



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

15071

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, - 5 OCT. 2017

OFICIO N° 3615 -2017-PCM/SG/SC

Señor Congresista  
GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 744/2016-CR

Referencia : Oficio N° 603-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201645164

De mi mayor consideración:


Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 1385-2017-PCM/OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

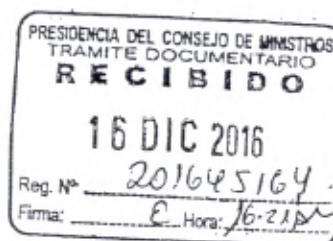
Atentamente,



  
.....  
María Soledad Guíulfo Suárez-Durand  
Secretaria General  
Presidencia del Consejo de Ministros



Lima, 9 de diciembre de 2016



OFICIO P.O. N° 603 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0744/2016-CR, ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarles los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



*Alejandra Aramayo Gaona*  
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA  
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 1385 -2017-PCM/OGAJ**

**A :** **MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUÁREZ-DURAND**  
Secretaria General

**ASUNTO :** Proyecto de Ley N° 744/2016-CR "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales"

**REFERENCIA :** Memorándum N° 159-2017-PCM/SC  
Memorándum N° 763-2017-PCM/SGP  
Memorándum N° 1206-2017-PCM/SC  
Doc. Principal N° 201645164

**FECHA :** Lima, 22 SET. 2017



Me dirijo a usted, en atención al rubro del asunto, respecto a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales".

Al respecto informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL.-**

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. ANTECEDENTES.-**

- 2.1. Mediante Oficio N° 603-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales".
- 2.2. Mediante Oficio N° 079-2017-MINAM/SG, la Secretaría General del Ministerio del Ambiente, ha remitido el Informe N° 080-2017/MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho ministerio, que contiene la opinión del sector sobre el proyecto presentado, realizando observaciones al mismo.

De acuerdo a lo expuesto por el informe antes citado, la propuesta normativa requiere adecuarse a lo regulado en la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tanto en lo referido a la creación del Sistema, ya que se requiere contar con la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, como en lo referido a la conformación de una Comisión, recomendando se indique el tipo de sistema que se estaría creando.

- 2.3. Asimismo, mediante Oficio N° 112-2017-MEM/SEG, la Secretaría General del Ministerio de Energía y Minas, remite el Informe N° 01-2017-MEM/OGGS, de la Oficina General de Gestión Social, que contiene la opinión desfavorable del sector respecto al Proyecto de Ley mencionado.



Handwritten mark resembling the number 4



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Según se expone en el informe en mención, *"adoptar un Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, implicaría generalizar una acción sin tener en cuenta la naturaleza de los conflictos que atiende cada sector"*. Indica también que a Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, *"cuenta con un marco normativo propio que le da atribuciones para ejecutar estrategias que permiten el acompañamiento a las Direcciones Técnicas del sector involucradas en los temas sociales"*; por lo que *"incluirle una estructura que se superponga a las funciones que actualmente desarrolla, retrasaría o en el peor de los casos, eliminaría dicha actividad, en la medida que las labores de la OGGs estarían sujetas a una decisión adicional para poder activar los mecanismos propios de alertas, como de prevención y de gestión en el ámbito de sus competencias actuales"*.

Se señala además que *"la participación de las autoridades a nivel subnacional, tanto de los gobiernos regionales, como las municipalidades provinciales, puede resultar desfavorable para el abordaje de los eventuales conflictos. El PL (...) contempla que el Sistema (...) debe ser integrado por una Comisión Nacional, Comisiones Regionales y Comisiones Provinciales. De constituirse dichas comisiones, existirían 195 comisiones provinciales, que coordinarían con sus 25 comisiones regionales. Las 220 comisiones podrán realizar negociaciones; sin embargo, éstas pueden ser revocadas por su instancia superior [lo que] no sólo denota una potencial falta de orden institucional, sino también una ausencia de mecanismos que garanticen la efectividad en sus funciones. (...) el amplio número de comisiones (...) puede duplicar las acciones de las mismas (...) e incluso llevar a espacios de diálogo paralelos (...) Además, la configuración propia de las comisiones regionales y provinciales implica un empoderamiento innecesario y potencialmente perjudicial (...)"*.

Finalmente, en cuanto a la incorporación del principio de adelanto de la inversión pública, *"ya se cuenta con una norma [Decreto Legislativo N° 1334] con rango de ley que ha establecido una institucionalidad en materia de adelanto de inversión, por lo que resulta innecesario que esto sea regulado por otra ley (...)"*.

- 2.4. Mediante Memorándum N° 1059-2017-PCM/SC, la Secretaría de Coordinación traslada a la Oficina General de Asesoría Jurídica el precitado proyecto, solicitando la evaluación e informe correspondiente.

### III. ANÁLISIS.-

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.
- 3.2. De manera preliminar, cabe señalar que el artículo 107 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales.

### CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

- 3.3. Revisado el proyecto de ley alcanzado, se observa que el mismo contiene 15 artículos, divididos en dos títulos, además de dos disposiciones complementarias. Plantea como





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

objeto la creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas, facilitar condiciones de inversión pública y privada y hacer viable la gobernabilidad democrática del país (artículo 1).

En el Título I "Disposiciones generales", que a su vez contiene 2 capítulos, desarrolla el objeto de la ley y los principios del Sistema, mientras que en el Título II "Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales", que contiene 4 capítulos, se presenta la estructura y organización del sistema: Instancias de decisión, la Comisión Nacional como ente rector, su conformación y sesiones, la Secretaría Técnica y sus funciones, las Áreas Ministeriales y las Comisiones Regionales y Comisiones Provinciales y la periodicidad de sus sesiones.

Las dos disposiciones complementarias que contiene la propuesta legislativa, están referidas, la primera a la reglamentación que de esta ley deberá realizar el Poder Ejecutivo y la segunda, a la derogación del Decreto Supremo N° 056-2009-PCM y de la Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM.

- 3.4. En tanto la propuesta normativa versa sobre la creación de un sistema, corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros opinar sobre la misma, por cuanto de conformidad con lo establecido por el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para la creación de un Sistema se debe contar con opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### OPINIÓN DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 3.5. De conformidad con lo establecido por el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Gestión Pública **ejerce la rectoría en el Sistema de Modernización de la Gestión Pública**, constituyéndose en 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 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incluidos los gobiernos regionales y locales y **tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.**

Específicamente, el precitado reglamento, señala que la Subsecretaría de Administración Pública, tiene por función la elaboración de informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, **sistemas administrativos y funcionales**, programas nacionales, proyectos especiales y en general sobre la creación de cualquier instancia de la administración pública, en el marco de la normativa vigente (artículo 44, literal c).

- 3.6. En ejercicio de esas competencias, mediante Memorando N° 0630-2017-PCM/SGP, la Secretaría de Gestión Pública, remite el Informe N° 018-2017-PCM/SGP-SSAP/HCS, de la Subsecretaría de Administración Pública, que contiene la evaluación de la propuesta legislativa, efectuando diversas observaciones a la misma, según se señala a continuación:





- La fórmula normativa debe alinearse con la justificación contenida en su exposición de motivos.
- Revisar los propósitos perseguidos por el sistema, pues de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1, se plantea como propósito la facilitación de las condiciones de inversión pública y privada, cuando los fines debieran estar más bien enfocados en la creación de una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y defensa del estado de derecho.
- Precisar qué tipo de sistema se crearía.
- En cuanto a los principios propuestos, señala que más que principios del sistema debe hacerse alusión a los principios que rigen la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales.
- Debe excluirse el principio de adelanto de la inversión pública, en tanto no se condice con la razón de ser de la existencia de los sistemas funcionales.
- La atribución de la rectoría del sistema a una Comisión, se contradice con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en tanto las Comisiones tienen otra naturaleza.
- Las funciones asignadas al ente rector del sistema, no se ajustan a las disposiciones contenidas en los artículos 44 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.
- Existe duplicidad entre las funciones asignadas en el proyecto al ente rector del sistema y las funciones de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, contenidas en el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.
- La vía legislativa no constituye la adecuada para crear una estructura organizacional al interior de los órganos que conforman las entidades del Poder Ejecutivo, como es el caso de la creación de áreas.
- Respecto a la intervención de las Comisiones Regionales en los conflictos sociales en los que una autoridad regional sea parte, o en aquellos que no puedan ser resueltos en el ámbito provincial, se recomienda efectuar el análisis correspondiente, a efectos de garantizar que con dicha disposición no se afecta la autonomía de los gobiernos locales.
- El Decreto Supremo N° 056-2009-PCM y la Resolución Ministerial N° 308-2006-PCM, han sido derogados, por lo que debe excluirse del proyecto.



### OPINIÓN DEL VICEMINISTERIO DE GOBERNANZA TERRITORIAL

- 3.7. Mediante Memorando N° 060-2017-PCM/DVGT, el Viceministerio de Gobernanza Territorial emite opinión sobre el Proyecto de Ley en mención, señalando que la propuesta *"no se ajusta al nuevo marco normativo aprobado conforme a Ley. La propuesta normativa requiere de ajustes que vayan de la mano con el nuevo enfoque sobre la gestión social, el diálogo y el manejo de riesgos, donde la gobernanza territorial sea una manera de gobernar para el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, el mercado de la economía y su entorno socio ambiental"*. Señala además que el Viceministerio de Gobernanza Territorial, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo implementará mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de diversos propósitos y la ejecución de acciones vinculadas con la gestión de los conflictos sociales, para lo cual *"el Viceministerio de Gobernanza Territorial, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, viene trabajando en la elaboración de una propuesta legislativa, para la creación de un Sistema de Gestión Social, la misma que será presentada oportunamente para la aprobación correspondiente"*.



### OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

- 3.8. Revisado el proyecto de Ley alcanzado, se advierte que el mismo no se ajusta al ordenamiento legal existente, conformado por la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización y la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por los fundamentos señalados a continuación:

- De conformidad con lo establecido por el artículo 35 de la Ley N° 29158, las Comisiones son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuestas o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Por otro lado, de acuerdo a lo que esta misma norma señala respecto a los sistemas (artículo 44), estos se encuentran 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.

Sin embargo, el Proyecto de Ley propone la conformación de una Comisión de carácter nacional, que actuará como ente rector del Sistema y que contará además con una Secretaría Técnica, aspecto que como se ha mencionado, no se encuentra alineado con aquello que dispone la norma antes citada. Es decir, en dicho extremo, **el proyecto vulneraría el ordenamiento jurídico vigente al otorgar a una Comisión la categoría de Ente Rector, trastocando la verdadera naturaleza que la Ley otorga a estas y concediéndole funciones que difieren de las que por Ley le corresponden; y al otorgar al mismo tiempo a dicho Ente Rector, atribuciones que de acuerdo a la Ley tampoco le competen, como es la aprobación de políticas.**

- Otro aspecto de la propuesta que es oportuno comentar, es el referido a la participación o intervención que realizaría la Comisión Nacional y las Comisiones Regionales, ya que de conformidad con lo que señala el proyecto en su artículo 7, literal c) y en el artículo 11, estas podrían intervenir en conflictos sociales que no puedan ser resueltos en los ámbitos regional o provincial, pudiendo revisar y revertir las decisiones de las comisiones regionales o provinciales, según sea el caso.

En este extremo, consideramos que el Proyecto de Ley podría precisar que la participación de las Comisiones en el ámbito regional o local, en lo relacionado con la gestión de conflictos sociales, se produce en calidad de integrantes del Sistema y no como órganos de gobierno subnacional, precisándose que las intervenciones que pudieran realizar forman parte de los procedimientos y actividades recogidas en este Sistema, lo que de ninguna forma puede considerarse restrictivo al ejercicio de la autonomía de la que gozan los gobiernos regionales y locales.

- Finalmente, deberá excluirse del Proyecto de Ley la referencia al Decreto Supremo N° 056-2009-PCM y a la Resolución Ministerial N° 308-2006-PCM, por cuanto han sido expresamente derogados por el Decreto Supremo N° 017-2017-PCM.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.9. De acuerdo a lo expuesto, la propuesta legislativa, contiene disposiciones que no se encuentran alineadas a la Constitución Política del Perú y las demás normas citadas en el presente informe, por lo que su aprobación no sería viable.
- 3.10. Por tanto, emitida la opinión requerida, respecto al Proyecto de Ley sometido a evaluación, se recomienda poner ésta a conocimiento del Congreso de la República para su consideración y fines pertinentes.

**IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-**

- 4.1. Por las consideraciones expuestas, esta Oficina General opina que el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales", resultaría incompatible con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, deviniendo por tanto en no viable, por lo que se recomienda remitir el presente informe, así como el Informe N° 018-2017-PCM/SGP-SSAP/HCS de la Secretaría de Gestión Pública y el Memorando N° 060-2017-PCM/DVGT, del Viceministerio de Gobernanza Territorial, al Congreso de la República, para su conocimiento y fines.
- 4.2. De igual forma, se recomienda remitir el Informe N° 080-2017/MINAM/SG/OGAJ emitido por el Ministerio del Ambiente y el Informe N° 01-2017-MEM/OGGS, emitido por el Ministerio de Energía y Minas, al Congreso de la República.

Atentamente,

  
**PILAR PALACIOS VEGA**  
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

  
**Sonia Elaine Dávila Chávez**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**MEMORANDO N° 0630-2017-PCM/SGP**

**Para** : **VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES**  
Secretario de Coordinación

**De** : **MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**  
Secretaria de Gestión Pública

**Asunto** : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que propone la Creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Sociales.

**Referencia** : a) Memorándum N° 104-2017/PCM/OGAJ  
b) Memorándum N° 318-2017-PCM/SC  
c) Memorándum N° 014-2017-PCM/SC/OCP  
d) Memorándum N° 010-2017-PCM/SC/OCP  
e) Memorándum N° 076-2016-PCM/SC/OCP  
f) Memorándum Múltiple N° 035-2017-PCM/SC  
g) Memorándum Múltiple N° 038-2017-PCM/SC  
h) Memorandum N° 060-2017-PCM/DVGT  
i) Informe N° 018-2017-PCM-SGP-SSAP/HCS

**Fecha** : Lima, 13 de junio de 2017



Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de adjuntar el Informe N° 018-2017-PCM-SGP-SSAP/HCS, que esta Secretaría hace suyo, donde se expresa opinión respecto al Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que propone la Creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Sociales; para los fines correspondientes.

Atentamente,

  
**MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**  
Secretaria de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

Sgp/hcs



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 018 -2017-PCM-SGP-SSAP/HCS**

**Para** : **MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS**  
Secretaría de Gestión Pública

**De** : **HEBER CUSMA SALDAÑA**  
Abogado  
Subsecretaría de Administración Pública

**Asunto** : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que propone la Creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Sociales.

**Referencia** : Memorándum N° 104-2017/PCM/OGAJ  
Memorándum N° 318-2017-PCM/SC  
Memorándum Múltiple N° 014-2017-PCM/SC/OCF  
Memorándum Múltiple N° 010-2017-PCM/SC/OCF  
Memorándum Múltiple N° 076-2016-PCM/SC/OCF  
Memorándum Múltiple N° 035-2017-PCM/SC  
Memorándum Múltiple N° 038-2017-PCM/SC  
Memorándum N° 060-2017-PCM/DVGT

**Fecha** : Miraflores, 13 de junio de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que propone la creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

Al respecto le expreso lo siguiente:

**I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA**

- 1.1. El artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM<sup>1</sup>, establece que la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, con competencia, en materia de organización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública, entre otros, en concordancia con las normas sobre la materia.
- 1.2. El literal c) del artículo 44 del referido Reglamento, establece que corresponde a la Subsecretaría de Administración Pública, dentro del ámbito de sus funciones, emitir opinión sobre normas, proyectos de ley en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, sistemas administrativos y sistemas funcionales, entre otros, en el marco de la normativa vigente.

<sup>1</sup> Decreto Supremo que deroga el Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, y sus modificatorias aprobadas mediante los Decretos Supremos N° 057-2008-PCM, N° 010-2010-PCM, N° 079-2011-PCM, N° 106-2012-PCM y N° 055-2013-PCM.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 1.3. Asimismo, el artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante LOPE, establece que para la creación de un sistema se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 1.4. En armonía con las disposiciones antes señaladas, corresponde a la Secretaría de Gestión Pública, en el marco de sus competencias emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR, que propone la Creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

## II ANTECEDENTES

- 2.1. Mediante Oficio P.O. N° 603-2016-2017/CDRGLMGE-CR, recibido por la Presidencia del Consejo de Ministros en fecha 16/12/2016, la Sra. Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que propone la Creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.
- 2.2. Mediante Memorando N° 0171-2017-ONDS/PCM, que contiene el Informe N° 09-2017-PCM/ONDS-LAZ, de fecha 17/02/2017, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad emite opinión técnica respecto el Proyecto indicado.
- 2.3. Mediante Oficio N° 112-2017-MEM/SEG que contiene el Informe N° 001-2017-MEM/OGGS, de fecha 12/01/2017, el Ministerio de Energía y Minas, emite opinión técnica sobre el mismo Proyecto de Ley.
- 2.4. Mediante Oficio N° 079-2017MINAM/SG, que contiene el Informe N° 080-2017-MINAM/SG-OAJ, de fecha 26/01/2017, el Ministerio del Ambiente emite opinión técnica sobre la misma propuesta.
- 2.5. Mediante Memorando N° 060-2017-PCM/DVGT de fecha 15/05/2017, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, emite opinión técnica sobre el citado Proyecto de Ley.
- 2.6. Mediante Memorandos N° 076-2016-PCM/SC/OCP de fecha 28/12/2016, N°010-2017-PCM/SC/OCP de fecha 26/01/2017, N° 014-2017-PCM/SC/OCP de fecha 09/02/2017, N° 318-2017-PCM/SC de fecha 10/03/2017, N° 035-2017-PCM/SC y N° 038-2017-PCM/SC la Secretaría de Coordinación solicita opinión sobre el Proyecto de Ley materia de análisis.



## III DESCRIPCION DE LA PROPUESTA:

- 3.1 El proyecto de Ley, en su artículo 1, señala que tiene por objeto crear el "Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, en adelante el Sistema, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas, facilitar las condiciones de inversión pública y privada y hacer viable la gobernabilidad democrática del país." (Énfasis agregado).





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.2 Establece los principios que rigen el sistema, entre ellos, el Principio de adelanto de la inversión pública, por el cual "el Estado promueve el adelanto de la inversión pública, especialmente en lo social como en infraestructura, sin esperar el inicio de la operación." (Artículo 2).
- 3.3 Dispone, entre otros aspectos, las instancias de decisión del sistema (artículo 3) y precisa que la Comisión Nacional constituye su ente rector con competencia para definir, aprobar, ejecutar y evaluar las estrategias, políticas y acciones para prevenir y resolver pacíficamente los conflictos sociales a nivel nacional (artículo 4). Determina la conformación de la Comisión Nacional y establece que está presidida por el Presidente del Consejo de Ministros y conformada por el ministro del Interior, Ministro de Energía y Minas, Ministro del Ambiente (artículo 5).
- 3.4 El artículo 7, establece que son funciones de la Comisión Nacional: a) *Adoptar una estrategia nacional de prevención y solución pacífica de conflictos sociales por cada periodo gubernativo. La estrategia incluirá entre otros, los objetivos generales que se espera alcanzar, las actividades que se llevarán a cabo y sus responsable, y los indicadores con que se evaluarán las labores del Sistema;* b) *Evaluar semanalmente la evolución de los conflictos sociales, sobre la base de información proporcionada por su Secretaría Técnica y adoptar las medidas necesarias para prevenir su escalamiento y lograr su solución pacífica;* c) *Intervenir en los conflictos sociales en los que una autoridad nacional sea parte o en aquellos en los que no puedan ser resueltos en los ámbitos regional o provincial;* d) *Elaborar, publicar y difundir informes y en especial un informe anual sobre la labor del Sistema;* entre otras.
- 3.5 El artículo 8 precisa que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia de Consejo de Ministros, hoy Secretaría de Gestión Social y Diálogo, hace las veces de Secretaría Técnica de la Comisión Nacional. Asimismo, el artículo 9 establece las funciones de la Secretaría Técnica.
- 3.6 El artículo 10 dispone que lo ministerios cuentan con un Área de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, encargada de la recolección, sistematización y análisis de la información sobre actuales o potenciales conflictos del sector.
- 3.7 El artículo 11, señala que las Comisiones Regionales intervendrán en los conflictos sociales en los que una autoridad sea parte o en aquellos que no puedan ser resueltos en el ámbito provincial. Esto incluye la prerrogativa de revisar y, eventualmente, revertir las decisiones de las comisiones provinciales."
- 3.8 Por último, la exposición de motivos del proyecto de ley expresa que el mismo regula los principios que deben guiar al Sistema Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Sociales, que contribuirá al reforzamiento de la institucionalidad de gestión de conflictos, lo cual tendrá un impacto en la reducción de éstos y por ende en la gobernabilidad democrática del país. Del mismo modo, señala que la propuesta no genera costo para el





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

Estado, dado que los tres niveles de gobierno reorganizarán el presupuesto que les fue asignado.

#### IV ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.1 En Principio, antes de efectuar el análisis específico de la propuesta normativa, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, respecto a la creación, finalidad, rectoría y funciones de los sistemas, en particular de los sistemas funcionales.

Sobre el particular, la citada Ley, define a los Sistemas como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Los distingue en sistemas funcionales y sistemas administrativos (artículo 43).

Señala además que solo por ley se crea un Sistema y están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; quien 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 (artículo 44).

En relación a los Sistemas Funcionales, dispone que éstos tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado y, que el Poder Ejecutivo es el responsable de su reglamentación y operación. Asimismo, precisa, a diferencia de los sistemas administrativos, que las normas del sistema funcional son las que establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema (artículo 45).



4.2 Ahora bien, entrando en el análisis específico de la propuesta, el artículo 1 de la fórmula normativa propone crear un Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Social, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas; ii) facilitar las condiciones de inversión pública y privada; y iii) hacer viable la gobernabilidad democrática del país.

A su vez, la exposición de motivos señala que la propuesta normativa busca “fortalecer la institucionalidad estatal para la prevención y resolución de conflictos sociales a través de la implementación de una estructura nacional que priorice el diálogo y que involucre a los tres niveles de gobierno, el nacional, regional y provincial.”<sup>2</sup>

Sobre el particular, se debe alinear la fórmula normativa con la justificación contenida en su exposición de motivos, toda vez que del análisis efectuado se aprecia que más que justificar la necesidad de creación de un sistema, se hace mayor incidencia en la creación de una Comisión Nacional como “expresión de institucionalidad”, cuando el problema y la justificación debiera estar orientado en la necesidad de construir un sistema para lograr que las diversas entidades, órganos, actores sociales, procesos, instrumentos, etc.

<sup>2</sup> Primer párrafo de la Exposición de Motivos.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

involucrados con las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales encuentren un modo de operar armónico orientados por una política nacional que oriente y articule su accionar a la consolidación de una cultura de paz, respecto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y defensa del estado de derecho.

Finalmente se debe revisar los propósitos perseguidos por el sistema, pues de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1, se plantea como propósito la facilitación de las condiciones de inversión pública y privada, cuando los fines debieran estar más bien enfocados en la creación de una cultura de paz, respecto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y defensa del estado de derecho.

Complementariamente, se hace notar que la propuesta normativa no establece qué tipo de sistema es el que se plantea crear. Por su naturaleza se asemeja a un sistema funcional, por lo que se debe tomar en cuenta las disposiciones normativas contenidas en la LOPE relativas a la creación, finalidad, rectoría y funciones de los sistemas funcionales.

- 4.3 Respecto a los principios del sistema contenidos en el artículo 2, más que principios del sistema, se debe hacer alusión a los principios que rigen la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, siendo que éstos constituyen y orientan el accionar de cada uno de los involucrados con la implementación de la política nacional sobre la materia. Asimismo, por un tema de predictibilidad se debe incluir un artículo para determinar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley.

En el caso específico del principio de "adelanto de la inversión pública", se debe precisar que éste no se condice con la razón de ser de la existencia de los sistemas funcionales. Por tanto, se debe excluir de la formula normativa, pues el hecho de considerarlo como principio, lo convierte en un orientador de los actores involucrados con el funcionamiento del sistema, lo cual podría desnaturalizar el objeto y fines que se persiguen con la creación del sistema, cuya finalidad se traduce en la armonización de las actuaciones de todas las partes involucradas para cumplir con los objetivos planteados por la política de la materia.

Complementariamente a lo antes señalado, cabe mencionar que el gobierno viene implementando otros mecanismos para facilitar el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno. Así, por tomar como ejemplo, en el marco de la delegación de facultades otorgada por el Poder Legislativo mediante Ley N° 30506, se ha dictado, entre otras medidas, el Decreto Legislativo N° 1334 por el cual se crea el Fondo de Adelanto Social – FAS, con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales.

- 4.4 En lo concerniente al artículo 3, la formula normativa dispone que el "sistema" está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, se debe precisar que el término de adscripción, tal como lo describe la Directiva N° 001-2016-PCM/SGP, aprobada por Resolución Ministerial N° 076-2016-





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

PCM, se utiliza para asignar y vincular un organismo público con personería jurídica de derecho público a un sector en particular; mas no se utiliza para el caso de los sistemas como tal, toda vez que estos últimos no constituyen personas jurídicas, sino abstracciones para articular y armonizar principios, reglas, procedimientos, técnicas e instrumentos para organizar las actividades de la Administración Pública en determinado ámbito.

- 4.5 En lo relativo a los artículos 4, 5, 6 y 7, el proyecto de ley señala que la Comisión Nacional de Prevención y Solución Pacífica de conflictos sociales constituye el ente rector del Sistema y, como tal, la encargada de definir, aprobar, ejecutar y evaluar las estrategias, políticas y acciones para prevenir y resolver pacíficamente los conflictos sociales a nivel nacional. Asimismo, se establece su conformación, el periodo de sesiones, y las funciones de la Citada comisión.

Sobre la pertinencia de atribuir la rectoría del sistema a una "Comisión", se debe precisar que ello contraviene lo dispuesto por la LOPE, toda vez que conforme lo dispone el artículo 35 de dicha Ley las comisiones se crean para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Sin perjuicio de lo señalado, en cuanto a la rectoría y funciones del ente rector de los sistemas, la LOPE dispone que éstos están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional y, en el marco de dicha rectoría, es competente para dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito y, para coordinar su operación técnica y asumir la responsabilidad por su correcto funcionamiento en el marco de dicha Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias (artículo 44).

Complementariamente a las facultades contenidas en el artículo 44 de la LOPE, el segundo párrafo de su artículo 45, precisa que las demás funciones y atribuciones del Ente rector del sistema funcional se establecen en las normas del sistema, a decir para el caso materia de análisis, en su ley de creación (proyecto de ley).

Del análisis de las funciones contenidas en el artículo 4 de la propuesta normativa atribuidas al ente rector del sistema, se advierte que éstas no se ajustan a las disposiciones contenidas en la LOPE. Por un lado, no están acordes a las funciones contenidas en su artículo 44, y por otro, contraviene el último párrafo del numeral 1 del artículo 4 y numeral 3 del artículo 11 de la LOPE<sup>3</sup>, en el sentido que se le atribuye al ente rector la competencia para aprobar políticas, sin tomar en cuenta que ésta constituye una facultad normativa del Presidente de la República.

<sup>3</sup> El último párrafo del numeral 1) del artículo 4 de la LOPE, dispone que las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto Supremo. Siendo ésta una facultad exclusiva del presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 11 de la LOPE.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Por otro lado, del análisis de las funciones contenidas en el artículo 7 del proyecto de ley, se advierte que existe duplicidad de funciones entre las funciones asignadas al ente rector con las funciones de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (antes, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad) contenidas en el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM que aprueba el ROF de PCM.

- 4.6 En lo que se refiere a los artículos 8, se dispone que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM asume la secretaría técnica de la Comisión Nacional y, además, dispone que ésta contará con las "áreas" de: i) recolección, sistematización y análisis de la información, ii) gestión de conflictos sociales; iii) análisis estratégico y; iv) coordinación y articulación de las acciones dirigidas a proveer el desarrollo social local.

Al respecto, se debe precisar que la vía legislativa no constituye la vía para crear una estructura organizacional al interior de los órganos que conforman las entidades del Poder Ejecutivo, como es el caso de la creación de "áreas", toda vez que ello constituye una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya determinación se establece en el Reglamento de Organización y Funciones, el mismo que se aprueba por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo dispone los artículos 24 y 28 de la LOPE.

- 4.7 Respecto a los artículos 8 y 9, respecto al rol y funciones que la propuesta normativa le atribuye a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad- ONDS, hoy Secretaría de Gestión Social y Diálogo – SGSD, dentro del sistema que se pretende crear, corresponde hacer un análisis sobre la forma cómo y a través de quién el Poder Ejecutivo ha venido tratando las materias de prevención y conflictos sociales, para evaluar los aspectos relativos a la "institucionalidad" para atender dichas materias, y la pertinencia de asignar estos roles a la SGSD.

Para contextualizar el tema referido a la competencia y forma de cómo se han abordado los temas relativos a prevención y gestión de conflictos sociales, es preciso indicar que el Decreto Legislativo N° 560 que aprueba la Ley del Poder Ejecutivo (antecedente inmediato a la LOPE), disponía que el Presidente del Consejo de Ministros era el encargado de promover la participación y concertación social y económica en la gestión de Gobierno.

En ese marco, el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM aprobado por Decreto Supremo N° 094-2005-PCM, estableció que era función de la Presidencia del Consejo de Ministros promover y participar activamente en el diálogo y concertación con la sociedad (numeral 6 del artículo 3).

Con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de dicha función, mediante Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM se crea la **Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales**, con la finalidad de formalizar un espacio de Coordinación Multisectorial encargada de evaluar las situaciones de conflicto que se puedan generar

<sup>4</sup> El artículo 5 de definiciones del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, define que "Área" se refiere tanto a órganos como a unidades orgánicas de una Entidad.







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

en el país, con el fin de permitir la detección y solución de los factores que originan tales situaciones, las que atentan contra la gobernabilidad del país.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 056-2009-PCM, se realizó la adecuación de la comisión a las disposiciones contenidas por la LOPE y se le otorgó fuerza de Decreto Supremo.

En el año 2007, con la aprobación de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establece que la Prevención<sup>5</sup> es un principio de servicio al ciudadano, el mismo que consiste en la gestión para enfrentar los riesgos que afectan la vida de las personas y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales. Asimismo, el numeral 7, de su artículo 19, precisa que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros, promover la participación y concertación social en la gestión de gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materia de interés nacional.

En ese nuevo contexto, mediante Decreto Supremo N° 010-2010-PCM, se creó la **Oficina de Gestión de Conflictos Sociales** dentro de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano técnico especializado dependiente jerárquicamente del Presidente del Consejo de Ministros, con el objeto de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en el territorio nacional, intervenir en la prevención y resolución de éstos, así como evaluar los resultados de la referida gestión. Asimismo, se precisa que la citada comisión estará adscrita a la PCM.

Luego, mediante Decreto Supremo N° 106-2012-PCM, con la finalidad de fortalecer funciones relacionadas a la investigación, prevención, diálogo, promoción y gestión, a fin que la política en materia de conflictos sociales que establezca el Gobierno, se implemente de manera integral, consistente y sostenida, revalorando y capitalizando el liderazgo del Estado en la construcción de un clima de paz y concordia en el país, se crea la **Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad**, sobre la base de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

De lo dicho hasta aquí, se advierte que el Poder Ejecutivo ha tomado acciones para promover y dirigir el proceso de prevención y gestión de conflictos sociales. Hay dos momentos que se pueden distinguir en la forma de enfrentar estas materias. En un primer momento las materias son abordadas a través de una Comisión. Posteriormente, se fortalece la institucionalidad para hacer frente las materias de prevención y gestión de los conflictos sociales, a través de la creación de un órgano especializado dentro de la estructura orgánica de la PCM, constituyéndose así la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Otro aspecto, a tener en cuenta, es respecto a la entidad que ha tenido a su cargo la dirección del proceso de prevención y gestión de conflictos sociales. Del análisis efectuado se tiene que la entidad con competencia en dichas materias, siempre ha recaído en la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>5</sup> Numeral 8, artículo II de la LOPE.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ahora bien, en el actual contexto, el Poder Ejecutivo ha dictado una serie de medidas sustentadas en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado, y la implementación de las recomendaciones formuladas por la OCDE en el estudio de gobernanza pública, para su vinculación de nuestro país con dicho organismo.

Como parte de estas acciones de reforma, mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PCM se desactivó la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, por considerarse que su existencia se justificaba en la medida que en el año 2006 no existía un órgano encargado de los temas relativos a la prevención y atención de los conflictos. No obstante, considerado que posteriormente se creó la ONDS dentro de la estructura orgánica de la PCM, carecía de objeto la continuidad de la citada comisión, en la medida que las funciones que ésta realizaba fueron asumidas íntegramente por la ONDS. Esta acción de reforma se justificó en el principio de eficiencia y en la necesidad de evitar la duplicidad de funciones dentro del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, como parte de las reformas efectuadas por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, para adecuar las funciones y estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros a las disposiciones contenidas en la LOPE y las normas sustantivas aprobadas con posterioridad a la aprobación de su anterior ROF; incorporando además en el diseño institucional las recomendaciones del Estudio de Gobernanza Pública, con la finalidad de fortalecer la función pública y gobernanza territorial en el marco de sus competencias que le otorgan la Constitución Política del Estado, la LOPE y las demás normas sustantivas que regulan su funcionamiento.

Es preciso señalar que la OCDE, en su Estudio de Gobernanza Pública del Perú, subrayó la necesidad de fortalecer el rol de la PCM como institución del Centro de Gobierno (CdG) con responsabilidades importantes para fomentar la visión, el liderazgo y la innovación en el sector público; recomendando la creación de dos viceministerios con dos funciones diferenciadas: una vinculada al funcionamiento de la administración pública y la otra a la gestión y articulación de las operaciones en el territorio.

Con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, se fortalece y potencia el accionar y el enfoque del Poder Ejecutivo en materia de gestión social y diálogo, como medio para fortalecer la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno, con la finalidad de fortalecer áreas rurales y brindarles oportunidades de crecimiento, creando las condiciones para promover la articulación de entidades del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales con la finalidad de aportar una visión descentralizada y territorial al Poder Ejecutivo, agilizar los proyectos priorizados en el territorio, generar una escala adecuada de desarrollo económico y social en las regiones y, promover polos de innovación y desarrollo macro-regional en el país.

Con este nuevo enfoque de gobernanza territorial y diálogo multinivel para la prevención de conflictos sociales, el nuevo ROF de PCM fortalece la institucionalidad





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

para abordar el tema de prevención y gestión de conflictos sociales, en la medida que se crea a partir de la ONDS la **Secretaría de Gestión Social y Diálogo**, como órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, manejo y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales y de la conducción los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de las controversias, diferencias y conflictos sociales, con la finalidad de consolidar una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y la defensa del estado de derecho. Como parte de este fortalecimiento, su titular asume el rango de Secretario General.

Dentro de las funciones que se le asigna se encuentra la función relativa a formular, proponer, coordinar, dirigir, supervisar, evaluar y realizar el seguimiento de la política, planes y estrategias para la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; así como formular y evaluar las propuestas de mejora.

De lo expuesto sobre este punto, se advierte que actualmente se han dado las reformas necesarias y se han creado las condiciones para fortalecer la institucionalidad para hacer frente el manejo de las materias de prevención y gestión de los conflictos sociales. Por otro lado, ha quedado claramente delimitado los roles y la entidad responsable de la política y las materias relativas a la prevención, manejo y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales.

En ese sentido, en el marco de las reformas que se han dado en el presente año para la vinculación del Estado peruano a la OCDE y, con la finalidad de evitar una posible duplicidad o superposición de funciones y competencias, resulta necesario que la rectoría del sistema funcional propuesto se le asigne a la Presidencia del Consejo de Ministros y se ejerza a través de la Secretaría Gestión Social y Diálogo. Máxime que la PCM tiene la competencia en las materias relativas a la prevención, manejo y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, en un nuevo contexto y enfoque integral de gobernanza territorial.

- 4.8 Con relación al artículo 10, la propuesta normativa establece que los ministerios deben contar con un Área de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales para la recolección, sistematización y análisis de información sobre los actuales o potenciales conflictos del sector, así como de la gestión de estos.

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 de la LOPE la existencia de Sistemas Funcionales o Administrativos no obliga a la creación de unidades u oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de ellos. En ese sentido, se recomienda al proponente tomar en cuenta la disposición antes citada.

De otro lado, es preciso indicar que que el primer párrafo del artículo 79°, del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, establece





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Por lo que el proponente debe tomar en cuenta esta prohibición constitucional.

4.9 Con relación al artículo último párrafo del artículo 11 de la propuesta normativa, mediante al cual se establece que las Comisiones Regionales intervendrán en los conflictos sociales en los que una autoridad regional sea parte o en aquellos que no puedan ser resueltos en el ámbito provincial, lo cual incluye la prerrogativa de revisar y, eventualmente, revertir las decisiones de las comisiones provinciales, se recomienda al proponente efectuar el análisis correspondiente, a efectos de garantizar que con dicha disposición no se afecta la autonomía de los gobiernos locales.

4.10 Respecto a la segunda disposición complementaria final, mediante la cual se dispone la derogación del Decreto Supremo N° 056-2009-PCM y la Resolución Ministerial N° 308-2006-PCM, referidos a la Comisión de Multisectorial de Prevención de Conflictos sociales; corresponde su exclusión de la fórmula normativa, toda vez que dichas normas quedaron derogadas con el Decreto Supremo N° 017-2017-PCM, por la cual se dispone, entre otras medidas, la desactivación de la citada comisión.

4.11 Complementariamente, se recomienda al proponente analizar la legislación comparada para conocer la forma de cómo otros países abordan las materias relativas a prevención y gestión de conflictos sociales, con la finalidad de incorporar aquellas buenas prácticas. A modo de comentario se precisa que los países que conforman la región de América Latina y el Caribe, debido a los altos índices de conflictividad social, han dado gran preminencia a la prevención de conflictos y el diálogo democrático, colocados como puntos de agenda en los gobiernos nacionales, regionales y municipales, así como en las organizaciones de la sociedad civil, pues a pesar que América Latina es considerada una región relativamente estable, con elecciones periódicas, e instituciones democráticas consolidadas, su paulatino retroceso va acompañado precisamente del surgimiento de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta de los Estados<sup>6</sup>. Por tales razones el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC), ha dispuesto un amplio abanico de iniciativas concretas en 14 países miembros, los cuales tienen como base tres aspectos: La Prevención, que busca reducir las manifestaciones del conflicto, la Gestión que busca eliminar, mitigar o contener el conflicto y la Resolución que busca remover las causas profundas del mismo. También, plasma cuatro puntos sobre los cuales los países de América Latina dan prioridad en el desarrollo de Sistemas para la Gestión de los Conflictos Sociales, estos son:

- Información y Análisis: que incluye a los sistemas de Alerta temprana
- Intervención: Conciliación, mediación, diálogo
- Gestión: Coordinación interinstitucional
- Capacitación: Promoción de cultura de paz, formación de funcionarios

<sup>6</sup> Que hace el PNUD en Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe?, Documento elaborado por el Área de Prevención de Crisis y Recuperaciones, CPR del Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, para América Latina y el Caribe en Panamá-2014



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

## V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Por las consideraciones expuestas en el presente informe, corresponde observar el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR, que propone la creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.
- 5.2 Se recomienda al proponente revisar la legislación comparada para conocer la forma de cómo otros países abordan las materias relativas a prevención y gestión de conflictos sociales, con la finalidad de incorporar aquellas buenas prácticas identificadas.
- 5.3 Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría de Coordinación, para los trámites y fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente;



**HEBER CUSMA SALDAÑA**

Abogado  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe y estando de acuerdo con su contenido, hago mío sus alcances.



**RAÚL DANIEL CARRASCO CLAVIJO.**

Subsecretario de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros





**MEMORANDO N° 060 -2017-PCM/DVGT**

**A:** MAYEN LUCRECIA UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS  
Secretaria de gestión Pública

**ASUNTO:** Opinión sobre P.L. N° 744/2016-CR

**REFERENCIA:** Memorando N° 0171-2017-ONDS/PCM

**FECHA:** 15 MAY 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarla cordialmente y, en atención al pedido de opinión al proyecto de Ley N° 744/2016-CR, que propone crear el Sistema de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, complemento la información remitida mediante el documento de la referencia, en los términos siguientes:

Con el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, creándose la Secretaria de Gestión Social y Diálogo dentro del Viceministerio de Gestión Territorial, la cual respondió a la necesidad de delegar las funciones y responsabilidades que estaban concentradas en el Despacho Ministerial con la finalidad de generar instancias de supervisión y decisión a nivel de la Alta Dirección y en atención a que se carecía de mecanismos de política que permitan y aseguren la implementación de una intervención coordinada y articulada de los sectores, en atención a los asuntos de fondo que dan origen a los conflictos sociales.

Como es de público conocimiento, el manejo de la conflictividad en el Perú estuvo centrando, en la mayoría de casos, en la instalación de procesos de diálogo a instancias de crisis derivadas de la ruptura del orden público y que requieren de presencia y exposición de autoridades de nivel ministerial. Es por ello, que se viene diseñando mecanismos que afronten las causas de los conflictos, con planes y estrategias sostenibles de prevención, que enfrente a un Estado ausente y poco efectivo en sus respuestas, comunidades no atendidas en los servicios básicos, empoderamiento de operadores locales con intereses opuestos al Gobierno y a los sectores económicos formales.

Frente a ello, es urgente y necesario fortalecer la capacidad que tiene el Estado de gestionar los conflictos sociales. Se debe generar la capacidad de gestión que el Estado requiere para: (a) prevenir situaciones de potencial conflicto; (b) manejar conflictos sociales a través de diferentes mecanismos, privilegiando la atención directa de las demandas planteadas por los actores en tensión; y (c) promover el diálogo, los acuerdos sostenibles y el fortalecimiento de las comunidades locales y los actores involucrados para hacer viables y sostenibles los acuerdos y los compromisos.

Dicho todo ello, consideramos que la propuesta de Ley N° 744/2016-CR, que crea el Sistema de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales no se ajusta al nuevo marco normativo aprobado conforme a Ley. La propuesta normativa requiere de ajustes que vayan de la mano con el nuevo enfoque sobre la gestión social, el diálogo y el manejo de riesgos, donde la gobernanza territorial sea una manera de gobernar para el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, el mercado de la economía y su entorno socio ambiental. Si bien es cierto este proceso implica un conjunto de instituciones, mecanismos y procedimientos que configuran un sistema para la toma de decisiones de gobierno, su implementación, monitoreo y evaluación; también es cierto que, la gobernanza





territorial implica el ejercicio de gobierno en base a la autoridad que, en democracia, tiene el Estado gracias a la delegación del poder que recibe de los ciudadanos.

En ese contexto, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo implementará mecanismos y procedimientos para:

- a. Asumir la rectoría en la política y los lineamientos que correspondan a la gestión social y el manejo de conflictos, asegurando desde la Presidencia del Consejo de Ministros el liderazgo del manejo gubernamental de estos asuntos y el alineamiento entre todos los sectores, sus equipos, sus conceptos, procedimientos y herramientas.
- b. Identificar escenarios de conflictividad potencial, proponiendo estrategias de manejo preventivo (articuladas y coordinadas multisectorialmente y con otros niveles de gobierno a través de la Secretaría de descentralización y desarrollo territorial) y activando alertas de escalamiento.
- c. Intervenir en el escalamiento de un conflicto, a partir de la identificación de los actores, sus demandas, intereses y capacidades de influencia, y el diseño de medidas que respondan a dichas demandas.
- d. Fortalecer la estrategia de diálogo en el manejo del conflicto, complementándola con otros mecanismos que se enfoquen en la respuesta directa a las demandas y preocupaciones de los actores y las poblaciones, el fortalecimiento institucional y de los derechos de las comunidades y los actores locales.
- e. Garantizar presencia local para el seguimiento de información, preocupaciones y demandas de la población, así como para la coordinación en el manejo preventivo y la intervención en situaciones de escalamiento.
- f. Fortalecer la acción efectiva y coordinada del Estado para la prevención y la gestión del conflicto. Por ello, la gestión estratégica busca fortalecer no únicamente una unidad u oficina. Si bien el Viceministerio de Gobernanza Territorial tiene a su cargo una Secretaría de Gestión Social y Diálogo, donde se van a identificar los potenciales conflictos y se van a manejar las intervenciones en conflictos ya en marcha, es a través de las otras secretarías y entidades adscritas a este despacho que el Ejecutivo implementará los mecanismos operativos requeridos para prevenir situaciones de escalamiento en la conflictividad social.
- g. Diferenciar en la estrategia, los protocolos, las herramientas e incluso en la estructura organizacional, el manejo preventivo de la atención de un conflicto ya en marcha y el manejo de crisis.
- h. Monitorear el cumplimiento de compromisos derivados del manejo de situaciones de conflictos sociales, buscando su legitimación con los actores locales y asegurado su cumplimiento por los responsables correspondientes.

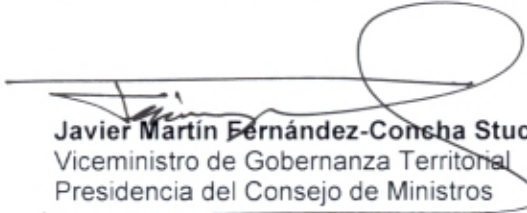
Como se aprecia en varios de los puntos mencionados, una nueva estrategia de gestión social y prevención de conflictos, que abone a un objetivo mayor de fortalecimiento de la gobernanza territorial, requiere del diseño e implementación de una política y un sistema de gestión social, que incluya tanto el manejo de riesgos a la gobernanza territorial, derivados en muchos casos de la conflictividad social, y cuyo objetivo sea el de asegurar la coordinación y sobre todo la articulación de todos los sectores y niveles de gobierno.





Para ello, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo viene trabajando en la elaboración de una propuesta legislativa, para la creación de un Sistema de Gestión Social; la misma que será presentada oportunamente para la aprobación correspondiente.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.



**Javier Martín Fernández-Concha Stucker**  
Viceministro de Gobernanza Territorial  
Presidencia del Consejo de Ministros



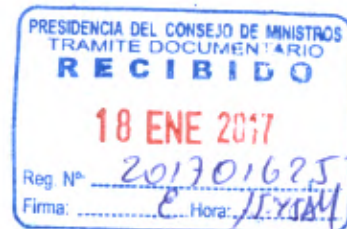




PERÚ

Ministerio de Energía y Minas

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Lima, 17 ENE. 2017

OFICIO N° 112 -2017-MEM/SEG

Señor

**VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES**

Secretario de Coordinación

Presidencia del Consejo de Ministros

Jr. Carabaya S/N

Cercado de Lima, Lima 01

Ref.: Oficio Múltiple N° 129-2016-PCM/SG/SC/OCP  
Registro N° 2669132

Es grato dirigirme a usted por especial encargo del Ministro de Energía y Minas en relación al documento de la referencia mediante el cual solicita opinión al Proyecto de Ley N° 0744/2016-C, Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, remitido por la Señora Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República.

Al respecto adjunto el Informe N° 01-2017-MEM/OGGS, elaborado por la Oficina General de Gestión Social, para su conocimiento y fines.

Muy cordialmente,

*Tabata D. Vivanco*

**TABATA D. VIVANCO**  
SECRETARÍA GENERAL  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS



**PERÚ****Ministerio  
de Energía y Minas****INFORME N° 01-2017-MEM/OGGS**

A : Sr. César Zegarra Robles  
Director General de Asesoría Jurídica

De : Sr. Fernando Castillo Torres  
Director de la Oficina General de Gestión Social

Asunto : Solicitud de opinión respecto al PL N° 0744/2016-CR

Referencia : Oficio N° 129-2016-PCM-SG-SC  
Exp. 2669132

Fecha : San Borja, 12 de enero de 2017

---

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Presidencia del Consejo de Ministros remite al Ministerio de Energía y Minas el Oficio N° 603-2016-2017/CDRGLMGE-CR, en el cual la Congresista de la República Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión respecto al PL N° 0744/2016-CR que propone "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales", ante lo cual señalamos lo siguiente.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante Oficio N° 603-2016-2017-CDRGLMGE/CR y registro 201645164, dirigido al Presidente del Consejo de Ministros, por la señora Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

Mediante Oficio Múltiple N° 129-2016-PCM/SG/SC/OCP, dirigido a la Secretaria General del Ministerio de Energía y Minas, por el Secretario de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros, se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 0744/2016-CR, que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, con el fin de alcanzar una posición institucional del Poder Ejecutivo.

**II. MARCO NORMATIVO**

Mediante el Decreto Supremo 031-2007-EM, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, el cual en su artículo 50° indica que *"La Oficina General de Gestión Social es el órgano de asesoramiento encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos locales y regionales, de propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el Sector y de colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible. Depende jerárquicamente del Despacho Ministerial"*.

**III. ANÁLISIS**

De acuerdo a las funciones y competencias de la Oficina General de Gestión Social (OGGS), corresponde a esta oficina asesorar a la alta dirección en el fortalecimiento de las relaciones armoniosas entre las empresas



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

minero energéticas, los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil y otras entidades públicas y privadas. Por ello se ha realizado el siguiente análisis sobre el Proyecto de Ley (PL) en cuestión.

## **1.- ESPECIALIDAD DE CADA SECTOR PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS SOCIALES**

Como iniciativa de Estado, se ha buscado la atención de los conflictos sociales bajo el criterio de especificidad, atendiendo las particularidades y características de las controversias que se presentan en cada Sector, con la finalidad de darles una atención especializada, adecuada y oportuna.

En tal sentido, es preciso señalar que cada conflicto que surge en alguno de los Sectores, tiene aristas y peculiaridades que las hacen diferentes de las de otros, por lo tanto sería impreciso utilizar herramientas generales en aras de trabajar una solución particular.

Al respecto, los casos atendidos por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), específicamente por la OGGs, se rigen por el Protocolo de Manejo de Casos Sociales, aprobado por la Resolución Ministerial N° 040-2010-MEM/DM de fecha 25 de enero del 2010; el mismo que contiene un procedimiento orientador, facilitando el accionar de cada funcionario dependiente de esta oficina, y ello a razón de que se ha elaborado de manera específica y teniendo en cuenta, como ya se mencionó, de las particularidades que se tienen en el sector minero energético, muy diferente de la atención de conflictos sociales en los otros sectores como salud, educación, transporte, entre otros.

A ello se debe agregar que, al ser el tema social un campo en el cual no existe un parámetro definido, fórmulas exactas de resolución de conflictos, formalidades de atención, ni otra directriz que implique un seguimiento rígido de acciones, es necesario que la experiencia de los especialistas y el buen criterio de éstos se adionen a las actividades a realizar, en un determinado escenario de conflictividad social identificando un conjunto de momentos claves en el proceso de intervención en casos sociales sensibles.

Por lo tanto, adoptar el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales implicaría generalizar una acción sin tener en cuenta la naturaleza de los conflictos que atiende cada Sector, a la vez que se desconocería y peor aún, retrocedería en toda la experiencia ganada en todos estos años que han permitido delinear una manejo *ad hoc* de los conflictos sociales por parte del cada Sector.

Por otro lado, atendiendo a la manera cómo está configurada la asunción de los temas de conflictos sociales en el sector minero energético, es necesario precisar que se involucra dos temas que son diferentes pero correlativos: PREVENCIÓN Y GESTIÓN. La OGGs entiende como prevención a una acción del Estado para generar escenarios de paz social que permita a través de la información y el diálogo, evitar que las divergencias escalen a conflicto y mucho menos a violencia.

En ese contexto la OGGs dentro de sus actividades tiene como ejes temáticos inspirados en la misión del MINEM (promoción de la inversión privada en actividades minero energéticas con una plataforma social estable) las siguientes funciones:

- La armonización de los proyectos minero energéticos con las poblaciones de la zona de influencia de los mismos.
- El impulso de los mecanismos de participación ciudadana en actividades extractivas propias del sector.
- El desarrollo social de los pueblos relacionados con proyectos extractivos.

Asimismo, estas funciones poseen un marco normativo para cada sub sector (minería, hidrocarburos y electricidad)



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

Además, esta oficina cuenta también con un marco normativo que comprende una estructura organizacional sectorial que lo ubica como una Oficina de asesoramiento de la alta dirección en materia social, que conforme a su ROF y MOF institucional tiene entre otras competencias las siguientes:

- Asesorar a la alta dirección en materia social
- Armonizar los proyectos de inversión en materia minero energética con las poblaciones de la zona de influencia del proyecto
- Hacer seguimiento a los compromisos sociales asumidos por las empresas privadas con las poblaciones de su área de influencia.

En materia de conflictos sociales propios de proyectos del sector, esta oficina cuenta con la atribución para elaborar políticas relacionadas a los conflictos sociales establecidos en el ROF y su capacidad de dar atención en el instrumento de gestión denominado MOF, en temas estrictamente del sector por ser específico y que hasta el momento han resultado positivos en el balance de la conflictividad.

Por último y no menos importante es hacer la acotación de que se debe tener mucho cuidado en tipificar el conflicto, ya que si bien muchos de ellos se inician como reclamos ambientales, terminan siendo básicamente sociales o en gran número; reivindicación de necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, estos espacios de diálogo se vuelven escenarios donde se plasman pedidos de obras de saneamiento, infraestructura básica, atención en salud, mejora de la educación; entre otros, lo cual puede devenir en gestiones de diálogo sin resultados beneficiosos para las partes.

## **2.- BUROCRATIZACIÓN DEL MANEJO DE CONFLICTOS SOCIALES**

Refiriéndose específicamente a la OGGs del MINEM, se debe decir que ésta cuenta con un marco normativo propio que le da atribuciones para ejecutar estrategias que permiten el acompañamiento a las Direcciones Técnicas del sector involucradas en los temas sociales, asesorar diligentemente para un manejo efectivo, eficaz y eficiente de los proyectos a cargo.

La estrategia que la OGGs maneja para dar al proyecto en atención (minero o energético) una plataforma social estable, atiende estrictamente a la temporalidad del mismo, es decir dependiendo de la etapa de conflictividad como podría ser la de crisis, permite, de acuerdo a la estructura actual, realizar una acción inmediata con un equipo constituido en la zona que permite poder realizar el levantamiento de información in situ, a través de un comité de crisis con conocimiento en la materia para que inmediatamente pueda asesorar a los entes involucrados del sector, con la finalidad de generar los escenarios a través de la prospectiva, y finalmente concluir con la forma de intervención que puede ser según sea el caso de atención o no.

Sin perjuicio de lo antes señalado, las actividades de la OGGs no se circunscriben exclusivamente a la etapa de crisis, el cual es un estadio del relacionamiento que se tiene con las poblaciones de las áreas de influencia de los proyectos minero energéticos; sino que abarca distintas fases como el surgimiento, estancamiento, desescalamiento, entre otros. Ello permite asumir nuestra función de manera integral con un bagaje de herramientas que han sido diseñadas para un adecuado actuar por parte del Estado.

Bajo esta premisa se puede decir que por función, la OGGs está encargada de prevenir y gestionar los conflictos sociales minero energéticos en el territorio nacional por la naturaleza de los mismos y por la velocidad que la solución demanda, a fin de conseguir un clima de paz social en apoyo a la promoción de la inversión en el sector. Incluirle una estructura que se superponga a las funciones que actualmente desarrolla, retrasaría o en el peor de los casos, eliminaría dicha actividad, en la medida que las labores de la OGGs estarían sujetas a una decisión adicional para poder activar los mecanismos propios de alertas, como de prevención y de



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

gestión en el ámbito de sus competencias actuales, deviniendo en ineficaz su participación y en desmedro a la misión del sector propiamente dicho.

Del mismo modo, se suprimiría lo que podría llamarse pluralidad de instancias, puesto que de acuerdo al actual manejo de los casos sociales, se permite que estos sean atendidos por las oficinas de conflictos de cada sector (espacios donde se ha resuelto la mayoría de las controversias) y en algunos supuestos como la diversidad de la naturaleza de los pedidos, es preciso acudir a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros – ONDS PCM (que tienen funciones de coordinación), para que pueda convocar a los otros sectores que son competentes para atender problemáticas de gran envergadura. Sin perjuicio de ello, algunas problemáticas sociales pueden ser atendidas por esta última en los casos en que se hayan agotado todos los esfuerzos y herramientas sin tener acuerdos definitivos.

La razón que obliga a defender el argumento antes señalado, radica principalmente en las competencias del sector y su especialidad en temas propios, con una agenda y estrategia que difieren de la de otros sectores, quienes manejan temas propios y ajenos a los demás. Dicho esto, resulta importante dejar sentado que la materialización de las acciones de los sectores en la atención de los conflictos sociales en el país, pasa necesariamente por el tamiz de la ONDS PCM como coordinador mas no como líder en la solución a la problemática, porque adolece de especialidad en el manejo del caso y porque en algún momento conforme a sus competencias derivará el caso al sector que sí tiene competencia.

### 3.- PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES

La participación de las autoridades a nivel subnacional, tanto de los gobiernos regionales, como las municipalidades provinciales puede resultar desfavorable para el abordaje de los eventuales conflictos. El PL N° 0744/2016-CR contempla que el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales debe ser integrado por una Comisión Nacional, Comisiones Regionales, y Comisiones Provinciales. De constituirse dichas comisiones, existirían 195 comisiones provinciales, que coordinarían con sus 25 comisiones regionales. Las 220 comisiones podrán realizar negociaciones; sin embargo, éstas pueden ser revocadas por su instancia superior; es decir si la negociación realizada por una comisión provincial no satisface a las partes, la comisión regional puede revocar lo gestionado previamente, y esta acción puede replicarse con la comisión nacional de ser necesario.

Lo expuesto en el párrafo anterior no solo denota una potencial falta de orden institucional, sino también una ausencia de mecanismos que garanticen la efectividad en sus funciones. Por otro lado, el amplio número de comisiones de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales puede duplicar las acciones de las mismas en sus diferentes instancias e incluso llevar a espacios de diálogo paralelos dependiendo del nivel subnacional, regional y provincial.

Además, la configuración propia de las comisiones regionales y provinciales implica un empoderamiento innecesario y potencialmente perjudicial de los gobiernos regionales y locales, pues quienes dirigirán estas comisiones, serán los gobernadores y alcaldes, respectivamente. El abordaje de los conflictos por parte de un gobierno regional terminará sesgando la gestión de la comisión regional. Según el PL, las comisiones regionales serán conformadas por 5 partes, i) el Gobernador Regional, ii) el Gerente de Desarrollo Social del GORE, iii) el Jefe Policial de la Región, iv) el Presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal, y v) el Jefe de la Oficina Defensorial respectiva de la Defensoría del Pueblo, siendo el primero de éstos el presidente de la comisión.

El sesgo en la intervención de un conflicto por parte de las comisiones regionales es inminente, debido a que concentra dos de los cinco asientos de la comisión en el gobierno regional. El mismo que por legitimidad de origen rinde cuentas a la población de su jurisdicción, y que por tanto representa, al ser resultado de una votación popular.



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas

Dicha situación se replica e incluso ahonda en las comisiones provinciales, las que son integradas por: i) Alcalde Provincial, ii) Gerente Municipal, iii) Jefe Policial de la Provincia, y iv) Autoridad Fiscal de la Provincia. En este caso provincial, la mitad de la comisión será dirigida por el gobierno municipal de la provincia lo que sesga la intervención de la comisión en un conflicto.

Finalmente, el proyecto de ley en evaluación propone como principio del Sistema Nacional de Prevención y Solución de Conflictos, el adelanto de la inversión pública en el ámbito social y en infraestructura. Al respecto, es preciso mencionar que, el pasado 6 de enero del año 2017, se publicó el Decreto Legislativo N° 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social – FAS, como una herramienta de priorización de la intervención del Estado con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas. El objetivo general del FAS será el de incrementar la presencia del Estado en las zonas geográficas del país donde exista una falta de infraestructura en materia de agua, saneamiento, vías de acceso, comunicaciones, electrificación, infraestructura de riego para el desarrollo de actividades agrícolas por parte de la población, infraestructura de salud y educativa.

Dicho FAS cuenta con un Consejo Directivo compuesto por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de Energía y Minas; contando a su vez con una Secretaría Técnica. La participación de la Presidencia del Consejo de Ministros es fundamental como agente articulador, pues posee capacidad de convocatoria sobre los demás Ministerios.

En ese sentido, en cuanto a ese extremo del proyecto de ley, ya se cuenta con una norma con rango de ley que ha establecido una institucionalidad en materia de adelanto de inversión, por lo que resulta innecesario que esto sea regulado por otra ley, lo cual se estaría presentado con el presente proyecto de ley.

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme lo señalado anteriormente, se emite opinión desfavorable respecto al PL N° 0744/2016-CR, que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

#### V. RECOMENDACIONES

Remitir el presente informe a la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros para su conocimiento y fines.

Es cuanto tengo que informar a usted, para los fines pertinentes.

  
FERNANDO CASTILLO TORRES  
Director General  
OFICINA GENERAL DE GESTIÓN SOCIAL

[www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)

Av. Las Artes Sur 260  
San Borja, Lima 41, Perú  
T: (511) 411 1100  
Email: [webmaster@minem.gob.pe](mailto:webmaster@minem.gob.pe)



San Isidro, 30 ENE. 2017



**Oficio N° 079-2017-MINAM/SG**

Señor  
**VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES**  
Secretario de Coordinación  
Presidencia del Consejo de Ministros  
Lima.-

Referencia : Oficio Múltiple N° 129-2016-PCM/SG/SC/OCP

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR, "Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales".

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 080-2017-MINAM/SG-OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines correspondientes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

**Kitty Trinidad Guerreo**  
Secretaría General

KTG/RDS



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina de Asesoría Jurídica

"Año del buen servicio al ciudadano"

**INFORME N° 080 - 2017-MINAM/SG-OAJ**

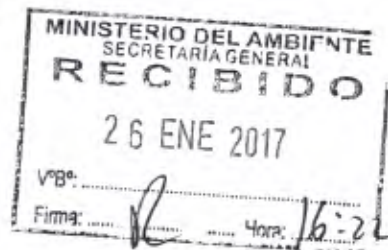
PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**  
Secretaria General

DE : **Richard Eduardo García Sabroso**  
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 744/2016-CR

REF : a) Oficio Múltiple N° 129-2016-PCM/SG/SC/OCP  
b) Informe N° 001-2017-MINAM/SG/OAAS

FECHA : San Isidro, **26 ENE. 2017**



Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, a fin de informar a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el documento de la **referencia a)**, recibido el 02 de enero de 2017, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio del Ambiente – MINAM, contar con su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 744/2016-CR, "**Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales**", para lo cual adjunta copia del citado Proyecto.
- 1.2 A través del documento de la **referencia b)**, recibido por esta Oficina el 09 de enero de 2017, la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socio Ambientales (OAAS), remite la opinión acerca del proyecto de ley citado.

**II. ANÁLISIS**

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 744/2016-CR, "**Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales**", tiene como objeto crear el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas, facilitar las condiciones de inversión pública y privada, y hacer viable la gobernabilidad democrática del país.
- 2.2. De la revisión del proyecto de ley submateria, resulta importante señalar lo siguiente:
  - a. El artículo 107 de la Constitución Política del Perú faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.
  - b. Los Proyectos de Ley emitidos por el Congreso de la República se sujetan a lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010.

Dentro de ese contexto, se advierte que el proyecto de ley analizado requiere cumplir con algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, tal como estudiar el marco normativo que regula la materia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual se estructura la forma y estructura de un Proyecto de Ley, indicando RGS/FACT







PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina de  
Asesoría Jurídica

"Año del buen servicio al ciudadano"

En efecto, la propuesta normativa requiere considerar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que en su artículo 43 establece que "los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno..... **Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros**"; por lo que se requiere contar necesariamente con la opinión de la PCM para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales<sup>2</sup>.

Asimismo, la citada norma señala que los Sistemas son de dos tipos: funcionales y administrativos; por lo que si bien, en la propuesta submateria no se ha señalado el tipo de sistema que se estaría creando; se puede colegir que se trataría de un sistema funcional, en tanto tendría por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas para prevenir y resolver pacíficamente los conflictos sociales a nivel nacional. En ese marco, este sistema funcional tendría que estar a cargo necesariamente del Poder Ejecutivo, conforme lo establecido en su artículo 45, citamos "...El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y **operar los Sistemas Funcionales**".

En ese sentido, habiendo la propuesta normativa establecido que el ente rector del sistema propuesto será una Comisión Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales conformada por tres (03) ministerios (Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Interior), no dependiente de ninguno de ellos, resulta necesario se tome en consideración lo descrito en el artículo 45 de la Ley N° 29158.

Adicionalmente a lo expuesto, consideramos pertinente indicar que la propuesta normativa no determina el tipo de Comisión Multisectorial que sería la Comisión Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales (de naturaleza permanente o temporal), ni tampoco toma en consideración lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 29158, acerca de las Comisiones del Poder Ejecutivo, esto es, establecer (i) su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen; (ii) el mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley; (iii) cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y, (iv) el período de su existencia, de ser el caso.

En este punto, debemos precisar que el artículo 35 de la Ley N° 29158 establece que las Comisiones de naturaleza permanente se crean mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados; y las Comisiones de naturaleza temporal, se crean mediante resolución suprema refrendada por

---

en su numeral 7 que la necesidad y viabilidad de un Proyecto de Ley consiste en el estudio y análisis de la ley para determinar su necesidad y viabilidad, lo cual comprende:

- (...)  
3) Estudio del marco normativo que regula la materia: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros.  
(...)

<sup>2</sup> Sin perjuicio de lo expuesto, recordemos que el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos se convirtió en uno de los ejes centrales del Gobierno Nacional, la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS); de acuerdo al discurso dado por el Presidente Ollanta Humala el 28 de julio de 2012.





"Año del buen servicio al ciudadano"

el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados; no siendo necesario para ello la emisión de una ley como la propuesta.

2.3. Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos necesario señalar que esta Oficina coincide con el contenido del Informe N° 001-2017-MINAM/SG/OAAS, elaborado por la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socio Ambientales (OAAS), en los siguientes puntos:

- a. El proyecto de ley recoge elementos importantes como la intervención coordinada entre los sectores y entre los tres niveles de gobierno para la gestión de conflictos sociales. Asimismo, propone mantener las áreas y oficinas de gestión de conflictos de cada ministerio y de los gobiernos regionales.
- b. El enfoque desarrollado en el proyecto de ley está orientado hacia la resolución de conflictos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la conflictividad es cíclica y transformativa, por lo que se sugiere cambiar el título y el contenido del proyecto en dicha perspectiva.
- c. El proyecto de ley desarrolla prioritariamente la prevención y tratamiento de conflictos sociales, siendo necesario profundizar además en las estrategias y acciones de seguimiento, en tanto la conflictividad puede escalar por incumplimiento de acuerdos.
- d. Si bien es cierto, la propuesta normativa comprende la creación de una Comisión Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales (la cual reemplazaría a la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, regulada por la Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM, modificada por Decreto Supremo N° 060-2011-PCM), que otorga funciones mayores a dicha Comisión que las dadas a la Comisión Multisectorial vigente; también lo es que, la conformación de la misma es muy limitada (solo tres ministerios forman parte de la citada Comisión); lo cual no ayudaría a formular correctamente una estrategia nacional de prevención y solución pacífica de conflictos sociales.

Al respecto, podemos señalar que los conflictos sociales son procesos sociales dinámicos en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público, y para cuya resolución, se requiere la intervención del estado en calidad de mediador, negociador o garante de derechos<sup>3</sup>. Partiendo de dicha definición, los conflictos sociales pueden ser de diversos tipos: laborales, mineros, hidrocarbúricos, agrarios, forestales, entre otros; razón por la cual la conformación de la citada Comisión Nacional debe ser ampliada.

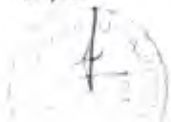
- e. Se sugiere precisar las estrategias en la articulación dentro del Sistema y los aportes específicos de cada entidad. En las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, se sugiere incorporar las coordinaciones con los gobiernos regionales.

### III. CONCLUSIONES

- 3.1 La propuesta normativa requiere adecuarse a lo regulado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en tanto requiere (i) contar necesariamente con la opinión de la PCM para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, conforme lo regulado en su artículo 43; (ii) indicar el tipo de sistema que se estaría creando,

<sup>3</sup> Véase <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqnikiwillaqnik04.pdf>

RGS/FCT





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina de  
Asesoría Jurídica

"Año del buen servicio al ciudadano"

tomando en consideración lo establecido en el artículo 45; y (iii) precisar el tipo de Comisión que se estaría creando y los requisitos señalados en su artículo 35.

- 3.2. Para la creación de una Comisión Multisectorial de cualquier tipo no se requiere la emisión de una ley, conforme lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,



Flor de María Carrillo Tello  
Abogada de la Oficina de Asesoría Jurídica

**Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad**

Richard Eduardo García Sabroso  
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica



RGS/FCT