

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 01-2021-PCM-SGP/SSAP

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

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

Asunto : Cumplimiento exclusivo de funciones sectoriales o de sistemas y la modificación de los documentos de gestión organizacional

Fecha : 31 de marzo de 2021

I. OBJETO

1.1 El presente Informe Técnico tiene por objeto que la Secretaría de Gestión Pública -SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuyo ámbito comprende, entre otros medios, la estructura, organización y funcionamiento del Estado, atienda la problemática que ha identificado, tanto en las asistencias técnicas que brinda a las municipalidades y gobiernos regionales para su diseño organizacional, como en las consultas en materia organizacional que le formulan entidades públicas de los tres niveles de gobierno, referida a la creación de unidades de organización para el cumplimiento exclusivo de funciones sectoriales y la modificación de sus documentos de gestión organizacional.

II. ANÁLISIS

2.1 De conformidad con el diseño organizacional, es decir, del *análisis reflexivo de una serie de criterios y principios en materia organizacional que permitan identificar a una entidad pública la estructura organizacional que más se ajusta a sus necesidades*¹, se desprende que la creación de una unidad de organización solo debiera darse en el marco de dicho diseño organizacional, de allí que los Lineamientos de Organización del Estado² establezcan diversos criterios cuya aplicación, en forma alternativa o concurrente, sustentan o no la necesidad de crear un determinado órgano o unidad orgánica³.

2.2 Tomando en cuenta ello, se tiene que las normas sustantivas, tanto las contenidas en leyes como en sus reglamentos, son las que otorgan competencias y funciones a las entidades públicas, mientras que las normas de organización como los Reglamentos de Organización y Funciones - ROF (despliegue de la estructura orgánica básica), son las que determinan la forma cómo estas se organizan para cumplirlas.

¹ Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Manual de Operaciones -MOP. Pág. 8.

² Aprobados por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

³ Artículo 16.- Criterios para la creación de órganos o unidades orgánicas. 16.1 Los criterios que justifican la creación de órganos o unidades orgánicas son los siguientes: a. La carga administrativa o volumen de operación requeridas de forma permanente. b. Enfoque estratégico. c. Tipo y tamaño de la entidad. d. Grado de tecnificación de los procesos. e. Las competencias del recurso humano. f. Necesidad de independizar servicios y tareas. g. Necesidad de ejercer supervisión o control. h. Contar con más de 15 servidores civiles con contrato vigente o posición presupuestada. 16.2 La aplicación de los criterios señalados en el numeral anterior se aplican en forma alternativa o concurrente, según corresponda. 16.3 Los criterios señalados en el numeral 16.1 se aplican también para justificar la creación de los demás niveles organizacionales, siendo obligatorio que concurra el criterio señalado en el literal h).

**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

- 2.3 Bajo tales consideraciones, el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- LOPE establece 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. Las únicas excepciones a este mandato, se presentan en el caso de los sistemas administrativos de control y defensa jurídica del Estado, tal y como se detalla en el siguiente recuadro.

El sistema nacional de control y de defensa jurídica del estado, por la naturaleza de sus funciones demandan unidades de organización *ad hoc* especializadas, con independencia funcional respecto de la entidad a cuya estructura se integran, pero no en una relación jerárquica o de dependencia sino más bien de autonomía respecto a dicha entidad. Es el caso de las oficinas de control institucional, responsables de la función de control gubernamental; y, de las procuradurías públicas, responsables de la función de defensa jurídica de los intereses del Estado. Ambos tipos de unidades de organización se ubican en el más alto nivel jerárquico de la entidad y se encuentran vinculadas administrativa y funcionalmente con el rector del sistema (Contraloría General de la República - CGR; y Procuraduría General del Estado - PGE, según corresponda), conforme lo dispuesto en la normativa que las regula.

Así, en el caso de las procuradurías públicas, el proceso de transferencia de sus plazas, personal, recursos presupuestarios, bienes y acervo documentario a la PGE, se encuentra sujeto al Plan de Implementación que esta apruebe (Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1326). De la misma, manera, en el caso de las OCI de las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30742 autoriza su incorporación a la CGR de manera progresiva y sujeto al plan de implementación aprobado por esta última.

Con relación a los otros sistemas administrativos, si bien dado su nivel de estandarización y especialidad puede llevar a que se constituyan al interior de las distintas entidades públicas, unidades de organización similares (por ejemplo, oficinas de contabilidad), ello no es una regla y dependerá de la aplicación de diversos criterios y principios organizacionales para determinar si efectivamente se constituye dicha oficina o si más bien, por la naturaleza de las funciones, afinidad, tamaño de la entidad, etc. se asignan a otra, de allí que cuando se haga referencia a cualquiera de estas unidades de organización debiera ir acompañado el "o la que haga sus veces".

- 2.4 De esta manera, en concordancia con el artículo 48 de la LOPE, mediante Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP⁴, la Secretaría de Gestión Pública ha opinado que 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, va en contra de lo dispuesto en la LOPE, de allí que podría objetarse su validez.
- 2.5 En consecuencia, una norma sustantiva solo debiera regular las funciones a cargo de una entidad (*"el qué"*), sin disponer a través de qué unidad de organización de aquella debe cumplirlas⁵. No obstante, en caso existan en nuestro ordenamiento normas sustantivas sectoriales que además del *"qué"*, regulen el *"a través de qué unidad de organización"*, se opina que estas deben ser interpretadas, no como una obligación impuesta a la entidad para crear una unidad de organización, sino más bien para asignar dicha función en su interior y, por

⁴ Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales – criterios para la calificación de un sistema funcional. Ver en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Opinion%cc%81n-Vinculante-Sistemas-administrativos-y-funcionales.pdf>

⁵ Salvo la excepción señalada para el caso particular del sistema nacional de control y el de defensa jurídica del estado.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

tanto, para delimitar responsabilidades respecto a su cumplimiento. En ese sentido, determinar a qué unidad de organización se deben asignar ciertas funciones, no viene definido por mandatos o normas sectoriales o de sistemas, sino que se define de conformidad con los principios, criterios y normas que rigen la estructura, organización y funcionamiento del Estado y la normativa que emita la SGP como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

- 2.6 De otro lado, si bien corresponde que las funciones vinculadas con los sistemas funcionales, administrativos y normas sectoriales en general, sean asignadas al interior de las entidades públicas competentes a fin de garantizar su cumplimiento y respectivo seguimiento y control, tal asignación podrá o no requerir la modificación o actualización de sus documentos de gestión organizacional. Por ello, salvo el caso particular de aquellas normas a través de las cuales se apruebe la creación de entidades o algún otro mecanismo de reforma del Estado (fusión, cambio de dependencia, cambio de adscripción), en las que cabe que se incluya una disposición complementaria concerniente a la adecuación de los documentos de gestión organizacional, como regla, ningún rector debiera imponer en sus regulaciones algún plazo u obligación a las entidades públicas respecto a la modificación o actualización de sus instrumentos de gestión.
- 2.7 Tener en cuenta que el único rector competente para emitir regulaciones aplicables a los documentos de gestión organizacional, tales como el Reglamento de Organización y Funciones o el Manual de Operaciones, es la SGP como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública bajo cuyo ámbito se encuentra la materia referida a la organización, estructura y funcionamiento del estado.
- 2.8 En línea de lo señalado, se precisa que las normas sustantivas o emitidas en el marco de la regulación de sistemas administrativos y funcionales, rigen desde la fecha de vigencia que dispongan dichas normas, *no estando supeditado su cumplimiento a la modificación del respectivo documento de gestión organizacional*, salvo disposición expresa en contrario, entendiéndose esta salvedad únicamente aquel supuesto en el que la norma establezca que entra en vigencia al día siguiente de su publicación salvo determinados artículos cuya vigencia se dispone sea en fecha posterior.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 En concordancia con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los principios y criterios que rigen el diseño organizacional y la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, se concluye que el cumplimiento de funciones vinculadas con sistemas administrativos, sistemas funcionales o acciones vinculadas con un sector en particular no obliga a la creación de una unidad de organización dedicada exclusivamente a su cumplimiento. La excepción a dicho mandato aplica únicamente a las unidades de organización a cargo de las funciones vinculadas con los sistemas nacionales de control y defensa jurídica del Estado, en el marco de su normativa, debido a la naturaleza particular de sus funciones e independencia funcional y administrativa.
- 3.2 Las normas sustantivas en las que además de establecer las funciones a cargo de una determinada entidad (*"el qué"*), se disponga a través de qué unidad de organización la entidad debe cumplirlas, deben ser interpretadas, desde el punto de vista organizacional, como una obligación impuesta a la entidad para asignar dichas funciones en su interior y, por tanto, para delimitar responsabilidades respecto a su cumplimiento, más no para crear una unidad de



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

organización, toda vez que ello se determina de conformidad con los principios y criterios que rigen la estructura, organización y funcionamiento del Estado y la normativa complementaria que dicta la Secretaría de Gestión Pública en su condición de rector sobre la materia.

- 3.3 Es potestad de cada entidad, de cualquier nivel de gobierno, determinar cómo asignar en su interior las funciones reguladas en las normas sustantivas, en aplicación de los principios y criterios que rigen la materia organizacional.
- 3.4 Las normas sustantivas o emitidas en el marco de la regulación de sistemas administrativos y funcionales rigen desde la fecha de vigencia que dispongan dichas normas, no estando supeditado su cumplimiento a la modificación o actualización del respectivo documento de gestión organizacional.

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



BICENTENARIO
PERÚ 2021