Proyecto de Ley N°.....5787/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo""

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
31 AGO. 2023
RECIBIDO
Fecha: ____ Hora: 1:20pm

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE BIENES ADMINISTRADOS POR PRONABI A FAVOR DE GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIÓN DE POBREZA

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario Cambio Democrático- Juntos por el Perú, a iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107°de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76°del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE BIENES ADMINISTRADOS POR PRONABI A FAVOR DE GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIÓN DE POBREZA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad establecer criterios de priorización para la asignación en uso temporal de bienes incautados y administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI, a favor de gobiernos locales en situación de pobreza, con la finalidad de fortalecer la lucha contra la violencia, prevención del delito y lucha contra la pobreza.

Artículo 2°. – Criterios de priorización

El Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, sin perjuicio de lo establecido en sus lineamientos, para la asignación en uso temporal los bienes incautados, solicitados por los gobiernos locales, deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

e) Municipalidades Distritales considerados en situación de pobreza, por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI.
f) Municipalidades Distritales ubicadas en zonas de frontera.
g) Municipalidades Distritales que no perciben ningún tipo de canon.
h) Municipalidades Distritales que perciben recursos de FONCOMUN no mayores a doce (12) UITs mensual.
i) Centros Poblados en situación de pobreza, conforme al Listado de Centros Poblados Focalizados emitido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. - La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDO. - El MIDIS y el INEI entregará anualmente al PRONABI, el listado de Centros Poblados Focalizados y el Mapa de Pobreza Monetaria, respectivamente.

TERCERO. - El Ministerio de Justicia, dentro del plazo de 30 días de entrada en vigencia la presente ley, adecuará el Decreto Supremo 001-2021-JUS en lo que corresponda, quedando derogada toda disposición legal que se oponga a la presente ley.

Lima, agosto 2023.

SIGRID BAZÁN NARRO
Directora Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

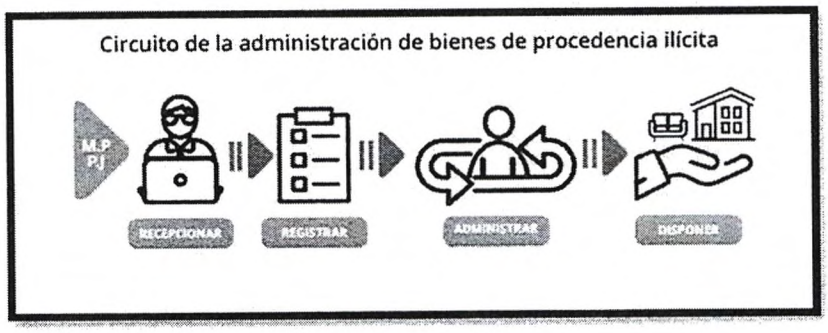
1.1. ANTECEDENTES

El Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya función principal es administrar y disponer los bienes incautados, decomisados por delitos en agravio del Estado, declarados en extinción de dominio, con el objeto de optimizarlos y otorgarles valor social, económico y financiero, para que contribuyan en la lucha contra el crimen organizado[1].

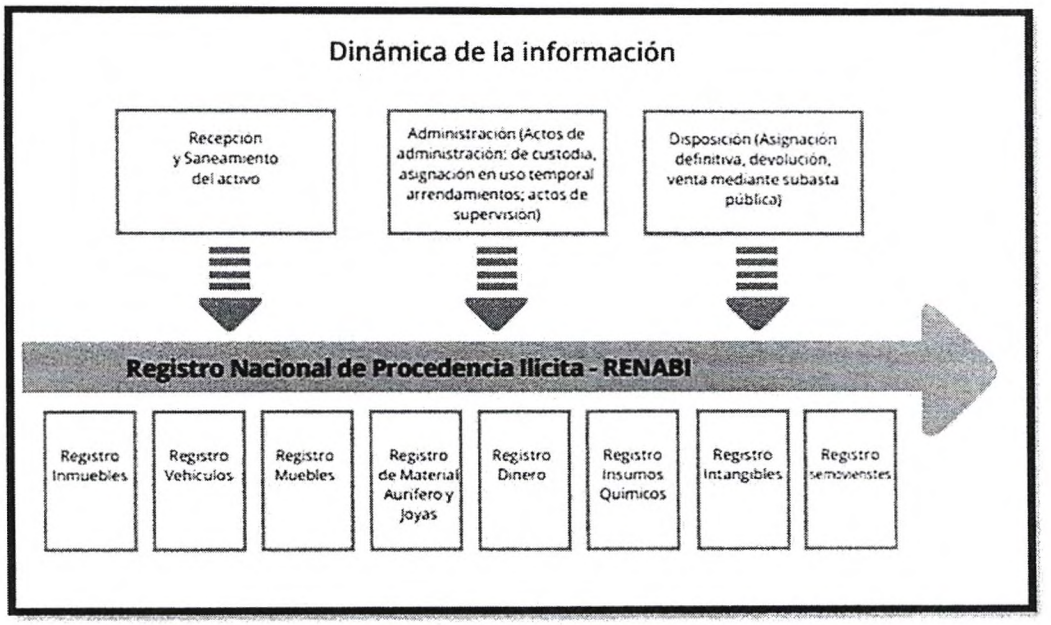
Tiene competencia a nivel nacional, para asignar en uso temporal los bienes inmuebles y muebles (vehículos incautados) a favor de entidades públicas y privados sin fines de lucro, que hayan garantizado previamente que asumirán el mantenimiento, buen estado y conservación de los bienes, teniendo, además la posibilidad de subastar dichos bienes de forma pública.

El PRONABI mantiene la relación de los bienes incautados, decomisados y declarados en extinción de dominio en un registro nacional, denominado RENABI - Registro Nacional de Bienes de Procedencia Ilícita, con la finalidad de transparentar la administración de los bienes señalados. Dicho registro al mes de junio del presente comprende 08 clasificaciones de los bienes a cargo del PRONABI, siendo estos los siguientes:

- Inmuebles
- Vehículos (terrestres, aéreos y acuáticos)
- Muebles (equipos menores y perecibles)
- Dinero (recursos financieros, dinero, acciones, títulos valores).
- Material aurífero y joyas.
- Insumo químico producto fiscalizado – IQPF.
- Intangibles.
- Semovientes



[1] https://www.gob.pe/pronabi



Fuente: PRONABI

Asimismo, el PRONABI emite los reportes correspondientes actualizadas a través un boletín informativo, de los activos incautados, decomisados y declarados en extinción de dominio y clasificados según su ubicación geográfica, situación actual, actos de administración ejercidos por PRONABI, valorización referencial, entre otros[2].Al respecto, conforme al boletín informativo del mes de junio de 2023, la información contenida en la misma es la siguiente:

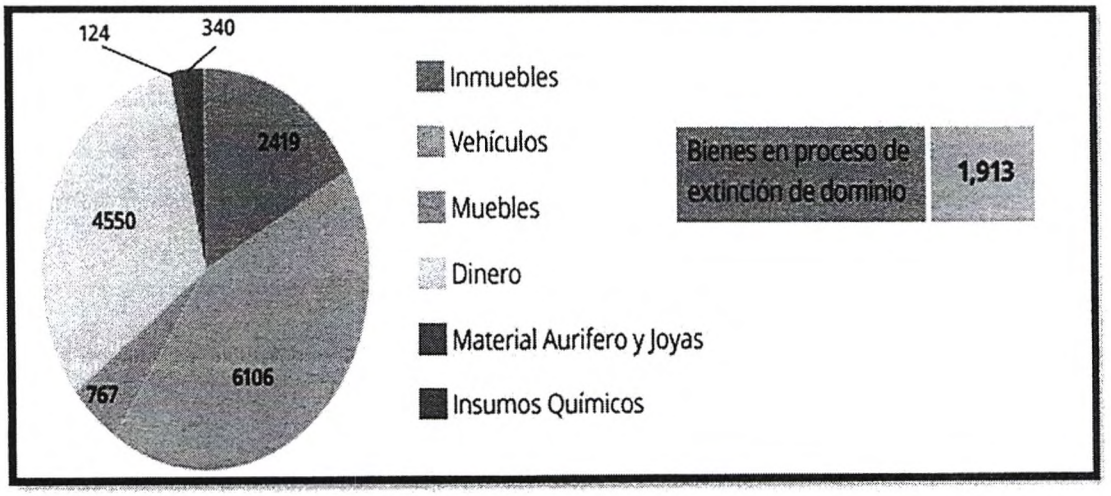
Tipo de registro	Número de registros		Total
	Activos[3]	Cerrados[4]	
Inmuebles	2,419 (85%)	426 (15%)	2,845
Vehículos	6,106 (86%)	1,024 (14%)	7,130
Muebles	767 (94%)	46 (6%)	813
Dinero – recursos financieros	4,550 (92%)	400 (8%)	4,950
Materia aurífero y joyas	124 (96%)	5 (4%)	129
Insumos químicos	340 (52%)	319 (48%)	659
Intangibles	0 (0%)	0 (0%)	0
Semovientes	0 (0%)	0 (0%)	0
Total	**14,306**	**2,220**	**16,526**

Fuente: Boletín informativo junio 2023 - PRONABI[34]

[2] https://www.gob.pe/institucion/pronabi/informes-publicaciones/4463555-boletin-informativo-junio-2023

[3] Data orientada a identificar bienes que se encuentran bajo la administración de PRONABI.
[4] Data orientada a identificar bienes que ya no se encuentran bajo la administración de PRONABI.

CIFRAS DE LOS ACTIVOS A CARGOS DE PRONABI



Fuente: Boletín informativo junio 2023 - PRONABI

ACTIVOS PROVENIENTES DE PROCESOS PENALES

Tipo de registro	Situación legal		Total
	Incautado[5]	Decomisado[6]	
Inmuebles	1,931 (90%)	216 (10%)	2,147
Vehículos	4,447 (93%)	312 (7%)	4,759
Muebles	685 (97%)	22 (3%)	707
Dinero - recursos financieros	3,337 (76%)	1,054 (24%)	4,391
Materia aurífero y joyas	42 (86%)	7 (14%)	49
Insumos químicos	340(100%)	0 (0%)	340
Intangibles	0 (0%)	0 (0%)	0
Semovientes	0 (0%)	0 (0%)	0
Total	**10,782**	**1,611**	**12,393**

Fuente: Boletín informativo junio 2023 – PRONABI

Respecto a los bienes Incautados descritos en el cuadro de Activos Provenientes de Procesos Penales, estos aún se encuentran en propiedad del investigado o procesado, cuya administración está a cargo de PRONABI.

Sobre los bienes señalados como Decomisados, estos están referidos a aquellos cuya autoridad judicial ya trasladó la propiedad a favor del Estado Peruano.

Con ello, se puede apreciar que, el PRONABI cuenta con bienes muebles e inmuebles que pueden ser transferidos en uso temporal a los distritos con más altos índices de vulnerabilidad en inseguridad, en salud, en educación, entre otros aspectos relevantes y, a ello se suma que, son distritos que no cuentan con recursos asignados como el FONCOMUN, por ejemplo.

Adicionalmente, dicho boletín hace referencia a la valorización de los bienes administrados por el PRONABI, con lo cual permite identificar los montos de la sumatoria de bienes incautados.

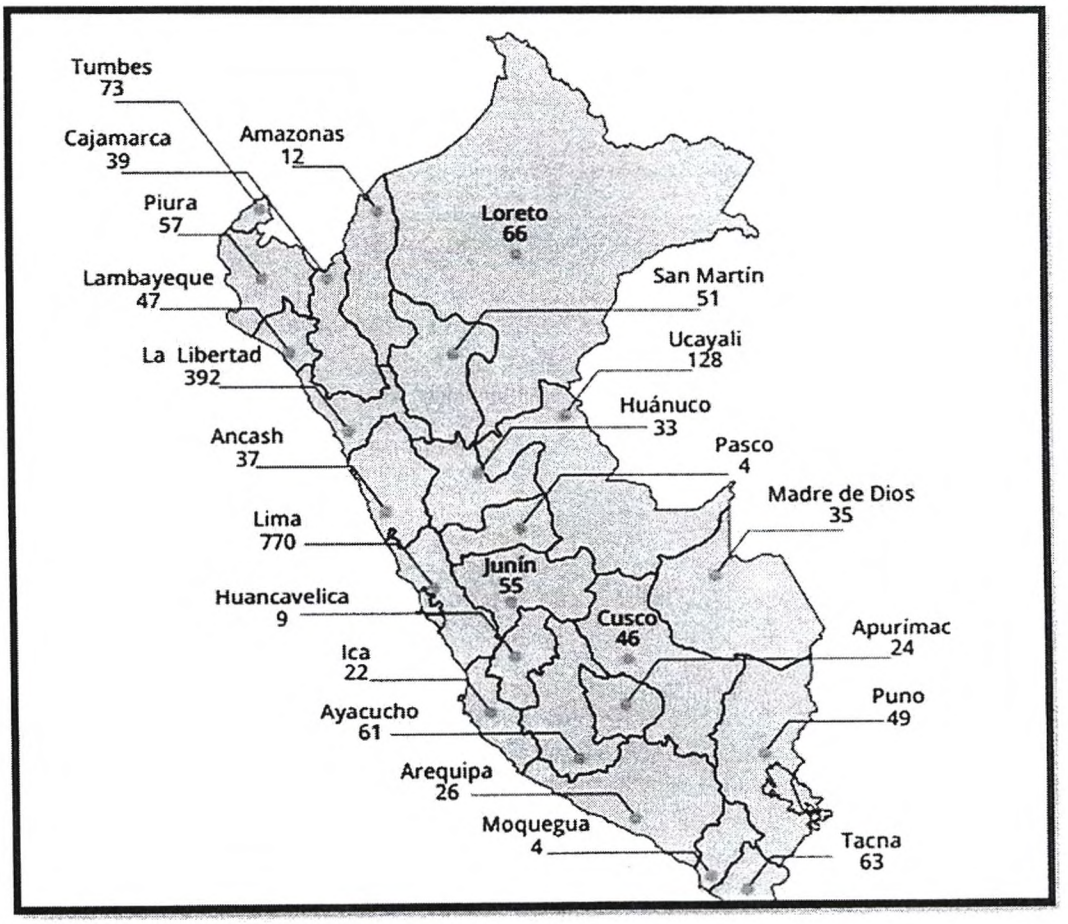
Tipo de registro	Valorización referencial S/.					Total
	Con medida cautelar			Con Sentencia definitiva		
	Incautado en proc. penal	Incautado en proc. extinción de dominio	Inhibición	Decomisado en proc. penal	Con Sentencia en extinción de dominio	
Inmuebles	S/.1,961,742,606.21	S/. 99,821,674.44	S/. 4,929,443.74	S/.233,338,984.55	S/.119,071,489.57	S/.2,418,904,198.51
Vehículos	S/. 142,011,422.75	S/. 79,555,370.52	S/. 1,302,767.71	S/. 9,666,242.38	S/. 18,367,693.21	S/. 250,903,496.57
Muebles	S/. 5,765,643.83	S/. 6,634,866.03	S/. 0.00	S/. 410,807.86	S/. 899,607.92	S/. 13,710,925.64
Insumos químicos	S/. 178,969.77	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 178,969.77
Total	**S/. 2,109,698,642.56**	**S/. 186,011,910.99**	**S/. 6,232,211.45**	**S/. 243,416,034.79**	**S/. 138,338,790.70**	**S/. 2,683,697,590.49**

Registro de Material aurífero y joyas	Valor referencial[8]					Total
	Con medida cautelar			Con Sentencia definitiva		
	Incautado en proc. penal	Incautado en proc. extinción de dominio	Inmovilizado	Decomisado en proc. penal	Con Sentencia en extinción de dominio	
Soles S/.	S/. 77,867,344.86	S/. 14,354,343.71	S/. 0.00	S/. 1,917,376.29	S/.29,355,460.35	S/. 123,494,525.21
Dólares $	$579,704.30	$42,942,605.52	$0.00	$0.00	$185,003.70	$43,707,313.52

Fuente: Boletín informativo junio 2023 – PRONABI

Dentro de los criterios de priorización contenidos en el Decreto Supremo 001-2021-JUS, se establece que para la asignación en uso temporal se considera la cercanía del bien administrado por el PRONABI y el solicitante, originando que ciertas zonas no cuenten con una cantidad equitativa a comparación de otros distritos, por ejemplo, Lima tiene 770 bienes disponibles a diferencia de Moquegua que solo cuenta con 4 para la toda la región.

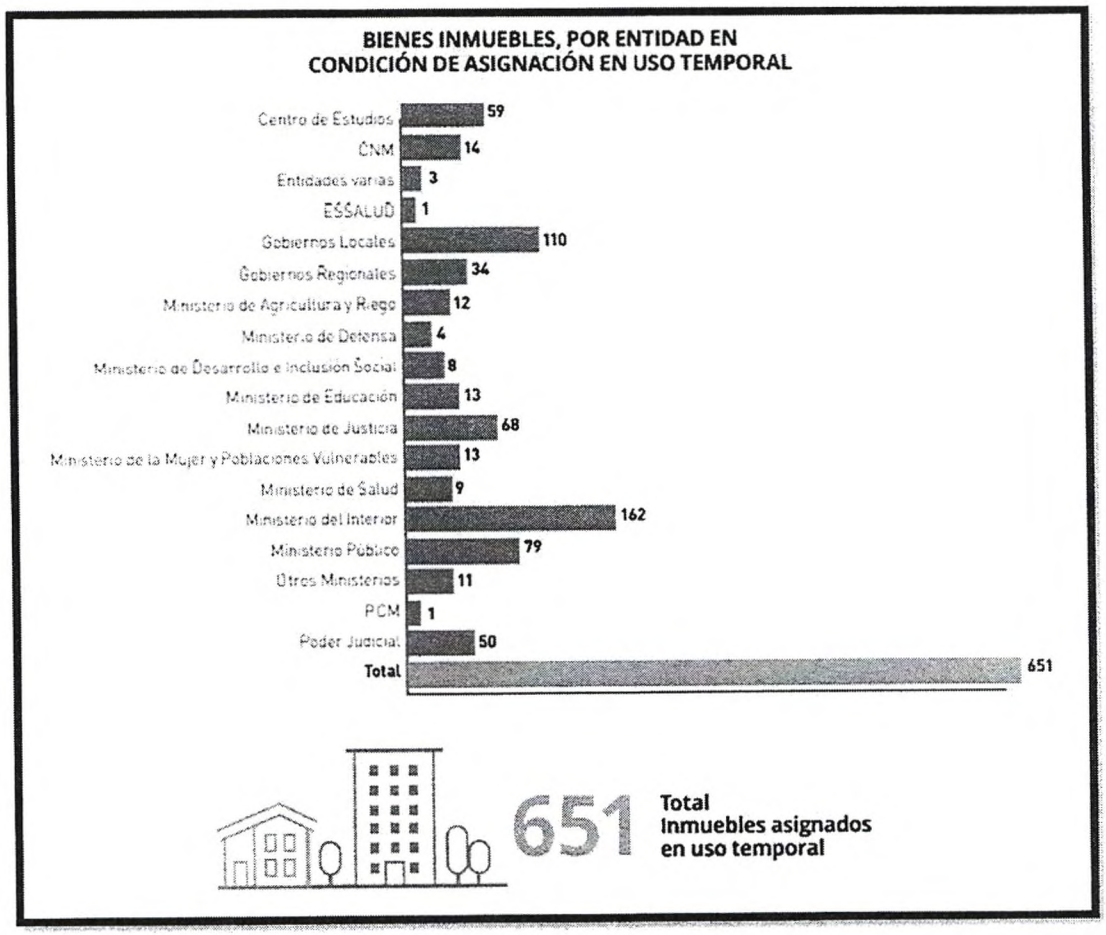
En el caso de la región Junín, está tiene contemplado la asignación de 55 bienes mubles e inmuebles, marcando una clara diferencia con otras regiones, que cuentan con cantidades ínfimas de bienes a disponer, debiendo para ello, considerar las necesidades de las zonas más vulnerables del país, sin embargo, ello no ocurre y, en su mayoría las solicitudes de los distritos con escasos recursos económicos no son atendidos.

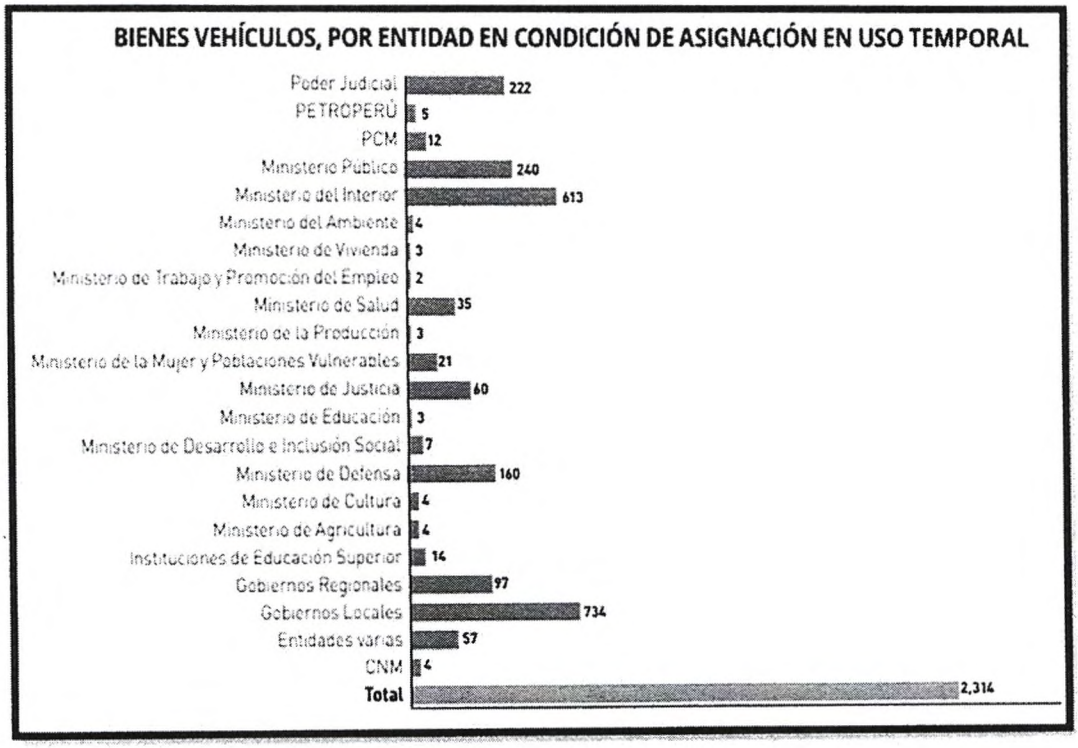


El PRONABI, conforme a la información estadística, ha asignado a junio de 2023 en uso temporal a diversas entidades, de los cuales la entidad con mayor asignación es el Ministerio del Interior, sin embargo, la inseguridad y criminalidad no ha sido superada sino más bien ha incrementado sus índices.

Asimismo, en segundo lugar, se encuentran los Gobiernos Locales, que si bien es cierto tienen una cantidad general de 110 bienes inmuebles, debemos considerar que en su mayoría son gobiernos locales que cuentan con recursos, no priorizándose aquellas jurisdicciones que no perciben los recursos necesarios para atender las necesidades primordiales que los aquejan, como la violencia hacia los niños y poblaciones vulnerables, para lo cual un inmueble podría ser usado como albergue.

Dicha situación, también se aprecia en la asignación de vehículos, los cuales han sido entregados en uso temporal a los Gobiernos Locales, pero nuevamente es asignado a distritos que no cuentan con recursos suficientes para adquirir dicho bienes que serían de gran utilidad para atender la inseguridad ciudadana, hasta incluso, serian de utilidad para trasladar a pacientes, pues muchas veces al no contar con una ambulancia, que seria lo ideal, no cuentan ni con un vehículo, incrementándose las tasas de mortalidad por falta de transporte.





A pesar de no tener bienes inmuebles y muebles suficientes para atender todas las solicitudes formuladas por diversas entidades, pero sobre todo por distritos de escasos recursos económicos, lo que ejecuta el PRONABI es la subasta de dichos bienes, cuyos ingresos de los mismos son dirigidos al tesoro público, no generando ninguna utilidad en el objeto por el cual fue creado dicho programa, que es coadyuvar a la lucha contra la violencia, la pobreza y la criminalidad.

Respecto a la subasta, cualquier persona natural o jurídica que desea adquirir pueda participar, pues las mismas son realizadas de 6 veces a más veces por año, generando preocupación pues estos bienes son subastados a precios que no pueden ser superiores debido a que se devalúan por el uso y el año de adquisición, en el caso de vehículos, debiendo evaluarse dicha posibilidad, pues entregar los mismos a jurisdicciones que lo requieren debido al incremento de la delincuencia, la violencia, a favor de mejorar servicios públicos, etc. podrían tener mejor utilidad que el de subastarlos.

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Con fecha 28 de enero de 2019, se presentó la iniciativa legislativa 3838/2018-CR, la cual fue decretado a la Comisión de Inclusión y Personas con Discapacidad y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
Dicha iniciativa legislativa estaba orientado a establecer criterios de priorización para la asignación de bienes del PRONABI a favor de municipios distritales de VRAEM, zonas fronterizas y centros poblados en situación de extrema pobreza.

Dicha comisión solicitó en su oportunidad opinión a diversas entidades, obteniendo respuesta del Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Las mencionadas entidades concluyeron que la propuesta legislativa es viable pues coadyuvaría a cubrir las necesidades de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, debiendo considerar como información institucional para determinar los distritos en situación de pobreza en el Mapa de Pobreza Digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI y en la información proveniente del SISFOH.

Adicionalmente, se precisa que la priorización propuesta no debe eximir a dichas localidades que serían beneficiadas, de cumplir con los requisitos establecidos por el PRONABI, para la asignación de uso temporal de bienes incautados.

SOBRE LA NECESIDAD DE INCORPORAR NUEVOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE BIENES INCAUTADOS O DECOMISADOS A CARGO DE PRONABI

El marco normativo del PRONABI ha originado que la asignación de bienes esté orientados preferentemente a entidades púbicas específicas, en aras de sumar a la lucha contra la delincuencia, sin embargo, ello no ha logrado su objetivo, siendo necesario evaluar dichos criterios de priorización y orientarlos a acciones más estratégicos como disponer los bienes a favor de los distritos más álgidos en índices de criminalidad y lucha contra la pobreza.

Asimismo, respecto a la subasta, el monto obtenido se destinará preferentemente a la lucha contra la corrupción y crimen organizado, pero la falta de transparencia no permite conocer a que acciones se destinan dichos montos, originando preocupación y una necesaria acción de fiscalización.

El decreto Supremo que aprueba los Lineamientos para la administración y disposición de bienes a cargo del Programa Nacional de Bienes Incautados 1373 – Decreto Legislativo sobre extinción de dominio y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 007-2019-JUS, establece en su articulado 26 los criterios para la asignación en uso temporal, en los cuales otorga priorización a determinadas entidades o sectores, sin embargo, las solicitudes efectuadas por distritos álgidos no son considerados para ser beneficiados, por lo que acuden a los despachos congresales para que, dentro del marco de sus competencias, coadyuven a ser considerados para su asignación.

Consideramos que asignar la mayoría de los bienes incautados o decomisados en favor de determinas entidades que trabajan en la lucha contra la criminalidad es acertada, sin embargo, no debe olvidarse que dichos bienes en esencia deben ser útiles para la sociedad en su conjunto, a través de sus representantes elegidos como los alcaldes para atender temas álgidos como son seguridad ciudadana, salud y educación, que debido a la falta de recursos, de no contar con canon o con FONCOMUN ínfimo, no les permiten ejecutar acciones como adquirir vehículos para ser usados como patrulleros o inmuebles para ser usados como postas o albergues.

ZONAS BENEFICIARIAS CON LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa propone que el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, sin perjuicio de lo establecido en sus lineamientos, respecto a las solicitudes de los gobiernos locales para la asignación en uso temporal de bienes incautados, deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

j) Municipalidades Distritales considerados en situación de pobreza, por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI.
k) Municipalidades Distritales ubicadas en zonas de frontera.
l) Municipalidades Distritales que no perciben ningún tipo de canon.
m) Municipalidades Distritales que perciben recursos de FONCOMUN no mayores a doce (12) UITs mensual.
n) Centros Poblados en situación de pobreza, conforme al Listado de Centros Poblados Focalizados emitido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

Para dicha propuesta, se establece los indicadores formulados por el INEI, debido a que esta entidad, usando como referencia los Censos Nacionales de Población y Vivienda, las Encuestas Continuas de Hogares y otras fuentes de datos, elabora el Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital, herramienta institucional que consideramos necesario sea utilizado para determinar que municipalidades distritales se encuentren en situación de pobreza.

Según, el Mapa de Pobreza Monetaria en 116 distritos se presenta una incidencia de pobreza monetaria mayor al 60%. Los distritos con incidencia de pobreza menor al 40% son 1 160. En el departamento de Cajamarca se encuentran 16 de los 20 distritos más pobres del Perú. En cuanto a los 20 distritos menos pobres del país, casi la mitad (9) se encuentran fuera de Lima metropolitana[5].

Dicho mapa es usado en diversos ámbitos, permitiendo facilitar la definición de prioridades para la asignación de recursos públicos, siendo útil para focalizar el gasto público en jurisdicciones que presentan una mayor incidencia de la pobreza. Asimismo, es un insumo y guía para priorizar a las personas vulnerable y, por último, Identifica las diferencias en las condiciones de los hogares y la población a nivel de áreas menores (provincias, distritos e infra distritos) donde una encuesta no tiene ese nivel de inferencia[6]

En cuanto a las municipalidades de zonas fronterizas, conforme a información recibida, al año 2017 tenemos 84 distritos en zonas de frontera (distribuidos en 9 departamentos y 29 provincias) que representan al 26% del territorio nacional (perímetro fronterizo de 7,073 km) y contienen al 4.5% de la población nacional[7].

La herramienta estadística que emite el INEI, permite identificar lo siguiente: De los 1 874 distritos, 713 distritos (38,1%) tienen una pobreza monetaria de 40% a más y afecta al 13,4% de la población total del país (4 millones 166 mil 641). De estos distritos, 203

[5] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf
[6] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf
[7]

(28,5%) tienen menos de 2 mil habitantes; 244 (34,2%) entre 2 mil y menos de 5 mil habitantes; 237 (33,2%) de 5 mil y menos de 20 mil; y 29 distritos (4,1%) de 20 mil y más habitantes.

En 719 (38,4%) distritos la pobreza monetaria se encuentra entre los rangos de 20% a menos de 40%, y afecta al 24,4% (7 millones 607 mil 537) de la población. En 442 (23,6%) distritos la pobreza monetaria es menor a 20% y agrupa al 62,3% (19 millones 463 mil 207) de la población del país.

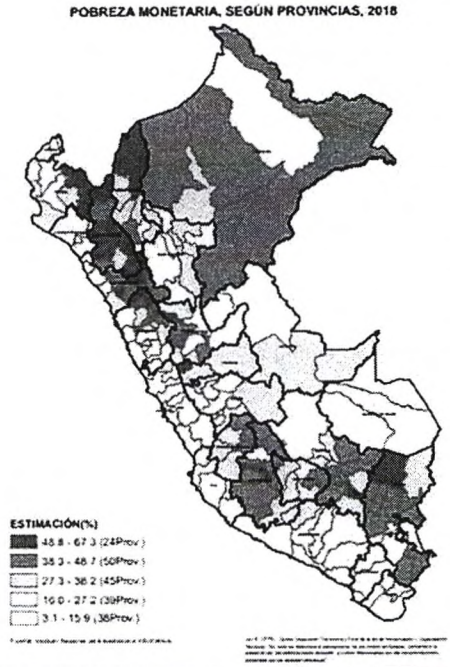
Cuadro N° 6
NÚMERO DE DISTRITOS, POBLACIÓN Y HOGARES, SEGÚN RANGO DE POBREZA MONETARIA TOTAL, 2018

Rango de pobreza monetaria total	Número de distritos		Población en los distritos		Hogares en los distritos	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Menos a 20%	442	23,6	19 463 207	62,3	5 077 373	61,5
De 20% a 39.9%	719	38,4	7 607 537	24,4	1 998 425	24,2
De 40% a 59.9%	597	31,9	3 424 520	11,0	979 451	11,9
De 60% y más	116	6,2	742 121	2,4	197 036	2,4
Total	**1 874**	**100,0**	**31 237 385**	**100,0**	**8 252 285**	**100,0**

Fuente: INEI - Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital, 2018.

Fuente: INEI

POBREZA MONETARIA, SEGÚN PROVINCIAS, 2018



Cuadro N° 7
VEINTE PROVINCIAS MAS POBRES, 2018

Nº	Departamento	Provincia	Grupo robusto
1	Cajamarca	San Pablo	01
2	Pasco	Daniel Alcides Carrión	02
3	Cajamarca	Chota	02
4	Cajamarca	Celendín	02
5	Cajamarca	Cutervo	02
6	Cajamarca	San Marcos	02
7	Amazonas	Condorcanqui	02
8	Piura	Ayabaca	02
9	Áncash	Pallasca	02
10	Cajamarca	Santa Cruz	03
11	Huánuco	Huacaybamba	03
12	Cajamarca	San Miguel	03
13	Ayacucho	Víctor Fajardo	03
14	La Libertad	Bolívar	03
15	Cajamarca	Cajabamba	03
16	Cajamarca	San Ignacio	03
17	Cajamarca	Hualgayoc	03
18	Áncash	Mariscal Luzuriaga	03
19	La Libertad	Julcán	03
20	Áncash	Sihuas	03

Fuente: INEI - Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital 2018

Fuente: INEI

Respecto a los centros poblados en situación de pobreza, los cuales, según sus características, se dividen en categorías, tales como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli, el censo 2017 identifica 94,922 centros poblados, estando la mayor cantidad de ellos en los departamentos de Puno, Cusco, Áncash, Ayacucho y Huancavelica.

Es por ello que, considerando la situación álgida necesaria de los distritos y centros poblados que no cuentan con recursos, la presente propuesta va a contribuir al proceso de cierre de brechas que no tienen un acceso a bienes muebles o inmuebles administrados por PRONABI, debido a la actual preferencia y asignación prioritaria de bienes incautados, de forma temporal, o incautados para uso definitivo, que origina una discriminación a los gobiernos locales y centros poblados, debido a que los requisitos exigen que para la asignación deben contar con presupuesto para su aval y mantenimiento, situación que dado a los escasos recursos económicos no puedan cumplir con ello.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no acarrea ningún gasto al erario nacional, pues no crea ningún tipo de fondo o presupuesto, sino más bien que establece un criterio de priorización al momento de asignar un bien incautado o decomisado, producto de actividades delictivas, para gobiernos locales que lo requieren o centros poblados en situación de pobreza.

El beneficio social es importante, pues va a coadyuvar a disminuir las brechas sociales en infraestructura que tienen los gobiernos locales para beneficio de la población, con la finalidad de combatir la lucha contra la inseguridad ciudadana (vehículos para serenazgo) o apoyar labores en salud (vehículos para ambulancias o postas médicas), entre otros.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa no se contrapone con ninguna norma de nuestro ordenamiento legal, por el contrario, incorpora un criterio adicional de prioridad y trato preferente al momento de calificar una solicitud de asignación en uso temporal o definitivo, de un bien mueble o inmueble administrado por PRONABI.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa está vinculada en la Política de Estado[8] 7, 10 y 11, relacionado a la reducción de la pobreza, promoción de la Igualdad de oportunidades sin discriminación y Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

[8] https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/listado_pe.pdf