en el fundamento 2.1. refiere que *"con el Memorando N° 000005-2020-INABIF/UA-SUL- EC de fecha 13 de julio del 2020, la Especialista Legal en Ejecución Contractual, comunicó al Especialista en Control Patrimonial el próximo vencimiento del Contrato N° 006-2020-INABIF, señalándole que de persistir la necesidad realice las gestiones pertinentes a fin de garantizar la continuación del servicio en su calidad de área usuaria"*.



⁴⁵ Por la que se resuelve: "Artículo 1.- APROBAR la Contratación Directa para el "Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a Nivel Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF", por el periodo de 120 días calendario o hasta el inicio del plazo de ejecución del contrato derivado del nuevo procedimiento de selección, lo que suceda primero, por el monto de S/ 2,039,524.56, (...)"



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021



De ello se desprende que a solo dos (02) semanas de culminar la vigencia del Contrato N° 006-2020-INABIF (Contratación Directa N° 001-2020-INABIF), recién se formalizaron las gestiones para evitar la discontinuidad del servicio de seguridad y vigilancia; no obstante, el servidor procesado argumenta en su defensa que efectuó el requerimiento antes del vencimiento del plazo del contrato pero que no fue atendido inicialmente por falta de recursos presupuestales (fundamento 2.6. de su descargo), y concluye en este sentido que se presentaron obstáculos producidos a consecuencia de la pandemia del COVID 19, *“en donde la Entidad a través de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto tuvo que sobreponer frente a las necesidades permanentes (servicio de seguridad y vigilancia) del INABIF aquellas surgidas a raíz del estado de emergencia sanitaria; priorizando el presupuesto con el fin institucional y salvaguardar la vida de nuestros residentes y de nuestro personal, (...)”* (primer párrafo del fundamento 3 del descargo).



- iv) Sin embargo, tales argumentos de defensa no soslayan el hecho de que las citadas gestiones se hicieron a solo dos semanas de culminarse el contrato, tiempo tal que, teniendo en cuenta el contexto de la pandemia del COVID 19 y todo lo que ello generó en las diversas gestiones administrativas, resultó insuficiente y evidencia la ausencia de un oportuno requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia.
- v) Ello adquiero aún mayor asidero si se tiene en cuenta que el propio servidor procesado indicó como argumento de defensa que, con la finalidad de continuar contando con el servicio de seguridad y vigilancia mientras culmine el procedimiento de selección del Concurso Público N° 002-2019-INABIF, mediante Informe N° 000118-2020-INABIF/UA-SUL del 01 de agosto de 2020, se comunicó a la Unidad de Administración los resultados de la indagación de mercado para la contratación del servicio por un periodo de 90 días, solicitando gestionar ante la Unidad de Planeamiento y Presupuesto la aprobación de la Certificación de Crédito Presupuestario CCP SIAF 4102 (fundamento 2.3. del descargo); es decir, se comunicó a la Unidad de Administración la indagación de mercado para gestionar la segunda contratación directa, tres (03) días después de haber culminado la vigencia de la primera contratación realizada a través del Contrato N° 006-2020-INABIF (que culminó a las 19:00 horas del día miércoles 29 de julio de 2020).
- vi) Aunado a ello, el propio servidor procesado reconoce su responsabilidad en cuanto a la ejecución del servicio por parte de la empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, sin vínculo contractual durante el periodo del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día); ello a pesar de que lo justifica afirmando que fue una *“decisión de gestión”* y que por eso *“se continuó con el servicio (...) considerando necesario (...) a fin de no poner en riesgo el patrimonio del INABIF, la seguridad de los trabajadores y residentes, más aún, estando en una situación de*



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

emergencia sanitaria y en estado de confinamiento, del cual el servicio de vigilancia fue parte de ello” (fundamento 2.12. de su descargo); hecho que no soslaya la falta de un oportuno requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia, más aún, si tal circunstancia debió significar una especial y mayor diligencia si se considera que el monto de la prestación a ejecutarse iba a ser millonaria tal como, efectivamente, lo fue y ascendió a S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles);

Que, por lo expuesto, este Despacho advierte que el servidor procesado no ha desvirtuado la imputación efectuada consistente en que, en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, no realizó oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020 con la Entidad, continuara realizándolo durante el período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa.

Es decir, el servicio fue ejecutado sin mediar vínculo contractual, generando la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles);

Por tanto, el cargo imputado queda confirmado en todos sus extremos;

De la configuración de la falta imputada

Que, en este sentido, al no realizarse el requerimiento oportuno ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó el artículo 16, numeral 16.1., de Ley de Contrataciones del Estado, que establece que el “*área usuaria requiere los (...), servicios (...) a contratar, (...)*”⁴⁶.

En concordancia, se inobservó el artículo 8, numeral 8.1., literal b), de la Ley Contrataciones del Estado que establece que el Área Usuaria “*es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, (...)*”⁴⁷. Además, se

⁴⁶ En concordancia con ello, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 29, numeral 29.7., precisa que: “El requerimiento de bienes o servicios en general de carácter permanente, cuya provisión se requiera de manera continua o periódica se realiza por periodos no menores a un (1) año”.

⁴⁷ Además, allí también se precisa que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, y que realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento, para su conformidad.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

inobservó su literal c): *"El Órgano Encargado de las Contrataciones, que es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos"*.

En concordancia, se inobservó el artículo 31, literal b), del MOP del INABIF, que establece que *"La responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística (...) que debe ejecutar y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos (...) "*⁴⁸;

Que, además, al no realizarse el oportuno requerimiento ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó también la 1ª etapa de la ejecución del gasto, la: *"Certificación"* desarrollada en el artículo 41, numeral 41.2., del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que precisa que dicha etapa *"(...) resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, (...) "*⁴⁹.

En concordancia, se inobservó el literal c) (*"Ejecución Presupuestaria"*) del artículo 31 del MOP del INABIF que precisa que en la fase preparatoria de la ejecución del gasto se emite la *"certificación de crédito presupuestario – CCP (...) cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. (...) "*, y que *"Corresponde a las Sub Unidades (...), de Logística (...) según su competencia, consolidar los requerimientos de los órganos de línea para la formulación de la solicitud de CCP (...) "*.

Además, se inobservó la Directiva Nº 011-2019-EF/50.01: *"Directiva para la Ejecución Presupuestaria"*, que en su artículo 13, numerales 13.1., 13.2. y 13.3., desarrollo en igual sentido *"La Certificación"*⁵⁰;

⁴⁸ "CAPÍTULO II: PROCESOS DE APOYO: Artículo 31.- Se realizan de acuerdo a las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de los sistemas administrativos de gestión de recursos humanos, abastecimiento, tesorería y contabilidad y a los lineamientos y políticas impartidas por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al cual se encuentra adscrito. Estos procesos incorporan el apoyo operativo que se proporciona a los programas que establezcan las normas legales vigentes. Los procesos principales se detallan a continuación: (...) b) *Gestión de Contrataciones en Bienes, Servicios y Obras*: La responsabilidad de la ejecución de los procesos de selección y contratación corresponde a la Sub-Unidad de Logística de la Unidad de Administración que debe ejecutar y supervisar la correcta administración, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos para cada proceso de selección, con excepción de la adjudicación de menor cuantía. El Programa designa mediante resolución de la Dirección Ejecutiva, un comité especial que se encarga de llevar adelante el proceso. El plan anual de contrataciones constituye un instrumento de gestión que obedece en forma estricta y exclusiva a la satisfacción de necesidades del Programa, las que a su vez provienen de cada uno de los órganos y dependencias, en atención al cumplimiento de sus funciones y al logro de sus metas institucionales en el marco de lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 1017, y el artículo 6º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. (...)".

⁴⁹ En concordancia, el Decreto Legislativo en su artículo 34, numeral 34.2, establece expresamente que: *"Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos y de administración, los contratos y/o convenios, así como cualquier actuación de las Entidades, que generen gasto deben supeditarse, de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados"*. (El subrayado es propio).

⁵⁰ "Artículo 13. Certificación del Crédito Presupuestario y su registro en el SIAF-SP 13.1. La certificación del crédito presupuestario a que hace referencia los numerales 41.1, 41.2 y 41.3 del artículo 41 del Decreto Legislativo Nº 1440, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación (...). 13.2. La certificación resulta requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, adjuntándose al respectivo expediente. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del Titular del Pliego. 13.3. La certificación del crédito presupuestario es expedida a solicitud del responsable del área que ordena el gasto o de quien tenga delegada esta facultad, cada vez que se prevea realizar un gasto, contratar y/o adquirir un compromiso. Expedida la citada certificación se remite al área solicitante para que proceda con el inicio de los trámites respectivos relacionadas a la realización de los compromisos correspondientes. La certificación del crédito presupuestario es registrada en el SIAF-SP".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Que, asimismo, al no realizarse el requerimiento oportuno ocasionando que el servicio sea ejecutado sin vínculo contractual, se inobservó también la 2ª etapa de la ejecución del gasto: *"Compromiso"*, es decir, el artículo 42 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que precisa que el *"Compromiso"* *"42.1 (...) es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos (...), afectando los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas, con sujeción al monto certificado, (...)",* el cual *"42.2 (...) se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a (...), Contrato (...)",* y que *"42.3 Las acciones que contravengan lo antes establecido generan las responsabilidades correspondientes"*.

En concordancia, se inobservó el literal c) – *"Ejecución Presupuestaria"* del artículo 31 del MOP del INABIF⁵¹ así como el artículo 16 de la antes citada Directiva para la Ejecución Presupuestaria, en los cuales se desarrolla en el mismo sentido al *"Compromiso"*, resaltándose que en su numeral 16.3. establece que el compromiso se sustenta, entre otros, en el *"CONTRATO SUSCRITO"*⁵²;

Que, finalmente, y en concordancia, se inobservaron las funciones del Coordinador de la Sub Unidad de Logística, descritas en el artículo 21 y sus literales f) y g), del MOP del INABIF;

Que, en este sentido, habría incurrido en la falta prevista el literal d) del artículo 85 de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil: *"d) Negligencia en el desempeño de las funciones"*⁵³,

⁵¹ *"Compromiso: Con la recepción de la CCP, la Unidad de Administración procede a iniciar los trámites relacionados a la realización del compromiso correspondiente. El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando total o parcialmente los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas con sujeción al monto de la PCA. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo el importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial".*

⁵² *"Artículo 16. Compromiso.- 16.1. El compromiso es el acto de administración mediante el cual el funcionario facultado a contratar y comprometer el presupuesto a nombre de la entidad acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados, la PCA y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse a la correspondiente cadena de gasto en la que se registró la certificación del crédito presupuestario, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial. 16.2. El compromiso es realizado dentro del marco de los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto institucional del Pliego para el año fiscal, con sujeción al monto de la PCA, al monto certificado y por el monto total anualizado de la obligación de pago para el respectivo año fiscal, de acuerdo a los cronogramas de ejecución. 16.3. El compromiso se sustenta en los siguientes documentos: Contrato suscrito". (Resaltado propio).*

⁵³ Cabe precisar que, como se indicó en el ítem: *"FALTA DISCIPLINARIA QUE SE IMPUTA, CON PRECISIÓN DE LOS HECHOS QUE CONFIGURARÍAN DICHA FALTA"*, el presente análisis se realizó en total consonancia con los criterios expuestos en los fundamentos 39 y 40, precedentes administrativos de observancia obligatoria conforme lo establecido por el Tribunal del Servicio Civil mediante Resolución de Sala Plena Nº 001-2019-SERVIR/TSC del 28 de marzo de 2019 *"precedentes administrativos de observancia obligatoria referentes a la aplicación del Principio de Tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones"*. En este sentido, al imputar al servidor civil la falta prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil: *"d) Negligencia en el desempeño de las funciones"*, por no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICASAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, lo cual generó la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración Nº 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles); se ha identificado que dicha conducta infractora consistente en la negligencia en el desempeño de sus funciones, ha sido generada por una omisión [ausencia de acción].



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

que según su gravedad puede ser sancionada con suspensión temporal o destitución, previo procedimiento administrativo. En el presente caso, dichas funciones específicas del Coordinador de la Sub Unidad de Logística están descritas en los numerales 1, 2, 7 y 10, identificador de cargos de la Unidad de Administración, páginas 55 a 57 y 64 a 65, del Manual de Organización y Funciones del INABIF, aprobado por Resolución Ministerial N° 200-2014-MIMP del 20 de junio de 2014, las cuales son:

- ✓ "1. Planear, organizar, dirigir, controlar, coordinar y supervisar las actividades de la Sub Unidad de Logística".

El servidor procesado, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente planificación, organización, dirección, control, coordinación y supervisión de las actividades de la Sub Unidad de Logística; más aún, si el MOP del INABIF establece en su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de "conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional".

- ✓ "2. Conducir y supervisar la elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones".

El servidor procesado, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente conducción y supervisión de la elaboración del Cuadro de Necesidades y el Plan Anual de Contrataciones, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prever con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución 120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece mediante su artículo 31, inciso b), que el Plan Anual de Contrataciones "puede ser modificado en cualquier momento durante el curso del año fiscal, siempre que se produzca una reprogramación de las metas institucionales propuestas o una modificación de la asignación presupuestal. (...)"; además, en su artículo 21 establece que la Sub Unidad de Logística es responsable de "conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, (...) de los procesos de abastecimiento, (...), así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional".





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

- ✓ *"7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades de mantenimiento y conservación de equipos e instalaciones, así como de los servicios generales".*

El servidor procesado, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente supervisión y control del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prever con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución 120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece en su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de *"conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la (...), ejecución de los procesos de abastecimiento, (...) y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional"*; y, tiene entre sus funciones: *"g) Proporcionar y asegurar el apoyo de los servicios auxiliares, mantenimiento, seguridad y vigilancia y transporte a todas las unidades orgánicas de la institución"*.

- ✓ *"10. Realizar el seguimiento y control de la ejecución contractual de los procesos de selección y del presupuesto asignado al INABIF".*

El servidor procesado, al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. - ESVICSAC continúe con su ejecución pese a no existir vínculo contractual, evidencia que en su desempeño como Coordinador de la Sub Unidad de Logística, incurrió en una negligente supervisión y control del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, dado que si lo habría realizado con la debida diligencia se habría podido prever con anticipación la necesidad de contar con el servicio al término del Contrato N° 006-2020-INABIF que tuvo como plazo de ejecución 120 días calendario; más aún, si el MOP del INABIF, establece su artículo 21 que la Sub Unidad de Logística es responsable de *"conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la (...) ejecución de los procesos de abastecimiento (...), así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional"*; y, tiene entre sus funciones: *"f) Ejecutar las adquisiciones de (...) servicios (...)"*;





Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

LA SANCIÓN IMPUESTA

De la Ponderación de criterios de graduación de la sanción disciplinaria

Que, se evidenció que el servidor procesado incurrió en la falta tipificada en el literal d) del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil: *La negligencia en el desempeño de las funciones*. Al respecto, la sanción propuesta en el acto de inicio del PAD, se tomó en cuenta las siguientes condiciones establecidas en el artículo 87 de la Ley del Servicio Civil:



CONDICIONES	CONCURRENCIA DE CONDICIONES
a.- Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado	Resulta aplicable, por cuanto se habría afectado el derecho fundamental (bien jurídico tutelado: Adecuado funcionamiento de la Administración Pública), al no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020 con la Entidad, continuara realizándolo durante el período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa; es decir, el servicio fue ejecutado sin mediar vínculo contractual alguno, lo cual generó la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles).
b.- Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento	No resulta aplicable, por cuanto no se aprecia que haya ocultado la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.
c.- El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta	Resulta aplicable, por cuanto el servidor civil, en el momento de ocurridos los hechos, ocupaba el cargo Coordinador de la Sub Unidad de Logística, siendo un cargo y funciones de jerarquía y de especialidad que implicaba asumir mayor responsabilidad, es decir, al ocupar el citado cargo era mayor su deber conocer y apreciar cualquier posible falta en que se incurra en el desempeño de sus funciones; sin embargo, pese a ello, incurrió en la falta materia de análisis.
d.- Las circunstancias en que se comete la infracción	El servidor civil habría incurrido en negligencia en el contexto de las contrataciones públicas, pues tuvo a su cargo la responsabilidad de <i>"conducir de manera eficiente, eficaz y efectiva los procesos técnicos relacionados a la programación, ejecución de los procesos de abastecimiento, obtención, almacén y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional"</i> ; sin embargo, no realizó oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF, ocasionando que la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020 con la Entidad, continuara realizándolo durante el período del 29 de julio de 2020 (turno noche) al 22 de octubre de 2020 (turno día), esto es, por 86 días, pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo con dicha empresa; es decir, el servicio fue ejecutado sin mediar vínculo contractual alguno, lo cual generó la necesidad de reconocer el pago de las prestaciones ejecutadas en forma irregular a favor de la empresa mediante Resolución de la Unidad de Administración N° 222 del 27 de diciembre de 2020, por un monto total de S/ 1'691,345.76 (Un millón seiscientos noventa y un mil trescientos cuarenta y cinco con 76/100 soles). Así, la negligencia en el desempeño de sus funciones se produjo en circunstancias de una contratación pública en la que tenía la responsabilidad de, en el ámbito de sus



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021



	actuaciones, organizar, elaborar la documentación y conducir el proceso de contratación, así como la ejecución del contrato y su conclusión, de manera eficiente, bajo el enfoque de gestión por resultados, a través del cumplimiento de las normas aplicables y de los fines públicos de cada contrato, conforme a los principios que rigen las contrataciones públicas, además de velar por la correcta aplicación de los principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las Entidades Públicas. Más aún, si la conducta infractora se dio durante la vigente emergencia nacional y sanitaria decretada por el gobierno central a causa del COVID-19.
e.- La concurrencia de varias faltas	No resulta aplicable, por cuanto no se aprecia concurrencia de varias faltas.
f.- La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta	No resulta aplicable, por cuanto no se aprecia concurrencia de más de un servidor en la comisión de la falta.
g.- La reincidencia en la comisión de la falta	No resulta aplicable, por cuanto no se aprecian antecedentes de comisión de faltas disciplinarias.
h.- La continuidad en la comisión de falta	No resulta aplicable, por cuanto no se aprecia la continuidad de la comisión de la falta.
i.- El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso	No resulta aplicable, por cuanto no obra evidencia de beneficio ilícito obtenido.



Que, en atención a las consideraciones antes expuestas, en el acto del inicio del PAD se recomendó como posible sanción la destitución que acarrea la inhabilitación por 5 años para el ejercicio de la función pública, de acuerdo a lo establecido en penúltimo párrafo del artículo 87, literal c), del artículo 88 y segundo párrafo del artículo 90 de la Ley del Servicio Civil⁵⁴. Sin embargo, evaluados los argumentos de descargo del servidor procesado, y conforme con los fundamentos expuestos en el informe del Órgano Instructor en cuanto a la reducción de la sanción por una menos gravosa, este Órgano Sancionador estima prudente apartarse de la sanción recomendada inicialmente a la luz de los **Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario**, sobre los cuales se debe indicar lo siguiente:

- i) El **Principio de Razonabilidad** previsto en el artículo IV (1.4.) del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (aprobado mediante Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS del 22 de enero de 2019), prescribe lo siguiente: **"Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la**

⁵⁴ Ley N° 30557

Artículo 87.- Determinación de la sanción de las faltas (...) La destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública. El servidor civil que se encuentre en este supuesto, no puede reingresar a prestar servicios a favor del Estado por un plazo de cinco (5) años, contados a partir de que la resolución administrativa que causa estado es eficaz.

Artículo 88.- Sanciones aplicables (...)

c) Destitución.

Artículo 90.- La suspensión y la destitución (...) La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

satisfacción de su cometido⁵⁵. (El resaltado y subrayado es propio). Esto es, que no solo se debe identificar la posible existencia de irregularidad por parte del personal cuestionado, sino advertir también las posibles causas exógenas que propiciaron las mismas, los antecedentes personales, la ausencia de perjuicio producido, así como la subsanación de la irregularidad.



- ii) Al respecto, el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, al desarrollar el Principio de Proporcionalidad y Razonabilidad, estableció lo siguiente: "(...) *el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación*"⁵⁶. (Fundamento recogido por el Tribunal del Servicio Civil en el considerando 39 de la Resolución N° 02423-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala).



- iii) En este orden de ideas, en cuanto a los márgenes de discreción en la actuación de la Administración para atender las demandas de la sociedad, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: "(...) *es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. Como bien nos recuerda López González, "En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del*

⁵⁵ Principio cuya aplicación al caso concreto se debe realizar en concordancia con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del referido cuerpo legal:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS: Primera.- Regulación transitoria

1. Los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.
2. No obstante, son aplicables a los procedimientos en trámite, las disposiciones de la presente Ley que reconozcan derechos o facultades a los administrados frente a la administración, así como su Título Preliminar.
3. Los procedimientos especiales iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en la tercera disposición transitoria se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, hasta la aprobación de la modificación correspondiente, en cuyo caso los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, se regulan por la citada normativa de adecuación.

(Texto según la sección de las Disposiciones Complementarias Transitorias de la Ley n.º 27444)

Además, se deberá tener en cuenta lo previsto en el artículo 247° del mismo cuerpo legal: **CAPÍTULO III: Procedimiento Sancionador**

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1. Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

247.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

247.3. La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.

⁵⁶ Sentencia recaída en el Expediente n.º 2192-2004 AA/TC, fundamento 15.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades”⁵⁷.

- 
- 
- iv) Pues bien, partiendo de lo antes referido, el Tribunal Constitucional, en cuanto a la necesidad de que la Administración observe el Principio de Proporcionalidad y Razonabilidad cuando adopte una decisión en el que se vean comprometidos derechos fundamentales, ha establecido lo siguiente: “(...) cuando el Tribunal se enfrenta a un caso donde existe conflicto entre dos principios constitucionales, deberá realizar no sólo un ejercicio argumentativo enjuiciando las disposiciones constitucionales en conflicto (ponderación), sino también deberá evaluar todas las posibilidades fácticas (necesidad, adecuación), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adoptada”⁵⁸.
- v) Siguiendo este orden interpretativo, el segundo párrafo del artículo 91 de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, contempla en cuanto a la graduación de la sanción, lo siguiente: “La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no solo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor”. (El resaltado y subrayado es propio).
- vi) Finalmente, el Tribunal Constitucional preceptuó lo siguiente: “(...) el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional”⁵⁹. (Fundamento recogido por el Tribunal del Servicio Civil en el considerando 39 de la Resolución N° 02423-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala). (El resaltado y subrayado es propio);

Que, en virtud de tales consideraciones normativas y jurisprudenciales, en el caso concreto, se deben tener en cuenta las circunstancias que llevaron a cometer la falta al servidor procesado, o, dicho de otro modo, las causas exógenas que propiciaron la existencia de la irregularidad, las cuales detallamos a continuación:

- i) En principio, se debe resaltar que, conforme el tenor del Contrato N° 006-2020-INABIF suscrito el 31 de marzo de 2020 por la Entidad y la empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC, este se realizó como consecuencia de la Contratación Directa

⁵⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004 AA/TC, fundamento 17.

⁵⁸ Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004 AA/TC, fundamento 18.

⁵⁹ Sentencia recaída en el Expediente N° 0535-2009 PA/TC, fundamento 18.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Nº 001-2020-INABIF – *“Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del (...) INABIF, por un periodo de ciento veinte (120) días calendario”*; hasta por la suma de S/ 2'437,038.00, aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 054 -2020-INABIF del 31 de marzo de 2020⁶⁰, cuya copia obra en los actuados administrativos.



- ii) En este sentido, el servidor procesado, sobre las razones que generaron la Contratación Directa Nº 001-2020-INABIF la que a su vez propició la suscripción del antes indicado Contrato Nº 006-2020-INABIF, expone en su descargo, que el especialista en Control Patrimonial a través del Informe Nº 000056-2020-INABIF/UA-SUL-CP, señaló que la Sub Unidad de Logística con el Informe Nº 000101-2020-INABIF/UA-SUL del 06 de julio de 2020, informó a la Unidad de Administración sobre la falta de recursos presupuestales para convocar el Concurso Público Nº 02-2019-INABIF para la contratación del *“Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel de Lima Metropolitana y Callao del INABIF”*, el que debió ser convocado en mayo de 2020; sin embargo, al no haberse efectivizado dicha convocatoria y a fin de garantizar la ejecución del servicio solicitó la contratación directa en tanto culminara el procedimiento de selección del Concurso Público Nº 002-2019-INABIF (fundamento 2.2. del descargo).



Tal circunstancia descrita por el servidor procesado tiene asidero conforme se desprende de la copia obrante en los actuados administrativos disciplinarios, de la antes citada Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 054 -2020-INABIF del 31 de marzo de 2020, por la que se aprueba la Contratación Directa Nº 001-2020-INABIF⁶¹.

Por tanto, se advierte que la Contratación Directa Nº 001-2020-INABIF tenía por objeto evitar la discontinuidad del servicio de seguridad y vigilancia a la espera de que culmine el procedimiento de selección del Concurso Público Nº 002-2019-INABIF, hecho que resaltó el servidor procesado al indicar en su descargo que *“se pretendía que a la fecha de culminación del contrato Nº 006-2020-INABIF, el Comité de Selección haya adjudicado el Concurso Público Nº 002-2019-INABIF, el mismo que no fue posible dentro de los plazos previstos (...) por falta de recursos presupuestales (...)”* (fundamento 2.10., última parte, del descargo).

⁶⁰ Por la que se resuelve: “Artículo 1º.- Declarar la situación de desabastecimiento del “Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a Nivel Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF”, por un periodo de ciento veinte (120) días o hasta un día antes del inicio del plazo de ejecución del contrato que origine el Concurso Público Nº 02-2019-INABIF, lo que ocurra primero”. “Artículo 2º.- APROBAR la Contratación Directa por desabastecimiento del “Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a Nivel Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF”, hasta por la suma de S/ 2'437,038.00 (...)”.

⁶¹ Ver pie de página número 48.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

En este sentido, desarrollando este argumento de descargo, refiere que durante el procedimiento de selección se presentaron diversas situaciones que retrasaban su desarrollo.

- iii) Tal es así, y a raíz del confinamiento decretado por el Gobierno Nacional por la Pandemia (COVID-19), indica que el 17 de marzo de 2020, la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, emitió la Resolución Directoral N° 001-2020-EF-54.01 de Suspensión de plazos de procedimientos de selección y otras disposiciones en materia de abastecimiento, en la que se dispuso, entre otros, la suspensión, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, del cómputo de los plazos de los procedimientos de selección convocados con anterioridad (fundamento 2.9. del descargo).



Dicho fundamento tiene asidero conforme se advierte del artículo 1 de la citada Resolución Directoral N° 001-2020-EF-54.01 del 16 de marzo de 2020, cuya copia obra en el expediente administrativo disciplinario, de donde se desprende que: "(...) Suspende, a partir del 16 de marzo de 2020 y por quince (15) días, el cómputo de los plazos de: i) Los procedimientos de selección convocados con anterioridad al 16 de marzo de 2020, (...), con excepción de aquellos relacionados con la obligación de garantizar lo dispuesto en el Decreto Supremo N°044-2020-PCM, para la prevención de la propagación del Coronavirus (COVID-19). (...)".



- iv) Asimismo, refiere que durante el procedimiento de selección del Concurso Público N° 002-2019-INABIF se presentó la necesidad de retrotraerse lo actuado hasta la etapa de absolución de consultas y observaciones previa reformulación de la indagación del mercado (que corresponde a la fase de planificación y actos preparatorios del proceso de contratación), por haberse determinado el valor referencial sin tomar en cuenta los términos de referencia; hecho que se corrobora del contenido de la antes citada Resolución de Dirección Ejecutiva N° 054 -2020-INABIF del 31 de marzo de 2020⁶², octavo y noveno considerandos⁶³ (páginas 02 y 03 de la misma), así como en la

⁶² Ver pie de página número 48.

⁶³ "Que, mediante notificación electrónica en el SEACE, la Dirección General de Riesgos del OSCE publicó el INFORME IVN N° 066-2020/DGR, a través del cual señala en el numeral 3.11 lo siguiente: "3.11 Ahora bien, considerando las deficiencias señaladas en el análisis del presente Informe IVN, se advertiría que la actuación de la Entidad constituye un vicio que afectaría la validez del procedimiento de selección, y por ende, corresponderá al Titular de la Entidad declare la nulidad del presente procedimiento de selección, (...), de modo que aquel se retrotraiga hasta la etapa de absolución de consultas y observaciones e integración de Bases, previa reformulación de la indagación de mercado, a fin que dicho acto y los subsiguientes se realicen de acuerdo con la normativa vigente". (Sic)". "Que, asimismo, concluyó entre otras, lo siguiente: "4.1 Es competencia del Titular de la Entidad declarar la nulidad del procedimiento de selección de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del presente Informe IVN. 4.2. Corresponde al (...) (OEC) y al Comité de Selección, verificar y evaluar de manera integral las Bases y el contenido del expediente de contratación a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de contratación. Asimismo, se verifique que, con ocasión del registro del nuevo pliego absoluto, se verifique que consultas y/u observaciones formuladas por los participantes hayan sido absueltas de manera clara y precisa (...)"



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 091-2020 del 21 de octubre de 2020⁶⁴, segundo considerando (página 01 de la misma)⁶⁵.

- v) Tal situación, el servidor procesado consideró extraordinaria e imprevisible y que generó, entre otros, que a la fecha de culminación del Contrato N° 006-2020-INABIF (Contratación Directa N° 001-2020-INABIF), el Comité de Selección aún no haya adjudicado el Concurso Público N° 002-2019-INABIF, conforme refiere se detalló en el sustento técnico para la suscripción del citado Contrato N° 006-2020-INABIF, este es, el Informe N° 000041-2020-INABIF/UA-SUL del 30 de marzo de 2020 (fundamento 2.10. del descargo); poniendo en riesgo la continuidad del servicio de seguridad y vigilancia y, por ende, el patrimonio del INABIF, así como la seguridad de los trabajadores y residentes, más aún, estando en una situación de emergencia sanitaria y en estado de confinamiento, del cual el servicio de vigilancia fue parte de ello.



Tal circunstancia descrita por el servidor procesado tiene asidero conforme se desprende de la copia obrante en los actuados administrativos disciplinarios, de la antes citada Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 091-2020 del 21 de octubre de 2020⁶⁶, que en su trigésimo séptimo considerando (páginas 12 y 13 de la misma), hace referencia al antes precisado tenor del Informe N° 000041-2020-INABIF/UA-SUL del 30 de marzo de 2020:



- “(...) la expectativa es que se realicen los actos de un concurso público en el plazo y reglas establecidas, siendo extraordinario e imprevisible que se declare la nulidad del mismo; tal es así que mediante el INFORME N° 0662020/DGR, la Dirección General de Riesgos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), concluyó entre otras, lo siguiente: i) Es competencia del Titular de la Entidad declarar la nulidad del procedimiento de selección de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del presente Informe IVN; y, ii) Corresponde al Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) y al Comité de Selección verificar y evaluar de manera integral las Bases y el contenido del expediente de contratación a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de

⁶⁴ Por la que se resuelve: “Artículo 1.- APROBAR la Contratación Directa para el “Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a Nivel Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF”, por el periodo de 120 días calendario o hasta el inicio del plazo de ejecución del contrato derivado del nuevo procedimiento de selección, lo que suceda primero, por el monto de S/ 2,039,524.56, (...)”.

⁶⁵ “Que, con motivo de solicitudes de elevación de cuestionamientos al Pliego Absolutorio de Consultas y Observaciones y las Bases Integradas, formuladas por los participantes ESPARTACO SECURITY S.A.C. y SEGUROC S.A., la Dirección General de Riesgos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), mediante notificación electrónica en el SEACE, publicó el Informe IVN N° 066-2020/DGR, a través del cual señala que, “(...) se advertiría que en el requerimiento establecido por la Entidad respecto del servicio objeto de contratación, no se habría contemplado la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, toda vez que en las Bases no se consideraron las características o especificaciones técnicas de las cámaras, deviniendo en una deficiencia del requerimiento (...)”, por ello considera que “corresponderá al Titular de la Entidad declare la nulidad(...) del presente procedimiento de selección, (...), de modo que aquel se retrotraiga hasta la etapa de absolución de consultas y observaciones e integración de Bases, previa reformulación de la indagación de mercado”, concluyendo en lo siguiente: 1) “(...) Es competencia del Titular de la Entidad declarar la nulidad del procedimiento de selección de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del presente Informe IVN.” y, 2) “Corresponde al Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) y al Comité de Selección, verificar y evaluar de manera integral las Bases y el contenido del expediente de contratación a efectos de cautelar el cumplimiento de la finalidad pública, y reducir la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias que repercutan en el proceso de contratación. Asimismo, se verifique que, con ocasión del registro del nuevo pliego absolutorio, se verifique que las consultas y/u observaciones formuladas por los participantes hayan sido absueltas de manera clara y precisa (...)”.

⁶⁶ Ver pie de página número 53.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

contratación. Asimismo, se verifique que, con ocasión del registro del nuevo pliego absolutorio, se verifique que consultas y/u observaciones formuladas por los participantes hayan sido absueltas de manera clara y precisa (...); debiendo retrotraerse lo actuado hasta la etapa de absolución de consultas y observaciones previa reformulación de la indagación del mercado que corresponde a la fase de planificación y actos preparatorios del proceso de contratación), por haberse determinado el valor referencial sin tomar en cuenta los términos de referencia; de lo que se colige que esta situación fue extraordinaria e imprevisible.”.



- vi) Sumado a esto, el servidor procesado resalta en su descargo que la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, a través del Informe N° 000356-2020-INABIF/UPP del 10 de setiembre de 2020, informó que: “(...) además de la atención integral a niños, adultos mayores y personas con discapacidad, se han incrementado los requerimientos (...) orientados a la reducción de riesgo de contagio de COVID-19, como son la compra de medicamentos, de equipos de protección personal (implementos de bioseguridad), establecimiento de regímenes de internamiento para los equipos profesionales que brindan atención en los diferentes CAR (...), entre otras acciones, priorizando la salud y vida de los residentes. Este incremento de necesidades presupuestales (...) de naturaleza imprevisible, ha significado (...), la priorización del gasto de las Unidades de Línea en acciones directamente vinculadas a sus objetivos misionales sobre otros requerimientos de bienes y servicios, entre los cuales se encuentra el servicio de vigilancia, programados a ser atendidos en el presente ejercicio fiscal (...)” (fundamento 2.7. del descargo); fundamento que es reproducido en la antes citada Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 091-2020 del 21 de octubre de 2020⁶⁷, la cual en el vigésimo noveno considerando (página 10 de la misma).



- vii) Adicionalmente, precisó el servidor procesado en su descargo, que el 14 de mayo de 2020 se emitió el Decreto Supremo N° 103-2020-EF, por el que se establecieron disposiciones para la tramitación de las contrataciones de bienes, servicios y obras, estipulándose que, en caso de que el procedimiento de selección se encontrara suspendido durante el trámite de emisión del pronunciamiento, el OSCE debía requerir a la Entidad la adecuación del requerimiento conforme los protocolos sanitarios. Ello originó que se tenga que adecuar en los términos de referencia los protocolos sanitarios, toda vez que el servicio de vigilancia se presta en todas las unidades operativas del INABIF y a fin de evitar la propagación de la COVID-19, conllevando nuevamente a un retroceso en el procedimiento de selección hasta la integración de bases previo estudio de mercado para determinar si tal adecuación modifica el valor estimado (fundamento 2.11. del descargo).

⁶⁷ Ver pie de página número 53.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Dicho fundamento tiene asidero conforme se advierte del artículo 3 del citado Decreto Supremo N° 103-2020-EF del 14 de mayo de 2020, cuya copia obra en el expediente administrativo disciplinario, en donde, efectivamente, se estableció en su numeral 3.3. - iii, que: *"iii) En caso que el procedimiento de selección se encuentre suspendido durante el trámite de emisión del pronunciamiento respectivo, el (...) OSCE requiere a la entidad pública la adecuación del requerimiento conforme los protocolos sanitarios y demás disposiciones que dicten los sectores y autoridades competentes, (...)".*



viii) Tal es así, el servidor procesado concluye que la situación de pandemia que tuvo mayor intensidad a inicios del 2020, no permitió *"adjudicar de manera oportuna el Concurso Público N° 02-2019-INABIF, situación ajena al recurrente"*, y que *"uno de los mayores obstáculos para el normal desarrollo de los procedimientos de selección (Concurso Público y Contratación Directa), fue la falta de presupuesto en la específica de gasto de seguridad y vigilancia, al respecto la Unidad de Planeamiento y Presupuesto manifestó en el documento referido en el numeral 2.7 del presente, que destinó los recursos presupuestales a los gastos generados a consecuencia de la Pandemia, hecho que debe tomarse en cuenta en el análisis del presente caso"* (segundo y tercer párrafo del fundamento 3 del descargo).



ix) Efectivamente, conforme lo expuesto en la varias veces citada Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 091-2020 del 21 de octubre de 2020, por la que se resuelve aprobar la segunda contratación directa por el servicio materia de análisis⁶⁸, trigésimo cuarto considerando (página 12 de la misma), haciendo referencia al fundamento expuesto por la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, a través del Memorando N° 1333-2020-INABIF/UPP del 20 de agosto de 2020⁶⁹, precisa:

- *"Que, refiere que la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, a través de Memorando N° 13332020-INABIF/UPP de fecha 20 de agosto de 2020, manifiesta que a la fecha ha habilitado recursos para la contratación materia del presente informe, pero no cuenta con los recursos presupuestales necesarios para culminar el presente ejercicio 2020; exponiendo que, debido a la pandemia COVID 19, las áreas usuarias incrementaron su requerimiento de presupuesto para atender la emergencia, para rubros como implementos de bioseguridad, pruebas serológicas, contratación de alimentación y hospedaje para beneficiarios y personal, entre otros; haciendo notar el carácter imprevisible de estos gastos, dando origen a contrataciones no programadas (extraordinarias). Asimismo, manifiesta: "no podemos atender el requerimiento de Certificación de Crédito Presupuestario por el monto de S/ 767,041.13 (...), equivalente a un (1) mes de servicio para el presente año, de acuerdo a la indagación de mercado efectuada por la Sub Unidad de Logística, con el fin de continuar el procedimiento de selección Concurso Público 2-2020-INABIF para la contratación del "Servicio de*

⁶⁸ Por la que se resuelve: "Artículo 1.- APROBAR la Contratación Directa para el "Servicio de Seguridad y Vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a Nivel Lima Metropolitana y Callao del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF", por el periodo de 120 días calendario o hasta el inicio del plazo de ejecución del contrato derivado del nuevo procedimiento de selección, lo que suceda primero, por el monto de S/ 2,039,524.56, (...)".

⁶⁹ El cual, a su vez, fue citado por la Sub Unidad de Logística, a través del Informe N° 143 y 145-2020INABIF/UA.SUL de fecha 01 y 19 de octubre de 2020.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

seguridad y vigilancia para la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao del INABIF”.



Además, en el trigésimo octavo considerando (página 13 de la citada resolución), haciendo referencia al contenido del Informe N° 000041-2020-INABIF/UA-SUL del 30 de marzo de 2020, sustento técnico para la suscripción del citado Contrato N° 006-2020-INABIF (primera Contratación Directa N° 001-2020-INABIF), precisa:

- “Que, asimismo, menciona que, de ello, se desprende que el Contrato N° 6-2020-INABIF derivado de la Contratación Directa N° 1-2020-INABIF con el que se ha venido prestando el servicio de vigilancia en el INABIF hasta a las 19:00 horas del día 29 de Julio de 2020 (con vínculo contractual), se generó por el desabastecimiento del servicio debido a la nulidad del Concurso Público N° 2-2019-INABIF con el que se pretendía obtener dicho servicio de manera ordinaria. En tanto que la presente contratación directa obedece a otro evento extraordinario e imprevisible, entendido como la falta de presupuesto para la atención ordinaria del servicio de vigilancia, debido a que parte del presupuesto del Concurso Público N° 2-2019-INABIF con el que se obtendría el servicio, tuvo que emplearse para financiar las medidas de atención y prevención del COVID19, a fin de que el INABIF continúe brindando sus servicios, quedando acreditado que, si bien la Entidad durante el presente ejercicio aprobó una contratación directa para el servicio de seguridad y vigilancia de la Sede Central y Unidades Operativas a nivel Lima Metropolitana y Callao, la necesidad de la presente contratación directa que se pretende sustentar, se originó como consecuencia de situaciones distintas, que en su momento no pudieron ser previstas”;



Que, por tanto, se advierte que, si bien el servidor procesado no ha desvirtuado la imputación efectuada en su contra consistente en no haber realizado oportunamente el requerimiento del servicio de seguridad y vigilancia ocasionando que la empresa proveedora que venía ejecutando la prestación del servicio en virtud del Contrato N° 006-2020-INABIF (Contratación Directa N° 001-2020-INABIF), continuara realizándolo pese a que dicho contrato ya no estaba vigente y no se había suscrito uno nuevo; este Despacho considera que se debe tener en cuenta como atenuantes de responsabilidad las circunstancias antes expuestas y que giran en torno al hecho de que el procedimiento de selección del Concurso Público N° 002-2019-INABIF, adoleció de falta de presupuesto y otras situaciones adversas generadas a consecuencia de la Pandemia COVID-19, circunstancias que se habían previsto superar y así culminar el cita procedimiento de selección, hasta antes de culminado el Contrato N° 006-2020-INABIF a las 19:00 horas del día miércoles 29 de julio de 2020, lo que finalmente no sucedió por falta de presupuesto, generándose que se realice el servicio sin vínculo contractual;

Que, sumado a ello, se debe tener en cuenta que el servidor procesado, de acuerdo a la información existente en los registros tanto físicos como informáticos de la Secretaría Técnica, de la Sub Unidad de Potencial Humano, así como de acuerdo al Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles – RNSSC – SERVIR (Módulo de Consulta Ciudadana); no cuenta con sanción administrativa vigente, es decir, no tiene antecedentes disciplinarios,



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

entendidos los mismos a la luz de las definiciones expuestas en las conclusiones del Informe Técnico N° 111-2018-SERVIR/GPGSC del 23 de enero de 2018, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil⁷⁰;



Que, cabe nuevamente resaltar que la valoración antes expresada, debe ser considerada como atenuante y no eximente de responsabilidad administrativa⁷¹. Sobre el particular, el numeral 3.1. del Informe Técnico N° 1884-2016-SERVIR/GPGSC del 19 de setiembre de 2016, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, señala: *"De acuerdo a lo señalado en el artículo 90° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en el caso de la sanción de suspensión y de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos y el titular de la entidad cuando hagan las veces de órganos sancionadores, respectivamente, pueden modificar la sanción propuesta y adoptar su variación a una sanción distinta de menor nivel."* (Subrayado propio).



En ese orden de ideas, el numeral 3.4. del Informe Técnico N° 1998-2016-SERVIR/GPGSC del 13 de octubre de 2016, señala que: *"Cuando las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario varían la sanción, no es necesario que se reencause el procedimiento a través de la secretaría técnica o se remita a las autoridades que correspondería de acuerdo a la nueva sanción identificada, sino que las autoridades propuestas en el informe de precalificación pueden desarrollar y aplicar (órgano sancionador) la sanción variada, siempre que se trate de una sanción menos gravosa. Ello sobre la base del aforismo jurídico del derecho "quien puede lo más puede lo menos".* (Subrayado propio).

Es potestad del Órgano Sancionador, por tanto, sobre la base de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, variar la sanción de suspensión sin goce de haber propuesta en el acto de inicio del PAD, por una menos gravosa, sin la necesidad de reencausar el PAD; porque se

⁷⁰ "III. Conclusiones

3.1. La reincidencia al ámbito administrativo, constituiría un elemento agravante para efectos de la imposición de la sanción administrativa disciplinaria como consecuencia de la comisión de una falta -cuando así se encuentre establecido por norma expresa. De la misma manera, la reincidencia se basa en la constatación de la existencia de antecedentes disciplinarios del servidor infractor.

A efectos de establecer la condición de reincidente de un servidor y/o funcionario sometido a un PAD, debe acreditarse que el mismo cuenta con antecedentes por comisión de faltas administrativas.

3.2. La verificación de antecedentes a que se refiere el artículo 912 de la LSC, se refiere justamente a la existencia de antecedentes disciplinarios, los cuales a su vez constituyen la condición necesaria para que una posterior falta cometida por el mismo servidor sea considerada reincidencia.

3.3. En virtud a lo establecido en la Directiva del RNSSC, los servidores civiles, sin distinción de régimen (D.L. N° 276, D.L. N° 728 y D.L. N° 1057-CAS), a los que se les haya impuesto sanciones administrativas (sanciones materia de inscripción en el Registro), en el marco de la LSC y su reglamento, aun no habiéndose regulado expresamente la figura de la rehabilitación en estas, serán rehabilitados -automáticamente- en cuanto cumplan con el plazo de la vigencia de la sanción en el Registro.

3.4. Teniendo en cuenta que de acuerdo a la Directiva del RNSSC las sanciones inscritas que hubieran sido rehabilitadas no constituyen precedente o demérito para el servidor civil, se concluiría que las mismas no podrían ser consideradas antecedente disciplinario para efectos de la configuración de la figura de reincidencia descrita en el literal g) del artículo 872 de la LSC".

⁷¹ Artículo 103.- Determinación de la sanción aplicable.- Una vez determinada la responsabilidad administrativa del servidor público, el órgano sancionador debe: a) Verificar que no concurre alguno de los supuestos eximentes de responsabilidad previstos en este Título. b) Tener presente que la sanción debe ser razonable, por lo que es necesario que exista una adecuada proporción entre esta y la falta cometida. c) Graduar la sanción observando los criterios previstos en los artículos 87 y 91 de la Ley. La subsanación voluntaria por parte del servidor del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento sancionador puede ser considerada un atenuante de la responsabilidad administrativa disciplinaria, así como cualquier otro supuesto debidamente acreditado y motivado.



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021



advierte de los actuados de la fase de instrucción, circunstancias que atenúan la responsabilidad administrativa disciplinaria del servidor procesado;

Que, en este sentido, si bien el Órgano Instructor, mediante el Informe N° 000006-2021-INABIF/SUPH-OI del 07 de julio de 2021, opinó que se le imponga al servidor procesado la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por tres (03) meses, el Órgano Sancionador que suscribe, apartándose de este extremo de la conclusión del Órgano Instructor al ser una recomendación no vinculante⁷², considera que la sanción a imponerse debe ser la de **suspensión sin goce de remuneraciones por treinta (30) días**, de acuerdo a lo establecido en literal b) del artículo 88⁷³, y primer párrafo del artículo 90⁷⁴ de la Ley del Servicio Civil, la cual se configura como proporcional a la falta cometida; en lugar de la sanción de destitución propuesta en el acto de inicio del PAD, ello a la luz de lo establecido en el segundo párrafo del citado artículo 90 de la Ley del Servicio Civil⁷⁵;

Que, por lo tanto, queda en claro que se ha garantizado lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley del Servicio Civil, toda vez que el presente pronunciamiento se encuentra debidamente motivado, identificando la relación entre hecho y falta, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la misma. Asimismo, la propuesta de sanción que se recomienda, guarda correspondencia a la magnitud de la falta cometida (al ser proporcional y razonable)⁷⁶;

DE LA OBSERVANCIA DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

Que, el numeral 96.1 del artículo 96 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece mientras esté sometido a procedimiento disciplinario, el servidor tiene derecho al debido proceso;

⁷² Conforme el tenor de las conclusiones 3.2. y 3.3. del Informe Técnico N° 1420 -2019-SERVIR/GPGSC del 19 de setiembre de 2019 de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil: "3.2. Las conclusiones vertidas en el informe del órgano instructor sobre la existencia o no de responsabilidad y la sanción que correspondería imponerse tiene la condición de recomendación, las cuales no son vinculantes para el órgano sancionador, quien se encuentra a cargo del pronunciamiento definitivo sobre la existencia de responsabilidad o no del servidor investigado". "3.3. El órgano sancionador puede determinar la inexistencia de responsabilidad, establecer que si existe responsabilidad en caso se hubiera recomendado el archivamiento del PAD o imponer una sanción distinta a la recomendada, para dicho efecto deberá fundamentar las razones por las cuales se aparta de la recomendación del órgano instructor. Sin embargo, en ningún caso el órgano sancionador podrá imponer una sanción de mayor gravedad a la que puede imponer dentro de su competencia".

⁷³ "Artículo 88. Sanciones aplicables: Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser: a) Amonestación verbal o escrita. b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses. c) Destitución. Toda sanción impuesta al servidor debe constar en el legajo". (El resaltado y subrayado es propio).

⁷⁴ "Artículo 90. La suspensión y la destitución: La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil. (...)".

⁷⁵ "Artículo 90. La suspensión y la destitución. (...)".

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil".

⁷⁶ "Artículo 91. Graduación de la sanción

Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley.

La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor.

Los descuentos por tardanzas e inasistencia no tienen naturaleza disciplinaria, por lo que no eximen de la aplicación de la debida sanción".



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

Que, con fecha 10 de junio de 2021, el servidor procesado presentó su escrito de descargo, que fue incorporado al expediente administrativo;



Que, con fecha 13 de julio de 2021, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral, mediante videoconferencia, ante la presencia de este Órgano Sancionador, el Secretario Técnico y el servidor procesado; de conformidad a lo establecido en el artículo 112 del Reglamento de la Ley del Servicio civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM;

Que, en consecuencia, apreciamos que durante el *iter* procedimental, se ha garantizado el respeto de la institución jurídica del debido procedimiento administrativo, el mismo que comprende derecho de defensa, el derecho a presentar escritos y descargos, así como, los derechos para ofrecer y producir pruebas, ser asesorados por abogado y obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros derechos;



DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE PUEDEN INTERPONERSE

Que, en concordancia con los artículos 118 y 119 del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el servidor procesado puede interponer Recurso de Reconsideración y/o Recurso de Apelación en contra del presente acto administrativo;

DEL PLAZO PARA IMPUGNAR

Que, en concordancia con el artículo 117º del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el plazo para presentar impugnación, es de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo que pone fin al procedimiento de primera instancia;

Que, estando a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; el Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE y modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR/PE;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- IMPONER la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por treinta (30) días, al servidor **HENRY SAUL LÓPEZ CHAHUAYO**, en su desempeño como Coordinador



Ministerio de la Mujer
y Poblaciones Vulnerables
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Nº 057

Resolución de la Dirección Ejecutiva

Lima, 27.07.2021

de la Sub Unidad de Logística de la Unidad de Administración del INABIF, por incurrir en la falta prevista el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: "d) *Negligencia en el desempeño de las funciones*"; conforme se motiva en los considerandos del presente acto administrativo.

Artículo 2.- ENCARGAR a la Sub Unidad de Administración Documentaria notificar la presente resolución dentro de los cinco (5) días hábiles al servidor procesado de conformidad con lo establecido en el artículo 115 del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

Artículo 3.- EJECUTAR la sanción disciplinaria a partir del día siguiente de su notificación en concordancia con el artículo 116 del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

Regístrese y comuníquese.



PABLO SOLIS VARGAS
Director Ejecutivo
Programa Integral Nacional para el
Bienestar Familiar - MIMP

