



OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP

A : **SARA MARÍA AROBES ESCOBAR**
Secretaría de Gestión Pública

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
Subsecretario de Administración Pública

Asunto : **Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales – criterios para la calificación de un sistema funcional**

Fecha : Lima, 11 de noviembre de 2020

El presente Informe Técnico tiene por objeto que la Secretaría de Gestión Pública, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros medios, a la estructura, organización y funcionamiento del Estado, integre y desarrolle las principales disposiciones aplicables a los sistemas del Poder Ejecutivo para, a partir de ello, desarrollar los criterios para calificar a un sistema como funcional.

Para efectos del presente Informe Técnico, toda referencia a sistemas debe entenderse referida a cualquiera de los tipos de sistemas que regula la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE): i) administrativos; y, ii) funcionales, salvo que se especifique su tipología.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 En el año 2007, con la emisión de la LOPE, se establecen los principios y normas básicas de organización del Poder Ejecutivo, delimitando sus competencias y funciones con relación a los otros poderes y niveles de gobierno. Entre los diversos conceptos que introduce en nuestro ordenamiento jurídico la LOPE, se encuentran los referidos a las políticas nacionales (sectoriales y multisectoriales) y a los sistemas, cuya rectoría la LOPE asigna en forma exclusiva al Poder Ejecutivo¹, en el marco de un Estado unitario y descentralizado.
- 1.2 A la fecha, sin embargo, no existe mayor reglamentación de los sistemas, lo que ha llevado que se le atribuyan interpretaciones disímiles². Esta situación cobra particular relevancia en el caso de los sistemas funcionales pues, a diferencia de los administrativos, a los cuales la LOPE específicamente enumera (identificando un total de once, según la materia), se permite que el Poder Ejecutivo proponga su creación mediante ley, cuando ello así se justifique.
- 1.3 Por ello, a través del presente informe, se van analizar y cuando corresponda, interpretar, las disposiciones de la LOPE aplicables a los sistemas del Poder Ejecutivo contenidas en su Título V (artículos 43 al 48), comparando sus semejanzas, diferencias y principales características para, finalmente, identificar criterios que permitan caracterizar a los sistemas administrativos y calificar a un sistema como funcional.

¹ Con la única excepción del sistema nacional de control.

² Ello se aprecia en diversos proyectos de ley.



II. BASE LEGAL

La base legal para sustentar la presente opinión es la siguiente:

- La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE.
- El Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

III. ANÁLISIS

3.1 Características comunes de los sistemas

- 3.1.1 Los artículos 43 y 44 de la LOPE regulan a los sistemas, sin hacer distinción si son funcionales o administrativos.

"Artículo 43.- Definición

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1. Funcionales 2. Administrativos. Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros." (Subrayado agregado)

"Artículo 44.- Entes Rectores

Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias."

- 3.1.2 De lo dispuesto por ambos artículos, se tienen las siguientes características comunes a todo sistema, sin perjuicio de su calificación como administrativo o funcional:

- Tienen por objeto organizar las actividades de la administración pública. Al respecto, cabe citar la definición de la Real Academia Española del verbo organizar como el "establecer o reformar algo para un fin, coordinando a las personas y los medios adecuados". Como se verá más adelante, dicho fin variará en caso se trate de un sistema administrativo o uno funcional.
- La organización de las actividades de la administración pública a su cargo se efectúa a través de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, los cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades comprendidas bajo el ámbito del respectivo sistema.
- Cuentan con un rector bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, con excepción del sistema nacional de control cuya rectoría recae en un organismo constitucionalmente autónomo como es la Contraloría General de la República.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

- 3.1.3 De otro lado, dada la organización sectorial o por materias del Poder Ejecutivo, en la cual los ministerios son los máximos responsables de la cartera o sector bajo su competencia, corresponde que la rectoría de un sistema recaiga en un ministerio. Ello, sin perjuicio que se trate de una materia "funcional"³ (ejemplo, educación), la cual puede o no estar bajo el ámbito de un sistema funcional, si así se justifica, como una materia de "administración interna" (ejemplo, presupuesto público), dado que siempre se asignan primigeniamente a un ministerio, como conductor del respectivo sector.
- 3.1.4 Sin perjuicio de ello, dicha rectoría podría ser ejercida a través de alguno de sus organismos públicos, tomando en cuenta cómo se ha organizado el ministerio. Así, sobre los organismos públicos cabe citar: i) la definición que la LOPE les da, *como entidades desconcentradas, con personería jurídica de derecho público, adscritas a un ministerio*; y, ii) lo señalado por Martín Tirado, respecto a que *se adscriben necesariamente a un Ministerio, aunque no en una relación de jerarquía, sino de adscripción, forma de tutela administrativa, que implica la supervisión del cumplimiento de sus actividades por parte del Ministerio*⁴.
- 3.1.5 Al respecto, la adscripción constituye el modo de asignar y vincular un organismo público con un ministerio en particular. Dentro de un contexto sectorial establece una relación organizacional entre un organismo público y un ministerio, así como una vocación de alineamiento de aquel con las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos establecidos por el ministerio en su calidad de rector sectorial. Bajo este esquema de organización, las intervenciones de un organismo público deben conllevar al cumplimiento de objetivos de política sectorial establecidos por el rector sectorial y, en buena cuenta, al cumplimiento de competencias y funciones originarias que, por desconcentración, son ejercidas por un organismo público, en lugar de los ministerios.
- 3.1.6 Por tanto, en el marco de tal desconcentración, cabe que la rectoría de un sistema sea ejercida por un ministerio a través de un organismo público bajo su adscripción, siempre que ello se sustente en criterios técnicos, de especialidad y eficiencia bajo una lógica centrada en el bienestar de las personas.
- 3.1.7 Además, cabe resaltar que, para el caso específico de determinados sistemas administrativos, la rectoría es ejercida por delegación a través de órganos de línea técnico especializados del ministerio. De esta manera, sin desconcentrar la rectoría en otra organización distinta a la del ministerio, en algunos sistemas administrativos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro, se asigna a órganos que integran la estructura orgánica del ministerio los cuales, no obstante no contar con autonomía administrativa ni presupuestal (como sí la ostentan los organismos públicos), se les reviste de autonomía técnica para el ejercicio de sus funciones como rectores. Así, sin perjuicio que deban por ejemplo opinar sobre un proyecto normativo del ministerio del cual forman parte, dicha opinión se emite en su condición, no de órgano de línea del ministerio, sino de órgano rector del sistema administrativo, de allí que su opinión sea técnica e imparcial.

³ "El concepto de Sector se refiere a una visión de organización de las actividades económicas del Poder Ejecutivo en función a un criterio de planificación estatal. En base a una actividad económica se estructura un sector determinado, cuyo ente rector es un Ministerio." En: Tirado, Martín. El concepto de entidad pública en el ordenamiento jurídico peruano y su incidencia en el régimen de organización de la administración pública. *Derecho y Sociedad*. N° 36. Pág. 106.

⁴ Martín Tirado, R. (2011). El Concepto de Entidad Pública en el Ordenamiento Jurídico Peruano y su Incidencia en el Régimen de Organización de la Administración Pública. *Derecho & Sociedad*, (36), 103-119.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

Cuadro N° 1.- Ejemplos de sistemas administrativos bajo rectoría de un órgano

Sistema Administrativo	Ministerio	Órgano rector
Abastecimiento	MEF	Dirección General de Abastecimiento
Presupuesto Público	MEF	Dirección General de Presupuesto Público
Tesorería	MEF	Dirección General de Tesoro Público
Endeudamiento Público	MEF	Dirección General de Tesoro Público
Contabilidad	MEF	Dirección General de Contabilidad Pública
Inversión Pública	MEF	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
Modernización de la gestión pública	PCM	Secretaría de Gestión Pública

- 3.1.8 Por otra parte, de acuerdo con lo señalado en el artículo 48 de la LOPE, la existencia de sistemas funcionales o administrativos no obliga a la creación de unidades de organización dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de estos. En ese sentido, bastaría con que en el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, bajo parámetros de afinidad y complementariedad, se establezca a través de qué unidad(es) de organización se va(n) a ejercer las funciones del sistema. Un claro ejemplo de este mandato de la LOPE se aprecia en el artículo 10 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que regula la implementación de dicho sistema sin hacer alusión a una unidad de organización en particular:

"Artículo 10.- Implementación del Sistema

10.1 El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se implementa en cada entidad pública a través de las unidades de organización que establezca su documento de gestión orgánica o a la que se le haya delegado expresamente, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y su afinidad con los ámbitos del Sistema. Dichas unidades de organización forman parte del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

10.2 El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública no requiere la creación de unidades de organización dedicadas, salvo que por la dinámica propia de una entidad ello sea recomendable o indispensable." (Subrayado agregado)

- 3.1.9 Bajo tales parámetros de afinidad y especialidad, el ejercicio de las funciones vinculadas a los sistemas administrativos suele recaer en determinadas unidades de organización de administración interna, las que actúan como nexo de coordinación entre la entidad y el ente rector. A manera de ejemplo se puede citar a las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces, en el caso del sistema de gestión de recursos humanos.
- 3.1.10 En ese sentido y en línea de lo señalado, toda disposición que establezca la creación de unidades de organización para el cumplimiento exclusivo de funciones vinculadas con sistemas administrativos y funcionales o para el cumplimiento de funciones y acciones vinculadas con un sector en particular, con independencia de su rango legal, estaría yendo en contra de lo dispuesto en el artículo 48 de la LOPE, de allí que podría objetarse su validez⁵. Por lo tanto, es potestad de cada entidad establecer en su documento de gestión organizacional la unidad de organización a través de la cual cumple con los mandatos

⁵ Tener en cuenta que, al ser la LOPE parte del bloque constitucional, prevalece sobre cualquier norma ordinaria o reglamentaria.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud

establecidos en las leyes o reglamentos, de conformidad con los principios y criterios que rigen el diseño organizacional.

3.2 Características propias de un sistema administrativo

✓ Norma de creación

3.2.1 El artículo 46 de la LOPE establece que los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a once materias y que el Poder Ejecutivo, con excepción del sistema de control, es responsable de reglamentarlos y operarlos. Cabe resaltar que, a diferencia de otros artículos contenidos en la LOPE, el artículo 46 no deja "abierta" la lista mediante una disposición final como "y otras que la ley señale"⁶, siendo más bien literal en cuanto a la comprensión de las materias que los sistemas administrativos comprenden ("están referidos a").

3.2.2 Por ello, considerando la naturaleza de la LOPE como norma que forma parte del bloque constitucional, es decir, que *se caracteriza por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales*⁷ (en este caso, relativos al Poder Ejecutivo), se opina que de una interpretación literal de su artículo 46 y sistemática del texto integral de la norma, la LOPE restringe a once materias las que comprenden los sistemas administrativos. Esta misma interpretación, se opina, aplicaría por ejemplo a la tipología de organismos públicos del Poder Ejecutivo establecida en el artículo 28 de la LOPE: i) ejecutores; y, ii) especializados⁸, es decir, no podría haber un organismo público del Poder Ejecutivo que no pertenezca a alguno de estos tipos.

3.2.3 Cabe precisar que estos once sistemas administrativos, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la LOPE se crean por ley. Al respecto, sin perjuicio que se opina que este requisito legal se cumple *per se* desde que están enlistados y por tanto, reconocidos como sistemas administrativos por el artículo 46 de la LOPE, algunos de estos sistemas a la fecha de emisión de la LOPE ya contaban con leyes especiales que los regulaban, mientras que otros, sus leyes especiales se fueron dando (o actualizando) con posterioridad. En el siguiente cuadro se muestra la relación de leyes vigentes aplicables a cada uno de los sistemas administrativos.

Cuadro N° 2.- Relación de leyes especiales que regulan a los Sistemas administrativos

Sistema administrativo	Ley
1. Gestión de Recursos Humanos	Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil
2. Abastecimiento	Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento
3. Presupuesto Público	Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto
4. Tesorería	Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería
5. Endeudamiento Público	Decreto Legislativo N° 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público

⁶ Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 4 de la LOPE que establece la relación de funciones y atribuciones inherentes al Poder Ejecutivo que puede desconcentrar pero no delegar.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0046 -2004-PI/TC, fundamento 4 (El bloque de constitucionalidad).

⁸ Que comprenden los técnicos especializados y a los reguladores.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

Sistema administrativo	Ley
6. Contabilidad	Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad
7. Inversión Pública	Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
8. Planeamiento estratégico	Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado	Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado
10. Control	Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
11. Modernización de la gestión pública	Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

3.2.4 Cabe resaltar que, a diferencia de los sistemas funcionales, respecto de los cuales la LOPE señala que las atribuciones del ente rector se establecen en las normas del sistema, en el caso de los sistemas administrativos la LOPE determina las atribuciones de sus entes rectores, indistintamente de la materia que comprenda el respectivo sistema administrativo.

✓ **Finalidad**

3.2.5 El artículo 46 de la LOPE regula en forma exclusiva a los sistemas administrativos, estableciendo las materias que estos comprenden:

"Artículo 46.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. *Gestión de Recursos Humanos*
2. *Abastecimiento*
3. *Presupuesto Público*
4. *Tesorería*
5. *Endeudamiento Público*
6. *Contabilidad*
7. *Inversión Pública*
8. *Planeamiento Estratégico*
9. *Defensa Judicial del Estado*
10. *Control.*
11. *Modernización de la gestión pública*

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia."

3.2.6 Conforme se desprende del artículo 46 antes citado, los sistemas administrativos tienen como finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo su uso eficaz (que supone que la gestión se organiza para el



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas gubernamentales⁹⁾ y eficiente (que supone que la gestión se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo¹⁰⁾, a través de reglas similares que regulan actividades homogéneas realizadas por todas las entidades públicas.

3.2.7 A partir de dicha finalidad, se opina que los sistemas administrativos, por regla, se vinculan a las funciones de administración interna de una entidad, es decir, como señala el numeral 4 del artículo 3 de la LOPE, a aquellas referidas a la utilización de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que le sean asignados¹¹, en apoyo al cumplimiento de sus funciones de línea. Tales funciones tienen en principio un contenido similar o estandarizado, independientemente de la finalidad de la entidad, pues su objeto es el mismo en cuanto a promover la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, siendo ejercidas a través de órganos de apoyo y asesoramiento.

3.2.8 Como excepción a la regla de que los sistemas administrativos son de administración interna, se tienen al: i) Sistema de Defensa Judicial del Estado, cuyas funciones recaen en la procuraduría pública, la cual no constituye un órgano de administración interna sino que se ubica en el primer nivel organizacional en aquellas entidades que cuenten con un órgano de esta naturaleza; y, ii) Sistema Nacional de Control, único sistema administrativo que no se encuentra bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, cuyas funciones al interior de las entidades son asignadas a la Oficina de Control Institucional, la cual se ubica también en el primer nivel organizacional. Al igual que el resto de sistemas administrativos, sus procedimientos y normativa se aplican con un contenido similar en las diversas entidades de la administración pública, independientemente de la finalidad de cada una de ellas.

3.2.9 Dada la naturaleza de sus funciones, los sistemas administrativos se enfocan en la gestión interna de la entidad (hacia adentro), la cual, como bien indica el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, se optimiza a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos *para directa o indirectamente satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad*.

✓ **Integrantes**

3.2.10 Los sistemas administrativos, en concordancia con su enfoque hacia la gestión interna, lo integran, además de su ente rector, todas las entidades del sector público, incluyendo los Poderes del Estado y niveles de gobierno, salvo que por ley expresa se excluya alguna. Además, al interior de las entidades públicas se suele identificar puntualmente a las unidades de organización previstas en el documento de gestión organizacional a través de las cuales se realiza el despliegue de la operación del sistema¹², actuando como nexo de coordinación entre la entidad y el ente rector y como punto de control del cumplimiento de su normativa.

✓ **Ámbito de aplicación**

⁹ Artículo II de la LOPE.

¹⁰ Artículo II de la LOPE.

¹¹ Actividades relacionadas a las materias indicadas en el artículo 46 de la LOPE, tales como presupuesto público, abastecimiento, contabilidad, gestión de recursos humanos, entre otras.

¹² No obstante, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la LOPE respecto a que la existencia de Sistemas Funcionales o Administrativos no obliga a la creación de unidades u Oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de ellos. Bastaría con que el documento de gestión organizacional establezca a través de qué unidad de organización existente, bajo parámetros de afinidad y complementariedad, debieran cumplirse las funciones vinculadas con el sistema. Es por ello que en la redacción de las normas de los sistemas se suele señalar la unidad de organización seguido de "o la que haga sus veces".



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

- 3.2.11 El ámbito de aplicación de un sistema administrativo, es decir, a quiénes se les aplican los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que se emiten en el marco del sistema, en principio recae en los mismos actores que lo integran. Así, en el caso de los sistemas administrativos, su ámbito de aplicación, dado su enfoque hacia la gestión interna, comprende a todas las entidades públicas: *"En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas administrativos, aplicables a todas las entidades de la administración pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General, precisando además que esta disposición no afecta la autonomía de los organismos constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas"* (artículo 46 de la LOPE).
- 3.2.12 Como ejemplo de este ámbito de aplicación de los sistemas administrativos, cabe citar lo regulado en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público:

"Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 El Decreto Legislativo es de aplicación a las siguientes Entidades del Sector Público:

- 1. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
- 2. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.*
- 3. Universidades Públicas.*
- 4. Gobiernos Regionales.*
- 5. Gobiernos Locales.*
- 6. Organismos públicos de los Gobiernos Regionales.*
- 7. Organismos públicos de los Gobiernos Locales.*
- 8. Las empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y sus empresas y el Seguro Social de Salud (EsSALUD), en este último caso solo y exclusivamente cuando así lo señale expresamente el Decreto Legislativo.*
- 9. Otras Entidades Públicas establecidas en normas con rango de Ley.*

3.2 Para efectos del Decreto Legislativo, las Entidades Públicas se clasifican de acuerdo al nivel de gobierno, conforme a lo siguiente: 1. Gobierno Nacional: Las referidas en los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 3.1. 2. Gobierno Regional: Las Entidades Públicas comprendidas en los incisos 4 y 6 del párrafo 3.1. 3. Gobierno Local: Las Entidades Públicas comprendidas en los incisos 5 y 7 del párrafo 3.1."

✓ **Atribuciones de la rectoría**

- 3.2.13 De acuerdo con el artículo 44 de la LOPE, el rector de un sistema, ya sea administrativo o funcional, tiene las mismas atribuciones generales: *"Los sistemas están a cargo de un rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento."* Sin embargo, en los artículos 45 y 47 les da un tratamiento diferenciado, pues mientras que el artículo 45 dispone que las atribuciones del rector de un sistema funcional se determinan en las normas del respectivo sistema, el artículo 47 detalla las atribuciones del rector de un sistema administrativo:



"Artículo 47

1. Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso;
2. Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema;
3. Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema;
4. Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema;
5. Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública;
6. Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna;
7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas;
8. Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y,
9. Las demás que señalen las leyes correspondientes.
(...)."

3.2.14 Así, todos los rectores de sistemas administrativos cuentan con las mismas atribuciones sin importar la materia bajo su ámbito. Este tratamiento diferenciado de la LOPE parte por reconocer, en el caso de los sistemas administrativos, a una autoridad con competencias exclusivas para conducir y regular las diferentes fases de los procesos técnicos o materias vinculadas con la gestión interna que están bajo su rectoría, dando uniformidad, transparencia y predictibilidad a dicha gestión, asegurando el correcto uso de los bienes y recursos públicos. Por ello, la normativa de un sistema administrativo, solo se aprueba o propone por quien ejerce la rectoría del sistema, sin perjuicio que cada entidad pueda emitir sus propias directivas, pero en concordancia con los parámetros o directrices del rector¹³. Por ejemplo, en materia de gestión de recursos humanos en el sector público, solo le compete opinar, así como aprobar o proponer los marcos regulatorios, a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

3.2.15 Bajo tal tratamiento se puede sostener que en el rol de un rector de sistema administrativo subyace principalmente la responsabilidad de uniformizar o estandarizar, por lo que la rectoría se presentaría de manera vertical. Sobre este punto, cabe citar lo señalado en la exposición de motivos de la LOPE respecto a que: *"la obligatoriedad de los sistemas administrativos referidos a gestión de recursos humanos y presupuesto, entre otros, permite ordenar y reducir la discrecionalidad de las entidades públicas y garantizar una administración más efectiva y eficiente en tanto estandariza procedimientos y reduce costos de sistematización y coordinación."* (subrayado agregado). No obstante, como bien señala la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, dicha estandarización no debiera desconocer la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente¹⁴.

3.3 Características propias de un sistema funcional

✓ Norma de creación

3.3.1 Todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas,

¹³ En el ejemplo, la Dirección General de Presupuesto Público del MEF.

¹⁴ Así como lo dispuesto en la LOPE respecto a que el Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los sistemas administrativos al proceso de descentralización.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

como conductor de la política general de gobierno. Dicho proyecto de ley, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la LOPE, requiere contar con la opinión previa favorable de la PCM, la cual se emite a través de la SGP.

- 3.3.2 Bajo dicha consideración se opina que, a través de facultades delegadas por el Congreso de la República, se puede aprobar su creación mediante decreto legislativo por cuanto el proyecto de ley autoritativa debe contemplar dicha atribución.

Sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1446

Hasta antes de la dación de la LOPE (2007), no existía el concepto de sistema funcional en los términos regulados en su Título V, por lo que todos aquellos "sistemas" creados por leyes sustantivas, con anterioridad a la LOPE, en estricto no podrían ser calificados como funcional, debiéndose regir exclusivamente por lo dispuesto en sus respectivas leyes. Tomando en cuenta ello, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1446 (2018)¹⁵ facultó a la PCM para que mediante decreto supremo refrendado por el (la) Presidente (a) del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la SGP, califique a los sistemas en los términos previstos en los artículos 45 y 46 de la LOPE¹⁶.

Sobre el particular, en concordancia con lo señalado en los numerales 3.2.2 y 3.2.3 del presente informe, se opina que esta calificación, en el caso de los sistemas administrativos, ya viene taxativamente predeterminada por la LOPE, de allí que no debieran crearse o reconocerse otros sistemas administrativos. No obstante, teniendo en cuenta la regulación de algunas materias cuyo tratamiento podría eventualmente resultar similar al de un sistema administrativo, el Decreto Legislativo N° 1446 hace referencia a "normas técnicas de gestión"¹⁷, como forma de catalogar a la normativa que se emita al respecto. En el caso de los sistemas funcionales, se debiera evaluar a aquellos "sistemas" creados por ley (principalmente con anterioridad a la LOPE), a fin de determinar si alguno puede calificar como funcional o, por el contrario, no obstante su ley lo denomine "sistema", no le aplica dicha calificación¹⁸.

✓ Entidades que integran el sistema

- 3.3.3 Las entidades que conforman un sistema funcional son aquellas con competencias y funciones vinculadas con las políticas públicas que se buscan asegurar. Así, a diferencia de la transversalidad de un sistema administrativo, las entidades que conforman un sistema funcional se restringen a aquellas facultadas, en el marco de sus competencias, a realizar intervenciones y acciones públicas que coadyuven a la concreción de dichas políticas.

- 3.3.4 De esta manera, a fin de tener claridad sobre la conformación de un sistema funcional, es importante que la ley que lo crea identifique expresamente a las entidades públicas que lo conforman, así como sus roles.

¹⁵ Con el cual se modificó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

¹⁶ De la misma manera que en su oportunidad la LOPE dispuso que con decreto supremo de la PCM, se calificara a los organismos públicos en los términos previstos en su Título IV (ejecutores o técnicos especializados).

¹⁷ "Mediante decreto supremo refrendado por el (la) Presidente (a) del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública, se califica los sistemas en los términos previstos en los artículos 45 y 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o como norma técnica de gestión cuando corresponda".

¹⁸ Siendo que el término "sistema" se utiliza en sentido lato o bajo una acepción que no puede equipararse a la de la LOPE.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

3.3.5 Adicionalmente, las entidades públicas que lo integran no debieran todas formar parte de un mismo sector pues, de estar bajo el mismo ámbito sectorial, las potestades para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas (que es justamente la finalidad que persigue un sistema funcional) emanarían del respectivo ministerio rector sectorial, con lo cual resultaría innecesaria la creación de un sistema funcional. Para mayor sustento sobre la rectoría sectorial de un ministerio, cabe citar al artículo 14 del Reglamento de las Políticas Nacionales (Decreto Supremo N° 029-2018-PCM), en el cual precisamente se regulan las diversas atribuciones con las que cuenta un ministerio para adoptar medidas sectoriales, obligatorias para los tres niveles de gobierno, a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales bajo su rectoría:

"Artículo 14.- Atribuciones de la rectoría

14.1 En ejercicio de la rectoría de una política nacional sectorial, el Ministerio diseña, formula, conduce, coordina, regula, supervisa y evalúa periódicamente las políticas nacionales sectoriales a su cargo, así como ejecuta, cuando corresponda.

14.2 Como rector de una política nacional sectorial, el Ministerio adopta medidas sectoriales que aseguran su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, las cuales pueden tener carácter:

- a. Mandatorio, tales como protocolos, procesos, metodologías, modelos de provisión de bienes y servicio y en general cualquier disposición de obligatorio cumplimiento; o,*
- b. Promotor, tales como mecanismos de financiamiento, apoyo técnico, convenios de colaboración, entre otros, que incentiven el cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales y la articulación de las políticas subnacionales con aquellas.*
- c. Correctivo, tales como opiniones vinculantes como consecuencia de la supervisión.*
- d. Sancionador, cuando corresponda, siempre que por ley cuente con potestad sancionadora.*

(...)" (Subrayado agregado)

3.3.6 En ese sentido, por ejemplo, la referencia a "sistema" en el "sistema nacional de salud", se daría en el sentido lato del término, para referirse al conjunto de entidades, normas, procedimientos, etc. en materia de salud comprendidos bajo la rectoría sectorial del ministerio de salud, como rector nacional en materia de salud. Ello queda claramente establecido en el artículo 4-A del Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud:

"Artículo 4-A.- Alcances de la rectoría del Ministerio de Salud

4-A1.- La potestad rectora del Ministerio de Salud comprende la facultad que tiene para normar, supervisar, fiscalizar y, cuando corresponda, sancionar, en los ámbitos que comprenden la materia de salud. La rectoría en materia de salud dentro del sector la ejerce el Ministerio de Salud por cuenta propia o, por delegación expresa, a través de sus organismos públicos adscritos y, dentro del marco y los límites establecidos en la presente ley, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las normas sustantivas que regulan la actividad sectorial y, las normas que rigen el proceso de descentralización.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

4-A2.- El Ministerio de Salud, ente rector del Sistema Nacional de Salud, y dentro del ámbito de sus competencias, determina la política, regula y supervisa la prestación de los servicios de salud, a nivel nacional, en las siguientes instituciones: Essalud, Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Sanidad de las Fuerzas Armadas, instituciones de salud del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, y demás instituciones públicas, privadas y público-privadas."

✓ **Finalidad**

3.3.7 El artículo 45 de la LOPE regula en forma exclusiva a los sistemas funcionales, señalando lo siguiente:

"Artículo 45.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema."

3.3.8 De acuerdo con el artículo 45 de la LOPE, los sistemas funcionales tienen como fin asegurar el cumplimiento de políticas públicas. Al respecto, hay diversas definiciones de políticas públicas, entre las que caben citar las siguientes:

- Un plan para alcanzar un objetivo de interés público (Banco Mundial, 2011).
- Un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamento) dirigido hacia un objetivo general. Estas actividades frecuentemente se acumulan durante años. (Evalsed, 2008)
- Las opciones, los modelos o formas de organizar las relaciones económicas, sociales u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad... Son entonces respuestas que brinda el Estado a necesidades sociales y responden a la pregunta ¿qué hacer? (Documento de trabajo Estado: Funcionamiento, Organización y Proceso de construcción de Políticas Pública, 2008)¹⁹

3.3.9 Cabe precisar que si bien este "qué hacer" al que responden las políticas públicas puede plasmarse en una determinada política nacional (en los términos señalados en el artículo 4 de la LOPE²⁰), se entiende que su referencia en el artículo 45 de la LOPE es en un sentido amplio del término, tal y como lo ha definido el citado Documento de trabajo Estado: Funcionamiento, Organización y Proceso de construcción de Políticas Pública: *"una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal)...; y, iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un estado (desregulación de los mercados competitivos)²¹".* Bajo tales alcances, es

¹⁹ Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Material de Trabajo. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2008. Asociación Civil Transparencia. Págs. 33 y 34.

²⁰ **Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas: 1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno...Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros...".

²¹ Ibid. Pág. 33



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

factible que existan sistemas funcionales respecto a materias que cuentan con una política nacional aprobada, como sistemas funcionales respecto de los cuales no existe una política nacional aprobada²², pero sí políticas públicas recogidas normativamente.

3.3.10 Por tanto, con la creación de un sistema funcional se buscaría lograr el funcionamiento sistémico de una determinada materia o ámbito funcional, dándole coherencia a la implementación de las normas sustantivas que lo regulan, como a las intervenciones públicas que coadyuvan a la concreción de las políticas públicas a cumplir, a cargo de más de un sector, sin afectar las autonomías de las entidades que integran dicho sistema.

3.3.11 Dada esta relación de los sistemas funcionales con las políticas públicas, se puede sostener que estos se vinculan indefectiblemente a funciones sustantivas, las que se ejercen a través de órganos de línea.

✓ **Ámbito de aplicación**

3.3.12 Al igual que un sistema administrativo, la normativa, procedimientos, principios, etc. emitidos en el marco de un sistema funcional, aplica a todas aquellas entidades públicas que lo conforman, de acuerdo con sus respectivas competencias y funciones. Sin embargo, a diferencia de un sistema administrativo, cuyo ámbito de aplicación se restringe a la administración pública, el de un sistema funcional puede comprender, además, a actores privados (empresas, personas, sociedad civil, etc.), cuando la normativa sustantiva les aplique.

3.3.13 Por ello, a fin de tener claridad sobre el ámbito de aplicación de un sistema funcional, es necesario que la ley que lo crea lo establezca expresamente.

✓ **Atribuciones de la rectoría**

3.3.14 En los sistemas funcionales, dado que junto a la entidad que ejerce la rectoría, coexiste un conjunto de entidades con competencias que alcanzan diversos ámbitos vinculados con la funcionalidad del sistema, se puede sostener que en el rol de un rector funcional subyace principalmente la responsabilidad de articular las intervenciones, asegurando la participación conjunta de las entidades en el logro de los objetivos de la política pública. En ejercicio de dicho rol, se constituye en autoridad técnico-normativa a nivel nacional, pudiendo dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con el funcionamiento del sistema bajo su rectoría. Por ejemplo, en materia de transformación digital se tiene una autoridad rectora, como es la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM; pero varias autoridades con competencia en los diversos ámbitos materiales que comprende la transformación digital.

3.4 Caracterización de los sistemas

3.4.1 De las particularidades de cada tipo de sistema, en el siguiente cuadro se identifican y comparan sus principales características, permitiendo así diferenciar cuando nos encontramos frente a un sistema administrativo de uno funcional:

²² Como por ejemplo el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad creado como sistema funcional mediante Ley N° 29973 o el Sistema Nacional de Transformación Digital creado como sistema funcional con Decreto de Urgencia N° 006-2020.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

Cuadro N° 3.- Caracterización de los sistemas

Características	Administrativo	Funcional
Norma de creación	La LOPE crea once sistemas administrativos.	Se crean por ley, a propuesta del Poder Ejecutivo.
Finalidad/enfoque	Lograr un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos/gestión interna	Asegurar el cumplimiento de políticas públicas/hacia las personas
Tipo de funciones	Se implementa con funciones de administración interna	Se implementa a través de funciones sustantivas o misionales
Conformación o integrantes	Todas las entidades públicas, salvo que por ley se excluya a alguna.	Entidades públicas con competencias y funciones con incidencia en la atención de la política pública. Si todas las entidades públicas se encuentran bajo el mismo ámbito sectorial, no se justifica la creación de un sistema funcional, pues en ejercicio de potestades rectoras el conductor sectorial se encuentra plenamente facultado para utilizar los medios para articularlas y hacer cumplir sus mandatos sectoriales.
Ámbito de aplicación	Aplica a todas las entidades públicas (transversalidad), salvo que por ley expresa se excluya a alguna.	Entidades públicas que lo conforman y, de corresponder, actores privados, tales como organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, empresas y academia.
Rectoría	La autoridad rectora del sistema es la única con competencia para conducir y regular las diferentes fases de los procesos técnicos o materias vinculadas con la gestión interna.	Coexiste la autoridad rectora del sistema (ministerio u organismo público), junto con otras autoridades sectoriales con competencias en diferentes ámbitos materiales vinculados con el sistema.
	La rectoría principalmente busca uniformizar para asegurar el correcto uso de recursos públicos	La rectoría principalmente busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos a alcanzar.
	Las atribuciones del rector vienen determinadas en la LOPE y la normativa complementaria, propia de cada sistema.	Las atribuciones del rector se establecen en la ley de creación del sistema, salvo que la propia ley habilite su determinación vía reglamento.

IV. CONCLUSIONES

4.1 Conforme lo dispuesto en la LOPE, todo sistema, sin perjuicio de su naturaleza de administrativo o funcional, presenta en común las siguientes características generales:

1. Los sistemas buscan organizar las actividades de la administración pública.
2. La organización de las actividades de la administración pública a cargo de los sistemas se efectúa a través de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, los cuales son de obligatorio cumplimiento a quienes se les aplica.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Universalización de la Salud*

3. Los sistemas cuentan con un rector bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, el cual se asigna a un Ministerio o, por desconcentración, a un organismo público, a través del cual el ministerio ejerce la rectoría.
 4. Los sistemas se crean por ley.
- 4.2 Junto con las características generales comunes a todo sistema, existen características propias que los distinguen, según se trate de uno administrativo o funcional, vinculadas con su norma de creación, finalidad, tipo de funciones, conformación, ámbito de aplicación y ejercicio de su rectoría, lo cual se detalla en el cuadro N° 3 del presente informe. El establecimiento de esta diferenciación, por el lado de los sistemas funcionales, respecto de los cuales no existe una "lista cerrada", contribuye a entender mejor su naturaleza y de esta manera, si se justifica la necesidad de su creación, dando mayor predictibilidad a los operadores²³ y fortaleciendo el ejercicio de su rectoría²⁴.
- 4.3 De una interpretación literal del artículo 46 y sistemática del texto de la LOPE, se opina que la LOPE restringe a once materias las que comprenden los sistemas administrativos, por lo que no podría asignarse a otra materia la conformación de un sistema administrativo.
- 4.4 Toda vez que se ha interpretado el marco normativo de los sistemas, regulado en el Título V de la LOPE, el presente informe técnico califica como opinión técnica vinculante de efectos generales, con carácter obligatorio para todas las entidades desde su publicación en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Es todo cuanto tengo que informar.

HEBER CUSMA SALDAÑA

Subsecretario de Administración Pública
Secretaría de Gestión Pública

Habiendo tomado conocimiento del presente informe técnico, hago mío sus alcances, disponiéndose que se califique como opinión técnica vinculante de efectos generales y, se publique en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.

SARA AROBES ESCOBAR

Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

SGP/SSAP/HCS/GVR

²³ Tanto por parte de quien propone su creación, los evaluadores de la propuesta, como de quienes deberán cumplir con sus disposiciones, de así corresponder.

²⁴ Asimismo, permitirá evaluar aquellos "sistemas" regulados en ley con anterioridad a la LOPE, a fin de determinar si cabría que califiquen como sistemas funcionales, en el marco de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1446 o, si por el contrario, la denominación de "sistemas" que su ley les atribuye, se emplea bajo una acepción distinta a la de la LOPE.