Pre dictamen recaído en el proyecto de Ley 3838/2018-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece criterios de priorización en la asignación de bienes incautados y administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, para Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y Centros Poblados en situación de extrema pobreza.

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Período Anual de Sesiones 2020-2021

Señora presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el proyecto de Ley 3838/2018-CR, presentado por la congresista Modesto Figueroa Minaya, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone una Ley que establece criterios de priorización para la asignación de bienes incautados y administrados por el PRONABI, a favor de municipalidades distritales de zonas fronterizas, municipalidades distritales del VRAEM, y de centros poblados en situación de extrema pobreza.

I. Situación procesal

La iniciativa legislativa 3838/2018-CR (en adelante proyecto legislativo o P.L.), fue presentado el 28 de enero de 2019. Siendo decretada e ingresada el 30 de enero de 2019 a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como segunda comisión dictaminadora, siendo la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la principal dictaminadora.

II. Contenido del proyecto legislativo

2.1. El **proyecto legislativo 3803/2018-CR** presenta una fórmula legal que consta de tres (3) artículos, una (1) disposición complementaria final y una (1) disposición complementaria transitoria, con el siguiente texto:

> *"Artículo 1.-Objeto de la Ley*
>
> *El objeto de la presente ley es incorporar criterios de priorización en la asignación de bienes incautados y administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, para que sean destinados a las Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y Centros Poblados en situación de extrema pobreza, a fin de fortalecer el apoyo a las poblaciones en estado de vulnerabilidad, y que padecen las consecuencias del crimen organizado, terrorismo y narcotráfico en nuestro país.*
>
> *Articulo 2.- Criterios de priorización.*
>
> *El Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, incorpora como criterios de priorización para la asignación de bienes bajo su administración, a las Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y los Centros Poblados en situación de extrema pobreza conforme a la información que proporciona el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sin perjuicio de los criterios establecidos en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario; en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1230, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú; y en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto*

Legislativo N° 1214, Decreto Legislativo que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes

Artículo 3º. - Vigencia.

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Para los fines de la presente Iey, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social entrega al Programa Nacional de Bienes Incautados -PRONABI con periodicidad anual, el Listado de Centros Poblados Focalizados actualizado, con indicación del nombre, ubicación y clasificación temporal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reglamenta la presente Ley en el plazo de ciento veinte (120) días calendario, bajo responsabilidad".

Y contiene la siguiente fundamentación:

"El Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI es un órgano multisectorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargado de la recepción, registro, administración y disposición de los bienes incautados, decomisados y declarados en Pérdida de Dominio por la comisión de delitos en agravio del Estado. (…) El objeto de la presente propuesta se basa en un análisis sobre el rol que han venido desempeñando las Municipalidades (…) En nuestro país, los gobiernos locales se encuentran regulados en un sistema dual que comprende Municipalidades de nivel distrital y de nivel provincial con competencias compartidas y exclusivas (…) Por otro lado, la existencia de los Municipios de Centros Poblados, es una muestra de la imposibilidad de los gobiernos locales de atender adecuadamente a las localidades más alejadas de su jurisdicción, por lo que delegan funciones y servicios para que atiendan las demandas de la población de zonas rurales, alejadas de las capitales. (…) Nuestra propuesta legislativa consiste en incorporar nuevos criterios de priorización para la entrega de bienes muebles e inmuebles incautados y administrados por el PRONABI, a Municipalidades Distritales de Zonas Fronterizas, Municipalidades Distritales del VRAEM, y Centros Poblados en situación de extrema pobreza. (…) teniendo el PRONABI la custodia temporal y asignación a su cargo (…) están facultados para ampliar a los beneficiarios, sin desnaturalizar sus funciones, tal como lo plantea la presente propuesta; estas instituciones públicas deberán ser atendidas prioritariamente con el fin de redundar en el apoyo a las poblaciones más necesitadas y en estado de vulnerabilidad, víctimas del crimen organizado, el terrorismo y narcotráfico en nuestro país. (…) En este contexto, es donde el PRONABI como institución puede asumir un rol preponderante toda vez que entre sus funciones, se encuentra la de asignar en forma provisional bienes muebles e inmuebles, y considerando que debido a los escasos recursos que el gobierno central les asigna a las zonas con población vulnerable, no se logra cubrir la logística necesaria (vehículos, maquinarias etc.), que serviría para solucionar problemas de seguridad ciudadana y/o de apoyo a obras de infraestructura en ejecución, así como también en el desarrollo de las fronteras (vivas), y el VRAEM para la lucha contra el narcoterrorismo. (…) La realidad de los municipios fronterizos es que no cuentan con vehículos para satisfacer sus necesidades, por lo que resulta importante incorporarlos dentro de los criterios de priorización del PRONABI".

III. Marco normativo

3.1 Marco nacional

a) Constitución Política de 1993

Artículo 44°. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.
(…)
Artículo 198°. La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima. Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

b) **Decreto Legislativo 1104**, modifica la legislación sobre pérdida de dominio y crea la CONABI, como responsable de recibir, registrar, administrar y disponer de los bienes incautados, decomisados y declarados en pérdida de dominio por la comisión de los delitos (…), en agravio del Estado, con la finalidad de evitar la pérdida, deterioro, inoperatividad, sustracción o sustitución de dichos bienes.

c) **Decreto Supremo 102-2018-PCM**, Decreto Supremo que aprueba el Plan Multisectorial denominado “Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro Estrategia VRAEM 2021” y establece otras disposiciones

d) **Decreto Supremo 093-2012-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1104**, y regula los actos de administración y disposición de los bienes incautados, decomisados y declarados en pérdida de dominio, esto es: a) Asignación en uso temporal, b) Arrendamiento, c) Medidas de conservación, custodia, destrucción u otras modalidades que se establezcan por la CONABI.

e) **Decreto Legislativo 1214**, **Decreto Legislativo que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes**. En su Tercera Disposición Complementaria señaló lo siguiente:

“Tercera. - acciones a cargo de CONABI
La Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI) propiciará preferentemente la asignación en uso de vehículos incautados a favor de las entidades que colaboran en las actividades de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, priorizando a aquellas que ejecuten políticas públicas en materia de

orden interno y orden público, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1104.
CONABI podrá determinar la asignación definitiva de aquellos vehículos asignados en uso, cuya antigüedad sea mayor a 10 años de fabricación, considerando su estado físico, con la finalidad de facilitar la disposición al final de su vida útil, a que hace referencia el artículo 11 de la presente norma. El vehículo asignado de manera definitiva no podrá ser donado, transferido y/o reutilizado por otra entidad distinta a la beneficiaria de la asignación definitiva.
CONABI establecerá los procedimientos que resulten necesarios para la asignación definitiva de dichos vehículos.
La Superintendencia Nacional de Registros Públicos deberá inscribir el retiro definitivo, destrucción o siniestro total de los vehículos incautados del sistema nacional de tránsito terrestre (SNTT), bastando para ello la solicitud presentada por CONABI. la referida solicitud deberá ir acompañada de la resolución de secretaria ejecutiva que aprueba la disposición final de los vehículos y, además, adjuntará las respectivas placas únicas nacionales de rodaje cuando corresponda".

f) **Decreto Legislativo 1230. Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía nacional del Perú**
"CUARTA. - Modificación de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio
Incorporase un último párrafo a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio, en los términos siguientes:

Primera. - Prioridad para la incautación
(…)
Cuando se trate la incautación de vehículos, la asignación definitiva a que se refiere el artículo 16° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1104 aprobado por Decreto Supremo N° 093-2012-PCM, como primera prioridad, será en favor de la Policía Nacional del Perú".

g) **Decreto Supremo 061-2016-PCM.** Aprueba la fusión por absorción de la CONABI de la PCM en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos MINJUSDH

h) **Decreto Supremo N° 011-2017-JUS,** que crea el Programa Nacional de Bienes lncautados (PRONABI), en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el objeto de recibir, registrar, calificar, custodiar, asegurar, conservar, administrar, arrendar, asignar en uso temporal o definitiva, gestionar la disposición y venta en subasta pública, de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias generadas por la comisión de delitos en agravio del Estado a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1104. Asimismo, precisa que todas las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1104, que hacen referencia a CONABI, deberá entenderse al PRONABI.

i) **Resolución Ministerial N° 0148-2017-JUS**, de fecha 22 de junio del 2017, se aprobó el Manual de Operaciones del PRONABI, estableciendo las funciones del Consejo Directivo y la Coordinación Ejecutiva del PRONABI.

j) **Decreto Legislativo 1325.** Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del sistema nacional penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario (2da. Disposición Complementaria Final).

k) **Decreto Legislativo 1373 sobre extinción de dominio**. Tiene como finalidad garantizar la licitud de los derechos reales que recaen sobre los bienes patrimoniales, evitando el ingreso al comercio en el territorio nacional o extrayendo de éste los bienes que provengan de actividades ilícitas o estén destinados a ellas. Derogó el Decreto Legislativo 1104 una vez que entre en vigencia el reglamento del referido Decreto Legislativo 1373.

l) **Decreto Supremo 007-2019-JUS**, Aprueba el reglamento del Decreto Legislativo Nº 1373.

m) **Resolución 021-2015-PCM/CONABI-P**, Aprueba el documento de Gestión: Protocolos para la Recepción, Administración y Disposición de Bienes Incautados, Decomisados y/o Declarados en Pérdida de Dominio

n) **Resolución 011-2016-PCM/CONABI-P**, Aprueba el Protocolo para la Transferencia de IQPF.

IV. Análisis del proyecto legislativo

4.1 Antecedentes legislativos

De la revisión de los registros de iniciativas legislativas en el portal web del Congreso de la República (www.congreso.gob.pe), desde el periodo parlamentario 2006 a la fecha, no hay iniciativas legislativas similares o iguales, en objetivos o fórmula legal, a la propuesta legislativa bajo estudio.

4.2. Opiniones solicitadas

Se solicitaron las siguientes opiniones:

a) **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**. Se le solicitó opinión mediante Oficio 327-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

b) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** Se le solicitó opinión mediante Oficio 328-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

c) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**. Se le solicitó opinión mediante Oficio 329-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

d) **Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).** Se le solicitó opinión mediante Oficio 330-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

e) **Ministerio de Economía y Finanzas**. Se le solicitó opinión mediante Oficio 331-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

f) **Defensoría del Pueblo**. Se le solicitó opinión mediante Oficio 332-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

g) **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.** Se solicitó opinión mediante Oficio 333-2018-2019/CISPD-CR del 31 de enero de 2019.

4.3. Opiniones recibidas

Se recibieron las siguientes opiniones:

a) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** Se le solicitó opinión mediante Oficio 328-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

Dicho sector respondió mediante Oficio 221-2019-MIDIS/DM, del 16 de abril de 2019, en los que adjunta su opinión elaborada por el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social mediante Informe Nº 00051-2019-MIDIS-VMPES/DGFO, de la Dirección General de Focalización, que concluye con **OPINIÓN FAVORABLE** sobre la viabilidad de la iniciativa legislativa pues *"coadyuvaría a cubrir las necesidades de la población que vive en las zonas fronterizas, distritos del VRAEM y Centros Poblados de extrema pobreza, sin que ello genere un costo adicional al Estado (…) recomendando entre otras consideraciones, el uso combinado de la información sobre Centros Poblados en extrema pobreza con el Mapa de Pobreza Digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la información proveniente del Padrón General de Hogares (PGH)"*.

b) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**. Se le solicitó opinión mediante Oficio 329-2018-2019-CISPD/CR del 31 de enero de 2019.

Dicho sector respondió mediante Oficio 599-2019-MIMP/SG, del 26 de febrero de 2019, adjuntando el Informe 010-2019-MIMP/DGPDV-DP-LSO, elaborado por la Dirección de Población, en el que emiten **OPINIÓN FAVORABLE** sobre el proyecto pues *"brindaría la prioridad de la entrega de bienes muebles e inmuebles a la población objetivo, con el fin de redundar en el apoyo a las poblaciones más necesitadas y en estado de vulnerabilidad, víctimas del crimen organizado, el terrorismo y narcotráfico en nuestro país (…) Sin embargo, la priorización referida no debe eximir del cumplimiento, por parte de la entidad solicitante, de los requisitos previstos para la asignación de los bienes*".

c) **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.** Se solicitó opinión mediante Oficio 333-2018-2019/CISPD-CR del 31 de enero de 2019.

Dicha institución corporativa respondió mediante Oficio 193-2019-ANGR/P, de fecha 3 de abril de 2019, en la que emiten **OPINIÓN FAVORABLE** sobre la iniciativa, en tanto "…. *las municipalidades distritales fronterizas, los municipios distritales del VRAEM y las municipalidades de centro poblado, requieren implementar políticas públicas que combatan la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y lavado de activos, la violencia física y trata de personas, entre otros, la dotación de bienes y equipamiento resulta indispensable para fortalecer sus capacidades de respuesta, en beneficio de sus comunidades. Es por esta razón que la iniciativa legislativa propuesta resulta viable más aún cuando existe un avance modesto, en favor de municipios y comunidades, según la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1325, que dispone: "El INPE establece mecanismos de apoyo y coordinación con la citada entidad o la autoridad competente, a efectos de que se transfieran bienes muebles e inmuebles a los gobiernos locales o centros poblados menores, para desarrollar mecanismos de apoyo a las comunidades aledañas a los establecimientos penitenciarios."*

4.4. Opiniones ciudadanas

Visto el registro de opiniones ciudadanas[1], del proyecto legislativo bajo estudio, no encontramos opiniones ciudadanas sobre dicha iniciativa.

V. Análisis técnico-legal

5.1. Función de PRONABI. Incautación y decomiso de bienes.

Conforme al Decreto Supremo 011-2017-JUS, se crea el Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI como organismo adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho programa (que absorbe al CONABI), tiene por objeto "*recibir, registrar, calificar, custodiar, asegurar, conservar, administrar, arrendar, asignar en uso temporal o definitiva, gestionar la disposición y venta en subasta pública, de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias generadas por la comisión de delitos en agravio del Estado"* (art. 2, D.S. 011-2017-JUS).

Específicamente tiene como función *"a) … asignar en uso (…) y efectuar todo acto de disposición legalmente permitido de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias de delitos cometidos en agravio del Estado (…) e) Disponer, de manera provisoria o definitiva, de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito incautados o decomisados, así como (…) administrar los mismos (…) f) Dictar las medidas que deberán cumplir las entidades del sector público para el correcto mantenimiento, conservación y custodia de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias de delitos cometidos en agravio del Estado. j) Suscribir los convenios de administración de objetos,*

[1] Ver registro en el siguiente enlace: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Foro_pvp.nsf/RepOpiweb04?OpenForm&Db=977C2B636CDDFC95052583900077A8B1&View=yyyy&Col=zzzzz

instrumentos, efectos y ganancias de delitos cometidos en agravio del Estado, con entidades públicas y privadas". (art. 4, D.S. 011-2017-JUS).

Como señala la página web[2] del Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI tiene como misión administrar y disponer de los activos **incautados, decomisados y/o declarados en pérdida de dominio[3]** por la comisión de delitos en agravio del Estado, optimizando el uso de estos recursos y otorgándoles valor económico o financiero en apoyo a las entidades que participan en la lucha contra la criminalidad organizada.

Cabe señalar que los bienes incautados y decomisados tienen distinta naturaleza en su tratamiento procesal penal. Así, la incautación se dicta de manera provisional y recae sobre bienes que tendrían vinculación con el delito, y el decomiso se dispone en la sentencia de fondo y conlleva a la privación definitiva de los bienes vinculados con el delito. *"Por lo general en un proceso para que se pueda solicitar el decomiso de los bienes, previamente el fiscal solicita al juez que este dicte la incautación de estos bienes".*[4]

Dentro de la parte administrativa hablar de decomiso es, por ejemplo, los decomisos que realizan las aduanas en los controles del país, pero en el proceso penal la definición es diferente, entendiéndose que la incautación es un procedimiento donde se afecta temporalmente la posesión de un bien afectando directamente al derecho de propiedad de una persona y el decomiso es normalmente la pérdida definitiva de ese derecho.[5]

Esta diferencia procesal fue definida en el artículo 32 del Decreto Legislativo 1373, sobre extinción de dominio, al señalar que *"La sentencia que declara fundada la demanda (…) Debe declarar la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, así como la nulidad de todo acto recaído sobre el bien objeto del proceso o el* ***decomiso de los bienes previamente incautados*** *a favor del Estado".*

Estando a esta diferenciación, es que el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) asigna en uso temporal o definitivo los bienes muebles o inmuebles incautados a las distintas entidades públicas, que se presumen o son declarados como producto de hechos delictivos por el Poder Judicial.

5.2. Estado actual en la preferencia o prioridad de asignación de bienes incautados o decomisados a cargo de PRONABI

Vistos los antecedentes legales y marco normativo podemos apreciar que, en la disposición de bienes incautados o decomisados, producto de actividades ilícitas,

---

[2] Página web: https://pronabi.minjus.gob.pe/quienes-somos/

[3] La figura de la "Extinción de dominio" es definida por el numeral 3.10 del Artículo III del Decreto Legislativo 1373 (Definiciones) como la consecuencia jurídico-patrimonial que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes que constituyen objeto, instrumento o efectos o ganancias de actividades ilícitas, mediante sentencia emitida respetando el debido proceso, sin indemnización ni contraprestación alguna a favor del requerido o terceros.

[4] Recuperado en: https://laley.pe/art/5551/richard-concepcion-carhuancho-explica-las-diferencias-entre-incautacion-decomiso-y-embargo

[5] Recuperado en: https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4752_la_incautacion_y_el_decomiso.2.pdf

nuestra legislación otorgó preferencia a determinadas entidades públicas o actividades realizadas por determinadas entidades públicas en la asignación de dichos bienes o sobre el monto económico producto de la subasta de los mismos.

Como normas que legislan dichas prioridades o preferencias podemos mencionar al numeral 6.6 de la sexta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1104 (Facultades de CONABI[6] para subasta y liquidación de objetos, instrumentos, efectos y ganancias generadas por la comisión de delitos en agravio del Estado) de abril de 2012, que disponía la determinación de la distribución del producto de la subasta pública del bien decomisado *"el cual se usará preferentemente para la lucha contra la minería ilegal, la corrupción y el crimen organizado"*.

En igual sentido, la modificación del artículo 223 del Código Procesal Penal, hecha mediante la única disposición complementaria modificatoria del referido Decreto Legislativo 1104, disponía:

> "*Cuando se trate de objetos, instrumentos, efectos o ganancias de los delitos cuya titularidad haya sido declarada a favor del Estado mediante un proceso de pérdida de dominio y en los casos de incautación o decomiso de bienes, efectos o ganancias establecidos en las normas ordinarias por la comisión de delitos en agravio del Estado, la Comisión Nacional de Bienes Incautados - CONABI procederá a la subasta, en la forma y procedimiento establecido por la normatividad de la materia. El producto de esta subasta pública se destinará preferentemente a la lucha contra la minería ilegal, la corrupción y el crimen organizado, conforme al Reglamento de la materia".*

El Reglamento del Decreto Legislativo 1104, aprobado por Decreto Supremo 093-2012-PCM, amplió en sus artículos 17 y 24, el criterio de las prioridades y preferencias en la asignación de bienes incautados o decomisados y distribución del producto de la subasta pública de los mismos.

Así, en el caso de bienes fungibles, perecibles o que por su naturaleza o características puedan perderse o deteriorase la CONABI priorizará la asignación a programas sociales del Estado o a instituciones privadas sin fines de lucro (art. 17, Decreto Supremo 093-2012-PCM).

En cuanto a la distribución del producto de la subasta de bienes sobre los que hay perdida de dominio parcial o total *"será destinado, en primer lugar, a atender los gastos administrativos y operativos en los que haya incurrido la CONABI en la administración, custodia y subasta de los bienes. El remanente será distribuido por la CONABI entre las entidades cuyas actividades estén preferentemente vinculadas con la lucha contra la minería ilegal, la corrupción y el crimen organizado, previo requerimiento sustentado de las correspondientes entidades (…) Los recursos a los que se hace referencia (…) se incorporan en los pliegos correspondientes en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. En caso la sentencia culmine con un pronunciamiento favorable al procesado, el producto de la subasta deberá ser entregado a éste,*

[6] Cabe recordar que la Comisión Nacional de Bienes Incautados - CONABI, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, fue la entidad predecesora sobre la cual se constituyó el actual Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

conjuntamente con los intereses generados desde su ingreso a la cuenta respectiva". (art. 24, Decreto Supremo 093-2012-PCM).

En setiembre de 2015, el Decreto Legislativo 1214, que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes, dispuso en su tercera disposición complementaria transitoria otro criterio adicional de preferencia y beneficiarios en la asignación de bienes muebles incautados o decomisados (vehículos automotores) señalando que CONABI *"propiciará preferentemente la asignación en uso de vehículos incautados a favor de las entidades que colaboran en las actividades de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, priorizando a aquellas que ejecuten políticas públicas en materia de orden interno y orden público".*

En ese mismo mes de 2015, el Decreto Legislativo 1230, que modifica el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía nacional del Perú, dispuso en su cuarta disposición complementaria modificatoria, el siguiente criterio en la asignación definitiva de vehículos incautados, esta vez directamente, en favor de la Policía Nacional del Perú, como primera prioridad:

> *"Primera. - Prioridad para la incautación*
>
> *(…)*
>
> *Cuando se trate la incautación de vehículos, la asignación definitiva a que se refiere el artículo 16° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1104 aprobado por Decreto Supremo N° 093-2012-PCM, como primera prioridad, será en favor de la Policía Nacional del Perú".*

En enero de 2017, mediante la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1325, que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) se añade otro criterio y beneficiados con la asignación de bienes incautados, esta vez en favor del INPE, y de forma vinculada y complementaria también a los GOBIERNOS LOCALES O CENTROS POBLADOS MENORES aledaños a establecimientos penitenciarios:

> *"SEGUNDA. - Prioridad en asignación de bienes incautados*
>
> *El organismo encargado de la custodia de bienes incautados por comisión de delitos en agravio del Estado, propicia la asignación en uso de bienes muebles e inmuebles incautados a favor del INPE. Este organismo establece los procedimientos que resulten necesarios para la asignación definitiva de dichos bienes muebles e inmuebles.*
>
> *El INPE establece mecanismos de coordinación con dicho organismo para la asignación de los bienes incautados, con fines de utilización en los establecimientos penitenciarios y de medio libre de manera preferente.*
>
> *El INPE establece mecanismos de apoyo y coordinación con la citada entidad o la autoridad competente, a efectos de que se transfieran bienes muebles e inmuebles a los gobiernos locales o centros poblados menores, para desarrollar mecanismos de apoyo a las comunidades aledañas a los establecimientos penitenciarios".*

En mayo de 2017, con la creación del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) mediante Decreto Supremo N° 011-2017-JUS, sobre la base del CONABI, se mantuvieron las prioridades y adjudicaciones preferentes señaladas en los párrafos precedentes, ello en aplicación de la primera disposición complementaria final del referido decreto supremo 011-2017-JUS.[7]

En agosto de 2018, mediante Decreto Legislativo 1373 sobre extinción de dominio, se deroga el Decreto legislativo 1104 y se establece que los bienes (como efecto de una sentencia de extinción de dominio) pasen a la administración del PRONABI.

El Reglamento del Decreto Legislativo 1373, aprobado por Decreto Supremo 007-2019-JUS, reguló las medidas cautelares como medidas accesorias para asegurar que los bienes incautados o decomisados puedan ser administrados y dispuestos por el PRONABI mediante mecanismos como la subasta anticipada, asignación de uso temporal, entre otras.

Considerando el vigente marco normativo expuesto, la comisión aprecia que la adjudicación en uso temporal o disposición definitiva de bienes muebles o inmuebles incautados o decomisados, que son administrados por PRONABI, tiene determinados rangos de prioridad y preferentemente, para su uso en actividades "*para la lucha contra la minería ilegal, la corrupción y el crimen organizado"*, incluso cuando el bien mueble o inmueble sea subastado, el saldo o remanente resultante, luego de atender los gastos administrativos previos, se destinará para solventar las referidas actividades "*previo requerimiento sustentado de las correspondientes entidades".* En lo que respecta a vehículos automotores, la preferencia en la asignación de dichos bienes se amplió para aquellas entidades públicas *"que ejecuten políticas públicas en materia de orden interno y orden público".* Mediante el Decreto Legislativo 1230, se estableció que la Policía Nacional del Perú tendrá la *"primera prioridad"* en la asignación definitiva de vehículos incautados.

Otra institución directa y expresamente beneficiaria, mediante Decreto Legislativo 1325, es el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) que tiene también la *"prioridad en la asignación de bienes incautados"*, sean muebles o inmuebles, donde también tienen participación en la transferencia los gobiernos locales o centros poblados menores, pero dependen de la gestión previa del INPE, y este apoyo solo se circunscribe a los municipios aledaños a establecimientos penitenciarios.

Estando a esta realidad, y contrastando los objetivos del proyecto legislativo bajo estudio, resulta evidente que toda entidad pública, gobierno regional o local en sus distintos niveles (centros poblados) pueden solicitar a PRONABI la asignación de bienes decomisados o incautados, pero existen criterios de priorización que van a favorecer a

[7] Decreto Supremo N° 011-2017-JUS
Primera. - Aplicación normativa
Todas las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo Nº 1104 – Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio, y en cualquier otra norma legal que hacen referencia a la Comisión Nacional de Bienes Incautados - CONABI, debe entenderse al Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI, en lo que sea aplicable y no contradiga el presente Decreto Supremo.

determinadas entidades o sectores cuya labor está relacionada directamente a la persecución del delito, su investigación y juzgamiento.

Como señala PRONABI, en sus criterios de evaluación de las solicitudes, realiza la siguiente evaluación:

> *"(….)*
>
> ***3. Los criterios que se considerarán para evaluar la asignación serán los siguientes**:*
>
> *(…)*
>
> *c. Si existen solicitudes por parte de otras instituciones por el mismo tipo de bien en la zona donde se solicita la asignación, en dicho caso se dará prioridad a aquellas entidades involucradas en la lucha contra la criminalidad organizada:* ***Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú y Consejo de Defensa Jurídica del Estado***
>
> *(…)*
>
> ***4. En el caso de presentación de solicitudes simultáneas sobre un mismo bien o activo, la evaluación de las solicitudes tendrá como criterio de priorización lo siguiente:***
>
> *a. Se priorizan a aquellas entidades que no hayan sido beneficiadas con asignaciones en uso temporal y a las que colaboran contra el crimen organizado, como son el* ***Ministerio Publico, Poder Judicial, Ministerio del Interior, Procuradurías Publicas****, entre otros.*
>
> ***b.*** *De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1325 se prioriza la asignación en uso de bienes muebles e inmuebles incautados a favor del* ***Instituto Nacional Penitenciario, así como de los Gobiernos Locales o Centros Poblados Menores, que desarrollen mecanismos de apoyo a las comunidades aledañas a los establecimientos penitenciarios.***
>
> ***c.*** *En el caso de vehículos se prioriza de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1214 (Tercera Disposición Complementaria Transitorio) que establece que se propiciará preferentemente la asignación en uso de vehículos incautados a favor de las entidades que colaboran en las* ***actividades de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y crimen organizado*** *y Decreto Legislativo 1230 (Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria) que dispone que se dará prioridad en la asignación a la* ***Policía Nacional del Perú.***
>
> *NOTA: Cabe indicar que la priorización referida no exime del cumplimiento por parte de la entidad solicitante, de los requisitos de asignación previstos".*[8]

Dada esta evaluación, la comisión considera que asignar casi todos los bienes incautados o decomisados en favor de determinadas instituciones a fin de ser destinadas para la persecución del delito nos parece acertada PERO no debe olvidarse que dichos bienes producto de delitos, en esencia, deben servir a la sociedad en su

[8] Recuperado en: https://pronabi.minjus.gob.pe/asignacion-en-uso-temporal-de-bienes-incautados/

conjunto directamente y a través de sus representantes elegidos como son las municipalidades, específicamente, en temas de seguridad ciudadana, salud y educación, áreas en las que los gobiernos locales han asumidos competencias exclusivas y compartidas conforme lo señalado en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

5.3. Zonas beneficiarias con la propuesta legislativa

El proyecto legislativo bajo estudio propone que esta priorización, en la evaluación que realiza PRONABI, se extienda a:

(i) Municipalidades Distritales de zonas fronterizas

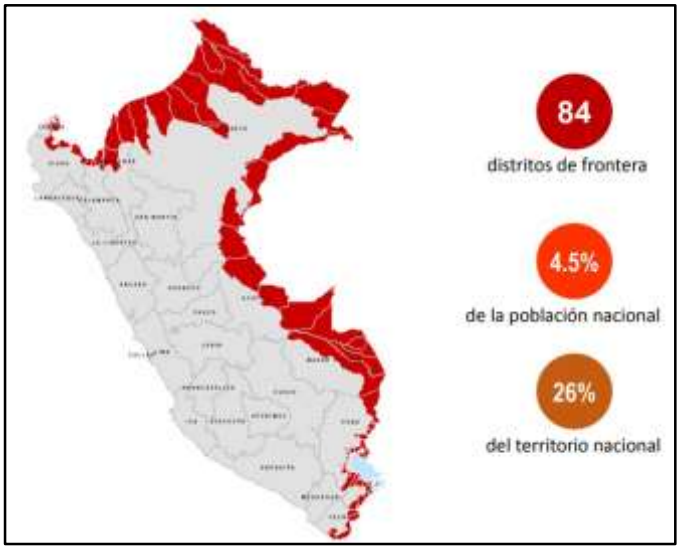
(ii) Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM

(iii) Centros Poblados en situación de extrema pobreza.

5.3.1. Municipalidades Distritales 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.[9]

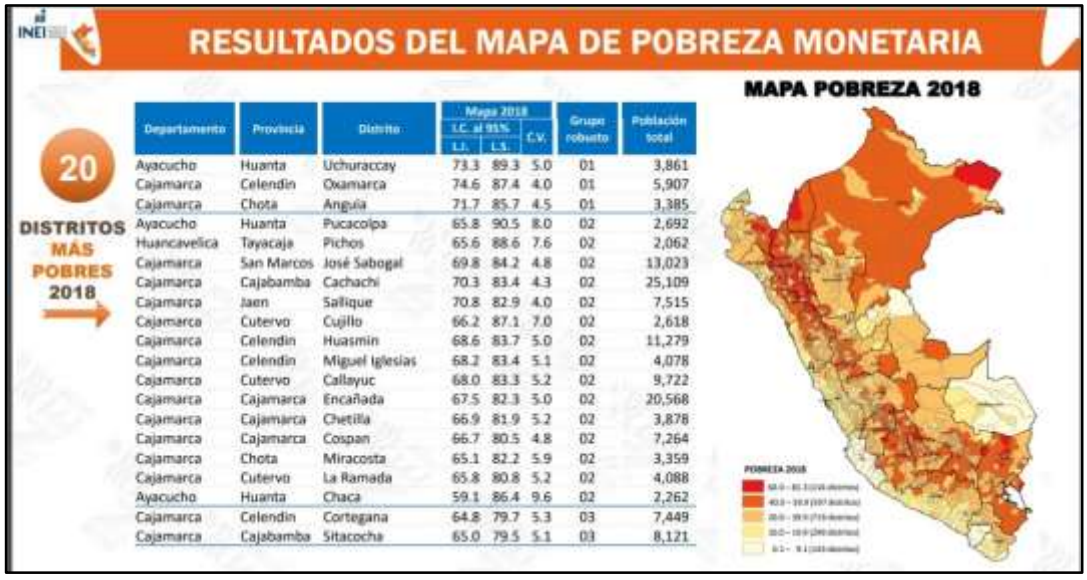
Esto lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:



[9]Recuperado en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt_desarrollo_de_fronteras_-_congreso_v3_(27nov17).pdf

Al respecto, de la información recolectada, cabe señalar que la realidad socioeconómica de los distritos de frontera no es homogénea, así en la Amazonía hay distritos de grandes extensiones, pero baja densidad poblacional, mientras que en la zona norte del país los distritos son pequeños y se ubican en la principalmente en la zona costera y andina y tienen alta densidad poblacional, mientras que en la zona sur distritos de poca extensión presentan también baja densidad poblacional.

Lo mismo se aplica en sus niveles socioeconómicos pues no todos los distritos de frontera comparten el mismo nivel de carencias en infraestructura o pobreza, esto lo podemos apreciar en el siguiente cuadro, de la ubicación de los distritos más pobres al 2018 y donde también se aprecia que distritos de zona de frontera están presentes. [10]



RESULTADOS DEL MAPA DE POBREZA MONETARIA

20 DISTRITOS MÁS POBRES 2018

Departamento	Provincia	Distrito	Mapa 2018 I.C. al 95% L.I.	L.S.	C.V.	Grupo robusto	Población total
Ayacucho	Huanta	Uchuraccay	73.3	89.3	5.0	01	3,861
Cajamarca	Celendin	Oxamarca	74.6	87.4	4.0	01	5,907
Cajamarca	Chota	Anguia	71.7	85.7	4.5	01	3,385
Ayacucho	Huanta	Pucacolpa	65.8	90.5	8.0	02	2,692
Huancavelica	Tayacaja	Pichos	65.6	88.6	7.6	02	2,062
Cajamarca	San Marcos	José Sabogal	69.8	84.2	4.8	02	13,023
Cajamarca	Cajabamba	Cachachi	70.3	83.4	4.3	02	25,109
Cajamarca	Jaen	Sallique	70.8	82.9	4.0	02	7,515
Cajamarca	Cutervo	Cujillo	66.2	87.1	7.0	02	2,618
Cajamarca	Celendin	Huasmin	68.6	83.7	5.0	02	11,279
Cajamarca	Celendin	Miguel Iglesias	68.2	83.4	5.1	02	4,078
Cajamarca	Cutervo	Callayuc	68.0	83.3	5.2	02	9,722
Cajamarca	Cajamarca	Encañada	67.5	82.3	5.0	02	20,568
Cajamarca	Cajamarca	Chetilla	66.9	81.9	5.2	02	3,878
Cajamarca	Cajamarca	Cospan	66.7	80.5	4.8	02	7,264
Cajamarca	Chota	Miracosta	65.1	82.2	5.9	02	3,359
Cajamarca	Cutervo	La Ramada	65.8	80.8	5.2	02	4,088
Ayacucho	Huanta	Chaca	59.1	86.4	9.6	02	2,262
Cajamarca	Celendin	Cortegana	64.8	79.7	5.3	03	7,449
Cajamarca	Cajabamba	Sitacocha	65.0	79.5	5.1	03	8,121

Lo que sí es un denominador común, es la existencia de ausencia institucional del Estado, exiguos presupuestos asignados a los gobiernos locales, déficits de infraestructura y elevadas tasas de desnutrición y anemia y otras singularidades por las que los funcionarios públicos en dichas zonas exijan un trato diferenciado, como bien lo señaló el embajador Juan Del Campo Rodríguez, Director de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores[11].

[10] Recuperado en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/mapa-de-pobreza-25022020_ponencia.pdf

[11] Exposición ante el Congreso de la República. Recuperado en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt_desarrollo_de_fronteras_-_congreso_v3_(27nov17).pdf

5.3.2. Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM

Ahora, en lo que respecta al VRAEM, tenemos las siguientes cifras, hasta el 2012, el ámbito geográfico del VRAE estaba constituido por 32 distritos de 5 provincias distribuidas en 4 regiones (Ayacucho, Cusco, Junín y Huancavelica). Teniendo en cuenta los bajos indicadores sociales y económicos (desnutrición y mortalidad infantil, bajos ingresos familiares, entre otros) se incorporó nuevos ámbitos provinciales y distritales integrando además el río Mantaro, así como dividir, mediante Decretos Supremos 074-2012-PCM y 090-2012-PCM, el territorio del VRAEM en dos tipos de área, denominadas de intervención directa y de influencia. Entre los años 2014 y 2015 se incrementó a 60 el número de distritos, y al año 2018, con la configuración establecida por el Decreto Supremo 040-2016-PCM y el Decreto Supremo 112-2017-PCM, el VRAEM está actualmente conformado por 69 distritos. De este conjunto de distritos, 31 pertenecen al ámbito de intervención directa y 38 al área de influencia.

Conforme a los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017 del INEI[12], la población en la zona del VRAEM ha decrecido en un 0.2%. En 2007 eran 520,237 personas censadas, y al año 2017 eran 508,966.

> *"Según el Censo de Población del año 2017, de los 31 distritos que conforman la zona de intervención del VRAEM, los cinco distritos con mayor población son: Pangoa con 54 mil 240 habitantes, que concentra cerca de la quinta parte de la población de dicho ámbito (19,5%), Mazamari con 35 mil 719 habitantes (12,9%), Río Tambo con 26 mil 36 habitantes (9,4%), los tres pertenecientes al departamento de Junín. Le siguen, Pichari con 22 mil 691 habitantes (8,2%) y Kimbiri con 15 mil 962 habitantes (5,7%), ambos ubicados en el departamento de Cusco. Estos distritos, en conjunto, concentran más de la mitad de la población de dicho ámbito (55,7%).*
>
> *De lo contrario en nueve distritos (Oronccoy, Ayahuanco, Roble, Villa Kintiarina, Villa Virgen, Chaca, Andaymarca y Pucapolca) la población es menor a 2 mil 600 habitantes con porcentajes menores al 1,0%. En cambio, en la zona de influencia del VRAEM, Huanta, en el departamento de Ayacucho, es el distrito con mayor población (39 mil 517 habitantes) y representa un poco más de la quinta parte (20,9%) de la población total de dicho ámbito. Le siguen los distritos de Colcabamba con 11 mil 68 (5,9%), San Miguel con 10 mil 326 (5,5%), Tambo con 10 mil 173 (5,4%) y Pampas 10 mil 61 (5,3%). Por otro lado, los siete distritos menos poblados en el año 2017, son: Quishuar con 731 habitantes, Los Chankas con 988 habitantes, Luis Carranza con 1 mil 278 habitantes, Ñahuimpuquio 1 mil 480 habitantes, Santiago de Tucuma con 1 mil 533 habitantes, Chilcas con 1 mil 643 habitantes y El Porvenir con 1 mil 728 habitantes".* [13]

5.3.3. Centros Poblados en situación de extrema pobreza.

En lo que respecta a los centros poblados cabe, en primer lugar, definirlo como todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Los centros poblados pueden acceder según sus atributos,

[12] Recuperado en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1661/libro.pdf
[13] Ob. cit.

a categorías como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli. Su reconocimiento se realiza a través de una resolución ejecutiva regional, el Gobierno Regional otorga una jerarquía a un poblado que cumple con las características y requisitos establecidos en los artículos 4.2 y 8 de la Ley N° 27795 "Ley de Demarcación y Organización Territorial" y su organización y funcionamiento se regula por los artículos 128 al 135 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Como beneficios que trae la categorización como centro poblado podemos señalar que va a formar parte de una estructura jerárquica regional y nacional, que facilite las políticas de organización y desarrollo sostenible del territorio. Por otro lado, permite al Estado identificar su rol y funciones y facilite la prestación de servicios básicos, proyectos sociales, productivos, etc. mejorando el nivel y calidad de vida de sus habitantes. En esencia, su creación responde a la imposibilidad de los gobiernos locales de encontrarse presentes en las localidades más alejadas de su jurisdicción, por lo cual delegan funciones y servicios en dichas municipalidades para que éstas atiendan las demandas de la población ubicada en las zonas rurales más alejadas de la capital.

Conforme a los censos de 2017 (XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas) se identificaron 94,922 centros poblados, estando la mayor cantidad de ellos en los departamentos de Puno, Cusco, Áncash, Ayacucho y Huancavelica.[14]

> *"POBLACIÓN CENSADA EN LOS CENTROS POBLADOS SEGÚN DEPARTAMENTO*
>
> *Los resultados de los Censos Nacionales 2017, muestran que, la población censada del país es de 29 millones 381 mil 884 personas. Los departamentos que concentran mayor población son: La Provincia de Lima (29,2 %) en 111 centros poblados; le sigue Piura (6,3 %) para 2 mil 803 centros poblados; La Libertad (6,1 %), distribuida en 3 mil 506 centros poblados; Arequipa (4,7 %) en 4 mil 727 centros poblados y Cajamarca (4,5 %) para 6 mil 513 centros poblados. En cambio, los departamentos que concentran menor población son: Madre de Dios (0,5 %), Moquegua (0,6 %), Tumbes (0,8 %), Pasco (0,9 %), y Tacna (1,1 %), que se encuentran ubicados en 307; 1 mil 241; 190; 2 mil 700 y 944 centros poblados respectivamente".*

5.3.4. Cantidad de bienes disponibles para asignación.

Conforme a la información recabada, al año 2015, cuando la asignación de bienes incautados o decomisados estaba a cargo de CONABI[15], bienes que, cabe agregar, fueron anteriormente administrados por la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD) del Ministerio del Interior, por la Comisión de Administración de Bienes Incautados y Decomisados (COMABID) y por el Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido ilícitamente en Perjuicio del Estado (FEDADOI), ambos dependientes del Ministerio de Justicia.

Así, los bienes materia de transferencia fueron los siguientes:

[14] Recuperado en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm
[15] Recuperado en: http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1859

Presidencia del Consejo de Ministros

Conabi

RESUMEN DE BIENES MATERIA DE TRANSFERENCIA

ENTIDAD QUE TRANSFIERE	VEHICULOS	INMUEBLES	MUEBLES	DINERO US$	JOYAS
COMABID	40	53	1785	-	-
OFECOD	8936	1707	10056	9,941,834.30	15,095
FEDADOI	-	-	-	120,320.67	-
TOTAL	**8,976**	**1,760**	**11,841**	**10,062,154.97**	**15,095**

Fuente: CONABI

Con el funcionamiento del PRONABI, a partir del año 2016, el número de bienes inmuebles y vehículos automotores es el siguiente para el presente año 2020 (junio):

Conforme a los registros de PRONABI tienen **3,990 vehículos automotores (camionetas, automóviles, motocicletas, remolcadores, etc.)** bajo su administración, las que fueron adjudicadas en uso, en un 95%, a diversas instituciones públicas y gobiernos locales del país.[16]

Respeto a los bienes inmuebles incautados o decomisados la cifra, a junio de 2020, es de **2,043 bienes inmuebles (casa, terrenos, tiendas, etc.)**, de los cuales un 50% ya están asignados en uso temporal.[17]

5.4. Viabilidad de la propuesta legislativa

Estando a las cifras expuestas, así como a las opiniones recibidas que opinan favorablemente por los objetivos de la propuesta legislativa la comisión considera que, dicha propuesta va a contribuir al proceso de cierre de brechas de infraestructura que están padeciendo muchos gobiernos locales y centros poblados que no tienen un acceso a bienes muebles o inmuebles administrados por PRONABI, así como también hemos corroborado, la actual preferencia y asignación prioritaria de bienes incautados, de forma temporal, o incautados para uso definitivo, que presenta un claro desbalance negativo para los gobiernos locales o centros poblados pues, al ser evaluados con la actual normativa, no cumplirán con la preferencia de la que gozan entidades públicas que desarrollan actividades contra el crimen organizado y tiene un presupuesto mayor que les otorga un aval para poder sustentar que cumplirán con cuidar el bien asignado en uso temporal (mantenimiento de bienes inmuebles o de vehículos automotores) o,

[16] Ver detalle en la relación publicada en el siguiente enlace: https://pronabi.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/VEHICULOS.pdf

[17] Ver detalle en la relación publicada en el siguiente enlace: https://pronabi.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/REGISTRO-DE-INMUEBLES-RENABI.pdf

en caso de asignación definitiva, poder cumplir con su mantenimiento permanente, situación de la que muchos municipios (principalmente, municipios de centros poblados) dado sus exiguos presupuestos no puedan cumplir a cabalidad con ello, y por ello, la comisión considera que, si ha de darse preferencia a dichos municipios, esto se debería hacer conforme a una escala o gradualidad que justifique la necesidad o urgencia en la adjudicación de dichos bienes.

Cabe mencionar que este desbalance de asignación de bienes por PRONABI fue explicado también por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (Oficio 333-2018-2019/CISPD-CR) cuando señalaron que *"Según el artículo 189 de la Constitución Política las provincias, los distritos y los centros poblados, pertenecen al ámbito del nivel local de gobierno. Asimismo, el artículo 194 precisa que las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley, que para el caso peruano es la Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que regula la creación, los requisitos y el procedimiento de creación de los municipios de centros poblados la iniciativa legislativa plantea que la dotación de bienes muebles e inmuebles incautados va a redundar en una mejora de la capacidad administrativa de tales gobiernos locales, más aún si se toma en cuenta que son los gobiernos más cercanos a la población. De este modo, la asignación de bienes debe priorizar a estas municipalidades por encima de entidades que poseen mayores presupuestos institucionales como el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, por citar algunos ejemplos (…) Tomando en cuenta que las municipalidades distritales fronterizas, los municipios distritales del VRAEM y las municipalidades de centro poblado, requieren implementar políticas públicas que combatan la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y lavado de activos, la violencia física y trata de personas, entre otros, la dotación de bienes y equipamiento resulta indispensable para fortalecer sus capacidades de respuesta, en beneficio de sus comunidades".*

Conforme se ha visto, tenemos 84 distritos en zonas de frontera, 69 distritos en el VRAEM (31 distritos en la zona de intervención directa de FFAA) y 94,922 centros poblados. Lo que nos da un universo de 95,075 municipios que tendrían prioridad y preferencia en la asignación de bienes, y si contrastamos dicho universo de gobierno locales con los bienes inmuebles y vehículos automotores en administración directa de PRONABI y que no han sido adjudicados en uso temporal o definitivo, apreciaremos que hay un desbalance que podría no cubrir las expectativas de los beneficiarios con el proyecto de ley.

Estando a esta situación y al considerable número de municipios beneficiarios la comisión considera que dicha priorización que pretende el proyecto legislativo resultaría poco práctica **si no se procede con establecer parámetros en la asignación preferente** pues, de lo contrario, habría una enorme cantidad de distritos y centros poblados solicitantes de un mismo bien decomisado dentro de una misma área geográfica.

Esta situación también fue advertida en la opinión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Informe 101-2019-MIDIS/SG/OGAJ) cuando recomendaron que *"a través del*

reglamento se determine el orden de prelación entre los criterios de priorización que beneficia a las municipalidades distritales de zonas fronterizas, municipalidades distritales del VRAEM y los centros poblados de extrema pobreza, con relación a la priorización dispuesta en los decretos legislativos 1214, 1230 y 1325 (…) recomendando (…) el uso combinado de la información sobre Centros Poblados en extrema pobreza con el Mapa de Pobreza Digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Y la información proveniente del Padrón General de Hogares (PGH).”

Del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Oficio 599-2019-MIMP/SG) consideramos pertinente también su recomendación de que la priorización o preferencia a las municipalidades distritales y centros poblados no implique exenciones o exoneraciones al cumplimiento de los requisitos previstos para la asignación de los bienes; entre ellos *“… la disposición del titular para conservar y custodiar diligentemente el bien otorgado; destinar el uso del bien para aquello para lo cual fue asignado; garantizar las medidas necesarias para evitar el robo y/o pérdida de los bienes y sus accesorios, siendo responsabilidad de la entidad beneficiaria su reposición; y, precisar la necesidad de contar con los bienes incautados, la cual debe ser compatible con las características del bien. Igualmente, tener en cuenta los requisitos especiales diferenciados para la asignación en uso de inmuebles y vehículos”.*

Estando a dichas recomendaciones, la comisión considera viable la propuesta con la acumulación de las recomendaciones expuestas que se desarrollan en la fórmula legal propuesta en el presente dictamen

VI. Efectos de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente ley no modifica ni deroga normas legales ni deja sin efecto dispositivos de menor jerarquía, sino que añade 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.

En ese sentido, el criterio adicional de preferencia se enfoca en la solicitud hecha por las Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM y Centros Poblados en situación de extrema pobreza. Entidades que tendrán preferencia en la asignación de bienes, pero cumpliendo también los otros requisitos adicionales exigidos en el reglamento de PRONABI, y de no cumplirlos se procederá con la preferencia ya establecida actualmente por las normas reseñadas en el presente dictamen. Por ello es que se ha considerado en la fórmula legal el texto siguiente *“sin perjuicio de los criterios establecidos en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario; en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1230, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú; y en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1214, Decreto Legislativo que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes”.*

VII. Análisis costo beneficio

La Ley propuesta no implica iniciativa de gasto (prohibida por el artículo 79 de la Constitución Política) pues no dispone creación de entidades, fondos o infraestructura con cargo al presupuesto nacional, sino que establece un criterio de prioridad o preferencia al momento de asignar un bien incautado o decomisado, producto de actividades delictivas, para gobiernos locales que lo requieren o centros poblados en extrema pobreza. El beneficio social es apreciable pues va a contribuir a superar el déficit en infraestructura que tienen dichos gobiernos para beneficio de sus habitantes al proveerlos de bienes para combatir la inseguridad ciudadana (vehículos para serenazgo) o apoyar labores en salud (vehículos para ambulancias o postas médicas), previa evaluación del cumplimiento de otros requisitos que aseguran que el bien adjudicado no se pierda por falta de mantenimiento y presupuesto mínimo que asegure su uso, por ello, se ha considerado en la fórmula legal que este proceso de calificación se haga con la *"información que proporciona el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como la información sobre Centros Poblados en extrema pobreza con el Mapa de Pobreza Digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la información proveniente del Padrón General de Hogares (PGH)"*.

VIII. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo que establece el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad recomienda la APROBACIÓN del proyecto de Ley 3838/2018-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

Ley que establece criterios de priorización en la asignación de bienes incautados y administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, para Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y Centros Poblados en situación de extrema pobreza.

Artículo 1.-Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es incorporar criterios de priorización en la asignación de bienes incautados y administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, para que sean destinados a las Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y Centros Poblados en situación de extrema pobreza, a fin de fortalecer el apoyo a las poblaciones en estado de vulnerabilidad, y que padecen las consecuencias del crimen organizado, terrorismo y narcotráfico en nuestro país.

Articulo 2.- Criterios de priorización.

El Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, incorpora como criterios de priorización para la asignación de bienes bajo su administración, a las Municipalidades Distritales de zonas fronterizas, Municipalidades Distritales del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, y los Centros Poblados en situación de extrema pobreza conforme a la información que proporciona el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como la información sobre Centros Poblados en extrema pobreza con el Mapa de Pobreza Digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la información proveniente del Padrón General de Hogares (PGH), sin perjuicio de los criterios establecidos en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario; en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1230, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú; y en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1214, Decreto Legislativo que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Para los fines de la presente Iey, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social entrega al Programa Nacional de Bienes Incautados -PRONABI con periodicidad anual, el Listado de Centros Poblados Focalizados actualizado, con indicación del nombre, ubicación y clasificación temporal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reglamenta los criterios de priorización señalados en la presente Ley, en el plazo de ciento veinte (120) días calendario, bajo responsabilidad.

Salvo mejor parecer;

Dese cuenta, sala de comisión 2 de octubre de 2020