



PERÚ

Ministerio del Interior

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 16 AGO 2018

4602

OFICIO N° 944 -2018/IN/DM



Señor Congresista
CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 2429/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1111-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual solicita opinión del Proyecto de Ley N° 2429/2017-CR, que propone crear el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS).

Al respecto, en atención a lo solicitado, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia de los siguientes documentos:

- Informe N° 000018-2018/IN/VOI/DGOP elaborado por la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior.
- Oficio N° 1844-2018-DGPNP-SECEJE/UTD elaborado por el Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual adjunta el Informe Legal N° 95-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN.
- Informe N° 002013-2018/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente

MAURO MEDINA GUIMARAES
MINISTRO DEL INTERIOR

CC: GA

MAMG/RTF/IBR/JTP
Registro N° 2018-2074242
HT N° 2018-144568



02

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 07 de Marzo del 2018

INFORME N° 000018-2018/IN/VOI/DGOP

A : JOSE ANGEL VALDIVIA MORON
SECRETARIA GENERAL

De : CLARA AMALIA DEL PILAR RUIZ SEMINARIO
DIRECTORA GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE ORDEN PUBLICO

Asunto : PROYECTO DE LEY N° 2429-2017-CR "PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ANALISIS, PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES (SINAPGECS)

Referencia : PROVEIDO N° 0004837-2018/IN-SG DEL 01 DE MARZO DEL 2018
PROYECTO DE LEY N° 2429/2017-CR06

I. ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 2429/2017-CR contiene vacíos y algunos errores de conceptualización que se han identificado, y que se detallan a continuación:

- a) El art. 2º, referido el ámbito de aplicación, incluye a un número muy amplio de organismos del Estado, a partir del artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley No. 27444)¹. En tal sentido, no existe una distinción clara entre los organismos que formarían parte del Sistema Nacional y los que deben cumplir esta norma y que, al tener rango de Ley tendría igual que ser cumplida por el conjunto de personas naturales y jurídicas.
- b) En el art. 3º, inciso a), que define el concepto de conflicto social, se utiliza el término "tejido social del país", concepto de carácter antropológico que es poco claro en términos operativos; esto es, para determinar qué es afectado por un conflicto. Asimismo, la definición se hace vaga al señalar que la afectación a



¹ Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley.- La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.





dicho "tejido social" puede ser "directa o indirecta". Se requiere una definición más operativa.

- c) En el art. 3º, incisos c) y d), se habla indistintamente de "sectores del gobierno" y "sectores del Estado", términos que deben ser uniformizados. Asimismo, en el art. 2º incluye en el SINAPGECS a otros poderes del Estado y a los gobiernos regionales y locales; el proyecto no solo debería hablar de la articulación intersectorial, sino también hacer referencia expresa a la articulación entre "niveles de gobierno" con los "poderes del Estado".
- d) En el art. 5º, inciso a), consideramos inconveniente incluir a la "salud mental" como elemento a ser objeto de protección del Sistema, dado que ello debe ser objeto de atención especializada por parte del sector competente, no siendo además un componente transversal de actuación del Estado.
- e) En el art. 5º, inciso c), referido al principio de Participación y Transparencia, consideramos inconveniente que se permita, para garantizar el derecho a la vigilancia ciudadana sobre la gestión del SINAPGECS, que abra el acceso a TODA la información generada o recibida POR MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS, así como a todos los procedimientos y acciones del SINAPGECS a los ciudadanos. La redacción del artículo es confusa, además que menciona por un lado el "derecho ciudadano" y de otro lado que la información se pondrá al alcance de la "administración pública".
- f) En el art. 5º, inciso d), referido al principio de Inclusión Social, consideramos que la redacción del mismo es muy general, dado que no se hace una referencia precisa sobre cómo aportará a ello el SINAPGECS. Esto, podría entenderse que se debe dar prioridad a poblaciones en situación de pobreza en procesos de intervención, como las mesas de diálogo. Hay una confusión entre la definición general de una política de Estado con el manejo de los conflictos.
- g) En el art. 6º, incisos b) y c), se mantiene el mismo error terminológico identificado en el art. 3º, ya que se habla indistintamente de "sectores involucrados" y de "sectores del Estado" respectivamente. Tampoco se hace mención a la articulación que debe incluir a los niveles de gobierno y a los otros poderes del Estado, a pesar de que a lo largo del texto se hace referencia a éstos como parte del SINAPGECS.
- h) El art. 9º, inciso a), con relación a las reuniones del CONAPGECS, se señala que dichas reuniones serán mensuales y tendrán un carácter descentralizado; esto último nos parece excesivo, no habiéndose considerado el análisis posterior, sin tener en cuenta el alto número de miembros que tendría dicho Consejo Nacional, por lo que cada sesión descentralizada significará un costo excesivo para el Estado.
- i) En los incisos b) y d) del art. 9º, se habla por un lado de una POLITICA NACIONAL de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, y por otro lado de un PLAN NACIONAL de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, sin mayor distinción entre ambos instrumentos de gestión y que, de





una lectura literal, parecen hacer referencia a un solo instrumento, por lo que se recomienda definir el contenido y las diferencias de cada uno.

- j) En el art. 9º, inciso b), se propone que la Política Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales sea aprobada mediante Decreto Supremo, lo que consideramos debe ser revisado, dado que ello se puede convertir en un impedimento para la gestión de conflictos. Ello contrasta además con lo expuesto en la Exposición de Motivos, donde se señala claramente que se requiere de políticas y estrategias flexibles que se adapten a la dinámica de los conflictos sociales.
- k) En el art. 9º, inciso h), se señala que el ente rector aprueba directivas y lineamientos con la opinión favorable previa del CONAPGECS y de la "Defensoría del Pueblo", como si esta última no formara parte de dicho Concejo, cuando en el art. 11º del proyecto se señala que uno de los integrantes de dicho Consejo es justamente la Defensoría del Pueblo. Por ende, este inciso debe ser modificado o replanteado para no darle a la Defensoría del Pueblo atribuciones especiales fuera del CONAPGECS.
- l) En el art. 9º, inciso l), señala que el ente rector informará anualmente al Congreso de la República sobre la implementación de la Política Nacional, pero sin incluir como eje de este informe al Plan Nacional. Asimismo, este inciso agrega un órgano no contemplado en la organización del Sistema ni en el resto del proyecto, como es el Organismo de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (OAPREGECS), sin definirse cuál es su composición y sus funciones.
- m) El art. 11º, referido a la composición del Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales-CONAPGECS, se propone un número inviable de miembros, dado que se señala que el mismo estaría integrado por los Gobiernos Regionales y Locales, de los cuales existen 25 y 196 a nivel nacional. Por ende, la norma debe precisar que estos gobiernos deben designar a un número coherente y determinado de representantes para que formen parte del CONAPGECS, lo que debe hacerse igual respecto de los otros organismos mencionados.
- n) El art. 18º, referido a las funciones de la Secretaría Técnica, le otorga a nuestro entender un papel demasiado relevante a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, en materia de planificación de las acciones del Sistema. Si bien, se reconoce la amplia experiencia de dicha entidad, consideramos que las oficinas de gestión de conflictos de los Ministerios, deben tener también una participación en el diseño de las políticas, planes y estrategias junto con la Secretaría de Gestión Social y Diálogo.
- o) Finalmente, no se agrega ninguna norma referida a los Concejos Regionales y Provinciales de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos, a pesar de ser nombrados como parte de la organización del Sistema en el art. 7º del proyecto. Por tanto, es un proyecto incompleto, que debe ser ampliado a fin de regular el conjunto del sistema siquiera en sus líneas generales.





II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis anterior, se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) Existen problemas en la definición de los organismos del Estado que deben participar del Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, respecto a los niveles de gobierno como de los poderes públicos que integrarían el mismo.
- b) El proyecto no contempla articulado alguno respecto de la composición y funciones de los Concejos Regionales y Provinciales de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, a pesar de que el proyecto los comprende como parte de la organización del Sistema Nacional, organismos que a nuestro entender deben jugar un rol relevante dentro del SINAPGECS por constituir un primer nivel de tratamiento y gestión de los conflictos.

Por ello, recomendamos que el Proyecto de Ley 2429/2017-CR regrese a etapa de redacción, a fin de incorporar los vacíos y problemas de redacción que han sido identificados en el presente informe.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

Atentamente,



Amalia Ruiz Seminario
Directora General de Orden Público

C.c.

(CRS)



PERÚ

Ministerio del Interior

Policía Nacional del Perú

Secretaría Ejecutiva PNP

Unidad de Trámite Documentario

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIALOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Lima 28 MAR 2018

OFICIO N° 1844 -2018-DGPNP-SECEJE /UTD.

SEÑOR : José Ángel VALDIVIA MORON
Secretario General del MININTER

ASUNTO : Sobre pedido del señor Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, por motivo que se indica.

REF. : HT N° 2018-0144568-I/SG MIN de 01MAR2018.

Por especial encargo del señor General de Policía Director General de la Policía Nacional del Perú, es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, relacionado con el Oficio N° 1111-2017-2018/CDRGLMGE/CR. de 26FEB2018, suscrito por el señor Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2429/2017-CR, "Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)".

Sobre el particular, la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, mediante el Oficio N° 948-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN. de 21MAR2018, remite el Informe Legal N° 95-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN. de 21MAR2018, mediante el cual opina que el mencionado Proyecto de Ley resulta viable, conforme se detalla en dicho documento, que se adjunta al presente para mayor ilustración.

Es propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima personal.

Dios guarde a Ud.

JRPA/MLM/ea
N° Folios (5)



QA - 213526
Juan Roberto PAZ ALLASI
CORONEL PNP
JEFE DE LA UNIDAD DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
SECEJE PNP



PERÚ

Ministerio del Interior

Dirección General de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la PNP

Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME LEGAL N° 95 - 2018 - DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN

- ASUNTO** : Remite informe sobre Proyecto de Ley N° 2429-2017-CR
- REF.** : a) HT N° 20180144568 del 01MAR18
b) Dictamen N° 87-2018-SUB-DGPNP/OFIASJUR del 08MAR18
c) Informe N° 012-2018-SUBDIRGEN PNP-DIVECS/DEPEACS del 13MAR18

I. ANTECEDENTES:

- A.** A través de Punto Focal, la Asesoría Legal del Ministerio del Interior solicitó opinión respecto al **Proyecto de Ley N° 2429-2017-CR "Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)"**, iniciativa legislativa que tiene por objeto crear un sistema funcional de alcance nacional que permita analizar, prevenir de manera oportuna y eficiente la conflictividad social que se produce en el territorio peruano.
- B.** Con el documento de la referencia b), la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sub Dirección General PNP, en cuanto al punto IV. Análisis Costo Beneficio del presente proyecto que crea el *Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)*, recomienda que sea con cargo sobre los recursos de las propias entidades involucradas, a fin de no contravenir el artículo 79° de la Constitución Política del Perú; además resalta que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM se pronuncie técnicamente sobre la viabilidad de la iniciativa legislativa.
- C.** Mediante la referencia c), la División de Evaluación de Conflictos Sociales de la PNP emitió su opinión técnica, recomendando que el Director General de la PNP o su representante, sea integrante del Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflicto Sociales (CONAPGECS) con la finalidad de estar integrando al citado *sistema* de manera directa y así mantener una coordinación permanente con los diferentes Ministerios e instituciones del gobierno.

II. ANÁLISIS:

- A.** La Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP de conformidad al numeral 9) del artículo 51° del Reglamento de la Ley de la PNP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN tiene entre sus funciones:





PERÚ

Ministerio del Interior

Dirección General de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la PNP

Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

"Emitir opinión jurídica sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de su competencia de la Policía Nacional del Perú, cuando le sean requeridos"

- B. Las actividades y funciones que realiza la Policía Nacional del Perú están enmarcadas en el artículo 166° de la Constitución Política del Perú que es *"Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras"*; funciones que también lo desarrolla la Ley de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo N° 1267 conforme al siguiente articulado:

(...)

Artículo 2.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:

- 1) *Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana;*
- 2) *Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público;*

(...)

- C. En ese sentido, esta Dirección de Asesoría Jurídica PNP, verifica que el presente proyecto de ley, tiene por objeto crear un sistema funcional de alcance nacional que permita analizar, prevenir de manera oportuna y eficiente la conflictividad social que se produce en el territorio peruano, teniendo como rector a la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, dicho sistema está organizado, entre otros, por el Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (CONAPGECs), en donde el Ministerio del Interior forma parte del indicado consejo. Al respecto, y teniendo en consideración a la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú, quien ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público, se recomienda que también sea parte integrante de dicho Consejo y así poder contar con la mayor información necesaria sobre las alertas de los conflictos sociales, a fin de ejecutar acciones de prevención o control en aras de garantizar la estabilidad del estado.
- D. Así mismo, se desprende de la exposición de motivos del presente proyecto de ley, que los conflictos sociales en el Perú son unos de los primordiales factores que amenazan la gobernabilidad local, regional o nacional y el desarrollo económico del país, por lo que con la creación del sistema, se proyectaría contar con una política integradora para el manejo, prevención y gestión de conflictos sociales, con participación articulada y coordinada de varios sectores del gobierno, que sirva de puente de diálogo con los protagonistas de dichos eventos; por lo tanto, el proyecto de ley no contraviene las funciones y actividades de la Policía Nacional del Perú contempladas



uf

9





PERÚ

Ministerio del Interior

Dirección General de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la PNP

Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

en el artículo 166° de la Constitución Política del Perú y la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo N° 1267.

III. CONCLUSIÓN:

Por los fundamentos antes expuestos, esta Dirección de Asesoría Jurídica PNP **OPINA**; Que, el Proyecto de Ley N° 2429-2017-CR "Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)", resulta **VIABLE**, teniéndose en consideración las opiniones vertidas en los documentos b) y c) de la referencia, debiendo remitirse al Punto Focal MININTER a fin de continuar con el trámite correspondiente



San Isidro, 21 MAR 2018

CGMG/VACM




CIP N° 191340
CARMEN GLORIA G. MONTOYA GALDÓS
CORONEL CJ PNP
JEFE DE LA DIVISIÓN DE DESARROLLO JURÍDICO Y
PROYECTOS NORMATIVOS DE LA DIRASJUR PNP


CIP N° 366641
Verónica CÁCERES MOSCOSO
CAPITAN SPNP
ASESOR LEGAL



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 17 de Julio del 2018

INFORME N° 002013-2018/IN/OGAJ

A : LILIAN ROCIO CUEVA FERNANDEZ
SECRETARIA GENERAL

De : ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES
DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA
JURIDICA

Asunto : PROYECTO DE LEY N° 2429-2017-CR "PROYECTO DE LEY QUE
CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ANALISIS, PREVENCIÓN Y
GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES (SINAPGECS)"

Referencia :

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al rubro del asunto, a fin de emitir opinión legal en los términos siguientes.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio P.O N° 1111-2017-2018/CDRGLMGE-CR, de fecha 26 de febrero de 2018, el Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita al Ministro del Interior opinión técnico legal del proyecto de ley N° 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos – SINAPGECS.
- 1.2. El Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, a través del Oficio N° 1844-2018-DGPNP-SECEJE/UTD, de fecha 28 de marzo de 2018, remite el Informe Legal N° 95-2018-DGPNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJPN/DEPFCJEPN por el cual se emite opinión del proyecto de ley del asunto.
- 1.3. Mediante el Informe N° 000018-2018/IN/VOI/DGOP, de fecha 07 de marzo de 2018, la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior emite opinión técnica respecto del proyecto de ley del asunto.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República del Perú.
- 2.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.4. Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones de Ministerio del Interior.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- 2.6. Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.



III. ANÁLISIS LEGAL

- 3.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene como función, entre otras, emitir opinión jurídico legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y otros órganos del Estado, cuando le sean requeridos.
- 3.2. Por lo antes señalado, corresponde emitir opinión legal en relación al proyecto de Ley N° 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS).
- 3.3. El citado proyecto de ley N° 2429/2017-CR, es una iniciativa legislativa del Congresista César Villanueva Arévalo, del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, propuesto en el marco de las facultades establecidas en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú y en los artículos 74², 75³ y el inciso 2⁴ de artículo 76 del Reglamento del Congreso, el cual pretende crear el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)

De la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica



L. URTEAGA



R. TAPIA

- 3.4. El proyecto de ley N° 2429/2017-CR, de acuerdo con su artículo 1 pretende crear un sistema funcional de alcance nacional que permita analizar con objetividad, prevenir de manera oportuna y gestionar de manera efectiva y eficiente la conflictividad social que se produce en el territorio peruano.
- 3.5. Sobre los sistemas funcionales, el artículo 45 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que los mismos tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Solo por ley se crea un sistema.
- 3.6. De acuerdo con el artículo 2 del proyecto de ley bajo comentario, el mismo es de aplicación a todas las entidades de la administración pública definidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo

¹ **Iniciativa Legislativa**

Artículo 107.- 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. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

² **Artículo 74.** Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

³ **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

⁴ **Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: 2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o 2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios. En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

(...)"



General, las empresas públicas de todos los niveles de gobierno, las empresas e instituciones del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

- 3.7. Mediante el artículo 4 del proyecto de ley N° 2429/2017-CR se propone la creación del Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS), cuya rectoría recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y sus objetivos están descritos en el artículo 4 del referido proyecto de norma. Asimismo, a través de su artículo 10 se crea el Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (CONAPGECS), el cual está conformado, entre otros, por el Ministerio del Interior.
- 3.8. En el artículo 19 se indica que el SINAPGECS contará con los recursos que asignen los integrantes del Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (CONAPGECS) para el cumplimiento de sus objetivos; así como los recursos provenientes de aportes voluntarios y donaciones de personas naturales o jurídicas de derecho privado, las agencias de cooperación internacional y otros que le sean asignados.

De acuerdo con el artículo 11 del proyecto de ley, los integrantes que deben efectuar la asignación de recursos para que opere el citado Consejo lo constituyen, entre otros, los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, en la exposición de motivos se indica que la implementación del sistema de alcance nacional requiere contar con presupuesto que le permita desarrollar sus funciones; en ese sentido, la citada disposición tiene implicancias en materia presupuestaria, lo cual constituye una iniciativa de gasto público propuesta por el Poder Legislativo, ya que las actividades a desarrollar por las entidades involucradas en el marco de sus competencias para efectivizar los objetivos del SINAPGECS y cumplir con las funciones del CONAPGECS implica una serie de gastos no previstos que, necesariamente, deben estar debidamente presupuestados en el Presupuesto del Sector Público del Ejercicio Fiscal que corresponda



R. TAPIA

- 3.9. De lo antes señalado, se colige que el proyecto de ley N° 2429/2017-CR contempla disposiciones que constituyen una iniciativa de gasto del Poder Legislativo; lo cual contraviene lo establecido en el artículo 79⁵ de la Constitución Política del Perú, y el numeral 2 del artículo 76⁶ del Reglamento del Congreso, que restringen las iniciativas de los representantes ante el Congreso para crear y/o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



L. ÚRTEAGA

- 3.10. Por otro lado, el proyecto N° 2429/2017-CR tiene vinculación con la materia de conflictos sociales; en ese sentido, resulta pertinente que el mismo cuente con la

⁵ "Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.** (...)" (Énfasis agregado)

⁶ "Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

(...)" (Énfasis agregado)



opinión técnica de la Secretaría de Gestión Social y Dialogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien es la autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de las materias prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria.

De la opinión de la Policía Nacional del Perú

3.11. Con Oficio N° 1844-2018-DGPNP-SECEJE/UTD, el Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú (PNP) remite el Informe Legal N° 95-2018-DG PNP/SECEJE/DIRASJUR-DIVDJP/DEPFCJEPN de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP que emite opinión sobre el proyecto de ley del asunto y, entre otros, señala lo siguiente:

- "(...), esta Dirección de Asesoría Jurídica PNP, verifica que el presente proyecto de ley, tiene por objeto crear un sistema funcional de alcance nacional que permita analizar, prevenir de manera oportuna y eficiente la conflictividad social que se produce en el territorio peruano, teniendo como ente rector la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, dicho sistema está organizado, entre otros, por el Consejo Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (CONAPGECS), en donde el Ministerio del Interior forma parte del indicado Consejo. Al respecto, y teniendo en consideración a la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú, quien ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público, se recomienda que también sea parte integrante de dicho Consejo y así poder contar con la mayor información necesaria sobre las alertas de los conflictos sociales, a fin de ejecutar acciones de prevención o control en aras de garantizar la estabilidad del estado."



- "(...), se desprende de la exposición de motivos del presente proyecto de ley, que los conflictos sociales en el Perú son unos de los primordiales factores que amenazan la gobernabilidad local, regional o nacional y el desarrollo económico del país, por lo que con la creación del sistema, se proyectaría contar con una política integradora para el manejo de prevención y gestión de conflictos sociales, con participación articulada y coordinada de varios sectores del gobierno, que sirva de puente de diálogo con los protagonistas de dichos eventos; por lo tanto, el proyecto de ley no contraviene las funciones y actividades de la Policía Nacional del Perú contempladas en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú y la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo N° 1267."



- "(...), esta Dirección de Asesoría Jurídica PNP OPINA; Que, el Proyecto de Ley N° 2429-2017-CR "Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS)", resulta VIABLE, (...)."

De la opinión de la opinión de la Dirección General de Orden Público

3.12. Mediante el Informe N° 000018-2018/IN/VOI/DGOP, de fecha 07 de marzo de 2018, la Directora General de la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior emite opinión técnica respecto del proyecto de ley del asunto y concluye en lo siguiente:

- "Existen problemas en la definición de los organismos del Estado que deben participar del Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, respecto a los niveles de gobierno como de los poderes públicos que integrarían el mismo."

- "El proyecto no contempla articular alguno respecto de la composición y funciones de los Consejos Regionales y Provinciales de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, a pesar de que el proyecto los comprende como parte de la organización del Sistema Nacional, organismos que a nuestro entender deben jugar un rol relevante dentro del SINAPGECS por constituir un primer nivel de tratamiento y gestión de conflictos."

- "(...), recomendamos que el proyecto de Ley 2429/2017-CR regrese a etapa de redacción, a fin de incorporar los vacíos y problemas de redacción que han sido identificados en el presente informe."



12

3.13. Por lo antes expuesto, se formula observación al proyecto de Ley N° 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS), desde el punto de vista legal, por cuanto sus disposiciones constituyen una iniciativa de gasto público del Poder Legislativo, que contravendría lo dispuesto por la Constitución Política del Perú; y por otro lado, desde el punto de vista de orden público, ya que en el proyecto de ley citado no se definen claramente los organismos del Estado que participarán en el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, respecto a los niveles de gobierno, los poderes públicos que integrarían el mismo, ni la composición y funciones de los Consejos Regionales y Provinciales de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales.

IV. CONCLUSIONES

4.1. El proyecto de ley N° 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS) tiene implicancias en materia presupuestaria, lo cual constituye una iniciativa de gasto público propuesta por el Poder Legislativo, lo cual contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Desde el punto de vista de orden público, el proyecto de ley 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS), no define claramente los organismos del Estado que participarán en el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, respecto a los niveles de gobierno, los poderes públicos que integrarían el mismo, ni la composición y funciones de los Consejos Regionales y Provinciales de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales.



4.3. En tal sentido, se formula OBSERVACIÓN al proyecto de ley N° 2429/2017-CR, Ley que crea el Sistema Nacional de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPGECS), por lo que se remite el presente informe a la Alta Dirección para los fines pertinentes.

Atentamente,

ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio del Interior

(RTF/ua)