

SOBRE LAS DIRECTIVAS TECNICO NORMATIVAS

POR

EMILIO TAFUR CHARUN

A la memoria de doña Alicia Thornberry García
Viuda de Charun.

1.- LA “MOTORIZACION” DE LA PRODUCCION REGLAMENTARIA. (A modo de Exordio)

Muñoz Machado (2015:11) da cuenta que del número total de normas que componen el ordenamiento español (seguramente más de 250.000 vigentes a la altura del año 2000) resultaría que el 90 por 100 de las disposiciones vigentes son reglamentos. Según Muñoz Machado, “Lo extraordinario de los porcentajes expresados no es solamente la sensación de congoja y de impotencia que cualquier operador jurídico siente cuando se enfrenta con la utilización o aplicación de un ordenamiento tan voluminoso, sino, por lo que nos interesará en este volumen, la singular circunstancia de que esa masa descomunal de normas está formada principalmente por reglamentos. Y, desde luego, que esto ocurra en un Estado democrático y representativo en el que el Parlamento,

depositario de la soberanía nacional, tiene el monopolio de la función legislativa”.

Si bien es cierto que en el Derecho patrio no contamos con cifras más o menos exactas sobre la cantidad de reglamentos vigentes en nuestro ordenamiento y su porcentaje de participación dentro de la totalidad del derecho positivo o si se quiere objetivo, basta con leer el boletín oficial con frecuencia, para percibir el montón colosal de reglamentos -ya sean ejecutivos o independientes- que son dados por las Administraciones públicas. Estamos, pues, como diría García de Enterría, viviendo en medio de una “motorización” de la producción reglamentaria.

Y buena parte de tales reglamentos son directivas de naturaleza técnico-normativa. Las cuales, en principio, tienen efectos *ad-intra* y, como veremos, naturaleza ordinamental o normativa. Además, es de relieves la “materialidad” que las mismas detentan dada la especial importancia de su contenido.

2.- CONCEPTO DE DIRECTIVA TECNICO NORMATIVA

En otro lugar hemos definido *mutatis mutandis* y de modo provisional, claro está, a las Directivas

Técnico-Normativas y con ellas al criterio de “materialidad”, del modo siguiente:

El criterio de “materialidad” y las Directivas Técnico-Normativas se configurarían cuando estamos frente a un reglamento del grado que fuere, con un contenido altamente complejo y especializado, dado por alguna Administración Pública, con carácter *ad intra* y autoorganizativo, sin perjuicio de que en ciertos casos regulen relaciones de sujeción especial; y que en modo alguno afecten la esfera jurídica del común de los ciudadanos, imponiéndoles obligaciones, cargas, prohibiciones, exclusiones, limitaciones al otorgamiento o reconocimiento de derechos, requisitos, responsabilidades, exigencias o interdicciones en general. Tal reglamento no debería contravenir normas de superior jerarquía o que la materia a regular sea competencia privativa de otra fuente u ordenamiento. Su finalidad y función supone en algunos casos, muy excepcionales, y en términos rigurosamente materiales, la dación de políticas, aunque no lleven esa denominación; y a su vez, facilitar el idóneo cumplimiento y ejecución de las auténticas políticas públicas por parte de los entes adscritos y dependientes del correspondiente ente rector del Sistema Administrativo o Funcional de que se trate, y así hacer posible la consecución de los fines públicos de interés general dispuesta por el

ordenamiento. No obstante ello, y aun cuando tratándose de Directivas- técnico-normativas que no configuren en rigor políticas públicas, no puede negarse que el contenido de las mismas será en buena medida, de importancia material. Así las cosas, baste con referirnos y remitirnos al Decreto Supremo 054-2018-PCM, también al Decreto Supremo 131-2018-PCM, al Decreto Supremo 064-2021-PCM, al Decreto Supremo 029-2018-PCM y al Decreto Supremo 123-2018-PCM para aquilatar tal “importancia material” dada la alta especialización y complejidad que todo ello supone. Dicho esto, la importancia de la materia que comprende y contiene, así como la finalidad y función que también podría cumplir, todo ello gatilla que el reglamento o Directiva de que se trate, ocupe, operativamente, un lugar de alguna importancia en el ordenamiento jurídico más allá de la forma normativa que el mismo adopte. Se reitera de otra parte, que lo dicho se configura, aunque la Directiva no constituya en estricto una política. Digamos que el criterio así descrito guarda un aire de familia con la variante de incardinación normativa “generalidad-especialidad”.

Todo lo aquí escrito no obsta poder afirmar que, dadas determinadas circunstancias, la fuerza pasiva del reglamento o directiva de que se trate, será más bien relativa. Además, en buena cuenta y como veremos

infra, tal fuerza pasiva se fundamenta en el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Sin embargo, de configurarse los supuestos habilitadores y normativos referidos, el reglamento será válido. Finalmente, precisar que estos reglamentos o directivas generalmente tienen la forma de “resoluciones ministeriales”, “resoluciones viceministeriales” o “resoluciones directorales” y son dados por autoridades técnico-normativas que en ciertos supuestos ejercen rectoría.

A estas alturas es de poner en relieve que las políticas públicas solo pueden ser dadas bajo la forma de Decreto Supremo. En efecto, conforme al artículo 4.1, *in fine*, de la LOPE, “Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.” Aquí encontramos otra razón, aunque de *forma*, para deslindar aún más las políticas de las Directivas Técnico -Normativas.

Resulta de interés citar la definición de “Directiva” que prevé la RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL N° -58-2024-ATU/GG, cuyo artículo 2.- Aprueba la Versión V03 de la Directiva N° D-001-2020-ATU/GG-OPP-UPO, “Directiva que regula la formulación, modificación y aprobación de documentos normativos en la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao”, la misma que forma parte integrante de la presente resolución.

Este precepto en su artículo 7.3 define la Directiva como “Documento normativo *de alcance interno* donde se establecen aspectos técnicos y operativos en materias específicas, vinculados con la actuación y funcionamiento de la entidad, en cumplimiento de determinadas disposiciones legales vigentes o por necesidad institucional. Es de cumplimiento obligatorio.” (Las cursivas son nuestras). El mismo precepto (art. 8.1) adiciona que, las Directivas establecen “disposiciones, reglas, prohibiciones, pautas metodológicas y criterios para la ejecución de actividades técnicas o administrativas y/o normas de carácter general, *respecto de una materia de gestión interna* para uno o varias unidades de organización, o establecer reglas específicas de conducta del personal de la ATU”. (Las cursivas son nuestras)

Pese a lo dicho, debemos precisar que en el presente texto incidiremos más en el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Es por ello que resulta importante y oportuno citar el artículo 21.1 del Decreto Supremo 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública el mismo que alude a la función normativa del ente rector de tal sistema, la cual comprende la facultad de emitir resoluciones de

Secretaría de Gestión Pública a través de las cuales se aprueban:

a) Directivas: Regulan aspectos vinculados con la actuación y funcionamiento de la Secretaría de Gestión Pública en el marco del ejercicio de sus funciones como rector. *Son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas comprendidas dentro de su ámbito de aplicación.*

b) Normas Técnicas: Establecen procedimientos, protocolos, estándares u otros aspectos técnicos a implementar o cumplir por las entidades públicas, así como disposiciones que complementan las normas sustantivas, vinculados con uno o más ámbitos del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. *Son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas comprendidas dentro de su ámbito de aplicación.*

c) Lineamientos: Contienen orientaciones generales sobre algún ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. *Sirven de consulta u orientación a las entidades públicas que se encuentran bajo su ámbito de su aplicación.* (Todas las cursivas son nuestras)

Lo indicado en cursivas no hace más que poner en relieve el carácter *ad intra* o autoorganizativo de las así referidas como directivas, normas técnicas y

lineamientos, pues tal parece que las mismas no afectan la esfera jurídica del común de los administrados.

Sin embargo y a decir verdad y tal como hemos diseñado por nuestra parte mediante una esforzada hermeneútica, el concepto de “Directivas Técnico-Normativas”, aun cuando sea provisional, no consideramos razonable dividir tal concepto en tres fuentes normativas diversas. Es asistemático. Quizás exista la posibilidad de que, para el caso del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, podría resultar funcional o de alguna utilidad.

Además, el precepto materia de crítica contraviene la primera disposición complementaria y final del Decreto Supremo 131-2018-PCM, que modifica el Decreto Supremo 054-2018-PCM, el cual no distingue entre distintos tipos de fuentes técnico-normativas. Esta disposición señala que, “La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros *se encuentra facultada para emitir la normativa complementaria para la aplicación de los presentes lineamientos* y, en general, en materia de estructura y organización del Estado”. (Las cursivas son nuestras)

No obstante ello, a continuación, pasaremos a efectuar una “disección” en base a la definición

esbozada por nuestra parte, insistimos que la misma es provisional, con el objetivo de obtener un concepto de directiva técnico-normativa más ajustado a su auténtica realidad.

Digresión. Es de aclarar que el término “Directiva” lo hemos utilizado por tener más familiaridad con el Derecho patrio. Válidamente, y para el mismo fin, bien se podría utilizar cualquiera de los siguientes términos: “Instrumento”, “Reglamento”, “Instructivo”, “Circular”, “Lineamiento”, “Estrategia”, entre otros.

3.-MATERIALIDAD

Las Directivas Técnico-Normativas pueden tener la forma normativa de Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Viceministeriales, Resoluciones Directorales, Resoluciones de Contraloría, solo por mencionar algunas de las fuentes “competentes”. Así, queda claro que en lo que respecta a su rango normativo, no necesariamente las mismas detentarán una posición prominente dentro de la estructura normativa. Se puede sostener que el rango formal atribuido a las Directivas no es el más idóneo si tomamos en cuenta el contenido de estas. En tal sentido, no se podría negar que las directivas tienen un rasgo que las

distinguen, por contraste, con otro tipo de normas que no detentan la naturaleza de las Directivas. Es de incidir que el contenido de las Directivas generalmente supone materias de alta complejidad y especialización. En buena cuenta, y esto no debería negarse, las Directivas contienen y regulan materias de singular importancia. Como ejemplo tenemos a los reglamentos que proveen los lineamientos dados por las Secretaría General de la Gestión Pública, instancia rectora y que es parte del sector Presidencia del Consejo de Ministros. Regular detalladamente la forma y fondo para efectos de la dación de un ROF o un MOP, indudablemente reviste una especial importancia. Esto es, “materialidad”.

Sin embargo, reiteramos e insistimos que mayoritariamente las Directivas no constituirán políticas. De este modo, se da el caso que algunas autoridades técnico-normativas dictan dispositivos para facilitar el cumplimiento y la ejecución de las auténticas políticas públicas dadas por otro órgano en principio jerárquicamente superior, llevando así a estas últimas a sus consecuencias prácticas.

De otro lado y dada la forma normativa que adoptan las Directivas, resulta nítido que a partir de un positivismo *standard*, no podrán supraordenarse a otras normas que detenten mayor jerarquía o que la materia a tratar sea competencia de otra fuente u

ordenamiento. Es también nítido que, pese a la *materialidad*, las Directivas detentarán una fuerza activa y pasiva bastante relativas.

En este contexto, creemos que existen dos “recursos” para cautelar la indemnidad de las Directivas. Estamos aludiendo al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y a la variante del principio de jerarquía según la cual la norma especial prevalece sobre la general. Creemos que de esta manera y en alguna medida, se preserva la materialidad.

Sobre el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos es de indicar que, siguiendo a García de Enterría y TR Fernández (2001:204), que la autoridad que ha dictado un Reglamento y que, por lo tanto, podría igualmente derogarlo, no puede en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento, a menos que, naturalmente, este mismo autorice la excepción o dispensa. Sin embargo, se notará que la prohibición contenida en el mismo va aún más allá, puesto que tal prohibición no solo alcanza a la autoridad autora de la norma, sino a cualquier otra, incluso de superior jerarquía. El Consejo de Ministros, por ejemplo, no puede dispensar válidamente a una persona mediante un decreto del puntual cumplimiento de un requisito o de una obligación impuesta a la misma por una

simple orden ministerial (“aunque aquéllas tengan igual o superior rango a estas”)

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos está previsto en nuestro ordenamiento positivo por el artículo 5.3 de la LPAG el cual establece que el acto administrativo, “No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; *ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto*”. (Las cursivas son nuestras)

4.-NATURALEZA NORMATIVA DE LAS DIRECTIVAS

Digresión. Cuando aludimos a directivas nos estamos refiriendo a reglamentos cuyos efectos se circunscriben a la organización interior de las Administraciones públicas. Por nuestra parte, consideramos que las mismas pueden ser también denominadas “instrucciones” como lo hace el Derecho español. No consideramos como directivas o instrucciones las órdenes específicas que se agotan en un solo acto y que son dadas para el cumplimiento de una función singular y luego de ello cesan todos sus efectos.

Dice Muñoz Machado (2015:16) que “La diferenciación no es, sin embargo, siempre tan sencilla cuando se pretende distinguir entre reglamentos y actos administrativos, o entre aquellos y las instrucciones, circulares y otros comunicados internos, que se elaboran de forma articulada, pero que son instrumentos que, ordinariamente, no pueden tener carácter normativo y sirven para organizar las dependencias administrativas y su actividad y, además, no se aprueban en ejercicio de una potestad reglamentaria sino de las atribuciones jerárquicas que pertenecen a los órganos superiores de la Administración”. El mismo autor (2015:2021) agrega que, “Verdaderamente las instrucciones y órdenes de servicio son herramientas de ordenación del funcionamiento de las dependencias administrativas y del trabajo de las personas que están a su servicio. Son instrumentos de administración imprescindibles para la buena gestión ordinaria. Pero no son la expresión de un poder reglamentario de ninguna clase. Para existir esta potestad tiene que haber sido atribuida por la Constitución o por alguna norma, lo que no ocurre en el caso de las instrucciones. Estas se enmarcan en las relaciones jerárquicas que son un elemento característico de la disciplina interna de la organización administrativa. No es, por tanto, potestad reglamentaria lo que se ejerce al dictarlas, sino potestad jerárquica.”

En tal sentido, es interesante lo que MANUEL REBOLLEDO PUIG (1991:22-24) refiere:

Pese a tan notables diferencias, (entre reglamentos *ad- extra* y *ad-intra*) se consideraba que en los dos supuestos la Administración estaría ejerciendo potestad reglamentaria. De este término común y de las diferencias apuntadas, surgían dos tipos de Reglamentos que eran ontológicamente diversos: los Reglamentos jurídicos y los administrativos. Aunque ambos son considerados Reglamentos en sentido formal, dada su procedencia de la Administración, difieren en todo lo demás. El Reglamento jurídico es considerado ley en sentido material, contiene verdaderas normas jurídicas y modifica el ordenamiento con valor general. El Reglamento administrativo es considerado Reglamento en sentido material, *contiene normas no jurídicas*, no modifica el ordenamiento, sino que se desenvuelve dentro del preexistente, vinculando sólo a quienes están integrados en la organización administrativa. Todo ello se explicaba sobre un doble fundamento. De una parte, el reconocimiento de un poder administrativo capaz de producir efectos en el interior de la Administración, y vinculando a los que imputan su actividad a ella, a quienes tienen un singular deber de obediencia o a quienes, en virtud de otros títulos, tienen una dependencia especial. De otra, esta

doctrina clásica se basaba en un concreto concepto de norma jurídica y de Derecho del que quedaban excluidas las producciones, incluso generales, de ese poder exclusivamente interno. Así se concluía porque las normas que en su virtud se produjeran, según se entendía, no vinculaban al juez, no eran susceptibles de constituir la premisa mayor de un silogismo judicial. *Con ello lo que realmente se afirmaba es que, para los ciudadanos, en cuanto tales, externamente a la organización administrativa, no encontraban en esas normas, aunque eventualmente afectaran a sus intereses de hecho, ni deberes, ni derechos, ni intereses legítimos, y esto es justamente el criterio definidor de norma jurídica según esta concepción.* De esta forma, el círculo se cierra: el poder inherente de la Administración es exclusivamente interno; las normas jurídicas se caracterizan por su efecto externo; la Administración no puede dictar normas jurídicas salvo habilitación legal, porque ello corresponde en exclusiva al Parlamento; las únicas que puede dictar con un poder propio son internas, pero, por ello mismo, no son jurídicas.

Rebolledo Puig (1991:24-26) agrega que, “Importa especialmente destacar que, en la doctrina expuesta, el papel fundamental que juega la distinción entre Reglamentos jurídicos y administrativos no está

asentada en el criterio de las materias objeto de regulación por uno y otro. La expresión Ley material y Reglamento material indica que se utiliza una perspectiva material, pero no la de la materia, sino la del tipo de poder y de los efectos jurídicos. En particular, esta línea doctrinal no conduce necesaria ni fundamentalmente a distinguir las materias de organización administrativa de todas las demás que pudieran incumbir a los Reglamentos. No concluye que los Reglamentos de organización no necesiten habilitación legal y todos los demás sí. Dicho de otra forma, no identifica Reglamentos administrativos con Reglamentos sobre organización administrativa u orgánicos. Ha habido, efectivamente, algunos autores que incluían todos los Reglamentos sobre organización administrativa entre los Reglamentos administrativos, aunque no a la inversa. Pero, aun así, no expresan la tendencia general. Por el contrario, lo general era reconocer que los Reglamentos administrativos podían referirse a cualquier materia que incumbiera a la Administración y, de hecho, es frecuente encontrar entre tales Reglamentos una categoría a la que denominaban Reglamentos de ejecución que podían versar sobre las mismas materias que las Leyes cuya ejecución fuera administrativa. Paralelamente, se admitía con normalidad, pese a lo que a veces se dice, que las normas que determinan la estructura de la

Administración podían constituir el objeto de un Reglamento jurídico y que, por tanto, muy frecuentemente necesitaban habilitación específica. *Por tanto, salvo excepciones, a lo que se negaba carácter jurídico no era a las normas sobre organización de la Administración, sino a las que sólo tenían efectos dentro de su organización porque sólo vinculaban a quienes en ella estaban integrados.* (Las cursivas son nuestras)

Por nuestra parte y en este contexto, es de puntualizar que, si bien es cierto que las directivas o, si se quiere, las “instrucciones”, instrumentos o reglamentos, se activan dentro de un ámbito más limitado, esto es, la organización interna de las Administraciones públicas y la regulación de ciertas relaciones de sujeción especial, no se les puede negar el atributo de ser normas jurídicas, auténticos reglamentos. Seguramente no podrán imponer al común de los ciudadanos cargas, prohibiciones, limitaciones al otorgamiento o reconocimiento de derechos, exigencias, requisitos, responsabilidades, ni obligaciones o interdicciones en general, pero qué duda cabe que las mismas formarán parte del ordenamiento jurídico, pues mayoritariamente son susceptibles de ser aplicadas indefinidamente (ordinamentales). Y, sin embargo, dada la multiplicidad y diversidad de materias que regulan,

bien pueden, aun cuando como un efecto colateral, reconocer derechos, prerrogativas, privilegios, beneficios y atribuciones a favor del común de los ciudadanos. Es rigurosamente cierto que el interés general no está ausente.

Y así hacemos nuestras las palabras contenidas en la cita inmediatamente precedente:

“Por tanto, salvo excepciones, a lo que se negaba carácter jurídico no era a las normas sobre organización de la Administración, sino a las que sólo tenían efectos dentro de su organización porque sólo vinculaban a quienes en ella estaban integrados.”

Como hemos visto, Muñoz Machado refiere que, para que exista potestad reglamentaria la misma tiene que haber sido atribuida por la Constitución o por alguna norma. En tal sentido y precisamente en lo que se refiere a la atribución de potestad reglamentaria para la dación de directivas o instrucciones, esto es, el basamento, el elemento bacilar, lo tenemos como lo prevé la normativa, en el numeral VII del Título Preliminar de la LPAG, el mismo que indica que, “1. Las autoridades superiores pueden dirigir u orientar *con carácter general* la actividad de los subordinados a ellas mediante circulares, instrucciones y otros análogos, *los que, sin embargo, no pueden crear obligaciones nuevas a los administrados.* 2. Dichas

disposiciones deben ser suficientemente difundidas, colocadas en lugar visible de la entidad si su alcance fuera meramente institucional, *o publicarse si fuera de índole externa.* 3. *Los administrados pueden invocar a su favor estas disposiciones, en cuanto establezcan obligaciones a los órganos administrativos en su relación con los administrados.* (Las cursivas son nuestras) No se puede dejar de citar, asimismo, el artículo 3.1 de la LOPE, *ab initio*, que prescribe que, “En su organización interna, toda entidad del Poder Ejecutivo aplica las siguientes normas: 1. Las normas de organización y funciones distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de aquellas que son de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo.”

En ese orden de ideas, corresponde mencionar que el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM y Decreto Supremo N° 064-2021-PCM, se aprobó los: “Lineamientos de Organización del Estado”, que, según la normativa, regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, buscando que las entidades conforme a su tipo, competencias y funciones se organicen de la mejor

manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía.

Retomando el tema relativo a la atribución de potestad reglamentaria, es de relieves la Primera Disposición Complementaria y final del Decreto Supremo 131-2018-PCM, que modifica el Decreto Supremo 054-2018-PCM dispone que, “La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros *se encuentra facultada para emitir la normativa complementaria para la aplicación de los presentes lineamientos* y, en general, en materia de estructura y organización del Estado”. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 24.4 de la LOPE regula la estructura orgánica de los Ministerios los mismos que cuentan con Órganos de línea, que “son *órganos técnico-normativos* responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en Direcciones Generales.”

El artículo 30 de la LOPE establece que, “Los Organismos Públicos Ejecutores: 1. *Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector* del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos.” (Las cursivas son nuestras)

El artículo 44 de la LOPE prevé que, “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. (Las cursivas son nuestras)

El Artículo 46, *in fine*, de la LOPE dispone que, “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.* Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas”. (Las cursivas son nuestras)

El literal t) del artículo 3 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41, dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene, entre otras, la función general de elaborar principios, procesos, normas,

procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos. Así las cosas, el artículo 170 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas precisa que la Dirección General de Abastecimiento es el órgano de línea del Ministerio, rector del Sistema Nacional de Abastecimiento y como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico - normativa en materia de abastecimiento, encargada de proponer políticas, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público; así como monitorear, supervisar y evaluar la gestión de dichas actividades.

El artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, establece entre las funciones rectoras de esta entidad la de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas para la gestión de los recursos energéticos y mineros. El artículo 63 del mencionado Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía

y Minas, señala que la Dirección General de Electricidad es el órgano de línea encargado de participar en la formulación de la política energética en el ámbito del Subsector Electricidad; proponer y/o expedir, según sea el caso, la normatividad necesaria del Subsector Electricidad; promover el desarrollo de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

El artículo 14 de la Ley 29763 establece como una de las funciones del SERFOR, el emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como, gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y protección de los recursos forestales y de fauna silvestre.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dispone que la Dirección General de Presupuesto Público es el ente rector y ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y tiene como funciones, entre otras, el programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario, emitir las directivas y normas complementarias pertinentes; así como promover el

perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria.

Mediante el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se crea el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente; ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), *el mismo que se constituye en su autoridad técnico-normativa.*

El artículo 48.6 de la LPAG dispone que corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, “Dictar Directivas de cumplimiento obligatorio tendientes a garantizar el cumplimiento de las normas de la presente Ley.”

Estando a lo establecido en el literal h) del artículo 9° de la Resolución Ministerial N° 273-2017-MIDIS, el cual dispone que es función de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional Pensión 65 la de: “Aprobar, modificar y derogar las directivas, reglamentos y otras normas técnico-operativas o administrativas internas que requiera el Programa aludido para su funcionamiento, *de acuerdo con las políticas sectoriales y lineamientos que establezca el MIDIS.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 12.2 del Decreto Legislativo 1554, que modifica la Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública precisa que, “La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) comprende los objetivos y contenidos principales del proceso de modernización y su conducción recae en la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, *la cual se encarga de su propuesta, seguimiento y evaluación.* Requiere la intervención articulada de todas las entidades públicas. (Las cursivas son nuestras).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 95 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-PCM, la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea con *autoridad técnico normativa a nivel nacional*, responsable de promover el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, así como de articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado. (Las cursivas son nuestras)

De acuerdo con el literal a) del artículo 102 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente,

aprobado por la Resolución Ministerial N° 108-2023-MINAM, la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos *tiene la función de proponer instrumentos técnicos – normativos sobre la gestión y manejo de residuos sólidos*, en coordinación con las entidades competentes, según corresponda. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 10 a) del Decreto Legislativo 1665 indica que, “El Banco Central es el órgano rector del Sistema Nacional de Pagos y tiene los siguientes deberes y atribuciones: a) *Dictar normas, reglamentos, principios, estándares, mandatos y medidas que aseguren que el Sistema Nacional de Pagos funcione de manera segura, eficiente, interoperable, transparente y se fomente la competencia y la innovación; así como supervisar su cumplimiento. Tales disposiciones, al igual que las previstas en esta ley, son de obligatorio cumplimiento por parte de los participantes del Sistema Nacional de Pagos.* (Las cursivas son nuestras) El literal o) del mismo artículo prescribe que, corresponde al BCRP, “Establecer lineamientos, requerimientos de liquidez o la constitución de fondos de garantía en el Sistema Nacional de Pagos con el objetivo de que sus operaciones puedan liquidarse en el día, incluso en caso de potenciales incumplimientos”.

Los numerales 9.a) y 9.b) del Decreto Legislativo 1666 prevén que la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos es competente para, 9.a). Formular propuestas normativas en materias de su competencia, así como sobre los instrumentos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público; 9.b). Aprobar directivas y lineamientos para la gestión eficiente de los fondos públicos destinados a las materias de su competencia, alineados con los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal; así como para la implementación de los instrumentos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

Según el literal e) del artículo 88 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por la Resolución Ministerial N° 108-2023-MINAM, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental tiene la función de *proponer los instrumentos técnicos-normativos* para el funcionamiento del SEIA.

El artículo 104 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por la Resolución Ministerial N.º 224-2023-PCM, señala que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a

nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión del diálogo territorial y solución de los conflictos sociales en el territorio nacional.

5.- FINALIDAD Y FUNCION

Aun cuando circunscribiéndonos en alguna medida al Sistema de Modernización de la Gestión Pública y conforme al ordenamiento jurídico administrativo positivo y patrio, el numeral 5-A.1 del artículo 5-A de la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización del Estado establece que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado, entre otras; siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, quien ejerce su rectoría. Mediante el Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.º 131-2018-PCM y el Decreto Supremo 064-2021-PCM, se aprueban los Lineamientos de Organización del Estado que regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión

pública y establece que las normas referidas a la organización del Estado requieren de la opinión técnica previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, es finalidad del aludido proceso de modernización orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país. En este contexto, mediante la aludida Ley Marco, se establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos; con el objeto de alcanzar un Estado, entre otros, al servicio de la ciudadanía y transparente en su gestión.

A su vez, según el Decreto Supremo 123-2018-PCM, en el marco del cumplimiento de sus funciones en materia de estructura, organización y funcionamiento del Estado, la Secretaría de Gestión Pública a través de su Subsecretaría de Administración Pública, ha elaborado los Lineamientos que establece orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Manual de Operaciones - MOP”, los que desarrollan los conceptos básicos y

consultas más frecuentes entorno al ROF y el MOP, con el objeto de orientar a las entidades públicas en su diseño organizacional y los diversos aspectos relacionados con dichos documentos técnicos normativos de gestión organizacional, en concordancia con lo dispuesto en la normativa de la materia.

Esta normativa regula los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las Entidades del Estado; busca que las entidades, conforme a su tipo, competencias, funciones, se organicen de la mejor manera, a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía.

La LOPE establece la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 6 de la LOPE en concordancia con el numeral 22.2 del artículo 22 de la misma Ley, establece que el Poder Ejecutivo ejerce la función de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado, y que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y

sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. El Decreto Supremo 123-2018-PCM, del mismo modo, establece que los entes rectores de los sistemas administrativos tienen entre sus competencias o funciones programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso; expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema; mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema; emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema; capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública; llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna; supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas; promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y, las demás que señalen las leyes correspondientes.

El mismo Decreto Supremo precisa que, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, establece que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública se diferencia de los demás sistemas administrativos porque no regula un proceso específico de soporte de la gestión. Se trata de un sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y

niveles de gobierno. Asimismo, señala que el ente rector de la modernización debe, entre otros aspectos, ser una institución promotora de la cultura de servicio al ciudadano y de procesos de innovación de gestión en las entidades; líder en la generación de conocimiento y normatividad en la materia; articuladora de capacidades e información para la modernización de la gestión; así como gestora y facilitadora de las reformas legislativas e institucionales necesarias para implementar la Gestión por Resultados en todos los niveles de gobierno.

Se debe precisar que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública el cual comprende, entre otros ámbitos, a la estructura, organización y funcionamiento del Estado. El Decreto Supremo 123-2018-PCM precisa que el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, preceptúa que la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, *responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública* que alcanza a todas las entidades de la administración pública

contempladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), incluidos los gobiernos regionales y locales. Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.

Finalmente, recurrimos al Glosario contenido en el Anexo 1 del Decreto Supremo 054-2018-PCM para dar aún más luces sobre lo que supone el concepto de “función”:

FUNCIÓN. - Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, *para alcanzar sus objetivos.*

• **FUNCIÓN ESPECÍFICA.** - Conjunto de acciones que deben realizar los órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, *conducentes a alcanzar los objetivos de la entidad y las metas de su gestión.*

• **FUNCIÓN GENERAL.** - Conjunto de acciones que debe realizar la entidad *conducente a alcanzar los*

objetivos y metas de su gestión. Estas provienen de las normas sustantivas de la entidad.

• **FUNCIÓN SUSTANTIVA.** - Conjunto de acciones que desarrolla la entidad *para cumplir con su misión y objetivos institucionales.* Estas acciones derivan de las normas sustantivas de cada entidad y se ejercen a través de sus órganos de línea.

• **FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN INTERNA.** - Conjunto de acciones relacionadas con actividades relacionadas al planeamiento, presupuesto, abastecimiento, contabilidad, tesorería, recursos humanos, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales, entre otros. (Las cursivas son nuestras).

Nótese que las funciones así detalladas guardan un lugar común. Un gran lugar común. Esto es, que las funciones actúan teleológicamente de forma tal que sean “conducentes a alcanzar los objetivos de la entidad y las metas de su gestión”; “para cumplir con su misión y objetivos institucionales”; “para alcanzar sus objetivos”.

Sin duda estamos frente a funciones y finalidades que son valiosas. Y es que, por ello, el ordenamiento las acoge y les atribuye validez, pues la finalidad y función de que se trata, deben ser imbricadas con el concepto de fines públicos de interés general.

6.- NORMAS AD-INTRA Y AUTOORGANIZATIVAS

Hemos visto que en la mayoría de casos, o quizás en todos, las Directivas Técnico Normativas configuran auténticas normas jurídicas y dado ello, también resultan siendo reglamentos, pues son dadas por las Administraciones públicas. También creemos que mayoritariamente, estas Directivas tendrán como ámbito de actuación la autoorganización de la Administración pública de que se trate y en algunos casos regularán relaciones de sujeción especial. Ello sin perjuicio de la alta complejidad y especialización que las mismas contienen. En principio, estas fuentes materia del presente estudio, no deben afectar la órbita jurídica de los ciudadanos, menos aún detentar la capacidad de imponer interdicciones, cargas, limitaciones, requisitos, responsabilidades, exigencias y obligaciones a los mismos. Y, sin embargo, dada la multiplicidad y diversidad de materias que regulan, bien pueden, aun cuando como un efecto colateral, reconocer derechos, beneficios y atribuciones a favor del común de los ciudadanos.

Asimismo y en ciertos casos muy excepcionales, estas Directivas no serán otra cosa que políticas

públicas. Así las cosas, definimos a las políticas públicas según el artículo 8 del Decreto Supremo 029-PCM-2018, como Políticas nacionales que constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. El mismo artículo (8.2) agrega que, 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. También la LOPE nos brinda en su artículo 4.1, la siguiente definición de políticas: 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.

En otros supuestos y notablemente mayoritarios, las directivas Técnico-Normativas no constituirán políticas. Efectivamente, se da el caso que algunas

autoridades técnico-normativas dictan dispositivos para facilitar el cumplimiento y la ejecución de las políticas públicas dadas por otro órgano en principio jerárquicamente superior, llevando así a estas últimas a sus consecuencias prácticas.

Entrando en materia, es de señalar que el numeral 1 del artículo V del Título Preliminar de la LOPE, prescribe, respecto al principio de organización e integración, que las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.

El artículo VI de la LOPE establece que, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno. 2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

Por su parte, el artículo 1 señala que es objeto de la LOPE establecer los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y

los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

El artículo 2, *in fine*, de la LOPE, dispone que, “Los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas. Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros”.

El artículo 3 de la LOPE preceptúa que, en su organización interna toda entidad del Poder Ejecutivo aplica las siguientes normas: 2. Los órganos de línea ejercen las funciones sustantivas y su estructura no incluye unidades de administración interna. Realizan sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno. 3. Son funciones de la administración interna las relacionadas con actividades tales como planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras. *Los reglamentos*

especifican las características de cada función, su responsable y la proporción de recursos humanos asignados. 4. Las funciones de administración interna se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas. Están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados. 5. Todas las entidades del Poder Ejecutivo deben contar con documentos de gestión que cumplan estos criterios. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 4.1 de la LOPE dispone que, “Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de ministros”. El mismo artículo añade que, “Los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y están sujetos a la política nacional y sectorial.”

El artículo 9 de la LOPE refiere que, “El Despacho Presidencial es responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones. El nombramiento del secretario general de la Presidencia de la República se efectúa con arreglo a ley. El Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial determina las funciones

generales, estructura orgánica, así como las relaciones entre los órganos que lo integran y su vinculación con las entidades públicas y privadas. Debe ser aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”.

El artículo Artículo 11.3 de la LOPE alude a la facultad normativa del presidente de la República, correspondiéndole dictar:

“3. Decretos Supremos. - Son normas de carácter general regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional.”

Según el artículo 24.4 de la LOPE, los ministerios tienen la siguiente estructura orgánica:

4. Órganos de línea. - Son *órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas* y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en Direcciones Generales. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 30 de la LOPE indica que, “Los Organismos Públicos Ejecutores: 1. *Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector* del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 44 de la LOPE dispone que, “Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en

su *autoridad técnico normativa* a nivel nacional (...)”
(Las cursivas son nuestras)

Finalmente y en lo que se refiere a la LOPE, es de citarse el artículo 47 el mismo que prescribe que, los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos tienen las siguientes competencias o funciones: 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; 7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas.

Entretanto, es de citarse el artículo 7.1e) del Decreto Supremo 123-2018-PCM, *ab initio*, cuando prevé que, “Las entidades públicas conforme a su tipo, competencias y funciones adoptan una determinada estructura y se *organizan a fin de responder al objeto para el que fueron creadas y atender a las necesidades de las personas. El diseño institucional se realiza en función de la finalidad o resultado a lograr, por ende, la estructura debe ser entendida esencialmente como un medio para organizar el trabajo, la toma de decisiones, las responsabilidades asociadas a las funciones, entre otros. El funcionamiento comprende la asignación y distribución de funciones al interior de una entidad en*

el marco de los principios de legalidad, especialidad y jerarquía, así como de las reglas de no duplicidad, coherencia, entre otras contenidas en la normativa de la materia.” (Las cursivas son nuestras)

Reiteramos que en el Derecho patrio las normas *ad intra* encuentran su elemento basilar en el artículo 3 de la LOPE el cual dispone que, “En su organización interna, toda entidad del Poder Ejecutivo aplica las siguientes normas: 1. Las normas de organización y funciones distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de aquellas que son *de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo.* (Las cursivas son nuestras). Y en mejor forma está el artículo VII del Título Preliminar de la LPAG, el mismo que prevé que, “1. Las autoridades superiores pueden dirigir u orientar con carácter general la actividad de los subordinados a ellas mediante circulares, instrucciones y otros análogos, *los que, sin embargo, no pueden crear obligaciones nuevas a los administrados.* 2. Dichas disposiciones deben ser suficientemente difundidas, colocadas en lugar visible de la entidad si su alcance fuera meramente institucional, *o publicarse si fuera de índole externa.* 3. *Los administrados pueden invocar a su favor estas disposiciones, en cuanto establezcan obligaciones a*

los órganos administrativos en su relación con los administrados. (Las cursivas son nuestras)

Así las cosas, queremos reiterar e insistir que, corresponde mencionar que el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM y Decreto Supremo N° 064-2021-PCM, se aprobó los: “Lineamientos de Organización del Estado”, que de *lege lata* regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, buscando que las entidades conforme a su tipo, competencias y funciones se organicen de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas. En tal sentido, según la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054- 2018-PCM y los demás Decretos Supremos aludidos, regulan, entre otros aspectos, al Reglamento de Organización y Funciones – ROF y al Manual de Operaciones - MOP; como documentos técnicos normativos de gestión organizacional.

Como *ratio* para la dación del Decreto Supremo 054-2018- PCM, se puede citar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (Decreto Supremo 004-2013- PCM, la misma que señala *que uno de los problemas en materia*

organizacional se debe a que los lineamientos y los modelos vigentes para la formulación de documentos de gestión imponen normas uniformes de organización para la gran diversidad de entidades existentes. (Las cursivas son nuestras)

Asimismo y según el Decreto Supremo 054-2018-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública el cual comprende, entre otros ámbitos, *a la estructura, organización y funcionamiento del Estado*. En el marco del cumplimiento de sus funciones en materia de estructura, organización y funcionamiento del Estado, la Secretaría de Gestión Pública a través de su Subsecretaría de Administración Pública, *ha elaborado los Lineamientos que establece orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Manual de Operaciones - MOP”, los que desarrollan los conceptos básicos y consultas más frecuentes entorno al ROF y el MOP, con el objeto de orientar a las entidades públicas en su diseño organizacional y los diversos aspectos relacionados con dichos documentos técnicos normativos de gestión organizacional, en concordancia con lo dispuesto en la normativa de la materia. (Las cursivas son nuestras)*

Dentro de este contexto y de *lege lata*, “Los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y sus modificatorias, en su artículo 2 señala que: “*La presente norma busca que las entidades del Estado, conforme a su tipo, competencias y funciones, se organicen de la mejor manera* a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía”. Y es en ese sentido que resulta necesario aprobar nuevos lineamientos de organización del Estado, *armonizados* con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. (Las cursivas son nuestras).

El artículo 36 del Decreto Supremo 054-2018-PCM se refiere a la *adscripción* y prevé que, (36.1) Es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se asigna y vincula un Organismo público a un Ministerio en particular. (36.2) Establece una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos de entidades con competencias y funciones afines y complementarias, facilitando su coordinación. Solo es aplicable para el caso de los organismos públicos del Poder Ejecutivo. (36.3) No genera la extinción de un organismo público, ni la modificación de sus

funciones, ni la variación de los recursos asignados a su pliego.

El artículo 43 del aludido Decreto Supremo refiere que- el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, “Es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad. Contiene las competencias y funciones generales de la entidad; las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia.”

El artículo 44 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo 131-2018-PCM, regula el contenido del Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

El artículo 45 del mismo Decreto Supremo, norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) establece que, (45.1), “El ROF de las entidades del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo (...)”. (45.2) En el caso de los organismos públicos, requiere de la conformidad del Ministerio al cual se encuentra adscrito.

De acuerdo a la normativa vigente, según lo establecido en el numeral 53.1. y 53.2 del artículo 53° de los “Lineamientos de Organización del Estado”, aprobados por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, modificado mediante Decreto Supremo N°

131-2018-PCM, los cuales disponen respecto a los Manuales de Operaciones que: “Artículo 53.- Manual de Operaciones - MOP (53.1) Es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza: a) La estructura funcional de los programas y los proyectos especiales. b) La estructura funcional de entidades que carecen de personería jurídica, de corresponder. c) La estructura orgánica al interior de los órganos académicos u órganos desconcentrados que por la magnitud de sus operaciones o por su naturaleza requieran de alguna organización interna permanente.” (53.2) Contiene las funciones generales del programa, proyecto especial o de órgano desconcentrado; las funciones específicas de sus unidades, así como sus procesos”.

El Tribunal Constitucional se refiere a los reglamentos *ad intra* o autoorganizativos, precisando que, un ente administrativo puede dictar reglamentos institucionales, en donde se establezcan los aspectos referidos a la organización y funcionamiento administrativo, así como las responsabilidades y derechos de los funcionarios y servidores públicos a él adscritos. (STC 00090-2004-AA/TC, FJ 9)

7.- COORDINACION

Citando a Bachelet, García de Enterría y TR Fernández (2001:328) indican que el procedimiento tipo en materia de coordinación es el de las directrices, figura que se distingue de la orden jerárquica, que es su pieza de contraste, porque no produce, como ella, la anulación de la voluntad del destinatario, ni convierte a este, por lo tanto, en un mero ejecutor de una voluntad ajena, sino que le deja en todo caso un amplio espacio para que realice sus propias acciones y despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquélla comporta.

Los mismos autores (2001:329) sostienen que, para efectos de eludir los inconvenientes inherentes a la concentración del poder de decisión en una sola operación normativa, cosa no siempre posible, especialmente en aquellos sectores en los que la complejidad técnica y la movilidad de las situaciones es muy elevada. Este es el caso, sin duda, de la sanidad y de la economía, ámbitos en los que la Constitución, muy prudentemente, ha estimado insuficiente la mera reserva al Estado de fijar las “bases” del sistema, añadiendo a ella, como un plus la de coordinar la acción a desarrollar, de acuerdo con

esas bases nacionales, por las Comunidades Autónomas.

Por nuestra parte es de relieves, sin embargo, que esta cita resulta más relacionada con la interacción que se da entre las políticas nacionales (Bases) y las políticas subnacionales (territoriales). Creemos que fuera del ámbito de la descentralización territorial, sí se da una relación jerárquica entre las disposiciones del ente rector y del ente adscrito o dependiente.

En este contexto y aun cuando de *lege ferenda*, y con matices, para nosotros, tal cual sucede en nuestro ordenamiento jurídico. Las políticas nacionales y sectoriales no se supraordenan a las políticas subnacionales (territoriales) a partir de un criterio rigurosamente jerárquico. Debe configurarse un espacio lo suficientemente amplio u holgado para que Regiones y Municipalidades desarrollen las ya mencionadas políticas de acuerdo a sus intereses respectivos. Ello no es ajeno a las directivas dadas por el Gobierno nacional.

Derecho a una política propia. Derecho a una voluntad propia y a pensar diferente. En definitiva, lo aquí dicho tiene su elemento basilar en la autonomía política que detentan solo las Regiones y Municipalidades.

Y, sin embargo, la LOPE, en su artículo 4º, establece como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar las políticas nacionales, *las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de Gobierno.* Asimismo, esta ley señala que el cumplimiento de las Políticas Nacionales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. (Las cursivas son nuestras). En otras palabras, de *lege lata* y a modo de justificación de la dación del Decreto Supremo 029-2018-PCM (Reglamento que regula las Políticas Nacionales), se prevé que “siendo las políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno y estando su rectoría bajo la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, es necesario fortalecer dicho rol rector, a fin de asegurar que tales políticas sean ejecutadas y cumplidas en todo el territorio, en el marco del principio de unidad de Estado consagrado en los artículos 43 y 189 de la Constitución Política del Perú”.

En tal sentido, no olvidar que el Presidente de la República dirige y aprueba la política general del Gobierno.

El artículo 5.- de la LOPE, *ab initio*, define que, “El ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda”.

Saliendo por un momento del tema territorial y del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, es de reiterar que esta suerte de “sujeción” a que está sometido el organismo adscrito o dependiente del ente rector, también se manifiesta en otros sectores. Para tal efecto, citamos el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en adelante el “TUO de la Ley N° 29151”, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, que crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los predios estatales en sus niveles de gobierno nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, *teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales*

(SBN), como ente rector, de conformidad con el literal b) del numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la Ley N° 29151, en concordancia con el inciso 2 del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, en adelante el “Reglamento de la Ley N° 29151”, es función y atribución exclusiva de la SBN, en su calidad de ente rector del SNBE, expedir directivas y otras disposiciones normativas en materia de adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de predios estatales, siendo de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades y personas naturales o jurídicas que ejerzan algún derecho sobre predios estatales. (Las cursivas son nuestras)

Entrando al aspecto de normatividad positiva, nuestro ordenamiento es ubérrimo en lo que respecta a preceptos sobre “coordinación” o, si se quiere, “concertación”, “adecuación”, “armonización”, “articulación”, “concordancia”, “interoperabilidad”, “cooperación”, “orientación”.

Así las cosas, el artículo 5 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LEY N.º 27658) recoge las “principales acciones” del proceso de modernización de la gestión del Estado las mismas que se sustentan fundamentalmente en las siguientes acciones: (...) b. *Concertación*, con la participación

de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables. c. Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.

El artículo 12.1 de la citada Ley y conforme a la modificación dispuesta por el Decreto Legislativo 1554, indica que, “La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) es el principal instrumento estratégico *que orienta y articula el proceso* de modernización de la gestión pública, hacia la creación de valor público.” (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 12.2, “La PNMGP (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública) comprende los objetivos y contenidos principales del proceso de modernización y su conducción recae en la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, la cual se encarga de su propuesta, seguimiento y evaluación. *Requiere la intervención articulada de todas las entidades públicas.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 12.3 de la misma norma establece que, “Las acciones de modernización que emprendan las entidades del nivel nacional, regional y local, *guardan concordancia con la PNMGP*, las que se apoyan en la suscripción de Convenios de Gestión,

Pilotos de Modernización, entre otras herramientas orientadas a crear valor público mediante la optimización de la gestión interna o la ejecución de intervenciones públicas que satisfagan las necesidades y expectativas de las personas. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 12.6 señala que, “El seguimiento de las acciones de modernización e implementación de la PNMGP, así como las acciones para promover la gestión del conocimiento en la materia, se apoya, entre otros, en la Plataforma de Gestión Organizacional – PGO, a la que se refiere la Décimo Séptima Disposición Complementaria Final de los Lineamientos de Organización del Estado, cuyo diseño y administración está a cargo de la Secretaría de Gestión Pública. *La PGO constituye un medio de articulación e interoperabilidad del sistema administrativo de modernización de la gestión pública y de los procesos de otros sistemas administrativos vinculados con la modernización, de corresponder.*” (Las cursivas son nuestras)

De acuerdo a la DÉCIMA DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y FINAL de la citada Ley Marco se crea la Comisión Multisectorial para optimizar los sistemas administrativos, a fin de dar cumplimiento al artículo 16, se dispone la creación de una comisión multisectorial de carácter permanente,

dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por los rectores de sistemas administrativos, *con el objeto de proponer medidas y acciones de mejora, así como efectuar el seguimiento, vinculadas a la articulación y fortalecimiento de los sistemas administrativos y uso más eficiente de los recursos públicos.* Las propuestas de mejora deben contar con la conformidad de todos los rectores de los sistemas administrativos y el seguimiento se efectúa sobre aquellas que el ente rector competente haya considerado adoptar conforme a sus autonomías, competencias y atribuciones. (Las cursivas son nuestras).

También tenemos el artículo V.- de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que regula el Principio de organización e integración, Las entidades del Poder Ejecutivo:

2. Coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú.

3. Se relacionan con los otros Poderes del Estado y Organismos autónomos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley.

Artículo 3 de la LOPE. - Normas generales de organización. En su organización interna, toda

entidad del Poder Ejecutivo aplica las siguientes normas:

2. Los órganos de línea ejercen las funciones sustantivas y su estructura no incluye unidades de administración interna. *Realizan sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno.* (Las cursivas son nuestras)

Artículo 6 de la LOPE. - Funciones del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

3. Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública.

El artículo 17 de la LOPE, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la *coordinación* de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, coordina las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil.

Artículo 19 de la LOPE. - Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros. Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:

7. Promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materias de interés nacional.

11. Coordinar la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Artículo 23.3. de la LOPE, “Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios: a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento”. c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

Artículo 25 de la LOPE. - Ministros de Estado. El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. *Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno.* (Las cursivas son nuestras)

Antes de entrar de lleno a tratar la materia de “coordinación” prevista en el Decreto Supremo 054-2018-PCM, es de precisar que a través de este precepto, modificado por el Decreto Supremo N.º 131-2018-PCM, se aprueba los “Lineamientos de Organización del Estado”, que regula los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las Entidades del Estado, busca que las entidades, conforme a su tipo, competencia y funciones, se organicen de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía. De igual manera, según la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 005-2020-PCM-SGP los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, regulando, entre otros aspectos, al Reglamento de Organización y Funciones – ROF y al Manual de Operaciones - MOP; como documentos técnicos normativos de gestión organizacional.

En este contexto, el Decreto Supremo 054-2018-PCM, en su artículo 8 contiene las Reglas para establecer la estructura orgánica o funcional.

En tal sentido, para establecer la estructura orgánica o funcional se consideran, según corresponda, las siguientes reglas: (...).

g) Coordinación. - Cuando se trate de funciones de coordinación permanentes entre unidades de organización, debe especificarse dicha función en cada uno de ellos. Cuando se trate de funciones de coordinación interinstitucional permanente, debe especificarse la institución con la que se realiza.

Conforme al artículo 36.2 del citado reglamento, la adscripción, “Establece una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos de entidades con competencias y funciones afines y complementarias, facilitando su *coordinación*. Solo es aplicable para el caso de los organismos públicos del Poder Ejecutivo.” (Las cursivas son nuestras)

Según lo dispuesto por el artículo 95 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-PCM, la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de promover el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, *así como de articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a*

través de los diferentes niveles de gobierno procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado. (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, el artículo 7 del Decreto Supremo 029-2018-PCM (Reglamento que regula las Políticas Nacionales) preceptúa que, “7.1 La Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno. 7.2 Está bajo la dirección del Presidente de la República y debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Perú. 7.3 *El/la Presidente/a del Consejo de Ministros apoya al Presidente de la República en la gestión de la Política General de Gobierno mediante la coordinación, seguimiento al cumplimiento y evaluación de las políticas priorizadas. (Las cursivas son nuestras).*

Conforme al artículo 8.4 del mismo Decreto Supremo, “Los ministerios tienen a cargo la *coordinación* de sus políticas nacionales, contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de ministros para la *coordinación* de su formulación y seguimiento, en lo que resulte pertinente”. Por su parte, el artículo 14.1 del aludido precepto prevé que, “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.” (Las cursivas son nuestras).

El artículo 15.1 prescribe que, “La conducción de una política nacional multisectorial supone su diseño y formulación de manera conjunta con los ministerios intervinientes, así como la *coordinación, articulación* intersectorial, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

El artículo 16.1 dispone que, “El ente rector de un sistema funcional es responsable de dirigir, *coordinar*, regular, operar, supervisar y evaluar el sistema funcional a su cargo, a fin de asegurar el cumplimiento de determinadas políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

Según el artículo 16.3, “El ente rector de un sistema funcional ejerce sus atribuciones guardando concordancia con los objetivos de las políticas nacionales vinculadas con dicho sistema funcional.”

El artículo 19.1 indica que, “Todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno están obligadas a cumplir las políticas nacionales. Para dicho fin: a) *Coordinan* y colaboran entre sí en forma

permanente y continua para el cumplimiento de las políticas nacionales. (Las cursivas son nuestras)

Conforme al artículo 7.1.d) del Decreto Supremo 123-2018-PCM, “El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios: (...) d) *La coordinación interinstitucional*. “Es un mandato orientado a generar coherencia y articulación en las intervenciones públicas y optimizar la gestión interna, a través de la asociación de recursos y capacidades, al interior de los órganos de una entidad y entre entidades públicas. Se expresa en una relación vertical cuando integra entidades públicas de distintos niveles de gobierno, o en una relación horizontal cuando participan entidades públicas de un mismo nivel de gobierno. *Es inherente a la naturaleza de las entidades públicas y no requiere ser normada explícitamente, ni la conformación de comisiones o instancias especiales para su ejecución*. En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece *relaciones de coordinación*, en lo que corresponda, principalmente con la Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, o las que hagan sus veces, en el marco de sus respectivas competencias.” (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, el artículo 9 del Decreto Supremo 123-2018-PCM relativo a “Armonización de los sistemas administrativos”, preceptúa que:

9.1 La Presidencia de Consejo de Ministros, en el marco de la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, *propicia con los entes rectores de los sistemas administrativos espacios de armonización a fin de articular, simplificar y actualizar los sistemas administrativos.*

9.2 La Presidencia de Consejo de Ministros solicita o proporciona, según corresponda, información a los entes rectores de los demás sistemas administrativos acerca de los efectos de sus regulaciones y, en caso evidenciarse sobrecostos, sobre regulaciones, o requisitos innecesarios en el funcionamiento de dichos sistemas, emite informes técnicos identificando la problemática y, de ser el caso, recomendaciones.

Conforme al artículo 11 del Decreto Supremo 123-2018-PCM:

“La máxima autoridad administrativa de la entidad actúa como *nexo de coordinación* al interior de la entidad y mantiene relaciones técnico-funcionales con la Secretaría de Gestión Pública. Realiza el seguimiento a la implementación del Sistema

Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.” (Las cursivas son nuestras)

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 95 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-PCM, la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de promover el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, *así como de articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado.* (Las cursivas son nuestras)

8.-INTERES GENERAL, FINES PUBLICOS Y PODER PUBLICO

Dice bien Jaime Rodríguez-Arana (2017:99) que:

El concepto de interés general, ahora abierto a la participación por exigencias de un Estado que se presenta como social y democrático de derecho, presenta un irreductible núcleo básico conformado precisamente por la efectividad de los derechos fundamentales de la persona, los individuales y los sociales. Es más, no se comprendería que las

realizaciones y operaciones administrativas promovidas desde el interés general no estuvieran acompañadas en todo momento de su compromiso radical con la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.

En el Derecho patrio debemos imbricar esta cita con el artículo primero de la Constitución de 1993, el cual reconoce que, “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

He ahí la *causa* del interés general.

El mismo profesor español (2017:102) agrega que, “El interés general, por mucho tiempo vinculado a la protección, defensa y protección de los derechos civiles y políticos, debe abrirse ahora a la defensa, protección y promoción también de los derechos sociales fundamentales. Por una razón bien obvia, porque los derechos fundamentales de la persona, lo han confirmado y ratificado hasta la saciedad las principales cartas y declaraciones internacionales en la materia, son universales e inescindibles, porque son y pertenecen al ser humano y, por ello, forman parte indeleble de la misma condición de miembro de la especie humana al estar inscritos en la misma dignidad que caracteriza y reconoce a las personas. La categoría de los derechos fundamentales es única y su régimen jurídico, también en lo que respecta a la

protección jurisdiccional no admite despliegues o proyecciones diversas según circunstancias de oportunidad o conveniencia política.”

Asimismo, Rodríguez-Arana (2017:97) manifiesta que, la constitución sustituye a la legalidad administrativa como la principal fuente del derecho y comienza tímidamente un proceso en el que la Administración pública, más allá de esa legalidad administrativa, positiva o negativa, se compromete con la realización de los valores y objetivos constitucionales, especialmente de los postulados del Estado social y democrático de derecho en la cotidianidad a través, sobre todo, de la acción del complejo gobierno-administración pública.

La imbricación aludida líneas arriba también se manifiesta en el ordenamiento jurídico nacional, pues el Derecho administrativo se *constitucionaliza* y ello se refleja de modo nítido en el Derecho positivo u objetivo, especialmente a lo largo del articulado de la LPAG.

Empecemos por la “legalidad”.

El artículo II de la LOPE define que, “Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación. (...)”.

El artículo III de la misma Ley reconoce que, “El Poder Ejecutivo afirma los derechos fundamentales de las personas y el ejercicio de sus responsabilidades. (...)”.

En efecto, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (en adelante LPAG) regula la actuación de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común, estableciendo, además, el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del *interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados, con sujeción al ordenamiento constitucional* y jurídico en general. (Las cursivas son nuestras)

De esta manera, y reiteramos, que el artículo III de la LPAG dispone que, “La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública *sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general*”. (Las cursivas son nuestras)

El artículo IV 1.5. de la misma Ley prescribe que, “Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados,

otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.”

El artículo 3.3. que, “La actuación de la Administración Pública *debe adecuarse a las finalidades de interés público* asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad”. (Las cursivas son nuestras)

Pero el concepto de interés general va más allá de lo dispuesto por la LPAG, pues también lo podemos encontrar en los reglamentos técnico-normativas o directivas, y en la legalidad que habilita a estas. Así, pues, estas normas no son ajenas al interés general ni a los fines públicos que a las Administraciones publicas corresponde cautelar.

Mediante la Ley N° 27658, Ley de Marco de Modernización del Estado, indica en su artículo 1: “1.1. Declárase al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y

procedimientos, *con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.*” (Las cursivas son nuestras).

Esta Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece en su artículo 4 que, “El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera *que se logre una mejor atención a la ciudadanía,* priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado: a) Al servicio de la ciudadanía. b) Con canales efectivos de participación ciudadana. c) Descentralizado y desconcentrado. d) Transparente en su gestión. e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados. f) Fiscalmente equilibrado. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 5 de la Ley Marco, prevé que, “El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en las siguientes acciones: a. Priorización de la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos, mejorando, entre otras acciones, la prestación de los servicios públicos. b. Concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes

multianuales, estratégicos y sustentables. c. Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.

El artículo 8 destaca que “El Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación”.

Por su parte, el artículo 9 refiere que el ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.

La Ley Marco señala en su artículo 11 que, “Son obligaciones de los trabajadores y funcionarios del Estado, sin perjuicio de las establecidas en otras normas, las siguientes: - Privilegiar, en el cumplimiento de sus funciones, la satisfacción de las necesidades del ciudadano. - Brindar al ciudadano un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo. - Otorgar la información requerida en forma oportuna a los ciudadanos. - Someterse a la fiscalización permanente de los ciudadanos tanto en lo referido a su gestión pública como con respecto de sus bienes o actividades privadas.”

Por último, el artículo 12.3 del Decreto Legislativo 1554, que modifica la Ley Marco, indica que, “Las acciones de modernización que emprendan las entidades del nivel nacional, regional y local, guardan concordancia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), las que se apoyan en la suscripción de Convenios de Gestión, Pilotos de Modernización, *entre otras herramientas orientadas a crear valor público mediante la optimización de la gestión interna o la ejecución de intervenciones públicas que satisfagan las necesidades y expectativas de las personas.* (Las cursivas son nuestras)

En lo que a los Reglamentos o Directivas técnico normativas se refiere, las mismas en parte de su articulado dan relevancia al interés general y a los fines públicos que son objeto o finalidad de la actuación administrativa.

Insistimos y reiteramos que, mediante Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.º 131-2018-PCM, se aprueba los “Lineamientos de Organización del Estado”, que regula los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las Entidades del Estado, *busca que las entidades, conforme a su tipo, competencia y funciones, se organicen de la mejor manera a fin de responder a*

las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía. (Las cursivas son nuestras)

El Decreto Supremo 064-2021-PCM, señala en su artículo 64 que, “Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Entre sus características se encuentran las siguientes: a. Su implementación se da a través de intervenciones públicas que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, *a fin de satisfacer las necesidades y expectativas de las personas.* b. *Tienen un enfoque hacia las personas.* c. Lo conforman entidades públicas con competencias y funciones sustantivas o de línea que contribuyen con la atención de la política pública que sustenta el sistema funcional. d. Su ámbito de aplicación comprende las entidades públicas que lo conforman; y, de corresponder, actores privados (empresas, personas, sociedad civil, etc.). e. Su ente rector es el ministerio cuyas competencias y funciones presentan mayor afinidad con las políticas públicas que comprenden el sistema. Dicha rectoría, por criterios técnicos, de especialidad o eficiencia puede ser ejercida a través de un organismo público.”

Conforme al artículo 3 a) del Decreto Supremo 123-2018-PCM, *el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige bajo el*

principio de “Orientación al ciudadano”: Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 4 del Decreto Supremo 123-2018-PCM regula el proceso de modernización de la gestión pública, detallado que, (4.1) La modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Se crea valor público cuando: a) *Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.* b) *Se optimiza la gestión interna 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.* (Las cursivas son nuestras)

Conforme al artículo 7.1.c). del Decreto Supremo 123-2018-PCM, el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios:

c) *El gobierno abierto*

Se basa en los pilares de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y colaboración e innovación, buscando incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de la administración pública, la formulación e implementación de políticas públicas y la mejora de la calidad de la provisión de bienes, servicios y regulaciones, para fortalecer la democracia, legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 7.2 del Decreto Supremo 123-2018-PCM, prescribe que “Los medios señalados en el numeral precedente, bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, se relacionan entre sí *y están orientados a que las entidades públicas mejoren su gestión interna y la calidad de la prestación de los bienes y servicios que brindan, así como de las regulaciones que emitan, para satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.*” (Las cursivas son nuestras)

El Tribunal Constitucional ha precisado el concepto materia de este epígrafe en el fundamento 11 de la sentencia 00090-2004-AA/TC, de la manera siguiente: El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; *por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su*

satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público. [...]. Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales. [...]. El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.” (Las cursivas son nuestras)

COLOFON

A continuación, y tomando en cuenta todo lo precisado, definimos a la Directivas Técnico-Normativas del modo siguiente:

Reglamento del grado que fuere, con un contenido altamente complejo y especializado, dado por alguna Administración Pública, con carácter *ad intra* y autoorganizativo, sin perjuicio de que en ciertos casos regulen relaciones de sujeción especial; y que en modo alguno afectan la esfera jurídica del común de los ciudadanos, imponiéndoles obligaciones, cargas, prohibiciones, exclusiones, limitaciones al otorgamiento o reconocimiento de derechos, requisitos, responsabilidades, exigencias o interdicciones en general. Su finalidad y función es la dación de lineamientos y estrategias, así como facilitar el idóneo cumplimiento y ejecución de las auténticas políticas públicas, por parte de los entes adscritos y dependientes del correspondiente ente rector del Sistema Administrativo o Funcional de que se trate, y así hacer posible la consecución de los fines públicos de interés general dispuestos por el ordenamiento. No obstante ello, y aun cuando tratándose de Directivas- técnico-normativas que no configuren en rigor políticas públicas, y de las cuales se deslindan; no puede negarse que el contenido de las Directivas será en buena medida, de importancia material. Ámbito material que resulta altamente especializado y complejo, hemos dicho. Dado esto, la importancia de la materia que comprende y contiene, así como la finalidad y función que también podrían cumplir, todo ello gatilla que el reglamento o

Directiva de que se trate, ocupe, operativamente, un lugar de alguna importancia en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la forma normativa, en muchos casos de grado en alguna medida inferior, también incidirá en que las Directivas tengan una fuerza activa y pasiva bastante relativa. Además, a las Directivas no se les puede negar el atributo de ser normas jurídicas, auténticos reglamentos. Qué duda cabe que las mismas formarán parte del ordenamiento jurídico, pues mayoritariamente son susceptibles de ser aplicadas indefinidamente (ordinamentales). Y, sin embargo, dada la multiplicidad y diversidad de materias que regulan, las directivas bien pueden, aun cuando como un efecto colateral, reconocer derechos, prerrogativas, privilegios, beneficios y atribuciones a favor del común de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2001). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, S. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General. Tomo VII. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Rebolledo Puig, Manuel. (1991) "Juridicidad, legalidad y reserva de una ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno". En Revista de Administración Pública, mayo-agosto, No. 125.

Rodríguez-Arana, J. (2017) "DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES". En: Ius Humani. Revista de Derecho. Vol. 6 (2017), pp. 95-105. ISSN: 1390-440X — eISSN: 1390-7794 Recepción: 21-11-2016. Aceptación: 14-12-2016. Publicación electrónica: 16-2-2017 <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.113>