



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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° 03-2021-PCM-SGP/SSAP

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

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

Asunto : **Opinión sobre órganos desconcentrados**

Fecha : 31 de julio de 2021

I. OBJETIVO

- 1.1 Los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y sus modificatorias, en el numeral 14.1 de su artículo 14 señalan que los órganos desconcentrados: *"...desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio. Requieren de una organización desconcentrada, distinta a la de la entidad de la cual forman parte, la cual se desarrolla en un manual de operaciones, de corresponder. Actúan en representación de la entidad de la cual forman parte..."*
- 1.2 Bajo dicha definición legal, el presente Informe Técnico tiene por objetivo que la Secretaría de Gestión Pública -SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuyo ámbito comprende, entre otros, la estructura, organización y funcionamiento del Estado, desarrolle las principales características relacionados con este tipo de órgano a fin de identificar con claridad cuándo nos encontramos frente a un órgano desconcentrado y el porqué de su necesidad o existencia en la estructura orgánica de una entidad, diferenciándolo de los órganos de línea, así como de otras instancias desconcentradas, como los órganos desconcentrados especiales.

II. ANÁLISIS

- 2.1 Toda competencia material y funciones generales que las normas sustantivas asignan a una entidad pública se ejercen a través de órganos de línea, ya sea de tipo técnico normativo o prestador de bienes y servicios, a los que, en el respectivo documento de gestión organizacional de la entidad, se les asigna funciones específicas según su especialidad¹. La dirección y supervisión de dichas funciones sustantivas está a cargo de determinados órganos de la alta dirección, tales como los despachos viceministeriales, tratándose de un ministerio o, de la gerencia general, en el caso de las municipalidades.

¹ La asignación de funciones al interior de los órganos de la entidad y sus unidades orgánicas, se efectúa en el respectivo documento de gestión organizacional que, en el caso de un ministerio, organismo público, gobierno regional y municipalidad, es el Reglamento de Organización y Funciones.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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"*

- 2.2 Asimismo, cuando se sustenta la necesidad, un órgano de línea puede desconcentrar sus funciones en unidades orgánicas bajo su subordinación (desconcentración funcional). De esta manera, la redacción de las funciones asignadas a las unidades orgánicas de línea (tercer nivel organizacional), en el documento de gestión organizacional de la entidad, sigue una secuencia jerárquica con relación a las asignadas al órgano de línea del cual dependen (segundo nivel organizacional)². Cabe mencionar que un órgano de línea y sus unidades orgánicas, de contar con estas, se diferencian en su denominación conforme lo señala el artículo 13 de los Lineamientos de Organización del Estado (en adelante, los "LOE"). Así, se denominan: i) Direcciones Generales y Direcciones, en el caso de los órganos y unidades orgánica de línea de los Ministerios; ii) Gerencias y Subgerencias, en el caso de los órganos y unidades orgánica de línea de los Gobiernos Regionales y Locales; y, iii) Direcciones y Subdirecciones, en el resto de entidades, salvo que por mandato legal se establezca otra denominación.
- 2.3 Además, son los órganos de administración interna de la entidad los encargados, en el marco de sus funciones, de prestarle apoyo a los órganos de línea y sus unidades orgánicas en el cumplimiento de sus funciones sustantivas, en concordancia con lo señalado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que dispone que la estructura de los órganos de línea no incluye unidades de administración interna.
- 2.4 Ahora bien, existen determinados supuestos en los que es justificado que ciertas funciones sustantivas no se asignen a un órgano de línea (regla), sino a uno al que se le da la calificación organizacional de desconcentrado. Ello ocurre cuando se está frente a funciones sustantivas relacionadas con la prestación de bienes o servicios que requieren ser brindados cerca de las personas. De esta manera, en aras a dicha cercanía, la entidad, puede contar con un órgano desconcentrado que se ubique en el ámbito territorial en el cual va a prestar tales bienes o servicios. Dicha desconcentración territorial conlleva a que el órgano se organice a través de unidades orgánicas de línea, según el nivel de especialidad requerido, pero además, de corresponder, con unidades o equipos a cargo de funciones de administración interna³, lo que le permite a la entidad, a través de su órgano desconcentrado, prestar de manera efectiva y eficiente los bienes o servicios bajo su competencia. Por tanto, en los órganos desconcentrados converge:
- La desconcentración funcional vertical, inherente al régimen jerarquizado y desconcentrado que caracteriza a toda entidad pública. Así, el nivel organizacional del órgano desconcentrado se encuentra en función del nivel organizacional del órgano del cual depende al interior de la estructura orgánica de la entidad. A su vez, la propia organización del órgano desconcentrado se estructura por niveles jerárquicos, según corresponda.
 - La desconcentración horizontal, que supone una organización separada o "desconcentrada" de la sede, la cual, según la demanda y necesidad, puede ser replicada

² Un ejemplo de esta secuencia se aprecia en los Lineamientos N° 02-2020-SGP² cuando señalan que si *la función de un órgano se inicia con "Aprobar..."*, la función de su unidad orgánica que se desprende de aquella se inicia con *"Proponer..."*, respetando la línea jerárquica.

³ Contando incluso, de corresponder, con un órgano de control interno.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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"

en más de un ámbito territorial bajo competencia de la entidad. Es decir, la entidad podría contar con uno o más órganos desconcentrados del mismo tipo.

2.5 Bajo dichos alcances, un órgano desconcentrado presenta las siguientes características:

- 2.5.1 Cumple funciones de línea vinculadas con la prestación de bienes o servicios que requieren ser brindados cerca a las personas, generalmente de forma estandarizada.
- 2.5.2 Las funciones de línea son de carácter permanente, así, a diferencia de la delegación de competencias (entre órgano o entidades), que es transitoria y reservada a funciones no esenciales o que no justifican la existencia del delegante⁴, las funciones a su cargo tienen carácter permanente y esencial a la entidad de la cual forma parte.
- 2.5.3 La prestación de los bienes y servicios a su cargo se puede brindar en más de un territorio (distrito, provincia, región), por lo que podría crear uno o más órganos desconcentrados del mismo tipo, según las necesidades identificadas.
- 2.5.4 Requiere de una organización desconcentrada, distinta de la entidad de la cual forma parte. Por ello, se puede sostener que un órgano desconcentrado representa una forma de organización de la entidad, dotada de cierto grado de autonomía para cumplir sus funciones en el territorio, de allí que pueda ejercer funciones en materia administrativa, presupuestaria y de gestión de recursos humanos, de así sustentarse, como soporte a las funciones de línea a su cargo.
- 2.5.5 Carece de personería jurídica, por lo que actúa en representación de la entidad de la cual forma parte.
- 2.5.6 La estructura orgánica al interior del órgano desconcentrado se formaliza en un Manual de Operaciones, cuando así corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del artículo 53 de los LOE. Dicha correspondencia se sustentaría cuando el órgano desconcentrado, además de contar con unidades orgánicas de línea, cuente también con unidades de administración interna, lo cual requiere ser sustentado conforme los criterios y principios en materia organizacional.

En caso la entidad cuente con más de un órgano desconcentrado del mismo tipo (ubicado en más de un ámbito territorial), podría aplicárseles el mismo Manual de Operaciones lo cual debiera preferentemente precisarse en el ROF de la entidad⁵ o, de corresponder, en los Lineamientos que para dicho fin apruebe la entidad⁶.

⁴ De acuerdo con el numeral 78.5 del artículo 78 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General la delegación se extingue por revocación o avocación; y, por el cumplimiento del plazo o la condición previstos en el acto de delegación.

⁵ Por ejemplo, es el caso de las UGEL las cuales se incluyen en el manual de operaciones de la respectiva dirección regional de educación, conforme lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de los LOE.

⁶ Como por ejemplo en el caso de las UGEL, correspondiendo al Ministerio de Educación, mediante resolución ministerial, aprobar los criterios para su organización, conforme lo señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final de los LOE.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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"

- 2.5.7 Su nivel organizacional se determina según su dependencia jerárquica, así, en caso de depender de un órgano del segundo nivel organizacional, el nivel organizacional que le corresponde al órgano desconcentrado dentro de la estructura orgánica de la entidad es el del tercer nivel. Asimismo, al interior de su estructura orgánica se cuenta también con niveles (primer, segundo, entre otros, según corresponda a las funciones y dependencia jerárquica).
- 2.6 De conformidad con lo señalado en el último párrafo del numeral 14.1 del artículo 14 de los LOE, es en el ROF donde se habilita a la entidad a crear órganos desconcentrados y se establecen sus funciones específicas, conforme lo dispuesto en la normativa sustantiva aplicable a la entidad. Sin embargo, resaltar también que determinadas instancias a las que desde el punto de vista organizacional les corresponde la calificación de órgano desconcentrado, su creación está sujeta a una normativa especial.
- 2.7 A manera de ejemplo, caben mencionar los siguientes órganos desconcentrados en los que confluyen las características antes mencionadas:
- Los hospitales, que constituyen órganos desconcentrados del Ministerio de Salud o de los Gobiernos Regionales, según corresponda. La creación de este tipo de órgano desconcentrado está sujeta a la normativa especial en materia de salud y otras que le aplique.
 - Los centros nacionales especializados, que constituyen órganos desconcentrados del Ministerio de Salud. La creación de este tipo de órgano desconcentrado está sujeta a la normativa especial en materia de salud y otras que le aplique.
 - Los institutos y escuelas dependientes del sector educación, que constituyen órganos desconcentrados del Ministerio de Educación o de los Gobiernos Regionales, según corresponda. La creación de este tipo de órgano desconcentrado está sujeta a la normativa especial en materia educativa y otras que le aplique.
 - Las Unidades de Gestión Educativa Local- UGEL, que constituyen órganos desconcentrados de la respectiva dirección regional de educación o la que haga sus veces de un gobierno regional. La creación de este tipo de órgano desconcentrado está sujeta a la normativa especial en materia educativa y otras que le aplique.
 - Las intendencias regionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, que constituyen órganos desconcentrados de la SUNAFIL.
- 2.8 De otro lado, conforme lo señalado en los Lineamientos N° 002-2020-SGP que contiene "Orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones –ROF y el Manual de Operaciones- MOP"⁷, excepcionalmente es posible que una entidad pública requiera de una organización desconcentrada de la sede para el cumplimiento de ciertas funciones misionales, a la cual se le otorga un cierto grado de autonomía para ejercerlas. Este tipo de

⁷ Aprobados por la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM/SGP.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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"

desconcentración, a diferencia de la anterior, no supone un despliegue en el territorio y suele generalmente estar vinculada con el proceso de descentralización.

- 2.9 Es el caso por ejemplo de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, la cual constituye un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación, así como de algunos proyectos especiales transferidos a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización. Estos últimos, no obstante no proveer un bien o servicio directo a las personas, les corresponde también la calificación de órgano desconcentrado del respectivo gobierno regional, al contar con una estructura desconcentrada para el cumplimiento de funciones permanente (generalmente relacionada con la ejecución de proyectos de inversión), dotada de un determinado grado de autonomía, pero sin llegar a contar con personería jurídica. Mencionar que, además de estos ejemplos, es posible que a nivel local y regional existan otras instancias que desde el punto de vista organizacional les corresponda la calificación de órgano desconcentrado de la respectiva municipalidad o gobierno regional, lo cual deberá ser analizado caso por caso, en función de sus características.

- 2.10 Finalmente, resaltar que a diferencia de los denominados "órganos desconcentrados especiales", regulados en la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final de los LOE⁸, los órganos desconcentrados no cuentan con personería jurídica⁹ y su creación no se da mediante ley, sino a través del ROF de la entidad de la cual forma parte. Asimismo, en el caso de determinadas instancias que califican como órganos desconcentrados, su creación se da en el marco: i) de una normativa sectorial especial (como los hospitales, UGEL o institutos), o, ii) del proceso de descentralización y transferencia (como determinados proyectos transferidos a los gobiernos regionales).

III. CONCLUSIONES

- 3.1 Los órganos desconcentrados se caracterizan por cumplir funciones de línea de carácter permanente vinculadas con la prestación, generalmente estandarizada, de determinados bienes o servicios que requieren ser brindados cerca a las personas. Dicha prestación; según se justifique, se puede dar en más de un ámbito territorial (distrito, provincia, región) de competencia de una misma entidad, por lo que podría haber uno o más órganos desconcentrados del mismo tipo que formen parte de su estructura orgánica.
- 3.2 Todo órgano desconcentrado representa una forma de organización de la entidad de la cual forma parte, dotada de cierto grado de autonomía para cumplir sus funciones en el territorio, de allí que pueda ejercer funciones en materia administrativa, presupuestaria y de gestión de recursos humanos, según corresponda, como soporte directo a las funciones de línea a su

⁸ Órgano desconcentrado especial es la calificación organizacional para comprender a aquellas entidades: i) creadas con anterioridad a la entrada en vigencia de los LOE; ii) cuya ley de creación les asignó personería jurídica; y, iii) no constituyen pliegos presupuestales, tal como lo dispone el numeral 30.2 del artículo 30 de los LOE que establece que las entidades pueden contar o no con personería jurídica de derecho público y que la personería jurídica se asigna por Ley y solo a entidades que hayan sido calificadas como pliego presupuestal (subrayado agregado).

⁹ La cual sí ostentan los órganos desconcentrados especiales, pues su ley de creación se la otorgó. Como por ejemplo la Escuela Nacional de la Marina Mercante - ENAMM y la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial – CONIDA, bajo el ámbito del Ministerio de Defensa, creadas por Decreto Ley N° 18711 del año 1970; y, Decreto Ley N° 20643 del año 1974, respectivamente.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión 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"

cargo. De corresponder, dicha organización desconcentrada se formaliza a través de un Manual de Operaciones, en el cual se desarrolla su estructura orgánica.

- 3.3 El nivel organizacional de un órgano desconcentrado se determina según su dependencia jerárquica al interior de la estructura orgánica de la entidad de la cual forma parte. Sin perjuicio de ello, en caso contar con una estructura orgánica integrada por línea y administración interna, corresponde que esta organización desconcentrada también se estructure por niveles jerárquicos, en el marco del régimen jerárquico y desconcentrado que caracteriza a toda entidad pública.
- 3.4 Un órgano desconcentrado, a diferencia de un órgano desconcentrado especial, si bien ostenta un determinado grado de autonomía, no cuenta con personería jurídica, ni su creación se da en una ley especial sino que esta se da, previa justificación, en el ROF de la entidad de cuya estructura orgánica forma parte. Asimismo, en el caso de determinadas instancias que califican como órganos desconcentrados, su creación se da en el marco del: i) cumplimiento de una normativa sectorial especial (como los hospitales, UGEL o institutos), o, ii) proceso de descentralización y transferencia (como determinados proyectos transferidos a los gobiernos regionales).
- 3.5 A fin de aplicar la calificación organizacional de órgano desconcentrado a una determinada instancia desconcentrada, es necesario evaluar, caso por caso, sus características a fin de determinar si le corresponde o no dicha calificación.

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