

# POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO 2019-2030



Julio 2019

# ÍNDICE

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES .....	3
1.1. PRESENTACIÓN .....	3
1.2. BASE LEGAL .....	5
1.2.1. Referencias Normativas Nacionales .....	5
1.2.2. Instrumentos Internacionales .....	6
1.3. METODOLOGÍA .....	6
1.4. DIAGNÓSTICO .....	12
1.4.1. Enunciado del problema público: .....	13
1.4.2. Modelo del problema público:.....	14
1.4.3. Conceptos claves .....	15
1.4.4. Situación actual del problema público .....	23
<i>Enfoque de Derechos Humanos</i> .....	75
<i>Enfoque Intercultural</i> .....	76
<i>Enfoque de Género</i> .....	81
<i>Enfoque territorial</i> .....	85
1.4.5. Situación futura deseada.....	94
1.4.6. Alternativa de solución seleccionada .....	100
1.5. POLÍTICAS RELACIONADAS .....	107
CAPÍTULO II. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS .....	118
CAPÍTULO III. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES .....	120
CAPÍTULO IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....	126
CAPÍTULO V. GLOSARIO Y ACRÓNIMOS.....	127
CAPÍTULO VI. ANEXOS .....	129
ANEXO N° 1: BASE LEGAL EXTENDIDA .....	129
ANEXO N° 2: GUÍA DE PREGUNTAS UTILIZADAS EN LAS ENTREVISTAS .....	136
ANEXO N° 3: ACCIONES DEL ESTADO PARA EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO .....	140
ANEXO N° 4: SITUACIÓN FUTURA DESEADA.....	151
ANEXO N° 5: ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	174
ANEXO N° 6: ANÁLISIS COSTO BENEFICIO .....	177
ANEXO N° 7: INDICADORES .....	188
ANEXO N° 8: MATRIZ DE ESTÁNDAR DE CUMPLIMIENTO.....	195
ANEXO N° 9: MATRIZ DE CONSISTENCIA .....	209
BIBLIOGRAFÍA .....	225



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

# CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

## 1.1. PRESENTACIÓN

En el Perú, al igual que en los demás países de la región, el crimen organizado -en sus diversas modalidades- limita el desarrollo y bienestar de la ciudadanía, atenta contra sus derechos fundamentales y afecta la eficacia del Estado para brindar servicios y productos de calidad, así como para velar por la seguridad y control de todo el territorio nacional. Tal como lo demuestran los datos registrados por la Policía Nacional del Perú (PNP), esta problemática ha ido en aumento<sup>1</sup>. En los últimos cuatro años se recibió un total de 1'507, 000 denuncias de víctimas de la delincuencia, pasando de 278, 184 en el año 2014 a 371,581 en el año 2018. De esta cifra, aproximadamente el 72% de los casos guardan relación con delitos vinculados al crimen organizado<sup>2</sup>. Si bien este fenómeno afecta en mayor proporción a la región Lima, donde se concentra el 45% de las denuncias, existen otras regiones que también presentan un porcentaje creciente y significativo, como Lambayeque (7%), La Libertad (6%), Arequipa (6%), Callao (6%) y Piura (5%).

De la misma manera, genera preocupación el crecimiento del número de organizaciones criminales y sus integrantes, dedicadas a cometer los delitos contemplados en la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado. Según información proporcionada por las macro-regiones policiales de la PNP, se identificaron 102 organizaciones criminales intervenidas en el año 2015, cantidad que ha ido en aumento (125 en el año 2016, 234 en el año 2017 y 270 en el año 2018)<sup>3</sup>.

Asimismo, la cantidad de personas intervenidas también creció de 509 en el año 2015 a 692 en el 2016, a 931 en el 2017 y a 2,145 al 2018.

Como consecuencia, la ciudadanía considera que las acciones realizadas por el Estado para luchar contra este fenómeno, no son suficientes. Según la "Encuesta Nacional sobre Percepción de la Lucha contra el Crimen Organizado"<sup>4</sup> realizada en el 2018, un 39% de los encuestados considera que el crimen organizado genera delincuencia, un 21% que genera



C. TELLO E



E. SAAVEDRA

Fuente: Información remitida por la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP

<sup>2</sup> Los delitos contra el patrimonio (robo agravado, extorsión y otras defraudaciones) significan la mayor proporción de denuncias (88%), seguido de los delitos de extorsión, usurpación (4%). En el año 2017, las denuncias de víctimas de los delitos informáticos, extorsión, usurpación y receptación, que están relacionados con la Ley N° 30077, se incrementaron en 66 y 17 puntos porcentuales respecto del año anterior



D. NAPURI

Fuente: Información remitida por las Macro Regiones Policiales de la Policía Nacional del Perú

<sup>4</sup> El Ministerio del Interior (MININTER), en coordinación con el equipo de la Empresa "Investigación Social, Política y de la Opinión Pública (IPSOS)", realizó en el mes de octubre del presente año la "Encuesta Nacional sobre Percepción de la Lucha contra el Crimen Organizado". Se entrevistó a 1,290 personas en los departamentos de Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima.

inseguridad y temor en el entorno, y un 13% que produce inestabilidad económica. Ante este escenario, la ciudadanía mantiene una visión futura pesimista ya que un 75% de los encuestados cree que es poco o nada probable que en cinco años se reduzcan en el Perú las actividades delictivas realizadas por organizaciones criminales.

La percepción en la ciudadanía se traduce en desconfianza y desaprobación hacia las instituciones públicas. Según información de una encuesta realizada por Ipsos<sup>5</sup> en setiembre del presente año, las entidades relacionadas a la lucha contra el crimen organizado cuentan con un porcentaje alto de desaprobación, por ejemplo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo tienen un 78% y 69% de desaprobación respectivamente. Esta desconfianza influye en la deslegitimación del trabajo del Estado en su conjunto, generando una sensación de zozobra en la ciudadanía.

Ante el escenario descrito líneas arriba, se ha conformado la “Comisión Multisectorial para la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019 – 2030”<sup>6</sup>, la cual busca orientar una respuesta articulada del Estado ante un problema tan complejo como es el crimen organizado. De este modo, esta Política se encuentra alineada con la Política General de Gobierno al 2021 dentro del Eje N°4 “Desarrollo social y bienestar de la población” y del Lineamiento N° 4.5 “Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada.”

En ese sentido, el presente documento, resultado del esfuerzo conjunto de todos los participantes, tiene como objetivos: (i) Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales (ii) Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional, (iii) Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población, y (iv) Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado. Cabe resaltar que este documento representa el primer esfuerzo que se realiza desde el sector público para elaborar una política que responda de manera integral a este problema. En ese sentido, se necesitará en el corto, mediano y largo plazo, la cooperación y retroalimentación de todos los actores interesados en reducir el daño e impacto del crimen organizado.

Finalmente, se agradece a todos los miembros integrantes de la Comisión y a los invitados la misma, por haber brindado información útil y necesaria para la elaboración del presente documento; así como sus alcances sobre los retos que se mantienen pendientes y a los que se trata de responder.



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

<sup>5</sup> Encuesta Nacional Urbana sobre Confianza en las Instituciones Públicas” Setiembre 2018 - Ipsos Perú. La encuesta tuvo un sistema de muestreo: probabilístico polietápico. La muestra fue de 1,072 hombres y mujeres de 18 años a más.

<sup>6</sup> La Comisión fue dispuesta a través de la Resolución Suprema N° 067-2018-IN, publicada el 27 de julio del 2018 en el diario oficial “El Peruano”.

## 1.2. BASE LEGAL<sup>7</sup>

### 1.2.1. Referencias Normativas Nacionales

En cuanto al presente acápite, el principal instrumento relacionado a la lucha contra la criminalidad organizada en el Perú surge con la promulgación de la Ley N° 30077 – Ley contra el Crimen Organizado, cuyo texto ha sido modificado parcialmente por el Decreto Legislativo N° 1244 – Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas<sup>8</sup>.

Asimismo, en lo que corresponde a la parte sustantiva de este fenómeno, tenemos el ilícito penal de «organización criminal», sancionado en el artículo 317° del Código Penal, el cual fue incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1244 - Decreto legislativo que fortalece la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas. Así también, debe tenerse presente aquellos ilícitos penales “graves” sancionados en el Código Penal vigente, respecto de los cuales el artículo 3° de La Ley N° 30077 delimita que pueden ser cometidos por organizaciones criminales para los efectos de la aplicación de las técnicas especiales de investigación.

Por otro lado, se tiene el Decreto Legislativo N° 1373 – Decreto Legislativo Sobre Extinción de Dominio y su reglamento promulgado mediante Decreto Supremo N° 007-2019-JUS, el cual se erige como norma de relevancia en la materia, habida cuenta que deroga el «Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio» promulgada por Decreto Legislativo N° 1104<sup>9</sup>.



En cuanto al delito de lavado de activos se tiene al Decreto Legislativo N° 1106 - Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, el cual ha sido objeto de posteriores modificaciones<sup>10</sup> que tienen que tomarse en cuenta al momento de su aplicación. Asimismo, aunado a dichas normas, se comprende al «Nuevo Código Procesal Penal» (en adelante NCPP) promulgado por el Decreto Legislativo N° 957.



Por último, debe acotarse la relevancia de los Acuerdo Plenarios de efectividad vinculante relacionados a la criminalidad organizada emitidos por el Poder Judicial, los mismos que se encuentran detallados en el Anexo 1.



D. NAPUR En el Anexo 1, se puede visualizar la Base Legal Extendida

<sup>8</sup> Ver: <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2016/10/29/1447951-1.html>

<sup>9</sup>

[https://www.mpfm.gob.pe/Docs/O/files/dl\\_1104\\_modifica\\_la\\_legislacion\\_sobre\\_perdida\\_de\\_dominio.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/Docs/O/files/dl_1104_modifica_la_legislacion_sobre_perdida_de_dominio.pdf)

<sup>10</sup> Modificado por el Decreto Legislativo N° 1249, Decreto Legislativo N° 1352, Ley N° 30077.

Ver:

## 1.2.2. Instrumentos Internacionales

En el marco jurídico internacional relacionado a la criminalidad organizada se encuentra presente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>11</sup> (UNTOC<sup>12</sup>, por sus siglas en inglés), la cual constituye el principal instrumento jurídico de lucha contra la delincuencia organizada transnacional. La también conocida como Convención de Palermo fue aprobada mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000<sup>13</sup>. Cuenta con tres protocolos especializados en la materia:

- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado por Resolución 55/25 en la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000.
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado por Resolución 55/25 en la Asamblea General del 15 de noviembre de 2000.
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobada por Resolución 55/255 en la Asamblea General del 31 de mayo de 2001.



Por otro lado, corresponde anotar la existencia de instrumentos jurídicos internacionales específicos que complementan a los antes descritos, en las materias de: a) tráfico ilícito de drogas, b) lavado de activos, c) delitos contra la seguridad pública, tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivo, d) delitos contra la administración pública, corrupción, e) delitos ambientales, minería y tala ilegal, f) trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos, f) Cibercriminalidad; los mismos que se encuentran detallados en el Anexo 1.



## 1.3. METODOLOGÍA



La Dirección General Contra el Crimen Organizado (DGCO) del Ministerio del Interior (MININTER), siguiendo recomendaciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

D. NAPUR<sup>11</sup> Ver: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebooks.pdf>

<sup>12</sup> Ver: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

<sup>13</sup> Entro en vigor en el 2003, cuenta con 189 Estados Parte. El cuanto al Perú suscribió la Convención en 2002.

(CEPLAN), recurrió a una metodología mixta, para el recojo de información. A través de herramientas cualitativas y cuantitativas se buscó dar sustento a los diferentes aspectos de la política: enunciar y estructurar el Problema Público, profundizar en la situación actual del problema y desarrollar y validar las alternativas de solución.

Las actividades que permitieron recabar la información fueron las siguientes: A) revisión de fuentes académica en torno a estudios hechos sobre el crimen organizado; B) recojo y análisis de fuentes de información estadística oficial; C) recojo y análisis de diagnósticos realizados a nivel sectorial y policial; D) realización de visitas a Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú (PNP); E) diseño y realización de entrevistas a personas de la academia, funcionarias y funcionarios públicos especializados en la lucha contra el crimen organizado; F) realización de talleres participativos con el personal público vinculado al tema; G) realización de un panel con representantes del Ministerio Público y Procuradurías Públicas Especializadas; así como H) la elaboración y aplicación de una encuesta nacional.

Antes de profundizar en los detalles sobre las herramientas y estrategias utilizadas es importante mencionar los principales problemas del recojo y de la clasificación de la información. En primer lugar, la información estadística oficial no es uniforme, diferentes entidades o unidades dentro de una misma entidad trabajan diferentes datos y estadísticas para una misma temática, por lo que ordenar y clasificar la información es complicado. En segundo lugar, la información es incompleta y no es actualizada y parece no estar sistematizada. Tercero, el proceso de recojo de información estadística a nivel interno es complejo y burocrático, es decir, no se conoce en qué área específica o unidad se podría encontrarla, y su obtención conlleva muchos trámites administrativos. Cuarto, no hay muchas investigaciones académicas en el país sobre el fenómeno del crimen organizado, lo cual dificulta una aproximación conceptual a los delitos, más allá de la aproximación legal. Finalmente, es preciso señalar que, aun contando con la información, los datos son escasos o son sobre las percepciones que se tienen sobre el problema. Es por estas limitaciones que la presente política pueda ser un primer paso para la implementación de un sistema de información integrado que permita ser la base para luchar contra el crimen organizado de manera efectiva.

A continuación, se brindan detalles sobre las actividades y herramientas metodológicas realizadas:

**A) Revisión de fuentes académica en torno a estudios hechos sobre el crimen organizado**

Se realizó el recojo de fuentes secundarias para recoger investigaciones en torno al fenómeno del Crimen Organizado. Se recurrió a literatura académica teniéndose en cuenta las teorías actuales que explican la aparición de las acciones delictivas vinculadas al crimen organizado y las principales causas que podrían estar fomentando el crimen organizado. Esto



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

permitió una aproximación al Problema Público, así como dar sustento teórico para describir la situación actual del problema.

### **B) Recojo y análisis de fuentes de información estadística oficial**

Se hizo un recojo de datos estadísticos sobre denuncias, operativos, intervenciones, arrestos para la elaboración de una base de datos que se utilizó para la situación del problema. La fuente para la Policía Nacional del Perú (PNP) fue a través de sus direcciones especializadas. Se recurrió también a otras instituciones estatales que en sus funciones recogen información estadística, como el Ministerio Público, MIMP, INEI, entre otros.

### **C) Recojo y análisis de diagnósticos realizados a nivel sectorial y policial**

Se realizó el recojo de los diagnósticos de cada uno de los miembros de la Comisión en torno a la problemática del Crimen Organizado. Para ello se elaboraron dos esquemas para estandarizar la información, uno dirigido a los sectores miembros de la comisión y otro dirigido a los especialistas de las Direcciones Especializadas en Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú (PNP).<sup>14</sup> La finalidad de este instrumento era recopilar las diferentes problemáticas de los miembros de la comisión en torno al crimen organizado para identificar los elementos comunes que comparten como instituciones públicas y sus especificidades a partir de su área de intervención. En total se recopilaron 17 diagnósticos sectoriales y 11 de la Policía Nacional del Perú.

El producto de estos diagnósticos fueron dos matrices: una para comparar la información proporcionada por los sectores en cada uno de los siete puntos y la otra para la recopilar la información entregada por la Policía Nacional. Esta información fue utilizada para la identificación del Problema Público.



### **D) Realización de visitas a Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú**

Se visitó a las Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú encargadas de abordar los delitos comprendidos en la Ley N° 30077 para realizar el levantamiento de brechas. Esto permitió generar un informe que grafica la problemática de la policía en torno a recursos.



<sup>14</sup> Estos documentos recogían respuesta sobre las siguientes preguntas importantes: ¿cómo conceptualiza la problemática y los delitos que lo afectan?, ¿cómo viene afrontando la institución el problema?, ¿de qué manera se relaciona esto con el crimen organizado, ¿cuáles son las dificultades del sector para afrontarlo y cuál es el área de intervención? En el caso de la PNP, se añadió preguntas sobre el delito específico que abordaba cada dirección y cómo actuaban estas organizaciones criminales.

**E) Diseño y realización de entrevistas a personas de la academia, funcionarias y funcionarios públicos especialistas en la lucha contra el crimen organizado**

Se realizó una serie de entrevistas a personas de la academia, funcionarias y funcionarios<sup>15</sup> en la lucha contra el crimen organizado. Esto con la finalidad de poder recopilar información sobre la evolución del crimen organizado en nuestro país. Al respecto, se recogieron opiniones sobre varios problemas detectados dentro de los procesos para hacer cumplir la ley. Se aplicaron un total de 16 entrevistas que constaban de 30 preguntas agrupadas en 11 categorías. La finalidad de estos documentos era conocer la gravedad, magnitud y el tipo de afectación que estos delitos generan al Estado y la sociedad.

A partir de este proceso se elaboraron diez informes especializados en torno a una serie de delitos que forman parte del catálogo de la Ley N° 30077: tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, ambientales (minería ilegal, tala ilegal<sup>16</sup>), contra la administración pública, contra la seguridad pública (tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos), contra el patrimonio (usurpación, extorsión, robo agravado, tráfico de terrenos) contra la libertad (secuestro, pornografía infantil, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes) informáticos, contra la vida, cuerpo y la salud (homicidio calificado, sicariato) y delitos en fronteras. Se eligieron estos delitos a partir de criterios de mayor incidencia, relevancia económica-social o el grado de afectación a la sociedad. Estos informes recogieron además entrevistas semiestructuradas a especialistas en estos delitos (operadores de justicia y miembros de organizaciones civiles que se especializan en los diez delitos seleccionados).

Por otra parte, el equipo técnico realizó cuatro reuniones con investigadores de las Direcciones Especializadas de la Policía Nacional de Perú que abordaban los delitos de corrupción, secuestro y extorsión, lavado de activos en concurso con drogas. La finalidad de las exposiciones de estos especialistas era conocer la complejidad de estos delitos y cómo operan las organizaciones criminales. Esta información permitió apuntar a la definición del Problema Público y a la identificación del estado actual del mismo.



C. TELLO B.



D. NAPURÍ

<sup>15</sup> Se llevaron a cabo además 13 entrevistas semiestructuradas a Fiscales que provenían la Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada (FECOR) que sirvieron como insumo para la elaboración de informe que tenía por objetivo recoger información relacionada a la caracterización de la modalidad delictiva, los niveles de uso de la violencia de estos delitos, la respuesta efectuada por parte del Estado y las dificultades que enfrentan como operadores de justicia para dar cumplimiento a su labor desde la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado (FECOR) y finalmente cuáles deberían ser los temas que se deberían abordar en la política.

<sup>16</sup> Entiéndase a la tala como una actividad relacionada con el Tráfico ilegal de productos forestales maderables.

## **F) Realización de talleres participativos con los servidores públicos vinculados al tema**

Durante el segundo semestre del 2018, el Ministerio del Interior (MININTER) realizó un conjunto de talleres con diferente personal de instituciones públicas relacionadas a la lucha contra el crimen organizado<sup>17</sup>. Esto con la finalidad de poder recopilar información sobre los retos que identifican los servidores públicos y operadores de justicia para combatir óptimamente dicho fenómeno y las dificultades y procesos vinculados para hacer cumplir la ley. Estos talleres permitieron una profundización en el Problema Público y su situación actual, así como para vislumbrar alternativas de solución del mismo.

Para el proceso de identificación y enunciación del Problema Público se desarrollaron dos talleres participativos: el primero con personal estatal designados por los miembros de la comisión para equipos técnicos de todos los sectores para la construcción del problema público y las causas y el segundo para hacer lo propio con los representantes de las Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú (PNP). El objetivo de estos talleres fue construir, a partir de las propuestas y los diagnósticos realizados, el problema público y sus causas. Al primer taller asistieron 34 participantes; y al segundo 14.

Para el desarrollo de las alternativas de solución, el equipo técnico de la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior (DGCO) organizó dos talleres participativos en el mes de noviembre del año 2018 con los equipos técnicos de las entidades públicas participantes de la Comisión Multisectorial Temporal de Lucha contra el Crimen Organizado y la Policía Nacional del Perú (PNP). A dichos talleres asistieron 37 participantes de los sectores y ocho representantes de las Direcciones especializadas de la Policía Nacional del Perú.

Estos talleres tenían como objetivo recoger las propuestas de alternativas de solución de todos los participantes, tomando en cuenta las causas del problema identificadas. Las respuestas fueron registradas en una base de datos, dando como resultado 145 alternativas de solución, que finalmente se agruparon por afinidad en 15 alternativas de solución generales.

Posteriormente se realizó un taller de trabajo adicional con los equipos técnicos de las entidades involucradas. A esta actividad asistieron 32 representantes de las instituciones miembros de la comisión y tuvo como objetivo realizar la evaluación de criterios de viabilidad política, económica, social y de capacidad de gestión, en base a la matriz de CEPLAN (2018). Como resultado de la puntuación realizada, se escogieron las cinco alternativas de solución con mayor puntaje (Ver Anexo 5)

Estas cinco propuestas fueron retroalimentadas posteriormente con un trabajo conjunto realizado entre el equipo de la Dirección General Contra el Crimen Organizado, la Oficina de



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

<sup>17</sup> Se contó con la participación del Ministerio Público, la Procuraduría contra el Tráfico Ilícito de Drogas, la Procuraduría Anticorrupción, Procuraduría de Lavado de Activos y la Procuraduría Ad Hoc del Caso Odebrecht.

Planeamiento Estratégico Sectorial (OPES) y la Dirección de Gestión de Conocimiento para la Seguridad (DGCIS) del Ministerio del Interior. Se afinaron las alternativas de solución encontradas a través de los talleres, y se incluyeron cinco alternativas más en base a los problemas resaltantes encontrados en la etapa de descripción actual del problema público, la consulta de bibliografía y de documentos que contienen buenas prácticas.

Por otra parte, en estos talleres, un grupo de participantes completaron y añadieron información con respecto a los servicios y estándares de cumplimiento elaborados por el equipo técnico del Mininter. Asimismo, un grupo de entidades envió la información correspondiente a los servicios y estándares por correo electrónico.

### **G) Realización de un panel con representantes del Ministerio Público y Procuradurías Públicas Especializadas**

Se organizó un panel con representantes del Ministerio Público y a las Procuradurías Públicas Especializadas (Tráfico Ilícito de Drogas, Lavado de Activos) Procuraduría Anticorrupción, Ad Hoc de Odebrecht para identificar la problemática en torno a la normativa relacionada al crimen organizado y a su aplicación. El panel estuvo conformado por siete representantes. Este panel sirvió de insumo para la elaboración de un informe técnico jurídico en torno a la Ley N° 30077, que a su vez sirvió para identificar una de las causas indirectas del modelo del problema.

### **H) Elaboración y aplicación de una encuesta nacional**

Para entender a mayor profundidad la magnitud del problema, no solo es necesario evaluar los retos identificados desde los propios operadores de justicia, o analizando el fenómeno desde la academia. Según la metodología de CEPLAN (2018), también es necesario medir la percepción de la ciudadanía entorno al problema que se quiere identificar, ya que la propuesta de política nacional buscará generar bienestar en este último. Por tanto, se consideró necesario contar con la opinión de la ciudadanía respecto a su percepción en torno al crimen organizado en nuestro país. Por esta razón, el MININTER, en coordinación con el equipo de la Empresa "Investigación Social, Política y de la Opinión Pública (IPSOS)", realizó en el mes de octubre del 2018, una encuesta a nivel nacional.

Se aplicó, durante el mes de octubre, una encuesta a nivel nacional para consultar a la ciudadanía sobre su percepción en torno a los delitos comprendidos en la Ley N° 30077, Ley contra Crimen Organizado.<sup>18</sup> La metodología y técnica consistió en una muestra probabilística



<sup>18</sup> Se abordaron las siguientes preguntas: ¿ha sido víctima de un acto delictivo relacionado al crimen organizado?, ¿cuál considera que es la afectación que genera el crimen organizado para la ciudadanía?, ¿cuál es su percepción en torno a las acciones que actualmente viene realizando el Estado?, ¿considera que la situación respecto al crimen organizado en cinco años pueda mejorar?, ¿qué espera de una Política Pública que aborde el problema?

polietápica aplicada en 16 ciudades del país (Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima) a personas de 18 años a más. En cada estrato se seleccionó una muestra de localidades y dentro de ellas zonas con inicio aleatorio de manzanas. Posteriormente se realizó un muestreo sistemático de viviendas en cada manzana seleccionada y se aplicaron cuotas de sexo y edad para la selección de personas al interior de cada vivienda. El tamaño de la muestra fue de 1,290 personas entrevistadas en zonas urbanas y rurales y se tiene un margen de error de  $\pm 2.7\%$ , asumiendo un nivel de confianza de 95% y varianza máxima en las proporciones poblacionales ( $p=0.5$ ). Esta encuesta se utilizó para la elaboración de la delimitación del problema, la situación futura deseada y las alternativas de solución.

#### **1) Revisión de instrumentos de gestión del Estado Peruano**

Tomando como insumos el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI), el Reglamento de Organización y funciones (ROF) y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada una de las entidades públicas participantes de la Comisión de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado, se elaboró una matriz de recojo de información para identificar los servicios que brindan los sectores en relación al público objetivo, actividad del POI, Indicador y presupuesto.

Esta tarea permitió la identificación de los servicios y de los estándares de cumplimiento por parte del equipo técnico de la Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior.



#### **Realización de visitas a entidades públicas de la Comisión Multisectorial**

Se visitó a las entidades públicas de la Comisión Multisectorial y se recogió la información de servicios y de brechas. De este modo, se elaboró un formato, basado en la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN, en el cual se detalló la ubicación geográfica del servicio, el estándar de cumplimiento, la definición breve del servicio y el indicador. Se visitó a las Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú encargadas de abordar los delitos comprendidos en la Ley N° 30077 para realizar el levantamiento de brechas. Esto permitió generar un informe que grafica la problemática de la policía en torno a recursos.



#### **1.4. DIAGNÓSTICO**

Este documento representa el primer esfuerzo que realiza el Estado para hacer frente a las organizaciones criminales. Si bien es cierto que ya existen acciones importantes emprendidas para combatir a estos grupos, se identificó que era necesario generar una política que las articule

y responda de manera integral a este problema público cuya naturaleza es compleja. Asimismo, la elaboración de esta política ha permitido reconocer las limitaciones y brechas que existen en el sector público en la lucha contra el crimen organizado y permite darles respuesta. Entre las más urgentes se encuentran: la necesidad de fortalecer y dar un mayor impulso a las labores de inteligencia durante el proceso de investigación; la demanda por una mayor especialización de parte de los operadores de justicia, las limitaciones en la distribución de recursos (logísticos, humanos, tecnológicos, etc.) de los actores que se enfrentan al crimen organizado, la insuficiencia de las coordinaciones entre las instituciones públicas involucradas en la lucha contra este fenómeno y la disparidad con la que se recopila información al respecto.

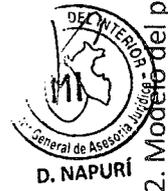
Con esta política se pretende obtener información sólida que permita conocer mejor el accionar de estas organizaciones, cómo se desarrolla y va cambiando el delito y sus modalidades, los perfiles de los miembros de estas organizaciones y sus víctimas y cómo evoluciona el mapa del delito. Por otro lado, facilitará el seguimiento de las acciones emprendidas para enfrentar al crimen organizado en orden de proponer mejoras que las hagan más eficientes. Asimismo, generará un sistema de información con miras a hacer más eficiente la labor y coordinación entre los operadores de justicia. Finalmente permitirá mejorar las labores de prevención con los ciudadanos y mejorar la atención a las víctimas de estos delitos. En suma, se pretende abordar este problema desde diferentes dimensiones para hacer más efectivas las acciones contra el crimen organizado.

#### 1.4.1. Enunciado del problema público

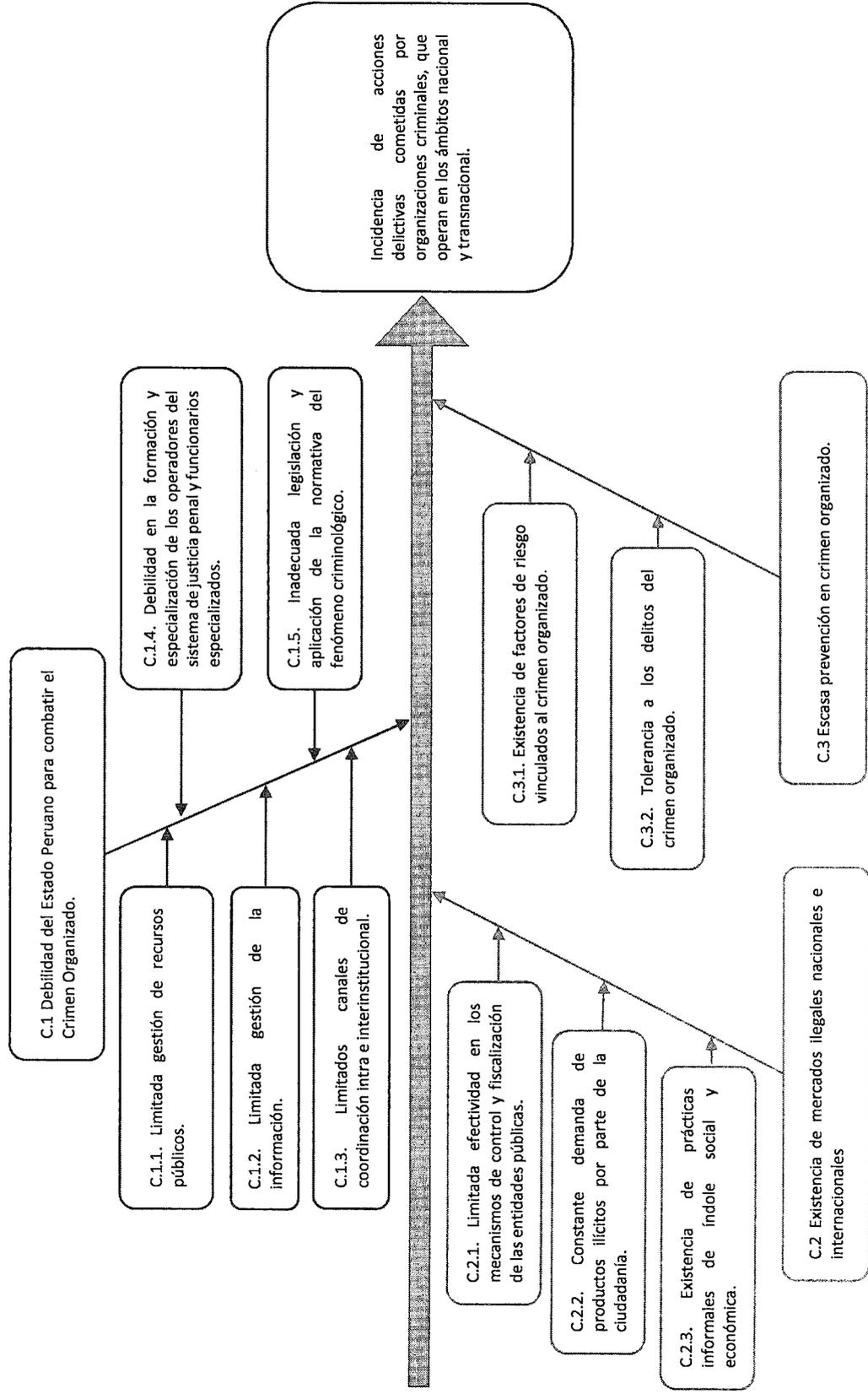


**“Incidencia de acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales que operan en los ámbitos nacional y transnacional”.**





1.4.2. Modelo del problema público  
Ilustración 1. Modelo de Problema Público – Diagrama Ishikawa



Visto el problema público e identificado sus principales causas es necesario señalar las consecuencias que traen las mismas de no ser abordadas de manera adecuada. Así se tiene que la debilidad del Estado trae como consecuencias la existencia de ventanas de oportunidad para que las organizaciones criminales realicen sus actividades ilícitas y en casos extremos se asienten y ejerzan control sobre determinados territorios, corrupción y penetración de las organizaciones criminales en el aparato estatal y privado – ello implica la presencia de personal estatal que facilite y participe en las actividades de estas organizaciones y les de cobertura, así como autoridades políticas que se conviertan en operadores de sus intereses pérdida de confianza y descrédito de las instituciones del Estado, así como la sensación de impunidad y zozobra de la población ante el avance de estas organizaciones.

Asimismo, la existencia de mercados ilegales genera estímulo para la sostenibilidad de las economías ilícitas, conlleva la amenaza de actividades económicas legales, la aparición de delitos conexos alrededor de estos mercados ilegales y la reducción de las inversiones, pues la inseguridad genera desincentivos para el desarrollo de empresas y negocios formales e inversiones en proyectos de diversa índole. Finalmente, la escasa prevención en materia de crimen organizado trae consigo la normalización por parte de la población de estas acciones delictivas y la violencia que conlleva, así como la existencia de víctimas de estos delitos que requieren atención del Estado.

### 1.4.3. Conceptos claves

#### 1.4.3.1. Crimen Organizado

La atención en torno al estudio del crimen organizado cobró especial relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el que la academia, las agencias de seguridad nacionales e internacionales, las organizaciones internacionales, los Estados, gobiernos y parlamentos enfocaron sus esfuerzos en realizar propuestas para su definición (Ponce, 2014, 15). Para los fines de esta política se utilizarán el enfoque de estructura y el de actividades, para el abordaje que de una organización criminal.

Mucha de la literatura tiende a definir al Crimen Organizado en torno a su característica más importante, la cual es la presencia de una organización criminal. “La revisión de materiales bibliográficos especializados en la materia permite concluir que, históricamente, el estudio y el debate de la delincuencia organizada se ha centrado en los grupos criminales y en sus actividades, antes que en buscar una definición. El crimen organizado ha sido definido, principalmente, en función de las



características o elementos constitutivos de las organizaciones que se dedican a cometer este tipo de delincuencia” (Ponce, 2014: 16). Dentro de esta literatura existe un acuerdo en que la noción de crimen organizado hace alusión a un colectivo, a un conjunto de sujetos. No obstante, en la actualidad, se discute, en cuanto a las exigencias estructurales del colectivo, el empleo de dos fórmulas: organizaciones o redes criminales (Malamud, 2016).

En ese sentido, tradicionalmente el concepto de crimen organizado se apoyaba en la existencia de colectivos que constituían verdaderas organizaciones, de grandes dimensiones, con un alto nivel de cohesión entre sus individuos y la existencia de líneas jerárquicas y subdivisión funcional de sus labores, representando una suerte de estados dentro del Estado (Malamud, 2016). Sin embargo, en la actualidad se ha sostenido una descripción de esta área de la criminalidad en base a la estructura de redes criminales.

Para esta nueva literatura, las organizaciones criminales usualmente son más flexibles y adaptables, son células pequeñas y especializadas; suelen ser menos formales, entre otros (Bouchard y Morselli 2014; Prado 2008:2; Hernández 2008). Empleando el análisis de redes sociales, se amplía la extensión del concepto del crimen organizado ya que el corazón de la formación del grupo tiene la necesidad de que los participantes cooperen con otros para ejecutar el crimen (Hobbs y Antonopoulous 2014:5). Estas redes básicamente son representadas por jugadores claves -nodos- quienes permiten desarrollar las transacciones, generar otros proyectos, y frecuentemente se encuentran en la periferia (Morselli 2014:6). Por lo tanto, no sería necesario, en el modelo de redes, sostener la importancia de la pertenencia o una identificación del sujeto para con el colectivo, puesto que bastaría la vinculación de un nodo con otro, sin importar la relación de éste o cualquier nodo con el resto de los sujetos. Este punto se opone al modelo tradicional, donde la estabilidad o continuidad en el tiempo de la colectividad es importante para concretar las metas a largo plazo (Malamud, 2016).



C. TELLO B.

En la misma línea, la definición de la estructura en base a redes sostiene que al enfrentar las organizaciones criminales un conjunto de riesgos e incertidumbres, se opta por limitar el número de socios y empleados envueltos en la organización (Morselli 2014:6). Estos riesgos e incertidumbres son básicamente el ser atrapados por la autoridad (Morselli, 2014). En ese sentido, los pequeños grupos son considerados seguros, fáciles de controlar y más eficientes; mientras, que las grandes organizaciones, son más vulnerables a la filtración de la ley (Morselli, 2014:2).



E. SAAVEDRA

Ahora bien, desde el enfoque de las actividades, lo que nos interesa es la función y la finalidad de la organización criminal. Los distintos autores perciben que la función principal de las organizaciones criminales constituye la provisión de bienes y servicios ilegales (Lampe et al., 2006). Si



D. NAPURÍ

lo vemos desde este punto, nos enfocaríamos en las modalidades delictivas cometidos por las organizaciones criminales. Además, que su único afán sería la obtención de lucro.

Sin embargo, Paoli (2002) sostiene que esta no es la actividad exclusiva llevada a cabo por estas entidades. Existen muchas otras actividades no económicas y de tipo cuasi-gubernamentales a las cuales cabe reconocer importancia, tales como la corrupción de personal estatal para obtener mayor poder, servicios de protección a terceros, e incluso el desarrollo de actividades totalmente lícitas (Orsi, 2007; Sánchez, 2005). Si bien debe tenerse en cuenta la relevancia de las funciones no económicas y cuasi-gubernamentales, cabe guardar las proporciones y no extremar su gravitación, puesto que en las organizaciones criminales (especialmente las de nuestra región) es predominante la clara finalidad consistente en la búsqueda y consolidación de un poderío económico (Guerrero, 2012; Orsi, 2007; Carnevali, 2010; Dreyfus, 2009). Tal finalidad principal, sería de tipo no ideológica, en el sentido que dichas organizaciones no poseerían agendas políticas propias ni prioritarias (Finckenauer, 2005; Hagan, 2006).

Para efectos del presente documento y en concordancia con la literatura revisada para poder conceptualizar el crimen organizado, primero hay que partir por la estructura conforme a su relación con la necesidad de coordinar personas y medios adecuados para lograr algún fin. En este caso, el carácter de “organizado” sería la primera característica específica de esta noción, lo cual implica la presencia de un grupo de personas que se organizan para la comisión de un delito (estructurada o en redes), quienes buscan perdurar en el tiempo en base a un ánimo de obtención del lucro y/o acumulación de poder. Asimismo, para obtener este beneficio, las organizaciones criminales se valen de medios como el uso de la violencia o amenaza, así como de “actividades de corrupción en estructuras legales” a fin de mantener inmunidad ante la ley. Otra característica importante a tomar en cuenta para la definición del crimen organizado, es su cualidad transnacional.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC por sus siglas en inglés- (2013): “El crimen organizado transnacional abarca prácticamente todos los delitos motivados por el lucro y cometidos por grupos organizados, involucrando a más de un país”. De esta manera, la UNODC (2013) señala que existen diversas actividades o conductas que pueden ser consideradas como delincuencia organizada transnacional, tales como el narcotráfico, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, etc. Las diferentes formas en que se presenta este fenómeno indican que las organizaciones criminales tienen una alta capacidad de adaptación a los nuevos contextos y una fuerte especialización en los mercados ilícitos como los antes mencionados (Rojas, 2008: 28).



C. TELLO B.



SAAVEDRA



D. NAPURI

Teniéndose en cuenta todas estas características, se podría tomar como base para la identificación del crimen organizado lo recogido por la Convención de Palermo -firmada en diciembre del año 2000-, que tiene como propósito “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” (Artículo 1). La Convención de Palermo, en su artículo 2, establece además tres conceptos claves a tener en cuenta por los Estados partes, en el proceso de adecuación de sus legislaciones nacionales:

- **Grupo delictivo Organizado:** “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.
- **Delito Grave:** “la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”.
- **Grupo estructurado:** “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.”

#### 1.4.3.2. Organizaciones criminales

Siguiendo la definición trabajada desde la literatura y la establecida por los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la Ley N° 30077 es un instrumento en la normativa peruana que contiene disposiciones relativas a la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales, bajo los parámetros establecidos en la Convención de Palermo (Naciones Unidas, 2004); y que busca agilizar las acciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional durante el proceso de investigación de delitos considerados graves. Uno de los elementos centrales contemplados en esta ley es el establecimiento del concepto de organización criminal:

“Art. 2.- (...), se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el art. 3° de la presente ley.”



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA

Asimismo, el D.L N° 1244 tipifica los delitos de organización criminal<sup>19</sup>, así como también contempla la lista de delitos comprendidos en la Ley N° 30077 - Ley contra el Crimen Organizado:

**Art. 317°. - Organización Criminal. (D.L N° 1244)**

“El que promueva, organice, constituya, o integre una organización criminal de tres o más personas con carácter estable, permanente o por tiempo indefinido, que, de manera organizada, concertada o coordinada, se repartan diversas tareas o funciones, destinada a cometer delitos será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días – multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, inciso 1), 2) 4) y 8).

La pena será no menor de quince ni mayor de veinte años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días – multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1), 2) 4) y 8) en los siguientes supuestos:

- Cuando el agente tuviese la condición de líder, jefe, financista o dirigente de la organización criminal.
- Cuando producto del accionar delictivo de la organización criminal, cualquiera de sus miembros causa la muerte de una persona o le causa lesiones graves a su integridad física o mental”.

**1.4.3.3. La estructura como elemento del tipo de la Organización Criminal según la normativa nacional**

Ahora bien, la normativa nacional no es ajena a los debates de la literatura en torno a la definición de crimen organizado y su estructura. Por eso, para la configuración del delito autónomo de organización criminal, si bien el tipo penal vigente artículo 317° del Código Penal -modificado por Decreto Legislativo N° 1244- no asume la existencia de una estructura criminal, esta si es asumida en la agravante del artículo segundo de la Ley N° 30077, a la luz del Tratado Internacional de la Convención de Palermo y en concordancia con el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema N° 004-007/CJ-116, la configuración de una organización criminal necesita de una estructura la cual proviene de los elementos normativos de reparto de tareas o roles así como de la propia exigencia de



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

<sup>19</sup> En este Decreto Legislativo, el tipo penal de asociación ilícita es modificado por el nomen iuris de organización criminal, pasando de ser un concepto jurídico a un tipo penal autónomo.

organización el actuar de manera organizada. Esto es, el concepto organización denota una estructura funcional.

Los Elementos de la Estructura de la organización criminal son:

1. Elemento Personal: Esto es, que la organización esté integrada por tres o más personas.
2. Elemento Temporal: El carácter estable o permanente de la organización criminal.
3. Elemento Teleológico: Corresponde al desarrollo futuro de un programa criminal.
4. Elemento Funcional: La designación o reparto de roles de los integrantes de la organización criminal
5. Elemento Estructural: Como elemento normativo que engarza y articula todos los componentes

La estructura se analiza en función de las actividades de la organización, se infiere a través de las labores conjuntas de los integrantes, pues a partir de ello es posible inferir la existencia de la estructura. La estructura implica nivel de coordinación entre un nivel y otro.

Una organización criminal puede presentar una estructura vertical, horizontal y funcionalmente adoptar otras formas flexibles; como cuando se usan las estructuras de las sociedades anónimas. En ese orden la organización criminal necesita una estructura adecuada al fin delictivo.

#### 1.4.3.4. Las actividades criminales como elemento del tipo de la Organización Criminal según la normativa nacional

Analizar la organización criminal desde el enfoque de actividades significa centrarnos en la comisión de una o más acciones ilícitas realizadas por organizaciones criminales bajo el catálogo de delitos de la Ley N° 30077, cuyas características son las establecidas por la Convención de Palermo. Además, el D.L N° 1244 establece un catálogo -muy amplio- de delitos que pueden ser cometidos por

C. TELLO B. las organizaciones criminales, los cuales se detallan a continuación:



1. Homicidio calificado, sicariato y la conspiración y el ofrecimiento para el delito de sicariato, de conformidad con los artículos 108°, 108°-C, 108°-D del Código Penal.
2. Secuestro, tipificado en el artículo 152° del Código Penal.
3. Trata de personas, tipificado en el artículo 153° del Código Penal.
4. Violación del secreto de las comunicaciones, en la modalidad delictiva tipificada en el artículo 162° del Código Penal.

5. Delitos contra el patrimonio, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 186°, 189°, 195°, 196°-A y 197° del Código Penal.
6. Pornografía infantil, tipificada en el artículo 183 °-A del Código Penal.
7. Extorsión, tipificado en el artículo 200° del Código Penal.
8. Usurpación, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 202° y 204° del Código Penal.
9. Delitos informáticos previstos en la ley penal.
10. Delitos monetarios, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 252°, 253° y 254° del Código Penal.
11. Tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y demás delitos tipificados en los artículos 279°, 279°-A, 279°-B, 279°-C y 279°-D del Código Penal.
12. Delitos contra la salud pública, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 294°-A y 294°-B del Código Penal.
13. Tráfico ilícito de drogas, en sus diversas modalidades previstas en la Sección II del Capítulo III del Título XII del Libro Segundo del Código Penal.
14. Delito de tráfico ilícito de migrantes, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 303°-A y 303°-B del Código Penal.
15. Delitos ambientales, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 307°-A, 307°-B, 307°-C, 307°-D y 307°-E, 310°-A, 310°-B y 310°-C del Código Penal.
16. Delito de marcaje o reglaje, previsto en el artículo 317°-A del Código Penal.
17. Genocidio, desaparición forzada y tortura, tipificados en los artículos 319°, 320° y 321° del Código Penal, respectivamente.
18. Delitos contra la administración pública, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 382°, 383°, 384°, 387°, 393°, 393°-A, 394°, 395°, 396°, 397°, 397°-A, 398°, 399°, 400° y 401° del Código Penal.
19. Delito de falsificación de documentos, tipificado en el primer párrafo del artículo 427° del Código Penal.
20. Lavado de activos, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Decreto Legislativo N° 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos.



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

Es importante tener en cuenta que dentro de la presente política no se contempla a la "Banda Criminal" porque estos grupos son de menor envergadura que las organizaciones criminales. Carecen

de roles establecidos y de procesos de planificación complejos, y en algunas ocasiones brindan sus servicios a organizaciones de mayor jerarquía, como a las organizaciones criminales. En este punto es preciso señalar las diferencias entre Banda y Organización Criminal, como se expresa en la Tabla 1:

**Tabla 1 Diferencia entre banda criminal y organización criminal**

Banda	Organización Criminal
En la banda el que determina el delito es el autor.	En la organización criminal no es el autor el que determina el delito si no el cliente.
En las bandas el círculo de personas suele ser reducido y asequible, de forma que las relaciones personales juegan un papel importante.	En las organizaciones criminales eso no ocurre por lo general en estas organizaciones es más fácil el intercambio y sustitución de sus integrantes.
Las bandas tienen una vida más breve, consuman el delito y desaparecen.	Las organizaciones criminales tienen una vida indefinida y sobreviven al intercambio de sus integrantes.
Las bandas no cuentan con estas características.	Las organizaciones criminales tienen estructura, jerarquía, cohesión y estabilidad. Tienen un grado de planificación y logística.
Las bandas suelen tener un ámbito local.	Las organizaciones criminales tienen trascendencia nacional e internacional.

Fuente. FECOR, 2015<sup>20</sup>

Es por ello que la lucha contra las bandas criminales no se encuentra contemplada dentro de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019 – 2030” y sí dentro del Plan de Seguridad Ciudadana.

#### 1.4.3.5. Ámbito nacional y transnacional

Se entenderá como ámbito nacional a una o más localidades, que se encuentren dentro del territorio nacional, en las que podría estar operando una organización criminal. Por otro lado al hacer referencia al carácter de Transnacionalidad del Crimen Organizado, se debe indicar que se produce no solamente en un Estado, sino que se articula a través de varios Estados para realizar actividades delictivas, según Magaz (2011) “aplicado al crimen organizado, hace referencia a la actividad delictiva que tiene su origen en un país pero para completar su ciclo traspasa fronteras e incide sobre la seguridad e integridad de terceros países donde bien oculta los beneficios de sus actividades, bien da



20

Tabla

extraída

de:

[https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3987\\_crimen\\_organizado\\_\(2\).pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3987_crimen_organizado_(2).pdf)

legitimidad al producto de sus acciones delictivas o a los miembros del grupo. Normalmente en esos terceros países el grupo actúa dentro de la legalidad y trata de integrarse en las estructuras sociales pasando lo más inadvertido posible, pues su “negocio” no está en ese país, bien al contrario, procura que se encuentre muy distante del lugar donde opera criminalmente. En ocasiones el término transnacionalidad se aplica al hecho de que los miembros del grupo proceden de diversas naciones debiendo transitar por las fronteras para reunirse con el fin de llevar a cabo su actividad delictiva.”<sup>21</sup>

En tal sentido, según Rojas Aravena (2006) el crimen organizado es un fenómeno que cruza fronteras y sus acciones se vinculan con diferentes tipos de amenazas en redes de carácter global debido a que las actividades ilícitas del crimen organizado se han diversificado y tienen un mayor alcance a nivel mundial. Es por ello que hoy en día las organizaciones criminales han evolucionado de tal forma que cada vez su actuar se asemeja a empresas transnacionales en el sentido de que para su existencia y llevar a cabo sus actividades necesitan contar con redes de diferente índole los soporten.

Finalmente, en el artículo 3 de la Convención de Palermo, se señala que el carácter transnacional del crimen organizado está basado en que:

- Se comete en más de un Estado;
- Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado”.

De tal forma, debido a que el crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas en redes de carácter global es necesario que los Estados desarrollen una estrategia que implique la coordinación entre ellos mediante mecanismos de cooperación nacional e internacional.



C. TELLO B.



#### 1.4.4. Situación actual del problema público

El accionar del crimen organizado en el país ha incrementado los niveles de inseguridad en la población, al punto que la ciudadanía y diversos sectores políticos y sociales exigen a las autoridades



Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa (2011). Crimen Organizado Transnacional y Seguridad. Ricardo Magaz Álvarez. Página 202. Madrid. ISBN: 978-84-608-1221-0

una solución adecuada al problema que afecta considerablemente la tranquilidad y la convivencia pacífica (Guillén, 2017). Este hecho ha planteado que se desarrollen nuevos retos en la lucha contra el crimen organizado. Una de las estrategias ha sido la emisión de leyes y normas que permitan tipificar, regular y moderar el tratamiento a este fenómeno, por ejemplo, la Ley N° 30077 “Ley contra el Crimen Organizado”<sup>22</sup>. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos existentes por reducir los delitos vinculados con el crimen organizado, se han evidenciado una serie de causas que lindan con aspectos institucionales, económicos, ambientales, sociales entre otros. Los mismos que se sustentarán en el presente documento.

Para arribar a la situación actual del problema, se investigaron las principales causas que podrían estar fomentando el crimen organizado. Para ello, se utilizó literatura académica, que dé cuenta de las teorías actuales que expliquen este origen, testimonios de los operadores de justicia, entrevistas a profundidad con especialistas y talleres con personal estatal a fin de reforzar las mismas. A partir de esta recopilación de información y evidencias se pudo identificar una serie de causas que pueden explicar la implantación y desarrollo del crimen organizado. Uno de los principales factores encontrados es la debilidad estatal en el sentido de ejercer el imperio de la ley (que incluye tener una mayor presencia y control en el territorio nacional y hacer cumplir las leyes), limitaciones para establecer políticas públicas y ofrecer bienes públicos básicos (Jiménez 2015, Mejías 2014).

Respecto a esta causa, autores como Jiménez (2015) sostienen que el crimen organizado surge en contextos donde los Estados no responden a algunas necesidades de los ciudadanos, ya sea por limitaciones de índole institucional, de recursos, de cobertura de servicios o de presencia en el territorio, entre otros, esto conlleva a que se generen espacios en los que puedan operar las organizaciones criminales. Un ejemplo, es el relacionado a la seguridad, en este caso las organizaciones criminales ofrecen protección y seguridad en zonas – que pueden ser del ámbito urbano o rural o negocios en los que los ciudadanos se encuentren expuestos a amenazas de otros grupos criminales, a cambio de una cuota establecida por la propia organización. Mediante este tipo de actividades, las organizaciones criminales procuran contrarrestar las acciones del Estado, y con ello garantizar un vínculo cercano con la población (Jiménez, 2015: 26).

Otro factor determinante que también se encontró para la implantación y el desarrollo del crimen organizado es la existencia de demandas de productos y servicios ilícitos a los que las personas no acceden fácilmente, ya sea porque son prohibidos por ley o porque existe una serie de barreras para acceder a ellos. Esta demanda y oferta da paso a la formación de mercados ilegales. “Así, en



C. TELLO B



E. SAAVEDRA



D. NAPURJ

<sup>22</sup> Ley N° 30077 “Ley contra el Crimen Organizado” publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de agosto del 2013.

países donde las leyes estatales dificultan el libre comercio de determinados productos como las drogas o las armas, estas organizaciones cubren las demandas de estos producto[...] haciendo también en este caso de la debilidad estatal una oportunidad de negocio y desarrollo” (Jiménez 2015, 26).

Esta información se complementó con las percepciones de la ciudadanía en torno al problema público que se plantea en esta política. Según los datos obtenidos en la encuesta a nivel nacional realizada por el MININTER, en coordinación con el equipo de la Empresa “Investigación Social, Política y de la Opinión Pública (IPSOS) para recoger la percepción de la ciudadanía en torno al crimen organizado en el país<sup>23</sup>. Los encuestados señalaron que se debe mejorar la coordinación interinstitucional entre la policía, fiscales y jueces para combatir a las organizaciones criminales (23%) e incrementar los mega-operativos (14%). Asimismo, consideraron necesario fortalecer las capacidades de los recursos humanos: capacitar al personal policial en materia de investigación del delito (22%) y proporcionar mayores recursos (tecnológicos y equipo) a la PNP (13%). En tercer lugar, pero no menos importante, consideran que también se debe realizar un trabajo enfocado en el ciudadano: impulsar acciones de prevención para evitar que las personas se involucren en organizaciones criminales o sean víctimas de ellas (21%) y brindar protección a las víctimas de delitos relacionados al crimen organizado (18%).

Aunado a estos hallazgos, durante las entrevistas a especialistas y operadores de justicia, talleres con personal público, diagnósticos emitidos por representantes de la comisión y mesas de trabajo, se pudo sintetizar cuatro grandes necesidades en torno a la lucha contra el crimen organizado:

- (i) *La necesidad de incrementar recursos para fortalecer las labores de inteligencia:* A través de los diagnósticos proporcionados por la Policía Nacional del Perú, así como entrevistas realizadas a agentes pertenecientes a las direcciones especializadas encargadas de investigar los delitos vinculados con el crimen organizado y a fiscales pertenecientes a las FECOR, se determinó que las labores de inteligencia son fundamentales en el proceso de investigación de las organizaciones criminales pues permiten tener un amplio conocimiento de estos grupos y cómo operan; por tanto



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

La encuesta estuvo a cargo de “Ipsos Public Affairs”, unidad especializada en el análisis de opinión pública, estudios para administraciones y sector público. Para mayor información, puede visitar su página web a través del siguiente link: <https://www.ipsos.com/es-es/investigacion-social-politica-y-de-la-opinion-publica>. Se entrevistó a 1,290 personas en los departamentos de Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima.

es necesario contar con un número de agentes de inteligencia adecuado, con recursos y debidamente capacitados que coadyuven en las labores de investigación que buscan detectar y desarticular a las organizaciones criminales.

- (ii) *La necesidad de especialización de los operadores de justicia para poder afrontar el crimen organizado como fenómeno complejo:* Asimismo, se identificó la necesidad de una constante especialización y capacitación dirigida a los agentes y operadores de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial) en torno al conocimiento de la normativa y los procesos que implica cada delito y, además, en el caso de la PNP, en temas vinculados a los procedimientos de investigación.
- (iii) *La necesidad de garantizar y optimizar los recursos logísticos, humanos, tecnológicos, entre otros, de las instituciones públicas que están involucradas en la lucha contra el crimen organizado, con especial énfasis en los actores que forman parte de la cadena penal:* Esta dimensión se encuentra relacionada a una adecuada gestión de recursos para hacer más efectiva las tareas relacionadas a la lucha contra el crimen organizado
- (iv) *La necesidad de establecer una coordinación transparente y constante entre todas las instituciones públicas involucradas en la lucha contra el crimen organizado:* Esta coordinación pasa por generar datos adecuados para el conocimiento del fenómeno de crimen organizado, así como compartir información pertinente, desde cada una de sus competencias para mejorar el trabajo conjunto en las acciones de investigación, control, fiscalización y acusación. Esto pasaría además por el compartir la misma y manejar los mismos criterios en torno a ella.



C. TELLO B.

Estas necesidades y/o limitaciones se han podido agrupar a su vez dentro de tres grandes causas directas que se establecieron para explicar el problema desde la postura de la debilidad estatal, la existencia de mercados ilegales y la necesidad de generar mayores mecanismos de prevención entre la población que incluye, además, una adecuada atención a las víctimas y agraviados. A continuación, se explicarán cada una de estas causas que responden al problema público que se identificó para esta política.



E. SAAVEDRA

#### *Causa 1. Debilidad del Estado peruano para combatir el crimen organizado*



D. NAPURI

La debilidad del Estado, es uno de los factores determinantes para explicar el nivel de implantación y desarrollo de las actividades ilícitas del crimen organizado en regiones como por ejemplo América Latina. De hecho, existen autores que plantean una relación inversamente

proporcional entra la fortaleza estatal y el crimen organizado. En los casos más extremos, esta variable permite, incluso, que el aparato estatal llegue a la posición de defender a dichas organizaciones criminales (Mejías, 2014; Rojas y Solis, 2008; Williams y Godson, 2002; Niño 2012).

Fran, Malone & Malone sostienen que para entender las tendencias en Latinoamérica de las actividades ilícitas -comprendidas en el Crimen Organizado- es importante enfocarse en tres grandes aspectos: el poder institucional del Estado, el rol de las élites políticas y económicas y la geografía (Albanese y Reichel 2014: 58). En esa línea, los autores explican que cuando las instituciones son débiles no tienen la plena capacidad de controlar las relaciones sociales y económicas que se desarrollan dentro de sus fronteras; las élites económicas toman ventaja de la debilidad estatal a través de la corrupción para impulsar sus operaciones económicas, que pueden ser legales o ilegales, antes de apoyarse en los mecanismos legales y si a ello se suma a funcionarios públicos que buscan enriquecerse, estos últimos pueden usar su posición para proteger las actividades criminales relacionadas con este problema público. Finalmente, la geografía, combinada con corrupción o la débil presencia territorial, pueden facilitar la transferencia de bienes ilegales o esconder actividades de organizaciones criminales (Albanese y Reichel 2014: 58-59).

Tomando en cuenta lo señalado y para efectos de esta política, la debilidad estatal se entenderá en términos de capacidad, la que se expresa a su vez en dos dimensiones: las limitaciones para ejercer el imperio de la ley y la limitada capacidad para proveer bienes y servicios públicos para toda la población. En el caso de las democracias jóvenes como el Perú, la debilidad institucional refuerza cada una de estas dimensiones y permite una mayor erosión del Estado por parte del crimen (Solis y Rojas, 2008: 92).

Las limitaciones para ejercer el imperio de la ley están ligadas, por un lado, a la poca o nula presencia del Estado en zonas extensas del territorio nacional (pertenecientes al ámbito urbano y rural) y que puede traer como consecuencia el florecimiento de actividades ilícitas. Gran parte de la literatura ha abordado la estatalidad e ilegalidad como una relación de mutua exclusión (Alda, 2014; Ankster y Camoli, 2012). Es decir, la ilegalidad se expande en territorios sub-nacionales de baja presencia o control estatal. O'Donnell (1993) denomina a estos territorios "zonas marrones", que, a pesar de ser parte de regímenes democráticos, no son completamente controlados por el Estado de derecho que gobierna el nivel nacional. Así, se ha tendido a explicar el origen de territorios con alta incidencia de actividades ilícitas como una consecuencia de la baja capacidad estatal, o la presencia de desafiantes estatales que hacen un contrabalance al impacto de una creciente presencia estatal.

En el Perú por ejemplo existe la presencia de delitos vinculados con el Crimen Organizado como Tráfico Ilícito de Drogas, Minería Ilegal y las actividades de tala ilegal (que puede devenir en el



Tráfico ilegal de productos forestales comprendido dentro de la Ley 3077) que han encontrado en estas “zonas marrones”, el espacio propicio para el desarrollo de sus actividades. Esto dado que, por una parte, la ausencia o al menos la debilidad institucional les permite operar sin tantos obstáculos, imponiendo su voluntad sea por medio de la violencia o de la corrupción de los actores de gobierno locales. Se ha enfatizado también en las amenazas que estas actividades ilícitas –como el crimen, la violencia y la corrupción— supone para el propio Estado en territorios específicos.

Sin embargo, el énfasis en la mutua exclusión entre presencia estatal y actividades ilícitas, oculta la posible existencia de lazos entre formas particulares de presencia estatal y la generación de actividades ilícitas. Existe una creciente literatura que plantea que las actividades ilícitas no son necesariamente externas a la acción del Estado, quien se limita a reaccionar a ellas. Por el contrario, existen estudios que sugieren que hay una sinergia entre la presencia estatal y la producción y reproducción de las mismas actividades ilícitas (Dewey et al 2017, Auyero et al 2013, Gupta 2012). En los estudios sobre crimen y violencia urbana, la literatura ha subrayado el rol de la complicidad de miembros estatales en actividades ilícitas a través de prácticas de corrupción y abuso (Dewey 2012, Arias 2012), por tanto, es importante tomar en cuenta este panorama.

Por otro lado, la debilidad institucional está relacionada en limitada capacidad para proveer bienes y servicios públicos para toda la población que incluso se puede expresar en las dificultades para hacer cumplir la ley, a través de limitaciones en el sistema de justicia, sistema penitenciario y sistema policial; herramientas imprescindibles para enfrentar el crimen organizado (Rojas Liendo, 2016: 76) y de otras instituciones públicas. Estas restricciones están influenciadas por una limitada gestión de recursos públicos, una limitada gestión de la información, limitados canales de coordinación a nivel intra e interinstitucional, en la debilidad en la formación y especialización de los operadores de justicia penal y funcionarios especializados; así como una inadecuada legislación y aplicación de la normativa del fenómeno criminológico.

La implantación del crimen organizado en un Estado débil trae importantes consecuencias. Por ejemplo, permite a las organizaciones criminales, cuyas actividades están vinculadas a las economías ilícitas y otras acciones del crimen organizado, que encuentren un espacio favorable para desarrollar sus actividades o acciones ilícitas, utilizando como medios a la violencia o la corrupción de funcionarios locales (Brombacher, 2012) e incluso autoridades políticas. El resultado de este panorama, es que las organizaciones criminales adquieren una cuota de poder considerable al punto de convertirse -ante los miembros de la población local- en actores con legitimidad para disputarle al Estado los territorios donde imponen su ley (Brombacher, 2012). Esta situación daña el tejido social, a las instituciones y a la democracia, pues estas organizaciones tienen como meta conseguir que el



C. TELLO B.



aparato estatal y la sociedad trabajen en beneficio de sus intereses y utilizan los medios que sean necesario para conseguir mantener sus negocios ilícitos (Niño, 2012: 8).

#### Subcausa 1.1. Limitada gestión de los recursos públicos

La adecuada gestión de recursos es una forma de medir la capacidad estatal, por ello la literatura sostiene que una adecuada gestión de los recursos posibilita una buena respuesta del Estado a los desafíos y problemas (Skocpol, 1985). Este tipo de literatura es conocida como la perspectiva de capacidades. Para medir el alcance de la capacidad estatal, este enfoque evalúa la posesión de recursos financieros y burocráticos que se encuentran a disposición del Estado para ejercer control sobre la sociedad y el territorio (Soifer, 2008:236). Este enfoque es ampliamente usado por diversos autores como Paredes (2012), Kurtz (2013), Saylor (2014), Soifer (2015) para medir el poder del Estado.

De esta manera, en las reuniones con las autoridades involucradas en la lucha contra el crimen organizado se identificó como una causa del problema las limitaciones en la gestión de los recursos financieros, logísticos y humanos. Al no contar con estos recursos, el Estado no puede enfrentar satisfactoriamente el desafío del crimen organizado. Ahora bien, por desafíos al Estado (en este caso el crimen organizado) hacemos referencia a las situaciones que impactan en el aparato estatal cuestionando su autoridad y demandando una respuesta del mismo para contrarrestarla (Eaton, 2012: 647). Estos desafíos suelen traer aparejados lo que Eaton (2012) denomina “retadores al Estado” que para la presente política serían las organizaciones criminales.

Es decir, los retadores al Estado son los actores que disputan, objetan o resisten la autoridad del mismo para implementar sus decisiones y políticas (Eaton, 2012, p. 648). Para Eaton (2012) los retadores pueden ser territoriales, enfrentando al Estado por el control del territorio, o relacionales, disputando la autoridad del Estado para regular las relaciones sociales. La diferencia entre estos tipos de retadores es difusa y a menudo se entremezclan en el mismo retador (Dargent, 2015: 14). Cabe señalar que no cualquier persona o grupo de personas que se oponga al Estado será un retador. La literatura distingue claramente asociaciones ilegales o delincuenciales (retadores al Estado) de, por ejemplo, pobladores que protestan por acciones del Estado, actividades contempladas dentro del marco constitucional y legal. En la Tabla 2 se muestra el desafío y el retador identificado en la presente política.

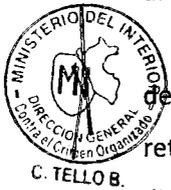


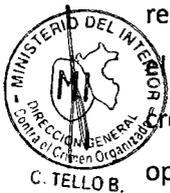
Tabla 2 Desafío y retador para la PNMCCO

Desafío	Retador
<p>Crimen organizado: fenómeno que se define en base a un grupo de actividades delictivas en los que está de por medio una Organización Criminal.</p>	<p>Organizaciones criminales: La agrupación de tres o más personas, que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo definido, se crea, existe o funciona de manera concertada para cometer delitos graves con el objetivo de obtener beneficio económico</p>

Fuente. Elaboración propia en base a Dargent (2015).

Por lo tanto, esta situación (limitada gestión de recursos) coloca al Estado en desventaja contra las organizaciones criminales que, si cuentan con los recursos a disposición para adaptarse a los nuevos cambios, presiones y otros factores externos, adquirir nuevas tecnologías, reclutar personas para ejecutar sus actividades ilícitas, labores de corrupción y adoptar medios para evadir a la justicia (Malamud, 2016; Dugato, De Simoni y Savona, 2014). En esta misma línea, según Wilson Hernández<sup>24</sup>, las organizaciones criminales suelen organizarse e implementarse mejor que el Estado, debido a que cuentan con flujos ilícitos de dinero que les permite equiparse de herramientas que facilitan su actuar delictivo. Además, tanto Wilson Hernández como los servidores públicos que participaron en los talleres para la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado concuerdan que, en el caso del Estado, los recursos y capacidades para dar respuesta a estas organizaciones resultan limitadas debido a factores como el trámite burocrático y escaso presupuesto. Asimismo, los especialistas mencionados líneas arriba señalan que no es viable crear más leyes sancionadoras contra el crimen, o aumentar las penas de cárcel, mientras los operadores de justicia sigan sin contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En este acápite se presentarán las limitaciones en torno a los recursos humanos, logísticos presupuestales.

En temas de seguridad y lucha contra actos delictivos, el Perú aún mantiene grandes brechas de recursos. En el caso de cobertura policial, por ejemplo, se detalla en el informe que considerando que 250 habitantes por policía es el estándar internacional aceptable, en general, la inmensa mayoría de las provincias del país tiene una mala asignación del servicio policial. Según el último Censo Nacional de Comisarías 2017, en el Perú, en el año 2017, la gran mayoría de departamentos (75%)



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

<sup>24</sup> Entrevista a Wilson Hernández, investigador de la Universidad de Lima Integrante del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima y del Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES.

tenía una tasa mayor a 500 habitantes por policía, cinco de los cuales estaban por encima de 800 habitantes por policía: Loreto (909), Puno (897), Cajamarca (875), Huánuco (847) y Lima-Callao (802).

**Tabla 3 Número de habitantes por policía, según departamento – Año 2017**

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE COMISARIAS	N° DE POLICIAS	POBLACIÓN ESTIMADA	HABITANTES / POLICIA
LORETO	44	1165	1,059,000	909
PUNO	68	1608	1,442,900	897
CAJAMARCA	128	1756	1,537,200	875
HUANUCO	43	1030	872,500	847
LIMA-CALLAO	206	13936	11,181,700	802
LA LIBERTAD	87	2395	1,905,300	796
UCAYALI	17	702	506,900	722
AYACUCHO	53	982	703,700	717
PIURA	89	2757	1,873,000	679
ICA	41	1253	802,600	641
LAMBAYEQUE	53	2090	1,280,700	613
SAN MARTIN	50	1428	862,800	604
AMAZONAS	54	704	425,000	604
JUNIN	47	2290	1,370,200	598
ANCASH	84	2102	1,160,500	552
HUANCAVELICA	43	965	502,100	520
CUSCO	101	2589	1,331,800	514
MADRE DE DIOS	13	280	143,700	513
PASCO	29	647	308,500	477
APURIMAC	54	1000	462,800	463
TACNA	33	843	350,100	415
AREQUIPA	115	3569	1,315,500	369
MOQUEGUA	24	505	184,200	365
TUMBES	19	669	243,300	364
<b>TOTAL</b>	<b>1,495</b>	<b>47,265</b>	<b>31,826,000</b>	<b>673</b>

Elaboración propia con datos del INEI - Censo Nacional de Comisarias 2017 y estimaciones de población 2017



Las limitaciones de recursos humanos y materiales para combatir el crimen organizado se reflejaron también en los talleres de trabajo con personal público de los sectores miembros de la comisión (ver sección 1.1 del presente informe). La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, SUNAT), informa que el Perú cuenta con una extensa zona litoraleja y zonas geográficas diversas, sumando a ello 3,080 kilómetros de litoral marítimo; dicha área no puede ser cubierta con los recursos humanos y tecnológicos actuales. Es por ello que existen localidades fronterizas con un importante tráfico de personas y mercancías sin efectivo control. Asimismo, SUNAT reporta que, en el caso de la hoja de coca, los recursos con los que cuenta el Estado no pueden controlar el contrabando realizado en la extensa frontera de más de 7,000 kilómetros, que comprende en su mayoría zonas de muy difícil acceso y de condiciones climáticas en algunos casos extremas en partes del año.



Por su parte, en base a un diagnóstico interno realizado por el MININTER a las Direcciones Especializadas encargadas de investigar delitos contemplados en la Ley N° 30077, Ley contra el crimen organizado, entre los meses de julio y octubre del año 2018, se evidenciaron brechas económicas importantes. En el caso de la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DIRNIC), se han presentado limitaciones económicas para afrontar los distintos delitos vinculados con el crimen organizado, pues impiden atender los requerimientos de gestión, de administración, de personal, de infraestructura y de logística (equipamiento y servicios). En ese sentido, todas las direcciones de la DIRNIC<sup>25</sup> tienen insuficiente presupuesto para responder adecuadamente sobre aquellas necesidades que permitan intervenir en forma más efectiva en todo el ámbito nacional. Tal es el caso de los delitos contra la libertad (secuestro, pornografía infantil, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes). Hay una falta de presupuesto para efectuar cursos de capacitación y especialización al personal policial sobre pesquisa, criminalística, inteligencia en investigación de secuestros, extorsiones y en procedimientos de investigación en crimen organizado. Otro caso se puede encontrar en la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) que presenta limitaciones para operar mejor en zonas de producción, en aeropuertos, puertos y rutas fluviales por falta de personal. A esto se le suma la frecuente rotación del personal policial, lo cual no permite una especialización adecuada de los agentes y la transmisión de conocimiento y experiencia organizacional.

Asimismo, en la Dirección contra la Corrupción (DIRCOCOR)<sup>26</sup>, una de las grandes falencias para combatir el crimen organizado, entre ellos los casos de corrupción de personal estatal, es la falta de recursos para ofrecer incentivos reales a los colaboradores eficaces. No se cuenta con lo básico para protegerlos, como, por ejemplo, garantizar el cambio de nombre, de identidad, o el otorgamiento de facilidades de refugio en otro país, entre otros.

La Policía Nacional del Perú, además de afrontar problemas en términos de recursos y personal, también tiene necesidades a nivel de tecnología. “En los últimos años ha habido un impulso para repotenciar el equipamiento y tecnología de la Policía en su combate contra el crimen. El objetivo

es que se puedan identificar con total precisión a los presuntos involucrados en un acto delictivo, a través de un trabajo para el cual los peritos de la Policía recogen diversas muestras en el lugar del crimen”. (Llatas, 2015: 22).



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

<sup>25</sup> Las direcciones de la DIRNIC son: Dirección Antidrogas (DIRANDRO), Dirección de Medio ambiente (DIMEAMB), Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), Dirección de Investigación de Lavado de Activos (DIRILA), Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), y la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRTRAPIM).

<sup>26</sup> Se entrevistó a un coronel de la Policía Nacional del Perú que labora ahí.

El uso de recursos tecnológicos y de información para la investigación resulta importante para combatir el crimen organizado. Según Guillen (2017), las organizaciones criminales suelen evadir a la justicia empleando familiares o amistades sin antecedentes para transferir bienes, propiedades o creando empresas fachada para tratar de justificar la procedencia del dinero ilícito. (Guillen, 2017: 74). En esa línea, el uso de las tecnologías para la aplicación de las técnicas especiales de investigación es de suma importancia para combatir el crimen organizado, así como adecuados laboratorios de criminalística para analizar los elementos de convicción que se puedan recabar, con el objetivo de imputar procesos judiciales a los integrantes de las organizaciones criminales. (Guillen, 2017)

En ese contexto una de las principales dificultades que se presentan en el procesamiento de información y uso de tecnología viene por el lado de la cantidad de fichas de personas inculcadas en los delitos relacionados con el crimen organizado a nivel nacional. Esta deficiencia bien puede verse explicada por la necesidad de fortalecer los recursos humanos en la actualización de la base de datos del archivo del sistema AFIS POLICIAL.

En el caso del Ministerio Público, la debilidad en temas de asignación de recursos queda evidenciada en las entrevistas que se realizaron en el mes de noviembre del 2018 a fiscales que laboran en la FECOR<sup>27</sup>. Por ejemplo, la capacidad operativa para combatir los delitos de chantaje y marcaje es limitada y no se tiene la cobertura suficiente para dar atención a las solicitudes judiciales. En tal sentido, establecieron la necesidad de contar con mayores equipos tecnológicos para esta finalidad, lo que permita responder en menor tiempo posible dichas solicitudes<sup>28</sup>. Por su parte, el representante de la Fiscalía Especializada Contra el Crimen Organizado, asevera que la capacidad operativa de estas organizaciones criminales que se dedican a la comisión de delitos contra el patrimonio, no se limita únicamente a su capital humano, sino también, se suman los avances tecnológicos a los que tienen acceso para tener una mayor efectividad al momento de perpetrar el delito. Una problemática similar se detectó en homicidio calificado, donde se sostiene que sería óptimo contar con recursos tecnológicos propios, para realizar las escuchas telefónicas desde el Ministerio Público<sup>29</sup>.

En la dimensión de recursos humanos se observan limitaciones a nivel de los profesionales que participan en las investigaciones y los procesos. En ese sentido, la Cuarta Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada también señala que actualmente no se



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

<sup>27</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre los días 16 y 23 de noviembre del presente año, y fueron realizadas por el equipo de la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad – MININTER.

<sup>28</sup> Entrevista al representante de la Fiscalía Superior Especializada contra el Crimen Organizado – Ministerio Público, noviembre del 2018

<sup>29</sup> Entrevista al representante del despacho de la 2da Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada, noviembre del 2018.

tienen peritos calificados suficientes para realizar las pericias con premura. Asimismo, hay dificultad con el número de defensores públicos dispuestos a participar de los procesos judiciales.

La seguridad del personal del Estado es otra debilidad que se identificó. Se tiene por ejemplo que, fiscales que se encargan de las investigaciones, quienes pueden estar expuestos a cualquier tipo de represalia, en su mayoría, no cuentan con un grado de protección adecuada para prevenir cualquier atentado en contra de su integridad. Esto es un claro desincentivo para poder cumplir óptimamente sus obligaciones.

En el caso de homicidio calificado, además, hay carencia en términos de insumos para la investigación del delito de homicidio calificado dentro de la fiscalía. Se requiere de mayor personal, especialmente abogados, asistentes administrativos, asistentes en función fiscal y personal fiscal, propiamente, entre ellos, peritos. A ello se agrega que se requieren mejores equipos de oficina y mejores ambientes para la atención de víctimas y testigos.

De la misma manera, la Cuarta Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada, en relación a los delitos de Trata de Personas, Tráfico de Migrantes y Pornografía Infantil, señala que en la entidad no cuenta con la infraestructura necesaria para llevar los casos en reserva. Es bastante fácil escuchar las reuniones que se tienen entre los miembros de los equipos o incluso con las personas que testifican, además presentan también carencias en cuanto a personal administrativo. Por tanto, dicho despacho considera que se debería pensar en optimizar las condiciones en las que trabajan las fiscalías contra el crimen organizado. Es decir, contar con ambientes apropiados para llevar a cabo la toma de declaración a personas, con un equipo de peritos a disposición y con un espacio especialmente dedicado a la atención a las víctimas.

Finalmente, se pudo observar que tal como sucede con la Policía Nacional del Perú, la rotación de personal es una dificultad que también afecta la labor del Ministerio Público. Por ejemplo, algunas fiscalías especializadas de corrupción no prosiguen con las investigaciones que derivan de crimen organizado. Este personal capacitado es transferido a otras unidades, por tanto, el fiscal que inicia la investigación no es quien la termina, es decir; uno es el fiscal que interviene, otro es el fiscal que sustenta y otro es el fiscal que lleva el juicio. Situación similar es detallada por el Fiscal Adjunto en temas relacionados al delito de tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, el cual sostiene que la rotación constante de personal no permite contar con recursos humanos capacitados, dificultando la posible celeridad de las investigaciones.

De esta manera las limitaciones en la gestión de los recursos humanos originan que las labores de los funcionarios cuyas acciones están relacionadas a la lucha contra el crimen organizado y especialmente los operadores de justicia, no se puedan ejecutar con mayor eficacia. Esta situación



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



J. NAPURI

coloca al estado en desventaja contra las organizaciones criminales que si cuentan con los recursos a disposición para adaptarse a los nuevos cambios, presiones y otros factores externos, adquirir nuevas tecnologías, reclutar personas para ejecutar sus actividades para labores de corrupción y adoptar medios para evadir a la justicia y además permite que se generen incentivos en estas organizaciones criminales para organizarse y operar pues los beneficios de seguir operando son mayores al costo de ser detectados, investigados y sancionados.

#### Subcausa 1.2. Limitada gestión de la información

Una inadecuada gestión de la información genera problemas en el ámbito público para la elaboración de políticas y estrategias encaminadas a la lucha contra el crimen organizado debido a dos importantes razones. En primer lugar, sin evidencia confiable las iniciativas en torno a este problema tendrán una menor efectividad y, en segundo lugar, porque esta información es importante para el dimensionamiento y mejor gestión de los recursos que se invierten para enfrentar al crimen organizado. En otras palabras, una inadecuada gestión del conocimiento impacta en el modo en cómo se estructuran las acciones estatales para combatir el crimen organizado, así como en su dimensionamiento y focalización para hacerlas más eficaces. Estas limitaciones a nivel del Estado generan incentivos en las organizaciones criminales para operar, porque perciben que la posibilidad de un mayor control de sus actividades y de ser capturados y desarticuladas es menor.

Según Nonaka y Takeuchi (1999) (citado por Loayza y Arapa) la gestión de la información es la capacidad que tiene una organización para crear nuevos modelos o formas de conocimiento y difundirlos dentro de su propia institución (aunque también se puede hacer esta acción hacia afuera), optimizando la producción de bienes y servicios (en este caso también las funciones). Asimismo, los autores señalan que el conocimiento generado por las instituciones puede ser de dos tipos: tácito y explícito. El conocimiento tácito es más difícil de compartir y alude a las experiencias personales relacionadas al trabajo, las vivencias, etc. El conocimiento explícito se caracteriza por ser sistemático, formal y codificado y por ende puede ser comunicado con mayor facilidad y se puede plasmar en documentos, manuales, estadísticas, protocolos, estudios, investigaciones, etc.

Durante el trabajo el recojo de información en torno al fenómeno del Crimen Organizado se detectó que al ser este un fenómeno complejo y cambiante, es necesario contar con información sólida, confiable y oportuna que permita conocer el comportamiento de estas organizaciones; las zonas en las que operan, cómo se mueve el mapa del delito, cuál es el perfil de los integrantes de estas organizaciones, cuál es el perfil de las víctimas, así como los contextos y condiciones que facilitan la implantación y desarrollo de estos delitos, así como su evolución; ello con el objetivo de lograr



mejores investigaciones y estrategias para combatir estos delitos, así como generar mejores mecanismos de prevención y atención de víctimas.

En ese sentido se hace indispensable una adecuada gestión de la información, entendida como la búsqueda de nuevos significados y análisis de un tema en particular. A través de la gestión de la información se entregan los recursos de información que se necesitan para mejores tomas de decisiones y además se generan nuevos conocimientos que viabilizan calidad y eficiencia en los servicios y productos de las organizaciones. Asimismo, se trataría de la “explotación de la información para la consecución de los objetivos de la entidad, su creación, adquisición, procesamiento y difusión” (Arévalo 2007)<sup>30</sup>.

Continuando con esta línea es que se pudo observar durante el trabajo<sup>31</sup> de campo que existe una deficiente gestión de la información que permita obtener datos confiables en torno a las organizaciones criminales y sus acciones ilícitas, pues no existe un acuerdo entre las instituciones públicas comprometidas en esta lucha para establecer parámetros que permitan generar estadísticas confiables y conocimiento que ayuden a conocer el comportamiento de los delitos vinculados con el crimen organizado. A ello se suma además que estos datos se encuentran, dispersos, duplicados o no existen. Esto genera limitaciones en las acciones conjuntas entre operadores de justicia y otras instituciones públicas, además de la duplicidad del trabajo en la investigación, lo que termina siendo ineficiente para atacar los procesos claves de las organizaciones criminales.

Si bien existen iniciativas valiosas en el sector público para generar un mayor conocimiento del crimen organizado, como el trabajo que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, el Observatorio Peruano de Drogas de DEVIDA, el Observatorio de la Corte Suprema de Justicia, El Observatorio Nacional de Política Criminal – DADA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior<sup>32</sup>, que contribuyen a la reducción de la brecha de conocimiento,



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



MAPURI

es necesario además que las instituciones que desarrollen o ya tengan un órgano generador de conocimiento puedan tener una relación de trabajo articulada y colaborativa, pues la inexistencia de sistemas de información integrada entre instancias dedicadas a la atención y persecución del crimen puede devenir en acciones desarticuladas en vez de conjuntas y fortalecidas (Gomes, 2009; Oliveira et al, 2016). Además de este intercambio de conocimiento es importante que fluya información de otra índole, especialmente entre los operadores de justicia, que permita mejorar la investigación de las organizaciones criminales dedicadas al crimen organizado.

<sup>30</sup> [http://eprints.rclis.org/11273/1/Jornadas\\_GRUPO\\_SIOU.pdf](http://eprints.rclis.org/11273/1/Jornadas_GRUPO_SIOU.pdf)

<sup>31</sup> En este caso entrevistas y talleres con expertos y funcionarios públicos y operadores de justicia.

<sup>32</sup> Que también tiene la capacidad de generar información en torno a los delitos de crimen organizado.

Por otro lado, es importante señalar que la información provista por las labores de inteligencia también se configura como una fuente importante de información para la lucha contra el crimen organizado. De acuerdo a Joel Oliveira et al (2016) la inteligencia es un instrumento de suma utilidad para garantizar la seguridad pública, cuando es bien empleada, ya que puede generar información y conocimientos precisos y detallados de las operaciones criminales y proporcionar correlatos de sus actividades (pp47-48). Por ello también es necesario fortalecer y dimensionar los recursos necesarios de esta labor, como la utilización de software especializado puede permitir la búsqueda de información de fuente abierta y cerrada para esta finalidad (Oliveira et al, 2016) equipos tecnológicos y recursos humanos preparados en estas tareas a fin de coadyuvar a fortalecer las investigaciones.

### Subcausa 1.3. Limitados canales de coordinación intra e interinstitucional

Durante los talleres con los equipos técnicos de los sectores pertenecientes a la comisión se pudo identificar las limitaciones a nivel de coordinación intra e interinstitucional, entre operadores de justicia e instituciones públicas.

En el caso de la coordinación entre operadores de justicia, el Ministerio Público y la Policía Nacional son los principales actores en la investigación de carácter penal, pues ejecutan las labores de campo y conforman equipos de responsabilidad con los mismos objetivos. Para lograr estas metas, diseñan estrategias que coadyuvan a la comprobación de sus hipótesis de trabajos; por ello, vienen siendo los actores principales que posibilitaran la judicialización de casos en materia de crimen organizado (Rojas Liendo, 2016: 38). Sin embargo, existen una serie de factores a nivel de coordinación que dificultan este trabajo conjunto. Según Rojas Liendo (2016), muchos delitos vinculados con el crimen organizado no llegan a ser judicializados por la descoordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Por ejemplo, en el caso del delito de tráfico ilícito de drogas “algunos fiscales no aplican las normas legales para iniciar la pérdida de dominio de las pistas de aterrizaje, los cuales se usan como instrumentos para cometer el delito de TID”. (Rojas Liendo, 2016: 40).

De la misma forma, la descoordinación se evidencia cuando se desarrolla el proceso de investigación del delito donde entran a tallar la PNP y el Ministerio Público, pues se encuentran brechas entre el trabajo operativo de la policía y lo que investiga la fiscalía. Esta desarticulación también se refleja en el caso de las labores de inteligencia operativa. Guillén (2017: 56) señala que la inteligencia operativa es la unión de la inteligencia propiamente dicha y la investigación. Este



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



B. NAPURI

sistema de trabajo se implantó debido a que la información obtenida en la etapa de inteligencia, que era entregada al personal encargado de las investigaciones, no era adecuadamente aprovechada, lo cual debilitaba la acusación a nivel judicial, dando como resultado la liberación de los detenidos.” Según Guillen (2017:59), esta forma de trabajar se implantó debido a que se presentaban falencias a nivel probatorio, pues si por ejemplo un personaje era identificado como líder de una organización, el equipo de investigación ya no lo reconocía como tal.

Ante esta problemática entre los operadores de justicia, Rojas Liendo (2016) propone que tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público, al ser los principales actores, deberían trabajar en manuales de operación para establecer líneas de acción. En ese sentido, el autor señala que es importante la creación de espacios de coordinación que permitan articular y enmendar perspectivas que posibiliten mejorar la normativa y hacerla efectiva en la práctica. (Rojas Liendo; 2016: 42).

De la misma manera, los limitados recursos tecnológicos y la deficiente comunicación son elementos que influyen en las labores de coordinación. Por ejemplo, para que los operadores de justicia puedan desarrollar sus acciones en forma eficiente, deben tener un alto nivel de coordinación para que su trabajo se realice de manera fluida. “Si bien existen varias instancias en la investigación y cada operador de justicia (el policía o el fiscal) es competente de determinada fase, se vuelve primordial que la información sea compartida en todo momento. Es decir, si los operadores de justicia mencionados no comparten los datos que producen durante la investigación, se entiende de ello que las causas de las dificultades se relacionarían con los espacios, disposición, conocimiento, entre otros elementos burocráticos, que acompañan el proceso” (Rojas Liendo, 2016: 45).

Al respecto, tal como lo menciona Guillén (2017), la obtención rápida de información confiable y de calidad es importante. Por un lado, para identificar propiedades y bienes que permitan ubicar a integrantes de las organizaciones criminales y además para “establecer vínculos entre ellos o terceras personas, y por ende, encaminar las acciones de seguimiento y vigilancia e incluso solicitar la intervención de las comunicaciones u otras técnicas especiales de investigación” (Guillen, 2017: 4).

No obstante, los participantes a los talleres de personal estatal pertenecientes a las instituciones miembros de la comisión, coincidieron en que existe un recelo en el acceso de información por varios actores internos y externos tales como la Policía Nacional del Perú (PNP), Ministerio Público, RENIEC, SUNAT, Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), entre otros.

En el ámbito internacional y de coordinación con organismos como la Interpol, la situación se ve aún más complicada. Ello porque la información se remite a través de fotocopias de las evidencias dactilares latentes. Sin embargo, debido a las normas vigentes, no se puede realizar dictamen pericial



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



B. NAPURI

dactiloscópico en huellas fotocopiadas y no es factible la identificación de las huellas dactilares latentes ni la identidad de la persona. (Llatas, 2015: 24).

Subcausa 1.4. Debilidad en la formación y especialización de los operadores del sistema de justicia penal y personal estatal especializado

Al panorama descrito anteriormente, se suma la debilidad del Estado para operar de manera óptima ante la capacidad, especialización, y tecnicidad que las organizaciones criminales manejan. Según las entrevistas realizadas a especialistas, se necesita apostar por el incremento de los recursos de inteligencia, y especialización de los operadores de justicia para focalizar los esfuerzos de lucha contra el crimen. Tomando en cuenta que el crimen organizado es un fenómeno complejo, se necesita de un trabajo especializado de inteligencia para designar óptimamente los recursos del sector interior, identificando acciones integrales que realmente impacten. Por tanto, de nada sirve seguir creando más leyes sancionadoras contra el crimen, ni aumentar las penas de cárcel; si no se cuenta con operarios y operativos especializados y con capacidades necesarias. Es necesaria una metodología específica y especializada para enfrentar el crimen organizado que minimice los riesgos de los operarios.

Esta debilidad en temas de especialización de los recursos humanos queda evidenciada en las entrevistas realizadas a fiscales que laboran en la FECOR<sup>33</sup>. Por ejemplo, la Cuarta Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada señala que el trabajo conjunto con la División de Trata de Personas es complejo, porque se necesita una mayor especialización de estos agentes para combatir este delito en el caso de que una organización criminal se encuentre de por medio. Entonces su preocupación y prioridad es resolver los casos menos complejos. Este trabajo debería suponer largo tiempo de dedicación exclusiva a aplicar la técnica de investigación, lo cual no es posible desde la División de Trata de personas PNP, razón por la que al final son pocos los casos que llegan hasta la etapa de juzgamiento. La Tabla 4 da cuenta del número de carpetas existentes por cada etapa procesal en los últimos años:



<sup>33</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre los días 16 y 23 de noviembre del 2018 y fueron realizadas por el equipo de la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad – MININTER.

**Tabla 4 Fiscalías Provinciales Penales y Mixtas, Delitos de trata de personas ingresados por etapa procesal  
Periodo: 2015 al 2017(primer trimestre)**

AÑO	CALIFICACIÓN	INVESTIGACIÓN PRELIMINAR	INVESTIGACIÓN PREPARATORIA	ETAPA INTERMEDIA	ETAPA DE JUZGAMIENTO	TOTAL
2015	110	320	58	12	3	503
2016	133	119	65	474	83	874
2017	33	177	24	1	0	235
<b>TOTAL</b>	<b>276</b>	<b>616</b>	<b>147</b>	<b>487</b>	<b>86</b>	<b>1612</b>

Fuente: Ministerio Público - Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal y Sistema de Gestión Fiscal

Las labores de inteligencia son otro eje importante que se ha podido identificar en los talleres con personal estatal y de la Policía Nacional, así como en las entrevistas. Por ejemplo, en relación al delito de chantaje y marcaje, el representante del despacho de la FSECCO – Ministerio Público, señaló la necesidad de fortalecer la preparación del personal policial que permita un mayor aporte operativo a las investigaciones fiscales. En tal sentido, se menciona que el personal policial que interviene o participa en actos de inteligencia debe contar con todas las herramientas necesarias para ser citados a juicio, si se considerase necesario, y fortalecer la tesis acusatoria. En esa misma línea, la Tercera Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada considera que un aporte a la Política Nacional contra el Crimen Organizado pasa por reforzar las acciones de inteligencia. Esto significa homogenizar los criterios para caracterizar la información entre las diferentes Divisiones dentro de la PNP. Esto facilitaría la legalización de las evidencias obtenidas.

Además de la necesidad de capacitación al personal policial, también se identificó las limitaciones en torno a contar con profesionales capacitados para realizar las pericias necesarias en las investigaciones. Una prueba de ello es el caso de las investigaciones en torno al delito de falsificación de documentos, en el que se necesitan profesionales como peritos grafológicos, peritos grafotécnicos, para revisión de documentos, entre otros. Estos recursos humanos son vitales para apoyar a la fiscalía durante la investigación. Además, tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público señalan la necesidad de contar con personal especializado en temas tecnológicos ya que son herramientas vitales para luchar contra el crimen organizado. Por ejemplo, es necesario contar con conocimientos avanzados de informática cuando se intervienen aparatos tecnológicos incautados.

A nivel del Ministerio Público, también existe la necesidad de obtener conocimientos especializados relacionados a delitos que así lo requieran, como lo es por ejemplo el delito de lavado de activos. La necesidad de fortalecer la capacitación determina por ejemplo que haya información general de carácter técnico que los fiscales no saben cómo procesar. Por ejemplo, si es información de carácter bancario, se levanta la información y se remite extractos bancarios, lo cual genera dificultad para su interpretación.



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

Por otro lado, el desconocimiento de la normativa y de los procesos particulares de cada delito, puede ir en contra de las acciones estatales para combatir el crimen organizado. Por ejemplo, según lo detallado por el MINEM, hay un desconocimiento de algunos operadores de justicia sobre las normas administrativas vinculadas a la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Se han identificado sucesos donde se confunde a los mineros informales con mineros ilegales. Asimismo, existen casos en donde se han generado procesos penales contra mineros que ya estaban insertos en procesos de formalización.

En el caso de las Procuradurías Públicas Especializadas, sus representantes señalan que la falta de estrategias focalizadas y la limitada capacitación del personal estatal juegan en contra de la lucha contra delitos como la corrupción. Es por ello que se necesita fortalecer las estrategias que guíen las investigaciones, así como también mejorar la normativa para dar flexibilidad a los operadores de justicia y mejorar la capacitación de los mismos.

#### Subcausa 1.5. Inadecuada legislación y aplicación de la normativa del fenómeno criminológico

Neil Englehart (2009), al dar cuenta de características que evidencian la debilidad estatal, menciona la falta o inadecuada legislación. Para Englehart la situación de debilidad estatal es una condición para que se desarrollen actividades y conductas que atentan contra la paz social y los derechos humanos. Así como Englehart, otros estudiosos (Di John, 2008; Rotberg, 2002; Zartman, 1995) proponen que leyes desacertadas o su débil aplicación pueden incluso devenir en un estado fallido. En este sentido se entiende que la inadecuada legislación y aplicación de normativas referidas al fenómeno criminológico contribuyen con la debilidad del estado para combatir el crimen organizado.

A continuación, se exponen las limitaciones normativas que concurren en el accionar de los operadores de justicia en relación a la identificación, investigación, juzgamiento y sanción de las acciones ilícitas realizadas por organizaciones criminales en el marco de lo establecido en la Ley N° 30077 – Ley contra el Crimen Organizado, teniendo como base la apreciación dogmática, jurisprudencial y técnica de la siguiente manera:

El primer elemento identificable como limitación normativa se encuentra circunscrito en el contenido de los delitos graves que sólo pueden ser cometidos por organizaciones criminales en el marco de una investigación contra la criminalidad organizada. Al respecto el artículo 2° de la Ley N° 30077 establece la definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal, las cuales enmarcan su accionar ilícito en la comisión de uno o más delitos graves. Empero, en el Código Penal vigente, no existe criterio alguno que permita inferir cuáles son estos delitos de



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



B. MAPURI

connotación grave, habida cuenta que todo ilícito penal se enmarca en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico determinado.

Esta circunstancia, -en cierta forma- es superada por la Ley N° 30077, puesto que en su artículo 3° establece un catálogo de delitos, entiéndase estos como delitos graves que sólo pueden ser cometidos por organizaciones criminales.

Dicho artículo fue modificado por el Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1244, publicado el 29 octubre 2016, determinándose *—sin ningún tipo de metodología—* 20 numerales, que a su vez contienen diversas conductas penales a tenerse en cuenta de la siguiente manera:

1. *Homicidio calificado, sicariato y la conspiración y el ofrecimiento para el delito de sicariato, de conformidad con los artículos 108, 108-C, 108-D del Código Penal.*
2. *Secuestro, tipificado en el artículo 152 del Código Penal.*
3. *Trata de personas, tipificado en el artículo 153 del Código Penal.*
4. *Violación del secreto de las comunicaciones, en la modalidad delictiva tipificada en el artículo 162 del Código Penal.*
5. *Delitos contra el patrimonio, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 186, 189, 195, 196-A y 197 del Código Penal.*
6. *Pornografía infantil, tipificado en el artículo 183-A del Código Penal.*
7. *Extorsión, tipificado en el artículo 200 del Código Penal.*
8. *Usurpación, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 202 y 204 del Código Penal.*
9. *Delitos informáticos previstos en la ley penal.*
10. *Delitos monetarios, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 252, 253 y 254 del Código Penal.*
11. *Tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y demás delitos tipificados en los artículos 279, 279-A, 279-B, 279-C y 279-D del Código Penal.*
12. *Delitos contra la salud pública, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 294-A y 294-B del Código Penal.*
13. *Tráfico ilícito de drogas, en sus diversas modalidades previstas en la Sección II del Capítulo III del Título XII del Libro Segundo del Código Penal.*
14. *Delito de tráfico ilícito de migrantes, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 303-A y 303-B del Código Penal.*
15. *Delitos ambientales, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D y 307-E, 310-A, 310-B y 310-C del Código Penal.*



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

16. Delito de marcaje o reglaje, previsto en el artículo 317-A del Código Penal.
17. Genocidio, desaparición forzada y tortura, tipificados en los artículos 319, 320 y 321 del Código Penal, respectivamente.
18. Delitos contra la administración pública, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 382, 383, 384, 387, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal.
19. Delito de falsificación de documentos, tipificado en el primer párrafo del artículo 427 del Código Penal.
20. Lavado de activos, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos.

Dicho catálogo de delitos graves se restringe a organizaciones criminales; empero, dicho dispositivo considera también a cualquier otro delito cometido en concurso con los ya previstos.

Este último párrafo nos remite a una ampliación de delitos que pueden ser cometidos por organizaciones criminales para los efectos de la mencionada Ley. Es por ello que, por ejemplo, podemos apreciar que la investigación de una organización criminal que realice el hecho típico sancionado en el artículo 315-A del Código Penal referido al *delito de grave perturbación de la tranquilidad pública*, que sanciona en su tercer párrafo lo siguiente:

“Si el agente actúa en calidad de integrante de una organización criminal que, para lograr sus fines, cualesquiera que sean, utiliza como medio la amenaza de la comisión del delito de terrorismo, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de diez años.”

Esto nos llevaría a concluir que ante una investigación especial contra la criminalidad organizada -Ley N° 30077- correspondería sancionar aquellas organizaciones criminales que tienen vocación de lucrar mediante actos propios del delito de terrorismo, esto último constituye una clara incongruencia puesto que dicho ilícito tiene fines completamente ajenos al del lucro.

Por último, es de concluirse que la Ley N° 30077: 1) excluye la posibilidad de sanción de otros ilícitos penales de alto grado de reprochabilidad, en razón a la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos protegidos; 2) presenta vacíos de regulación en relación a aquellos delitos considerados como “no graves”, que también pueden ser cometidos por organizaciones criminales, que denoten las características definidas por la Ley N° 30077.

Una segunda limitación normativa se encuentra referida a los elementos normativos de organización criminal sancionados en el artículo 317° del Código Penal. En cuanto al presente elemento corresponde anotar que el Decreto Legislativo N° 1244 – *Decreto Legislativo que fortalece*



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAIPURI

la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas, incorpora modificaciones relevantes referidas a la sanción de este fenómeno criminal, tales como:

- Modificación de la denominación del artículo 317° del Código Penal, del delito de «asociación ilícita» al de «organización criminal».
- En cuanto a las conductas de *constituir, promover o integrar* incorporadas en el año 2014 mediante Ley N° 30077°, se adiciona la de *organizar* una estructura criminal que tenga como finalidad cometer delitos.
- Esto, en adición, a las conductas ya sancionadas, como la de tener la condición de líder, jefe, financista o dirigente de una organización criminal.

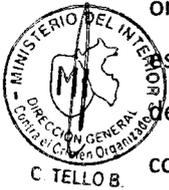
Estas circunstancias incorporadas legislativamente han generado un vacío de interpretación, en cuanto el operador de justicia no tiene delimitado en forma cierta cuándo a un sujeto se le puede imputar, en grado de autor, los verbos rectores descritos, esto es, bajo qué circunstancias se puede atribuir a una persona la conducta de constituir una organización criminal con vocación permanente para cometer delitos, así también podríamos plantear el cuestionamiento cuándo el representante del Ministerio Público puede imputar la comisión del ilícito de promover una organización criminal.

Es necesario, acotar que a nivel dogmático y jurisprudencial no es del todo claro para determinar cuándo un sujeto tiene la condición de líder, jefe, financista o dirigente de una organización criminal.

Por último, una tercera limitación normativa para la actuación de los operadores de justicia, se encuentra relacionada a las técnicas especiales de investigación contempladas en la Ley N° 30077.

Conforme se ha expuestos en los numerales precedentes, el accionar de la criminalidad organizada se encuentra en permanente cambio, pues se entiende que el fin de estas organizaciones es lograr el mayor lucro posible asumiendo el menor costo; esto referido a su identificación, desarticulación y sanción. Entendido esto, adquieren técnicas y métodos vinculados estrechamente con herramientas tecnológicas, así como de redes de corrupción que les permitan operar con impunidad.

Dicha circunstancia determina la complejidad de su investigación, la cual también debe responder a técnicas especiales de indagación, a disposición de los operadores de justicia tales como la Policía Nacional y el Ministerio Público. Empero, se plantea como cuestionamiento si es que la Ley N° 30077 otorga dichos procedimientos especiales, o en su defecto, se trata de una recopilación de actos de investigación contemplados en el Nuevo Código Procesal Penal; tales como: a) Intercepción



postal e intervención de las comunicaciones, b) Circulación y entrega vigilada de bienes delictivos, c) agente encubierto, d) acciones de seguimiento y vigilancia, e) Levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria y bursátil, f) Incautación y decomiso.

### *Causa 2. Existencia de mercados ilegales nacionales e internacionales.*

La literatura sobre intercambios económicos ilegales se enfoca en los mercados ilegales como sinónimo de Crimen Organizado. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2008), la actividad criminal a nivel mundial moviliza miles de millones de dólares. En muchos lugares del mundo, las autoridades policiales internacionales, regionales y nacionales han puesto en evidencia los intrincados vínculos entre este delito (negocio de mercancías ilegales) y otros delitos graves que incluyen la producción y Tráfico de Ilícito de Drogas, el blanqueo de dinero y la corrupción (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2008).

Las actividades económicas de las Organizaciones Criminales, aunque ilícitas, están inmersas en un mercado de intercambio de productos. (Mugford & O'Malley, 1991). Los mercados ilegales son aquellos espacios en donde los bienes y servicios que se comercializan son de producción, venta o consumo prohibido o especialmente regulado (Arlacchi, 1998; Beckert y Dewey, 2017). Pino Arlacchi (1998) explica que las dinámicas básicas a las que responden los mercados ilegales son las mismas a las que están sometidos los mercados legales, en el sentido en que existe una demanda y una oferta, distribuidores, ganancias, pérdidas entre otros. Como en el mercado formal las organizaciones criminales que se insertan en los mercados ilegales, pueden poseer diferentes características, pero entre sus particularidades están el uso de la violencia para la consecución de sus objetivos o a la imposibilidad de recurrir al arbitraje o mediación debido a que no se amparan a la regulación legal.

La aparición y expansión de los mercados ilegales no está desvinculada de otros aspectos del problema público identificado en este documento. De esta manera la existencia de los mismos responde, también, a la debilidad y poca presencia del aparato estatal. Esta debilidad, inclusive, complejiza aún más las características de los mercados ilícitos. Steven Schoofs, del Instituto Clingendael, explica que en estados donde la regulación es menos presente o reforzada, la distinción entre lo informal y lo ilegal es más tenue, permitiendo que las economías ilegales ganen espacio (Schoofs, 2015, 11).

Asimismo, la literatura señala que un mercado es ilegal en la medida en que las prohibiciones son válidas. En otras palabras, lo que constituye un mercado ilegal varía entre jurisdicciones legales, así como con el tiempo (Beckert y Wehinger, 2011). Tal como lo menciona Matías Dewey (2017), desde esta perspectiva, "la ausencia de definiciones legales deja espacio para la aparición de



C. TELLO B.



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

mercados que puedan ser percibidos socialmente como repugnantes o beneficiosos, pero que no son ilegales". Las lagunas legales brindan espacio para la innovación hasta que el estado decida modificar el estatus jurídico (Dewey, 2017: 41).

Asimismo, la UNODC enfatiza que la potencia de los mercados ilegales demuestra la naturaleza oportunista de los grupos del Crimen Organizado: donde exista una posibilidad de obtener dinero a través de medios ilícitos, los delincuentes la aprovecharán. En cierto modo, esto explica la creciente relación entre el tráfico ilícito de mercancías falsificadas y el Crimen Organizado, y, como resultado, se observa que estos grupos se dedican cada vez más a actividades que eran tradicionalmente consideradas como crímenes económicos (UNODC, 2008).

No obstante, Dewey (2017) resalta que ha habido un claro énfasis en las investigaciones sobre la oferta de los mercados ilegales, explicados generalmente en torno a las Organizaciones Criminales. Al respecto, enfatiza la necesidad de incluir también a la demanda como elemento explicativo de los mercados ilegales. Las consideraciones morales emergentes, entendidas como un subproducto del funcionamiento de los mercados ilegales, también pueden percibirse positivamente. Los mercados cuyo funcionamiento promueve la creación de empleos informales, aumentan el consumo o conceden acceso a un mínimo de ciudadanía económica, tienden a ser valorados de acuerdo con tales resultados (Dewey 2017, 46).

Asimismo, para entender el desarrollo de los mercados ilegales, se debe tomar en cuenta el contacto e interacción que pueden tener los ofertantes y los consumidores. Para que exista el mercado ilegal se necesita de instituciones informales que permitan la comunicación entre ambos actores sin utilizar las vías formales para no ser sancionados. Tal como señalan Gretchen Helmke y Steven Levitsky (2004), las instituciones informales son particularmente significativas dado el hecho bien conocido de que las transacciones en mercados ilegales no están respaldadas por la ley y los conflictos no pueden ser mediados por procedimientos oficiales.

Otro elemento a tomar en cuenta es la normalización y neutralización de estos actos delictivos que generan mercados ilegales. Según Gresham Sykes y David Matza (1957), existen mecanismos subjetivos cuyo objeto es justificar y "silenciar" el impulso a seguir las obligaciones legales (Sykes y Matza, 2008). Estas son justificaciones que permiten evitar la responsabilidad moral que se encuentran, por ejemplo, en el mercado de las antigüedades cuyo origen es el saqueo, por ejemplo, en sitios donde ha habido guerras. El resultado final es que los actos delictivos se camuflan de tal modo que el mercado ilegal de antigüedades pueda continuar funcionando (Dewey, 2017: 49).

En ese sentido, se podría resumir la existencia de mercados ilegales como consecuencia de la debilidad regulativa del Estado para controlar y disminuir dicha situación, de la demanda de

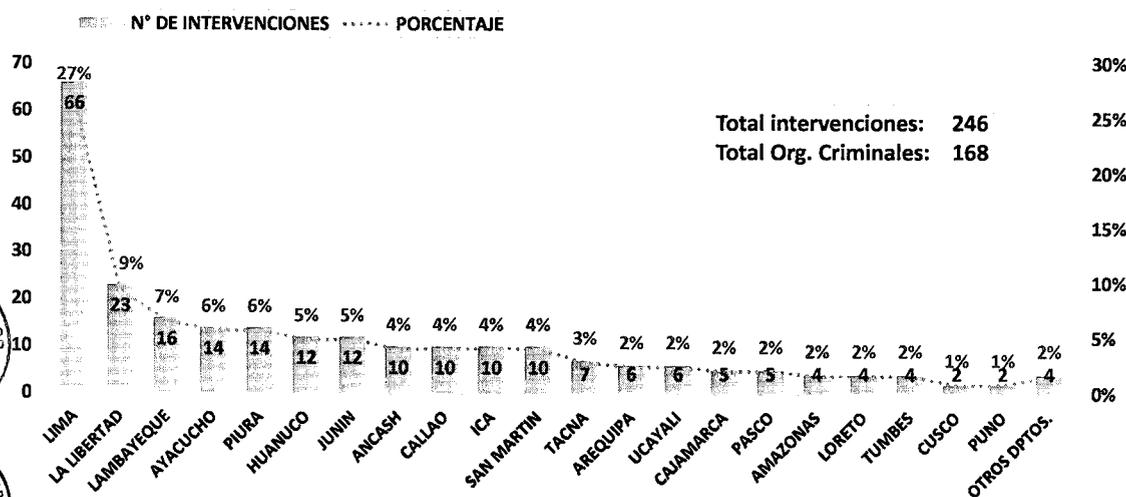


productos “ilícitos” que no son cubiertos por la oferta estatal, así como de la existencia de prácticas informales en el ámbito social de la ciudadanía. A continuación, se ahondará en cada una de estas causas.

Subcausa 2.1. Limitada efectividad en los mecanismos de control y fiscalización de las entidades públicas

Los Estados, a través de sus diferentes instancias e instituciones, procuran atacar y regular tanto a los mercados ilegales como los productos que se comercializan en ellos. En Perú una de las estrategias de lucha contra la criminalidad organizada, implementada por el gobierno, desde el mes de agosto de 2016 a la fecha, es la programación y ejecución de mega operativos realizados conjuntamente entre la Policía Nacional y las FECOR, para desarticular Organizaciones Criminales a nivel nacional.<sup>34</sup> La región Lima fue ámbito de acción de la mayor proporción de organizaciones criminales intervenidas. De 246 intervenciones un 27% se realizó en la región Lima (66 intervenciones), le sigue en menor proporción los departamentos de La Libertad (9%), Lambayeque (7%), Ayacucho y Piura 6% cada uno y Huánuco y Junín 5% cada uno, como se muestra en la Ilustración 2.

Ilustración 2. Número de intervenciones en mega operativos según región – ago 2016 a dic 2018



Fuente: Notas de Prensa del Ministerio del Interior y Notas informativas de la PNP



E. SAAVEDRA



D. NAPURI

Ver el Anexo 3 para una revisión más detallada de acciones emprendidas por el Estado Peruano para el combate al crimen organizado.

Entre agosto de 2016 y diciembre de 2018 se ejecutaron 177 mega operativos, logrando desarticular 168 Organizaciones Criminales y deteniendo o interviniendo 2,547 personas. En este periodo, además, se realizaron incautaciones, comisos, y destrucciones. Asimismo, se decomisaron 2,016 armas y 1,308,570 municiones; se incautaron 354 inmuebles, 626 vehículos, 6,403 equipos, S/. 5,440,795.1 y \$ 597,968, tal cual se aprecia en la Tabla 5:

**Tabla 5 Mega operativos realizados entre Agosto de 2016 y Julio de 2018**

	AGO-16 A DIC-17	ENE-18 A DIC-18
Mega operativos	105	72
Organizaciones desarticuladas	98	70
Detenidos	1,417	1130
Intervenidos	Sin Información	560
Armas decomisadas	1,871	145
Inmuebles incautados	328	26
Vehículos decomisados	489	137
Equipos decomisados	4,613	1,790
Dinero incautado (Soles)	4,274,450.10	1,166,345
Dinero incautado (Dólares)	430,325	167,643
Droga decomisada (kilos)	6,804	7,419.479
Insumos incautados (kilos)	53,925	34,684
Instalaciones destruidas	82	113
Madera incautada (pies tablares)	237,078.25	Sin Información
Especies de fauna decomisadas	8	Sin Información
Motores incautados	413	Sin Información
Tolvas incautadas	375	Sin Información
Balsas incautadas	510	Sin Información
Campamentos intervenidos	184	Sin Información

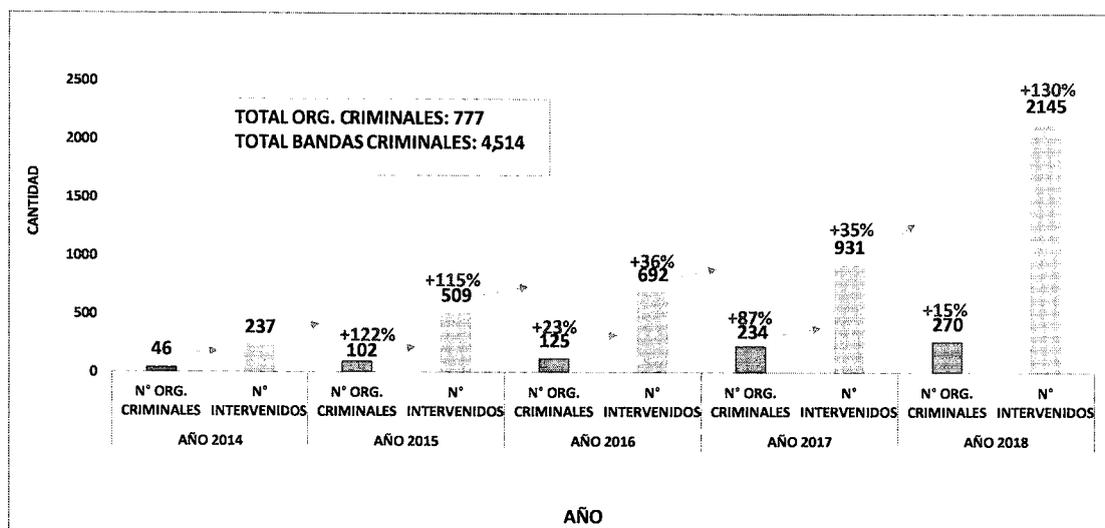
Fuente: Ministerio del Interior y Notas informativas de la PNP

Elaboración: DGCO – MININTER

Por otro lado, en base a la información proporcionada por las macro-regiones policiales de la PNP, se ha identificado que las intervenciones del Estado (operaciones policiales) para desarticular a las Organizaciones Criminales han ido en aumento año tras año. De 102 Organizaciones Criminales intervenidas en el año 2015, se incrementó a 125 para el año 2016, a 234 en el año 2017 y a 270 en el 2018, con una variación porcentual de 122%, 23%, 87% y 15% respectivamente. Asimismo, la cantidad de personas intervenidas también creció de 509 en el año 2015 a 692 en el 2016, a 931 en el 2017 y a 2145 en el año 2018. Estos cambios significaron una variación porcentual de 36%, 35% y 130% respectivamente; según se aprecia en la Ilustración 3:



Ilustración 3. Organizaciones delictivas y personas intervenidas, según año julio 2014 – diciembre 2018



Fuente: Macro Regiones Policiales de la PNP

De la misma manera, en base a la información proporcionada por el Ministerio Público (MP), a través de la Oficina de Racionalización y Estadística, se ha realizado un análisis del comportamiento de las carpetas fiscales atendidas en las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de personal estatal, contra la criminalidad organizada, en lavado de activos, en materia ambiental y en tráfico ilícito de drogas. Se identificó un comportamiento creciente del año 2015 al 2017, con un crecimiento promedio de 0.5, 90, 17, 34 y 94 puntos porcentuales respectivamente. La Ilustración 4 da cuenta de esta situación:



C. TELLO B.

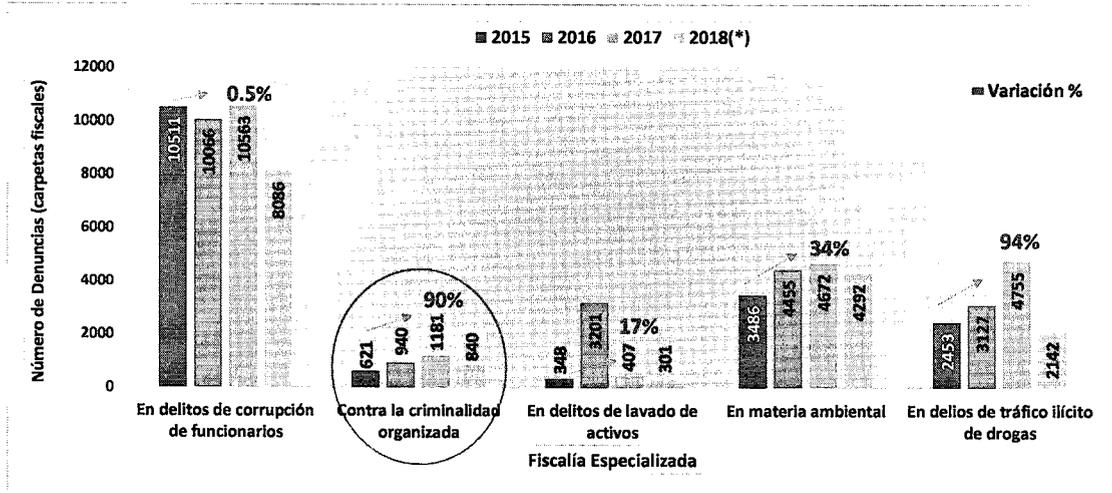


E. SAAVEDRA



D. NAPURI

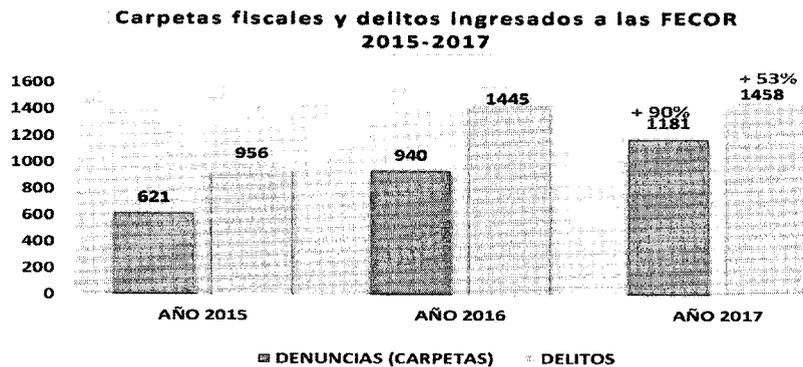
Ilustración 4. Denuncias (carpetas fiscales) atendidas por Fiscalías Especializadas del Ministerio Público



Fuente: Ministerio Público – Oficina de Racionalización y Estadística (\*) Enero a setiembre

En el caso de las fiscalías especializadas contra la criminalidad, los delitos ingresados también crecieron de 956 delitos en el año 2015 a 1458 delitos en el año 2017. Esta situación está graficada por la Ilustración 5:

Ilustración 5. Denuncias (carpetas fiscales) atendidas y delitos ingresados en las FECOR 2015 al 2017



Fuente: Ministerio Público – Oficina de Racionalización y Estadística. (\*) Enero a setiembre

La información proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario evidencia que la población penal procesada o sentenciada por delitos relacionados al Crimen Organizado ha evolucionado crecientemente, pasando de 7,148 en el año 2015 a 10,687 en el año 2018. Esto representa un incremento de 50 puntos porcentuales en dicho periodo. La Ilustración 6 evidencia esta evolución. Es necesario aclarar sin embargo que otro factor que también influye en el aumento de la población penitenciaria es la disminución de los beneficios penitenciarios a los procesados por pertenecer a Organizaciones Criminales.



C. TELLO B.

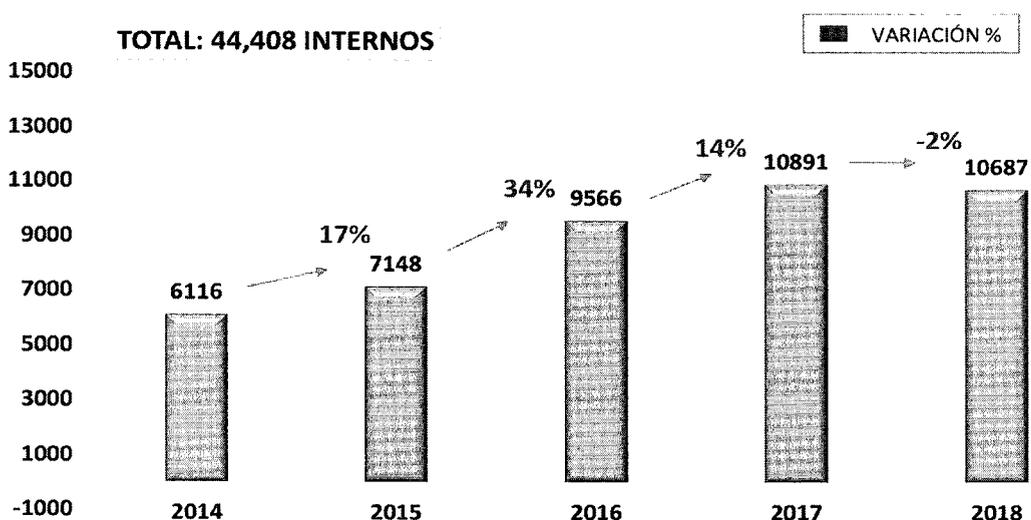


E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

**Ilustración 6. Población penal procesada o sentenciada por delitos relacionados al crimen organizado – 2015 al 2018**



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

En general, la población penal por delitos relacionados al crimen organizado, es predominantemente de sexo masculino (94%). Este porcentaje varía según el tipo de delito. El segmento de internos de sexo masculino han cometido mayormente los delitos de tenencia ilegal de armas de fuego (98%), robo agravado (98%), pornografía infantil (97%), homicidio calificado (95%) y organización criminal (95%), entre otros; mientras que, el segmento de internos de sexo femenino han cometido mayormente los delitos de trata de personas (40%), lavado de activos (27%), tráfico ilícito de migrantes (26%), delitos monetarios (19%) y delitos informáticos (18%). La Ilustración 7 da cuenta de esta situación:



C. TELLO B



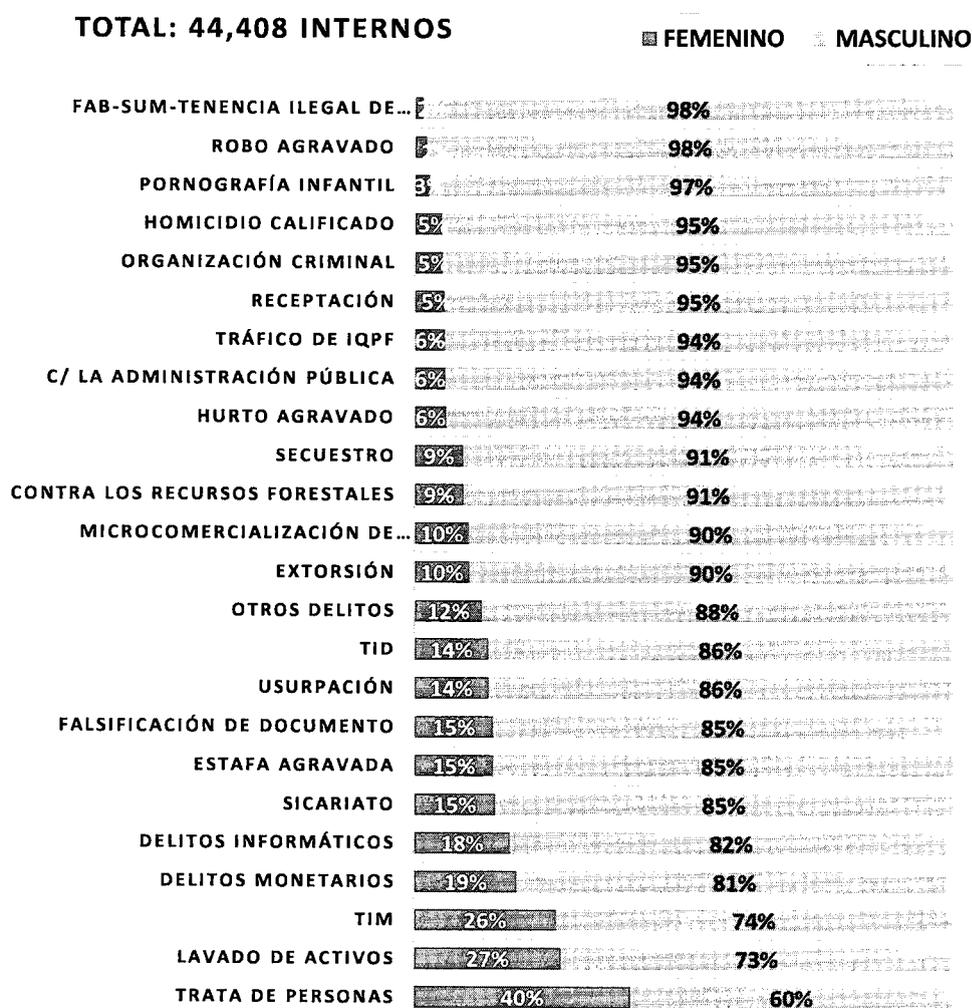
E. SAAVEDRA



D. NAPURÍ

Ilustración 7 Población penal por delitos relacionados al crimen organizado, según sexo del interno

Periodo: 2014 al 2018



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Del mismo modo, en general la población penal procesada por delitos relacionados al crimen organizado, es predominantemente menor a 39 años (80%), esta proporción incluye un importante segmento de internos menor a 24 años, ha cometido mayormente los delitos de robo agravado (44%), sicariato (30%), tenencia ilegal de armas de fuego (29%), extorsión (25%) y homicidio calificado (24%), entre otros. El segmento entre 25 y 39 años ha cometido mayormente los delitos informáticos (62%) y pornografía infantil (62%) y el segmento de internos mayor a 40 años, ha cometido mayormente los delitos de tráfico ilícito de migrantes (79%), falsificación de documentos (71%), delitos contra la administración pública (69%) y lavado de activos (61%). Esta situación se expresa en la Ilustración 9:

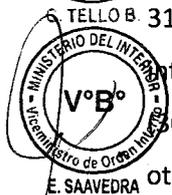
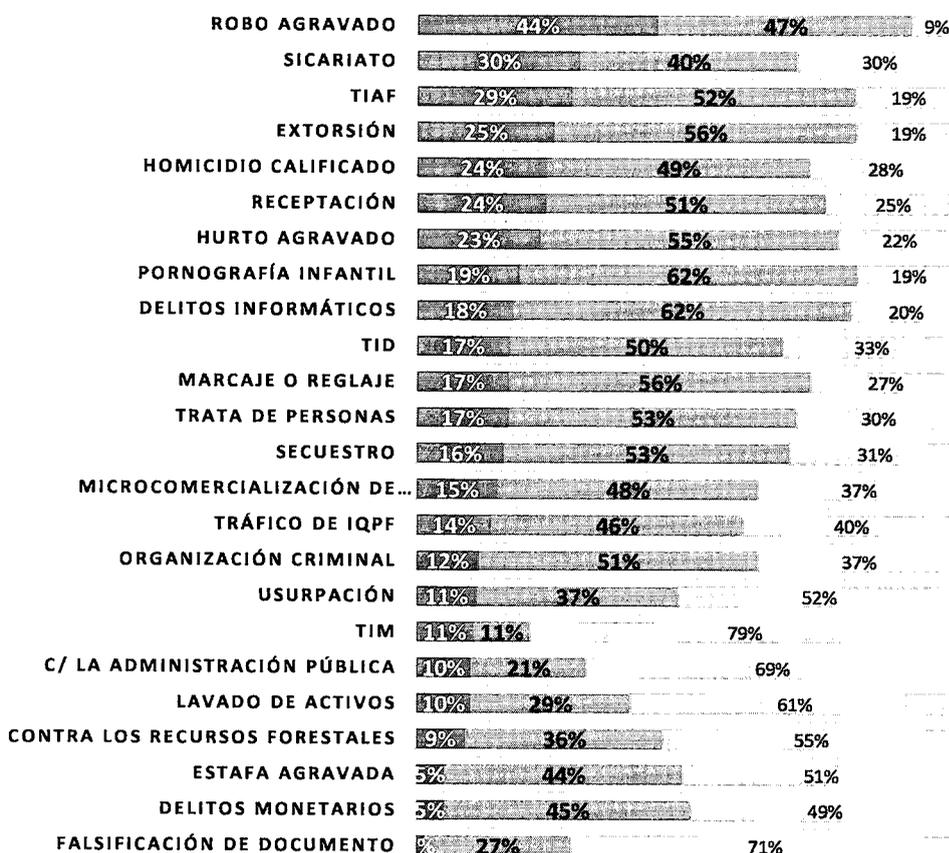


Ilustración 8 Población penal por delitos relacionados al crimen organizado, según rango de edad del interno

Periodo: Año 2014 al 2018

TOTAL: 44,408 INTERNOS

■ 17 a 24 Años ■ 25 a 39 Años ■ 40 a más Años



fuente: Instituto Nacional Penitenciario



Si bien la ejecución de mega operativos ha contribuido en la lucha contra organizaciones criminales, ello no ha impedido la continuidad del fenómeno del Crimen Organizado. Esto debido a que sólo se ha conseguido la desarticulación parcial de organizaciones criminales, mas no se ha logrado impedir que sus integrantes conformen nuevas organizaciones, que, en muchos casos, mantienen incluso el liderazgo de sus cabecillas desde un centro penitenciario. O que, por el contrario, articulen nuevas generaciones de Organizaciones Criminales, con diversos modus operandi o modalidades de captación. Aunado a ello, los esfuerzos frente a la lucha contra el Crimen Organizado se complican aún más, dada la diversidad de los delitos cometidos por Organizaciones



Criminales. Lo cual conlleva a que -incluso-, cada sector e institución del Estado se vea afectado de diferente manera.

Al respecto es importante resaltar que las Organizaciones Criminales suelen ser altamente adaptativas, de modo que puede esperarse que las operaciones tácticas, pueden ser efectivas a corto plazo, pero en una perspectiva más amplia estas medidas pueden resultar insuficientes si no están acompañadas de acciones de fortalecimiento del Estado y de la prevención. Michael Kilchling (2014) observa que, debido a que las personas son recursos reemplazables en los mercados ilícitos, el control debe prever impedir sus procesos, mediante la interrupción del flujo de dinero, por ejemplo. Es por esto, además, que parte de las acciones que la comunidad experta propone, como se observa en el desarrollo de la primera causa y se verá en la siguiente, es la necesidad de producción de información, inteligencia y acciones de prevención de largo alcance.

En este contexto las acciones de inteligencia son un soporte básico y clave. Entrevistado por la Dirección General contra el Crimen Organizado, Jaris Mujica apunta que el Crimen Organizado es un fenómeno complejo. Se necesita en ese sentido un trabajo especializado de inteligencia para que permita la realización de acciones cuidadosas y a conciencia. El trabajo en inteligencia, además, podría ayudar en la prevención de la articulación de estructuras criminales. De acuerdo al representante de la Fiscalía Superior Coordinadora de las Fiscalías contra el Crimen Organizado, en el Perú sólo la inteligencia permitirá evitar que las Organizaciones Criminales, de corte piramidal, evolucionen en estructuras del Crimen Organizado como se ve en el caso de Colombia o México.

Como se mencionó anteriormente, las limitaciones en las labores de control de las instituciones estatales facilitan la permanencia y fortalecimiento de actividades delictivas por parte de las Organizaciones Criminales. No obstante, es importante notar que a las Organizaciones Criminales dependen también de la existencia de los mercados legales y de un orden social estable que garanticen la compra y venta de los bienes que producen y la protección de los vendedores y la introducción de sus ganancias al sistema legal (Beckert y Dewey, 2017; Loayza, 2008; Mejías, 2015).

En ese sentido, según Norman Loayza (2008), el poder y alcance del Crimen Organizado dependerá de los niveles de complicidad y protección que el Estado suministre, “de acuerdo a estas variables, cuanto mayor sea el espacio regulado por la ley, menor espacio existirá para la corrupción y, al contrario, cuanto menos rija la legalidad, se abrirán mayores espacios de informalidad y, en consecuencia, de corrupción. Gracias a esto, quedará garantizada la impunidad para progresar en las actividades y negocios de la criminalidad organizada”. (Loayza, 2008: 16). Es por ello que, resulta importante combatir las debilidades estatales que se encuentren relacionadas con hacer valer el imperio de la ley con miras a generar soluciones sólidas.



Según CEDRO (2015), un ejemplo claro de la necesidad de un Estado fuerte en temas de fiscalización, regulación y especialización, es el crecimiento del comercio y exportación de drogas en el país. Desde mediados de los años 70 del siglo XX, la demanda internacional creciente del clorhidrato de cocaína trajo como resultado la expansión de los cultivos de coca en el país con fines ilícitos. Esta dinámica significó para las regiones con influencia cocalera una súbita evolución económica, aunada a un veloz proceso migratorio hacia dichas regiones, favoreciendo el crecimiento desordenado y no planificado, evidenciando los impactos negativos del narcotráfico en lo social, político y económico; postergando durante mucho tiempo el desarrollo de dichas poblaciones. En aquella época, el Estado no jugó un rol preponderante para controlar y combatir la producción de coca con fines ilegales, lo que trajo como consecuencia directa que muchas personas promovidas por el narcotráfico se involucraran en la cadena de las drogas, cultivando coca, procesando y comercializando drogas cocaínicas, situación que fue generalizándose en la región, principalmente en Colombia, Perú y Bolivia, llegando a convertirse en el principal abastecedor de cocaína al mundo (CEDRO, 2015).

Ahora bien, en base a las entrevistas y talleres de trabajo realizados con las instituciones públicas que comprenden la Comisión Multisectorial Temporal de Lucha contra el Crimen Organizado, se encontró que un gran problema para combatir este fenómeno son las limitaciones por parte del Estado para ejercer control y fiscalización. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) señala que la inexistencia o escasa fiscalización que existe respecto al cumplimiento de los dispositivos legales relacionados a la minería artesanal y pequeña minería ha facilitado que estas actividades se conviertan en un medio de vida, una maniobra para sobrevivir en las diferentes zonas de nuestro país<sup>35</sup>.

De la misma manera, según el Ministerio de Producción (PRODUCE), hay limitaciones en las actividades de fiscalización para controlar los delitos relacionados a las actividades pesqueras y de acuicultura. Eso se traduce en el temor y daño económico a los pescadores, inseguridad en los muelles y desembarcaderos pesqueros, riesgo en la integridad de los fiscalizadores, y la sustentabilidad de actividades pesqueras. Tomando como ejemplo lo señalado por PRODUCE, se evidencia que actualmente las organizaciones criminales se aprovechan de la ausencia o la poca efectividad de las instituciones del Estado en las zonas rurales y fronterizas para financiar, apoyar u organizar negocios o actividades ilegales.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), por su parte, señala que existe una débil gestión del patrimonio forestal. Esto se podría deber a la compleja red de actores que

<sup>35</sup> Según el Ministerio de Energía y Minas, la inmensa cantidad de minerales que se extraen ilícitamente afectan el patrimonio del Estado, además de los ingresos económicos que deja de percibir este último por los conceptos relativos a pago de derecho de vigencia y penalidad, la expedición de los permisos de explotación, entre otros.



comprende este acto ilegal desde el proceso de otorgamiento de los títulos habilitantes hasta la comercialización. Además, se encuentra el problema del juzgamiento de estos casos con un mayor efecto persuasivo. Asimismo, según SUNAT, si bien se registran acciones de control aduaneras e intersectoriales importantes en el ámbito operativo – táctico; la mutación del ilícito, sumado a la lentitud y frondosidad de la cadena de mando de las instituciones de control, determinan que las respuestas no sean eficientes.

Subcausa 2.2. Constante demanda de productos ilícitos por parte de la ciudadanía

Se debe entender los mercados ilegales como consecuencia de varios factores, entre ellos la propia demanda por parte de la población para adquirir productos ilícitos. En ese sentido, Dewey (2017) enfatiza que muchos mercados ilegales pueden percibirse positivamente. Los mercados cuyo funcionamiento promueve la creación de empleos informales, aumentan el consumo o conceden acceso a un mínimo de ciudadanía económica tienden a ser valorados de acuerdo con tales resultados (Dewey, 2017: 46). Cada producto (bien o servicio) ilícito posee sus propias propiedades como capital. De esta manera, señala Michel Misse (2011), para algunos productos su valor estará determinado de acuerdo a su valoración por su escasa oferta (drogas, armas), mientras que otros dependerán de la demanda. En ambos casos la demanda de productos ilegales garantiza la perpetuación de la oferta (Lallerstedt, 2018: 97).

En ese sentido, las nuevas tecnologías son actualmente una herramienta potencial del Crimen Organizado para generar esa comunicación directa con la demanda. El uso del internet y todos los beneficios que genera para intercambiar productos de manera anónima permiten a las Organizaciones Criminales alcanzar una amplia demanda sin tener que arriesgar de manera directa sus identidades. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), de la misma forma que el mercado legal de las ventas por internet aumenta, también lo hace la venta 'online' de productos falsificados por parte de grupos del Crimen Organizado. La extensión real del rol de estos grupos en la venta de falsificaciones por internet se está aún por determinar. Sin embargo, se ha demostrado que son extremadamente versátiles y oportunistas cuando se trata de nuevas formas ilegales de obtener beneficios (UNODC, 2008).

Por su parte, cabe resaltar que la preferencia de los ciudadanos por obtener bienes y servicios de manera ilegal también es explicada por la imposibilidad del Estado por cubrir las demandas del público objetivo. Según lo mencionado por Calderón (1999), dentro de los mercados de tierras en América Latina, por ejemplo, ante un engorroso conjunto de trámites burocráticos exigidos por el



Estado, las opciones informales parecen más atractivas, dándose pie a posibles actos ilegales. En La informalidad no fomenta la criminalidad en sí misma, sin embargo, su existencia puede ser aprovechada por las Organizaciones Criminales para cometer actos delictivos y propiciar mercados ilegales, como se verá en el siguiente acápite.

De la misma manera, en países donde las leyes estatales dificultan el libre comercio de determinados productos como las drogas o las armas “estas organizaciones cubren las demandas de estos productos a la ciudadanía, haciendo también en este caso de la debilidad estatal una oportunidad de negocio y desarrollo” (Jiménez, 2015: 26).

La demanda por productos ilícitos, sin embargo, no es siempre sancionada por las leyes peruanas. De acuerdo a un análisis realizado por la Dirección General contra el Crimen Organizado no se prevé la figura de consumidor de productos ilícitos, aun cuando se contempla que en 51 de los 84 tipos de delito aplican penas a los receptadores de los mismos. Este hecho dificulta el control de la demanda de los productos de mercados ilegales por parte del Estado peruano y frenar su expansión.

Pero el problema del control de escapa a la demanda. La economía ilícita puede solventar a poblaciones enteras, que avalarán su producción y el consumo de los bienes producidos. De esta manera, para Jaris Mujica, entrevistado por la Dirección General de Crimen Organizado, este fenómeno requiere de un análisis más profundo debido a que en muchas zonas de nuestro país (como la Nor-oriental), no solo se convive con organizaciones criminales, sino que la economía de muchos de estos departamentos se sustentan o están basadas en el flujo de esta economía ilícita (minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, por citar a algunos de estos delitos).



Subcausa 2.3. Existencia de prácticas informales de índole social y económica

La informalidad es una falla de tipo estructural que se presenta como un factor causal que coadyuva al surgimiento y mantenimiento de las organizaciones dedicadas al crimen organizado en sociedades con economías emergentes. Según Ana-María Oviedo, citada por Loayza (2008), en sociedades con economías desarrolladas, la informalidad tiende a relacionarse con la evasión de impuestos y trabajo sin declarar. En esas economías, los beneficios de protección social por lo general dan cobertura a la mayoría de la población, de tal forma que no hay una división significativa, en términos de protección social, entre aquellos que tienen trabajos formales y aquellos que no. En cambio, en las economías emergentes, los costos de la formalización tanto para el personal como para las empresas, y los límites a la disponibilidad de empleos formales, son más prevalentes como causas de la informalidad. A ello hay que agregar que, existen estudios que han encontrado una



relación entre la informalidad y la elección racional que hacen las empresas y el personal para mantener ese estado en base a los costos y beneficios relativos en cada sector.

Las economías informales engloban una serie de actividades económicas en diferentes niveles que van desde la venta ambulatoria, la contratación de personal para el apoyo en las tareas domésticas, el establecimiento de mercados de bienes pirateados a la venta de productos de la minería artesanal (Schoofs, 2015; Solís y Rojas, 2009) . Por su complejidad y amplitud es importante reconocer que este no se trata de un fenómeno marginal. Se trata, más bien, de un fenómeno cotidiano y en el cual se involucran todo tipo de sujetos (Telles y Hirata, 2007).

Debido a esta amplitud existen vínculos de las actividades económicas informales con aquellas formales e incluso con las ilegales (Shapland, 2009; Telles y Hirata, 2007; Telles y Hirata, 2010). Es posible, inclusive, de acuerdo a Vera Telles y Daniel Hirata (2007) que una persona transite y se beneficie de las economías y oportunidades informales, legales e ilegales sin, necesariamente, llevar una vida delinencial. Las actividades ilícitas, que muchas veces tienen una escala internacional, saben aprovecharse de los vacíos e intersticios en la relación de lo legal, informal e ilegal, para operar, de modo que pueden recurrir a las actividades informales como espacio de acción (Telles e Hirata, 2007; Schoofs, 2015). El peligro reside, entonces, en la creciente tenuidad de la división entre lo legal, lo informal y lo ilegal, debido a la gran adaptabilidad de las organizaciones criminales (Comolli, 2018; Paoli, 2014; Gilinskiy, 1998; Arlacchi, 1998) a los cambios u oportunidades que se les presentan.

Al respecto, el mercado ilegal necesita la existencia de instituciones informales que permitan la comunicación entre los productores y los ciudadanos sin utilizar las vías formales para no ser sancionados. Del funcionamiento efectivo de estas prácticas informales dependerá mucho de la fortaleza de los mercados ilegales, los cuales deben preocuparse por conquistar una demanda específica. Tal como señalan Gretchen Helmke y Steven Levitsky (2004), las instituciones informales son particularmente significativas dado que las transacciones en mercados ilegales no están respaldadas por la ley y los conflictos no pueden ser mediados por procedimientos oficiales. Por otra parte, los mercados ilegales dependen de las instituciones que se generan de manera informal ya que es en el contacto entre consumidores y vendedores de bienes ilícitos que se establecen reglas colectivas (sean tácitas o explícitas) (Dewey, 2017).

A esta situación se le suma el hecho de que, en un contexto donde las autoridades tienen un menor control sobre los aspectos sociales de sus habitantes, y sumando a ello la falta de “vigilancia efectiva de instituciones estatales de tipo regulativo”, se crean espacios de la vida social que, a diferencia de democracias consolidadas, se desarrollan sin ningún tipo de regulación. “Ello se traduce



en un amplio espectro de irregularidades que, en el ámbito económico, van desde condiciones favorables para la existencia amplia de mercados negros y economías informales hasta el lavado de dinero” (Solís y Rojas, 2009).

En el caso peruano, una de las razones de por qué operan estas organizaciones criminales pasa por la existencia limitada de mercados formales. En ese sentido, según Nataly Ponce (2014) un factor importante que facilita la operatividad y dinámica de las organizaciones criminales es la informalidad económica de la sociedad, que abarca el incumplimiento de las normas de control administrativo estatal, la no sujeción a las leyes laborales de contratación, la evasión tributaria y un limitado acceso al crédito formal (Ponce, 2014: 218). Es por eso que, el ámbito de la informalidad es imprescindible porque en este ámbito es donde la ley puede ser negociada o ignorada mediante el soborno a los representantes estatales que integran el sistema de seguridad y justicia (Mejias, 2015: 90).

### *Causa 3. Escasa prevención en crimen organizado*

Como se ha señalado una de las causas de la incidencia de las acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales es la escasa prevención del crimen organizado. “La prevención del crimen engloba las estrategias y medidas que buscan reducir los riesgos de la infracción y los efectos perjudiciales que estos últimos pudiesen causar en las personas y en la sociedad, incluyendo el miedo al crimen, combatiendo para ello sus múltiples causas” (ONU, 2010). En otras palabras, la prevención implica identificar los principales factores de riesgo que posibilitan el desarrollo del crimen organizado para tomar medidas, estrategias o acciones con la finalidad de evitar conductas o comportamientos que puedan convertir a la población en sujetos o víctimas de un ilícito. Asimismo, es importante tener en consideración que la prevención disminuye el crimen en relación al ciudadano común ya que genera conciencia preventiva que le permite no ser parte de la victimización (Puppo & Guillén, 2013).

En el Perú, en un principio las limitadas acciones de prevención, están relacionadas a la debilidad del Estado. El crimen organizado surge en contextos donde los Estados no responden a algunas necesidades de los ciudadanos, como la protección o el otorgamiento de bienes y servicios (Jiménez, 2015; Solis y Rojas, 2008). De este modo, de acuerdo a la información recopilada, a los talleres realizados y a las entrevistas realizadas, se observa escasos e insuficientes planes, programas y servicios de prevención del crimen organizado; por otra parte, se observan insuficientes mecanismos de coordinación intra e interinstitucional, de este modo existen programas que atacan de alguna manera los factores de riesgo vinculados al crimen organizado, sin embargo, no se



encuentran articulados en un programa, plan o política, así también, se observa como determinante común: la falta de recursos financieros, humanos, físicos, y tecnológicos.

Asimismo, se observan dos factores específicos que serán desarrollados como subcausas de la causa principal "limitadas acciones de prevención": 1) existencia de factores de riesgo del crimen organizado y 2) tolerancia social a los delitos del crimen organizado. De este modo, la existencia de factores de riesgo origina que las acciones de prevención sean limitadas debido a que complejizan la forma en que el Estado debe de realizar su labor de prevención. Por otra parte, la tolerancia social a delitos vinculados al crimen organizado limita las labores de prevención debido a que la población percibe los delitos como algo cotidiano y no como un asunto que necesite atención. Como consecuencia de esta "naturalización" del delito en las actividades sociales y económicas, se dificulta las labores de atención de las víctimas por parte del Estado.

### Subcausa 3.1. Existencia de factores de riesgo vinculados al crimen organizado

El crimen organizado tiene presencia en toda la sociedad y en todos los estratos: no distingue ricos y pobres, élites y marginados, políticos y ciudadanos. De este modo, se observa que la población que es o puede ser afectada por los factores de riesgo del Crimen Organizado incluiría a empresarios, políticos, profesionales, empresarios, líderes de sindicatos y organizaciones, instituciones religiosas, oficiales del ejército, capitanes de la policía, ladrones, pillos, comunidades campesinas y poblaciones nativas, instituciones y corporaciones (empresas, organizaciones políticas partidarias, colegios profesionales, universidades, colegios, iglesias, sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles, ONG), es decir a toda la sociedad en su conjunto.

Los factores de riesgo son variados y dependen de la perspectiva teórica con la cual se aborden. De este modo, desde la criminología, se habla de "factores criminógenos" para referirse a "los elementos que, sumados, contribuyen a un determinado resultado criminal" (Hikal, 2017). Por otra parte, desde la victimología, se habla de los "factores victimógenos" para referirse a las "circunstancias, condiciones o situaciones de un individuo que lo hacen proclive a ser elegido como víctima" (Rodríguez, 2008). De este modo, los factores de riesgo, para efectos de la presente política, son entendidos como las circunstancias, condiciones o situaciones individuales, familiares, sociales, estructurales que presentes en cantidades suficientes, favorecen la posibilidad de desarrollo de conductas criminales y la predisposición de ser víctimas potenciales (Hikal, 2017; Rodríguez, 2008).

De este modo, es importante acercarse al conocimiento de estos factores, los cuales son complejos y dependen de cada persona, para conocer las debilidades y/o causas que llevan a la aparición de la



criminalidad y, sobre todo identificar áreas de intervención para prevenir la aparición de conductas criminales y de víctimas.

En tal sentido, se ha clasificado a los factores de riesgo de la siguiente manera: a) factores individuales, b) factores familiares, c) factores sociales, económicos y comunitarios, d) factores ambientales y e) factores estructurales; tal como se muestra en la Tabla 6:

**Tabla 6 Tipos de factores de riesgo**

TIPO	DENOMINACIÓN
Factores individuales	Edad
	Sexo
	Padecimientos físicos
	Características psíquicas
Factores familiares	Historia de violencia familiar
	Número de integrantes de la familia
	Normas internas del hogar
	Roles ejercidos en el hogar
	Malos hábitos
	Conductas antisociales de los padres
	Hijos en situación de abandono
	Carencias afectivas o exceso de protección
	Falta de comunicación entre padres e hijos
	Ingreso per cápita del hogar
Factores sociales y económicos	Normas culturales (legitimidad social de la violencia)
	Débiles controles institucionales
	Pobre rendimiento académico
	Falta de educación
	Conocimiento especializado
	Niveles de pobreza
	Historial de violencia
	Disponibilidad de armas
	Conductas antisociales de los amigos
	Falta de oportunidades laborales
	Desempleo
	Migración ilegal
	Medios de comunicación
Factores ambientales	Geográficos y ambientales
	Diseño urbano, espacios públicos y alumbrado público
	Hacinamiento
Factores estructurales	Exclusión social
	Desigualdad
	Pobreza



Fuente: Hikal, 2013; Sevilla, 2015; Santino, 2006; Gayraud, 2007; Giménez-Salinas, s.f.; Rodríguez, 2008; Ramírez, 2013; Turvey, 2011y Vásquez, 2003.

**Factores individuales.**

Son aquellas condiciones y predisposiciones individuales que nacen y dependen del sujeto, siempre en relación con el entorno donde se desarrolla (Hikal, 2013). Las principales predisposiciones



son las biológicas y las psicológicas. Por un lado, los factores biológicos están relacionados con la edad, el sexo, padecimientos físicos, entre otros. (Hikal, 2013; Sevilla, 2015; Santino, 2006; Gayraud, 2007; Giménez-Salinas, s.f.; Rodríguez, 2008). Por otro lado, los factores psicológicos, están referidos al comportamiento de las personas, carácter, instintos, consciente, inconsciente, a los procesos mentales y a las características de la personalidad que pueden resultar riesgosas (Turvey, 2011; Hikal, 2013; Sevilla, 2015).

### Factores familiares.

De la familia depende la integración de las personas en la sociedad ya que es en ella en donde surgen las primeras reglas y costumbres de cada persona ya que se tiende a imitar el comportamiento aprendido en casa (Vásquez, 2003). De este modo, existen factores familiares que influyen en conductas antisociales, violentas y criminales como los siguientes: número de integrantes, comportamiento agresivo, maltrato, conductas de los padres relacionados con situaciones de alcoholismo, drogadicción, promiscuidad, prostitución, hijos en condición de abandono, falta de comunicación entre padres e hijos, carencias afectivas o exceso de protección, malos hábitos (Hikal, 2013; Vásquez, 2003).

### Factores sociales y económicos

Los factores sociales están referidos a la influencia de que tiene la sociedad, la comunidad y la economía en el desarrollo de conductas antisociales y criminales (Hikal, 2013). La sociedad está determinada por un conjunto de conductas, valores y normas sociales, todo ello constituye la cultura<sup>36</sup> de la sociedad, la cual debe ser abordada desde un enfoque intercultural. De este modo, se observa que las conductas que incumplan los valores y normas de la sociedad son llamadas conductas antisociales o criminales, dependiendo de que cual haya sido el incumplimiento social (Hikal, 2013). Por un lado, la mayor parte de estas conductas son aprendidas por imitación, por ello las conductas antisociales de los amigos, de la vecindad, del barrio, de la sociedad y de los medios de comunicación determinan los patrones de conducta de las personas. (Hikal, 2013).

Por otro lado, la falta de educación, el pobre rendimiento académico, el poco control y la mala dirección de los centros educativos influyen en dichas conductas delictivas (Sevilla, 2015; Maguin y Loeber, 1996; Hikal, 2013). No obstante, en el crimen organizado, se observa también que las conductas criminales requieren de conocimiento, profesionalización, planificación e inteligencia

<sup>36</sup> “El término cultura incluye además modos de vida, creencias, tradiciones, usos, costumbres, sistema de valores, educación, conocimientos, técnicas y leyes. La cultura ejerce su influencia sobre el individuo desde que éste nace, y aun desde antes” (Hikal, 2013)



(Hikal, 2013). Por su parte los factores económicos que influyen de manera negativa en la sociedad están relacionados a la falta de oportunidades, al desempleo y la migración ilegal (Bermúdez, 2007; Hikal, 2013). En tal sentido, “se puede explicar el fenómeno del delito a partir de una condición de anomia, definida como: “la ausencia de normas en el individuo, principalmente en períodos de recesión económica, cuando las oportunidades de lucha y obtención están suspendidas laboral y educativamente” (Hikal, 2013).

### Factores ambientales

Los factores ambientales están relacionados con las condiciones ambientales y geográficas. Por un lado, las condiciones ambientales como el clima, las diferentes épocas del año, las diferentes regiones en donde el clima actúa, los determinados meses del año, o días de la semana, influyen en los actos antisociales (Hikal, 2013). Por otro lado, la ubicación geográfica de países, regiones, ciudades y lugares específicos dentro de la ciudad influyen en el desarrollo de diferentes tipos de delitos. Algunos lugares del mundo atraen el crimen organizado por su localización transitable situada en algún punto entre los países donde se origina u obtiene los bienes ilegales, los que trafican las organizaciones delictivas y los países consumidores de esos mismos bienes” (Giménez-Salinas, s.f.). De este modo, por ejemplo, la explotación ilegal de recursos naturales como la tala de cobertura forestal, o las actividades ilegales relacionadas a la pequeña minería y minería artesanal, se realizan en determinados lugares geográficos.

### Factores estructurales

Los factores estructurales están relacionados a la estructura social y económica de la sociedad que tienden a permanecer en el tiempo. En tal sentido, los principales factores estructurales que posibilitan las conductas criminales son la desigualdad, la exclusión y la pobreza. Por un lado, en sociedades con mayor desigualdad, las personas no pueden evitar llevar a cabo “un proceso de comparación social con otros grupos o personas; generando sentimientos de frustración que tienden a ser canalizados a partir de agresividad y comportamientos ilegales” (Ramirez, 2013). Asimismo, Wilkinson (2005) complementa esta perspectiva señalando que esta experiencia de frustración aunada al trato sin respeto, a la humillación y la ridiculización provoca mayor violencia.

El Banco Mundial (2014) señala a su vez que la actividad criminal también se puede explicar por un análisis costo-beneficio; cuanto más escasas sean las oportunidades económicas para los más pobres y mayor sea la brecha de ingreso entre pobres y ricos, los beneficios económicos de crímenes



como robos o secuestros -que muchas veces terminan en homicidios- tienden a ser mayores<sup>37</sup>. La desigualdad como factor relacionado al crimen organizado también es señalada en las entrevistas que se realizaron en el mes de noviembre del presente año a miembros de la fiscalía que laboran en la FECOR<sup>38</sup>. Por ejemplo, el despacho de la 2da Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada señala que las condiciones de riesgo en las que se encuentran las personas que terminan cometiendo el delito de homicidio calificado responden a factores estructurales. Estas condiciones estructurales crean la llamada “oportunidad Diferencial”, mediante la cual “jóvenes se adhieren a grupos delictivos, teniendo en cuenta que si bien todos los seres humanos compartimos los mismos objetivos sociales (posición económica, estatus social, popularidad valoración social, etc), las posibilidades de alcanzarlos por medios legítimos no son accesibles para todos los ciudadanos en condiciones de igualdad” (Giménez-Salinas, s.f.).

Ahora bien, por todos los factores de riesgo expuestos, la literatura sostiene que la población más vulnerable y susceptible a delinquir son los adolescentes, jóvenes, desempleados y población que no trabaja ni estudia. Por ello, la prevención social focalizada no sólo beneficia a esta población vulnerable, sino también a sus familias. Además, este tipo de intervención ayuda a mantener a salvo, de convertirse en víctimas, al resto de la comunidad (Salazar et al, 2010). En ese sentido, el aspecto innovador del enfoque preventivo en adolescentes, jóvenes, desempleados y población que no trabaja ni estudia radica en que más que apuntar a las personas que ya están inmersos en actividades o contextos de crimen organizado, busca erradicar las distintas circunstancias que facilitan su desarrollo o la generación de víctimas. En otras palabras, el enfoque preventivo busca reducir los factores para la acción del crimen organizado y reducir las tasas de victimización en la población

(Paad-Diniz y Salgado, 2018).



Subcausa 3.2. Tolerancia a los delitos del crimen organizado.

La tolerancia social al delito se traduce en la “normalización” de actos o situaciones ilícitas, de modo que la población los identifica como prácticas cotidianas, lo que ocasiona que el delito continúe desarrollándose. De este modo, en este tipo de contexto las personas pueden permitir el funcionamiento de algo que se tiene por ilícito, sin aprobarlo expresamente. De esta manera, “los entornos caracterizados por una cierta tradición local de tolerancia a la delincuencia común (lo que normalmente viene asociado a la difusión de creencias y argumentos exculpatorios) constituyen un



<sup>38</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre los días 16 y 23 de noviembre del presente año, y fueron realizadas por el equipo de la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad – MININTER.

magnífico caldo de cultivo para la evolución hacia estadios más graves de criminalidad como los que se derivan de la emergencia de grupos y bandas delictivas organizadas” (Giménez-Salinas, s.f.)

La tolerancia social del delito no solo impacta en la escasa prevención en crimen organizado, sino también en la limitada atención a las víctimas. Por un lado, con la normalización de prácticas ilícitas, se deja de considerar necesario implementar medidas para prevenir la ocurrencia de estos ilícitos. Lo expuesto se grafica de mejor manera con lo señalado por Wilson Hernández (entrevista personal). Hernández expresó que el fenómeno del crimen organizado no solo debe entenderse a partir de las características señaladas por la Convención de Palermo; sino también a través de otros aspectos como los contextos y actores en los que se desenvuelven estos delitos; por ejemplo, según el especialista, existen delitos como la minería o tala ilegal que se desarrollan en espacios en los que la propia población y sus autoridades podrían involucrarse en el favorecimiento para la comisión de estos ilícitos y su participación puede que no ser identificada como tal ya que es tolerada por la misma sociedad. Por ende, al estar inmersos en la actividad, la sociedad no exigirá que se tomen medidas para la prevención de estos delitos.

La informalidad está vinculada con la tolerancia social al delito. Según la CEPAL (2010), parte de las causas para mantenerse en la informalidad es la poca probabilidad de ser fiscalizado y sancionado. Para el caso de la tributación, por ejemplo, el documento sostiene que los contribuyentes tienen la percepción de que los auditores llegan a ciegas a visitar una empresa. Además de eso, los agentes del estado cuentan con poca información revisada sobre la formalidad o informalidad de los usuarios. (CEPAL 2010, 339). En tal sentido, un individuo que trabaja informalmente tendería a ser más propenso a tolerar comportamientos poco transparentes, ello puede deberse debido a que dicho trabajador no contribuye con el erario público o “al rechazo sistemático a las instituciones políticas de la sociedad (la “oferta” política no cumple las expectativas) o a la prioridad hacia otras necesidades básicas no satisfechas (se prefiere en primer lugar combatir la pobreza antes que enfocarse en la transparencia y corrupción de las autoridades, por ejemplo)” (Acuña, 2016). De este modo, se observa que la informalidad crea un clima que permite el desarrollo de la tolerancia a la corrupción.

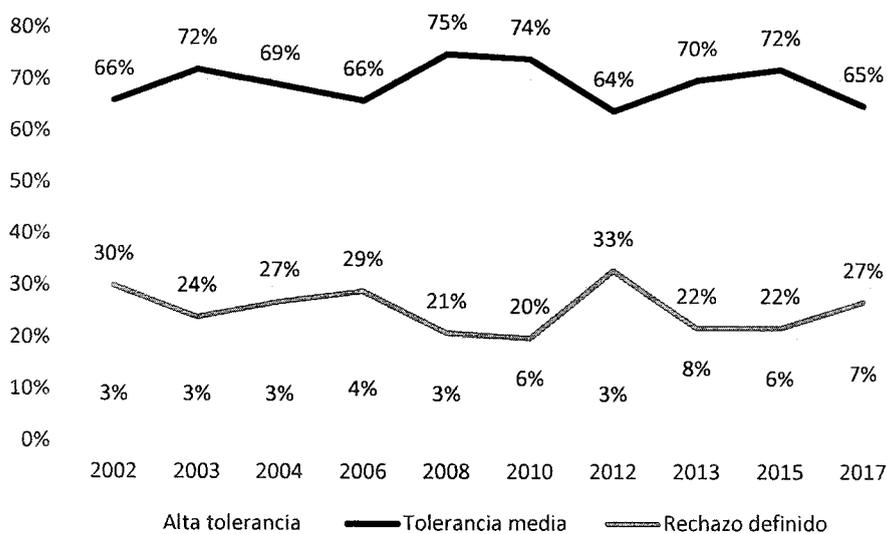
Por tales motivos, PROETICA, en conjunto con otras instituciones, viene realizando desde 2002 diferentes encuestas nacionales sobre corrupción en el Perú. De este modo, se observa, en términos generales, que existe tolerancia social a las coimas, a los sobornos, a la vara, a las argollas y al robo de servicios públicos (PROETICA, 2015). Como se observa en la Ilustración 9, desde el año 2002 al 2017, la gran mayoría de encuestados tiene una tolerancia media<sup>39</sup> a la corrupción, siendo el pico



<sup>39</sup> Tolerancia media a la corrupción: aquellos que no aceptan abiertamente la trasgresión, pero que pueden justificarla y hasta practicarla: comprar productos piratas, que un funcionario público favorezca a parientes o

más alto el 2008 con 75% y el pico más bajo el 2012 con 64%; con un promedio entre esos años de 69%. Aunado a ello, se observa una tendencia de crecimiento de alta tolerancia<sup>40</sup> a la corrupción, de 2002 a 2012 (salvo el 2010) el promedio fue de 3%, sin embargo, a partir del 2013 la percepción de alta tolerancia subió a 8%, el 2015, estuvo en 6% y el 2017, en 7%. De este modo, se observa que en promedio de 2002 a 2017, un 74% de la población tiene tolerancia media y alta a la corrupción, es decir dos de cada tres personas no consideran negativos los actos de corrupción, a pesar de que para la gran mayoría de los encuestados la corrupción es el segundo gran problema del país y el principal problema de ineficiencia estatal.

Ilustración 9 Tolerancia a la corrupción por parte de la ciudadanía, 2002 – 2017



fuente: Proetica (2017)



También se puede relacionar con una cierta desesperanza frente al estado, la cual es muy extendida en el tejido social. Existe una concepción ciudadana que, a la vez que se reconoce, involucrada prácticas corruptas, rechaza a las instituciones públicas por no hacer nada efectivo al respecto y, también, por ser fuente renovada de atentados contra el erario público y contra la acumulación social de riqueza (PROETICA y CONFIEP, 2006).



Según PROÉTICA (2017) si bien es cierto “el rechazo a la corrupción en la política ha incrementado con respecto al 2013, no obstante, la acción que aún sería tolerada por la ciudadanía



amigos, evitar pagar el pasaje del transporte, o pagar una propina para que a uno se le perdone una multa (Proetica & Confiep, 2006)

<sup>40</sup> Alta Tolerancia a la corrupción: representa a quienes están «totalmente de acuerdo» y «de acuerdo» con determinada acción trasgresora (Proetica & Confiep, 2006)

sería la de no sancionar a personal del sector público si es que hacen obras en beneficio de la población”. Asimismo, según USAID (2015), varios estudios recientes han sugerido que los individuos pueden llegar a ver la corrupción como algo necesario para aceitar el engranaje burocrático, en particular cuando las agencias de regulación son ineficientes. Existen también, evidencia acerca de que algunos de los efectos negativos de la corrupción sobre el bienestar de los encuestados se atenúan en los contextos de alta corrupción a medida que los ciudadanos se adaptan a su realidad o comienzan a verla como uno de los costos de hacer negocios (USAID, 2015: 61).

Por otro lado, el conjunto de actitudes, percepciones y prácticas que toleran y perpetúan las acciones del crimen organizado tiene como consecuencia la limitada asistencia a las víctimas. En primer lugar, la normalización del crimen organizado hace que las propias víctimas no se reconozcan como tal. Al no reconocerse como víctimas, no se considera necesario denunciar el delito o se posterga la denuncia (CHS Alternativo, 2015). En consecuencia, se genera una tolerancia institucional al crimen organizado, menguando y/o disminuyendo el interés de las autoridades que terminan en la mayoría de los casos desestimando las denuncias y desatendiendo a la víctima.

Por ejemplo, otro delito que es tolerado por la población es la trata de personas, tanto en sus variantes de explotación sexual como de explotación laboral. En tal sentido, la población reconoce la existencia del problema, de hecho, según una encuesta realizada por CHS Alternativo (2015) un “73% de la población encuestada a nivel nacional consideró que era frecuente o muy frecuente el problema de la explotación sexual de niños, niñas y adolescente en el ámbito del turismo y los viajes”. No obstante, a pesar de ellos, la población no lo relaciona necesariamente con algún delito ya que, en el imaginario popular, la explotación sexual podría estar vinculada con la prostitución, y la explotación laboral podría estar relacionada con tener al menos un empleo en medio de situaciones de pobreza (CHS Alternativo, 2015).

Ahora bien, por la limitada atención a víctimas<sup>41</sup> del crimen organizado se hace referencia a escasa cobertura y calidad en la atención integral a dichas víctimas. “La vivencia como víctima de un delito o una violación a los derechos humanos, corresponde a experiencias altamente estresantes que degradan y amenazan la integridad y la vida de las personas, provocando, inevitablemente, una afectación tanto en quienes viven directamente la victimización como en el entorno y la sociedad en su conjunto” (CMDPDH, 2015). En tal sentido, “la victimología ha llamado la atención sobre la necesidad de formular y ensayar programas de asistencia, reparación, compensación y tratamiento

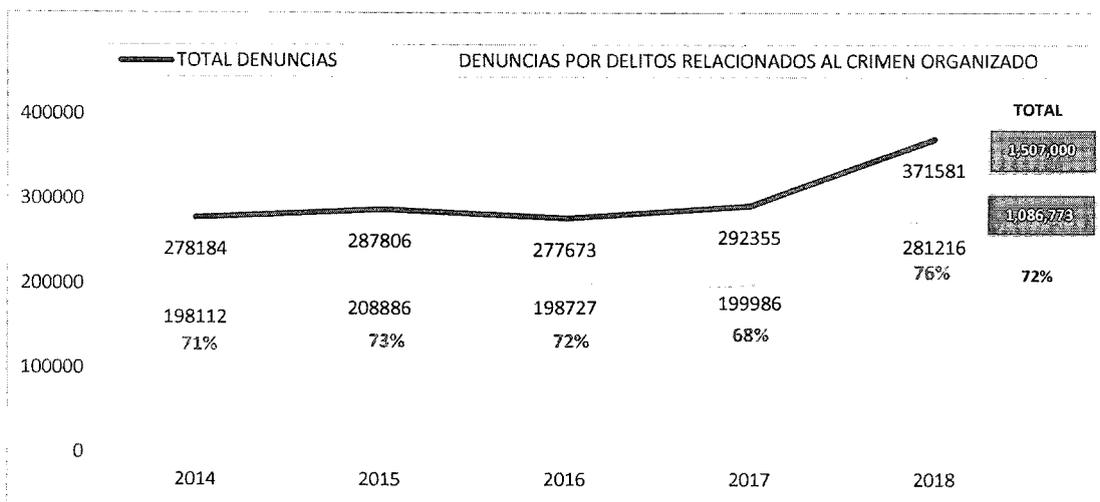


<sup>41</sup> Se entiende por víctima a toda aquella persona, grupo de personas o colectivos que han sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal en cada Estado (Naciones Unidas [ONU], 1985).

de las víctimas del delito” (Cuarezma, s.f). De este modo, es importante enfatizar la asistencia a las víctimas contando con una reglamentación que asegure la atención médica, psicológica, social y legal, así como la defensa legal, protección y reintegración (CMDPDH, 2015).

Para entender la escasa atención a víctimas es necesario conocer las denuncias que han realizado las víctimas del crimen organizado y la afectación que cada tipo de delito causa en las víctimas. De este modo, en el Perú, en los últimos cuatro años, la Policía Nacional del Perú (PNP) recibió un total de 1,507,000 denuncias de víctimas de la delincuencia, pasando de 278,184 en el año 2014 a 371,581 en el año 2018. De este total, aproximadamente un 72% tienen relación con los delitos de crimen organizado, según se muestra en la Ilustración 10:

**Ilustración 10 Total denuncias versus denuncias por delitos vinculados con el crimen organizado – 2014 al 2018**



Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP.



Del total de denuncias relacionadas con los delitos vinculados al crimen organizado, un 45% se concentra en Lima, seguido en segundo lugar por los departamentos de Lambayeque (7%), La Libertad, Arequipa y Callao con 6% cada uno y Piura (5%). En el año 2018, quince (60%) de los departamentos sufrieron un incremento, respecto del año anterior, de la cantidad de denuncias por delitos vinculados al crimen organizado por encima del 45%. Entre ellos, Callao y Arequipa que tienen mayor frecuencia de denuncias, sufrieron un incremento de 57% y 45%; mientras que, Ucayali, Ica, Cusco y Junín que tienen menor frecuencia de denuncias, han sufrido un incremento de 59%, 56%, 52% y 53%; según se aprecia en la Tabla 7:



Tabla 7 Denuncias por delitos vinculados con el crimen organizado, por región – año 2014 al 2018

DEPARTAMENTO	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	PORCENTAJE	VARIACIÓN % 2017-2018
LIMA	98951	101708	89554	83647	113201	487061	45%	35
LAMBAYEQUE	10029	9091	12761	14563	19986	66430	6%	37
LA LIBERTAD	12096	11342	11090	12453	16237	63218	6%	30
CALLAO	11234	12664	10736	11086	17432	63152	6%	57
AREQUIPA	8415	9403	11128	12051	17487	58484	5%	45
PIURA	9129	11874	11789	10427	13262	56481	5%	27
ICA	5333	5995	6933	6658	10388	35307	3%	56
CUSCO	3938	4668	5773	6339	9615	30333	3%	52
JUNIN	4535	5658	4744	5802	8880	29619	3%	53
ANCASH	4259	4269	3862	4569	6677	23636	2%	46
LORETO	3995	4835	3245	4321	6017	22413	2%	39
UCAYALI	4606	3964	3907	2766	4401	19644	2%	59
SAN MARTIN	2825	2358	4501	4821	4858	19363	2%	1
TUMBES	2936	2727	3284	3027	4592	16566	2%	52
CAJAMARCA	2288	2729	2056	3323	5947	16343	2%	79
AYACUCHO	2870	2981	1227	2230	3660	12968	1%	64
HUANUCO	3044	3475	2248	804	2089	11660	1%	160
TACNA	1752	1701	2265	2572	3060	11350	1%	19
MADRE DE DIOS	770	1813	2257	2477	2974	10291	1%	20
PUNO	1223	1456	1348	1450	2669	8146	1%	84
AMAZONAS	1163	1269	1501	1769	1836	7538	1%	4
APURIMAC	744	659	613	961	2584	5561	1%	169
MOQUEGUA	1044	1156	925	1001	1260	5386	0%	26
HUANCAVELICA	540	507	421	516	916	2900	0%	78
PASCO	393	584	185	353	1188	2703	0%	237
<b>TOTAL</b>	<b>198112</b>	<b>208886</b>	<b>198353</b>	<b>199986</b>	<b>281216</b>	<b>1086553</b>	<b>100%</b>	<b>41</b>



Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP

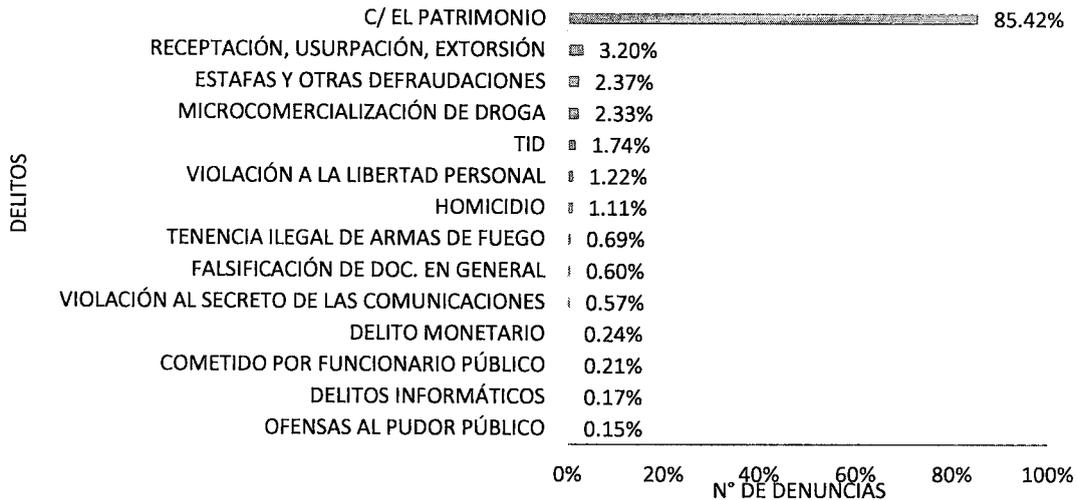


Los delitos contra el patrimonio (robo con uso de la fuerza, estafa y otras defraudaciones) captan la mayor proporción de denuncias (85%), seguido de los delitos de extorsión, usurpación y receptación (3%); según se aprecia en la Ilustración 11:



**Ilustración 11 Denuncias por delitos vinculados con el crimen organizado, por tipo (2014 al 2018)**

TOTAL: 805,337 DENUNCIAS



Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP

Hay que agregar, además, que este problema se agrava porque la afectación que varía de acuerdo al tipo de delito, la localidad en que se comete, como la víctima a quien va dirigida la agresión.

Ahora bien, la definición de víctimas se trabaja en base a los instrumentos políticos y legales peruanos, los cuales se basan a su vez en “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder” de las Naciones Unidas. De esta manera se considera, como víctimas, a aquellas personas afectadas por la comisión de delitos del crimen organizado y a agraviados a aquellas personas dependientes de la víctima directa o a aquellas que, en su tentativa de asistirle o de prevenir el hecho delictivo, hubiesen resultado dañadas. Sin embargo, por cuestiones metodológicas, el término de víctima englobará tanto a aquellas personas directamente victimizadas como a las agraviadas. Por ello, conforme a la información remita por los sectores e instituciones, se muestra la siguiente información:



**Extorsión, usurpación robo:** En el caso del delito de Extorsión, las víctimas suelen ser personas naturales, empresarios y comerciantes en pequeña o gran escala, inclusive empresas unipersonales, especialmente de las regiones de alta incidencia como La Libertad, Provincia de Lima, Piura y Lambayeque. Los sectores económicos donde ha perpetrado este tipo de criminalidad organizada, son los sectores construcción, transporte (particular, mototaxistas), comercio (grifos, discotecas, restaurantes, talleres mecánicos), llegando inclusive a incursionar en instituciones públicas y privadas del sistema educativo; al interior del país en el sector agrícola y asociaciones de productores, granjeros, entre otros. El Instituto Nacional de Estadística mide la victimización por extorsión con la

Encuesta Nacional Especializada sobre Victimización del año 2017, lo cual arrojó que 5 de cada 1000 personas de 15 y más años de edad de Lima Metropolitana fueron víctimas de extorsión. En cuanto al delito de usurpación, las víctimas son personas naturales y también el Estado, especialmente en las regiones de Arequipa, la provincia de Lima y la región de Lambayeque.

Respecto a delitos como robo con violencia o amenaza, las víctimas son las personas mayores de 15 años, habitantes del territorio nacional, especialmente de las regiones con mayor incidencia como la provincia de Lima y las regiones de Lambayeque y Piura. En el año 2017, el 13.8% de la población de 15 y más años de edad del área urbana de Lima Metropolitana fueron víctimas de robo con violencia o amenaza, siendo mayor que el porcentaje a nivel nacional (9.4%). La no denuncia en el caso de robo con violencia o amenaza es más alto que el de extorsión, debido a que se percibe que no se sanciona. En el año 2017, el 96.9% de robos que agravaron a la población de 15 a más años de edad -del área urbana de Lima Metropolitana-, no fueron denunciados.

**Homicidio calificado y Sicariato:** Las víctimas de homicidio calificado y sicariato, son personas naturales, empresarios y/o comerciantes que en su mayoría son amenazados mediante delitos de extorsión y usurpación. Proviendo estas amenazas, incluso, por parte de integrantes de las organizaciones criminales que se disputan la hegemonía de ciertos sectores en regiones con mayor incidencia como la provincia constitucional del Callao, y las regiones de Lima y La Libertad.

**Minería ilegal:** En el caso del delito de minería ilegal, se afecta el suelo del territorio nacional, medio ambiente y la economía de las zonas en las regiones de mayor incidencia como Cajamarca, Huánuco, Madre de Dios, Puno, Arequipa, entre otros. Asimismo, repercute en el bienestar y la salud integral de las poblaciones en su conjunto, pero en particular, de aquellas aledañas a las zonas de explotación. Esto se debe a que el desarrollo de la actividad en sí, como el uso de sustancias tóxicas como el mercurio y cianuro ocasiona impactos sobre el agua, la tierra y el aire, contaminando el ambiente y trayendo consigo pérdida de biodiversidad.

**Tráfico ilegal de productos forestales maderables:** Este delito alude a actividades por las que “adquiere, acopia, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, comercializa, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables, cuyo origen ilícito, conoce o puede presumir (...)”, según se define en el artículo 310-A del Código Penal. La comisión de este delito se ve favorecida por el otorgamiento irregular de títulos habilitantes (modalidades de acceso) y la emisión de actos administrativos por parte de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre - ARFFS<sup>42</sup>, los cuales habilitarían el aprovechamiento de



<sup>42</sup> De acuerdo al numeral 5.2. del artículo 5 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

volúmenes de madera en áreas donde no se ha realizado la tala (aprovechamiento) del recurso autorizado. En dichos casos, se efectúa la actividad comúnmente llamada “blanqueo de madera”, donde participan los operadores e intermediarios en la cadena comercial, quienes utilizan los documentos (Títulos Habilitantes, Planes de Manejo, Guías de Transporte Forestal - GTF, entre otros) indebidamente aprobados o emitidos por las ARFFS, y que amparan volúmenes de madera extraídos o talados en áreas no autorizadas, para su comercialización. El modus operandi antes descrito ha sido evidenciado en las investigaciones penales de los últimos casos más emblemáticos a cargo de las Fiscalías Especializadas Contra el Crimen Organizado, como es el de “Los Cumaleros del Oriente” y “Los Patrones de Ucayali”, entre otros.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la tala ilegal de árboles con fines maderables, actividad asociada a este delito, “contribuye a la degradación y pérdida del potencial económico de nuestros bosques, constituyéndose en un factor distorsionante para la actividad económica del aprovechamiento maderero y el desarrollo industrial forestal en nuestro país” (CMLTI, s.f.: 8). Finalmente, los bosques en nuestro país son objeto de fuertes presiones y amenazas. Según la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, en la Amazonia, se identifica el problema del cambio de uso del suelo, el cual es “ocasionado principalmente por la agricultura migratoria, cuya consecuencia inmediata es la deforestación, el promedio anual en el trienio 2014-2016 fue de 166,230 ha, más del doble al del trienio 2001- 2003, que fue de 78,900 ha” (CMLTI, s.f.: 8). En esta misma línea el reporte “Acciones 2018: Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal” consigna que un “85% de la deforestación es ocasionada por muy pequeños productores, con escaso nivel tecnológico en la conducción de su actividad, ocasionando la pérdida de sostenibilidad y capacidad productiva de sus predios determinando el fenómeno de la agricultura migratoria” (CMLTI, s.f.: 8).



**Trata de personas:** La trata de personas es un delito de carácter transnacional, alude a la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de las personas con la finalidad de explotarlas o utilizarlas para otros fines ilícitos y tiene como objetivo el lucro de terceros. De todas las modalidades la trata con fines de explotación laboral y sexual son los que tienen una presencia más evidente en el Perú y se afectan de forma significativa a poblaciones en estado de vulnerabilidad como niñas, niños, adolescentes, mujeres adultas y poblaciones nativas y campesinas y se desarrollan en concurso con otros delitos de crimen organizado como la minería y tala ilegal<sup>43</sup>. Según el Informe



<sup>43</sup> Es necesario aclarar que el delito de trata de personas no se desarrolla exclusivamente en estos ámbitos. La trata con fines de explotación sexual también se desarrolla en otros contextos como zonas urbanas, bares y locales itinerantes instalados en zonas donde se desarrollan actividades estacionales como cosechas. En el caso de la trata de personas con fines de explotación laboral también se puede encontrar en las cosechas de castañas

de Trata de Personas en el Perú, elaborado por el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), la trata de personas se despliega especialmente en espacios de industrias extractivas y servicios de entretenimiento nocturno, tales como campamentos de tala ilegal y minería ilegal (espacios rurales y periurbanos) y servicios de entretenimiento nocturno (espacios urbanos)

Según los datos obtenidos en la encuesta a nivel nacional realizada por el MININTER, en coordinación con el equipo de la Empresa "Investigación Social, Política y de la Opinión Pública (IPSOS) para recoger la percepción de la ciudadanía en torno al crimen organizado en el país<sup>44</sup>, se observa que hay una relación directa entre la ocurrencia de estos delitos y el nivel socioeconómico o zona geográfica del país. Esto evidenciaría que a mayor desarrollo en un determinado punto geográfico o mayor nivel socioeconómico, mayor probabilidad de ocurrencia de delitos y victimización. Caso contrario, la edad de los encuestados tendría una relación inversa con la victimización por delitos relacionados al crimen organizado, es decir, las probabilidades de victimización son mayores en públicos juveniles. Lo anteriormente señalado se refleja respecto a la proporción de encuestados que refirieron no haber sido víctimas de ningún delito relacionado al crimen organizado (49%). Dicha proporción es mucho mayor en la zona rural del interior del país (72%); nivel socioeconómico E (69%); zona centro del país (63%); y en el rango de más de 40 años (59%).

Tal como se mencionó anteriormente, la incidencia de estos delitos se focaliza en zonas urbanas con niveles socioeconómicos medianos o altos y relacionados a víctimas jóvenes. Según los resultados de la encuesta, la proporción de encuestados que han sido víctimas de robo con uso de fuerza o armas es mayor en el nivel socioeconómico A (53%), en Lima (40%) y en el rango de edad 18 a 24 años (31%). De igual manera, la proporción de encuestadas víctimas de corrupción es mayor en el nivel socioeconómico B (17%), A (16%) y C (14%), en el rango de edad 18 a 24 años (14%), en el centro del país (13%) y en Lima (12%). Por su parte, la proporción de encuestados que han sido víctimas de falsificación de monedas y billetes es mayor en el nivel socioeconómico A (18%), B (18%) y C (14%), en Lima (15%) y en el rango de edad 18 a 24 años (14%). La tendencia se repite para los otros delitos con menor porcentaje de incidencia identificado.

En el Perú existe el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público. Este Programa brinda a la víctima una asistencia integral que le permita afrontar las consecuencias

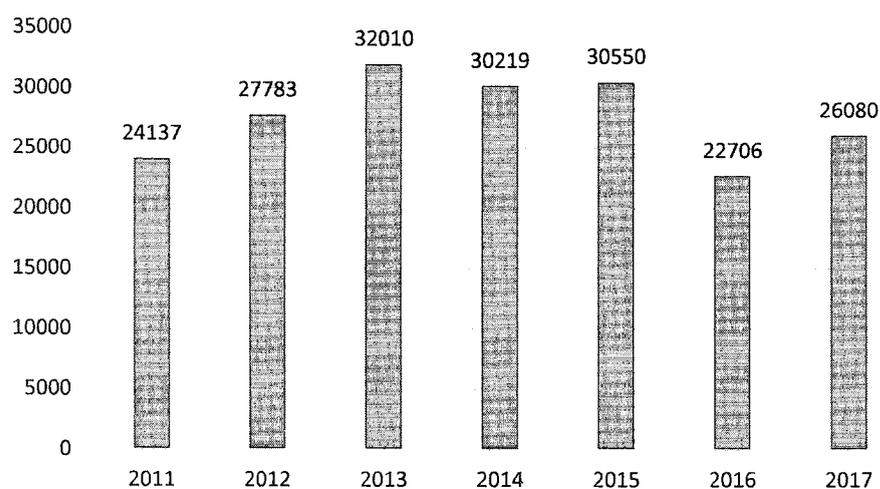
en Madre de Dios, fábricas, etc. Esta información puede ser consultada en los informes elaborados por la Organización Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) <http://www.chsalternativo.org/>

<sup>44</sup> La encuesta estuvo a cargo de "Ipsos Public Affairs", unidad especializada en el análisis de opinión pública, estudios para administraciones y sector público. Para mayor información, puede visitar su página web a través del siguiente link: <https://www.ipsos.com/es-es/investigacion-social-politica-y-de-la-opinion-publica>. Se entrevistó a 1,290 personas en los departamentos de Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima.



emocionales del delito y aquellas perturbaciones generadas por las actuaciones procesales en las que deba intervenir, contando para esto con el apoyo de los circuitos de asistencia. En este sentido se observa que entre los años 2011 y 2017, se han atendido 193,485 personas en el mencionado Programa, lo cual se observa en la Ilustración 12. En promedio por cada año se han atendido 27,640 víctimas. No obstante, este total no solo corresponde a crimen organizado, sino que involucra otro tipo de delitos. De este modo, el estado tiene como desafío poder determinar la cantidad de víctimas del crimen organizado y poder establecer la brecha de atención con respecto al total de víctimas de cada uno de los delitos contemplados en la Ley N° 30077. Asimismo, se observa que el 75% de víctimas atendidas son mujeres y el 25% son varones (Ministerio Público, 2017).

**Ilustración 12 Número de personas atendidas por el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, 2011 – 2017**



Fuente: UCAVIT - Ministerio Público



Por otra parte, se tiene la defensa pública de víctimas, el cual es un servicio proveído por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que brinda orientación y/o patrocinio legal gratuito a personas que han sufrido la vulneración de sus derechos por la comisión de actos delictivos y que no cuenten con recursos económicos o se encuentren en situación de vulnerabilidad. Estas acciones por parte del Estado representan importantes avances en materia de atención de víctimas, sin embargo, la falta de articulación y de información estandarizada entre diferentes sectores que pueda servir para identificar la brecha realmente existente entre las víctimas del crimen organizado y las atendidas es un desafío importante a lograr.



## Enfoques de Derechos Humanos, Intercultural, de Género y Territorial presentes en la política nacional multisectorial de lucha contra el crimen organizado

### *Enfoque de Derechos Humanos*

El enfoque basado en derechos humanos apuesta por el desarrollo integral de las personas, priorizando la equidad para que poblaciones vulnerables de marginación, exclusión o discriminación puedan alcanzar el bienestar social, tal como indican Claudia Giménez y Xavier Valente (2010). En este sentido, Renata Bregaglio, Renato Constantino y Carmela Chávez señalan que este enfoque “plantea una unificación de criterios que permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades, pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos” (BREGAGLIO, CONSTANTINO y CHÁVEZ, 2004: 18).

La oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) enfatiza que la acción estatal, a través de la formulación de planes, políticas y programas, es vital, puesto que así se “contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar” (OACHD, 2006: 15).

A partir de 2006 el enfoque de derechos humanos tiene más notoriedad en los instrumentos legales y políticos peruanos, a través de la formulación y entrada en vigencia del primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2006-2011. Posteriormente, los PNDH 2014-2016 y PNDH 2018-2021 han continuado esta labor. De otro lado el nuevo modelo Procesal Penal que se aplica en nuestro país, se concibe y sustenta en el respeto de los derechos humanos, principalmente en el Debido Proceso, acorde con la Constitución Política y los tratados internacionales sobre la materia.<sup>45</sup>

De esta manera, y siguiendo los instrumentos vigentes que apuestan por el enfoque de derechos humanos y que rigen el quehacer político, procesal y legal peruanos, se incorpora el enfoque



C. TELLO B. <sup>45</sup> Podemos decir al respecto que la Tutela de Derechos se encuentra intrínsecamente relacionado con el contenido del artículo 71 del Nuevo Código Procesal Penal Peruano que contempla los Derechos del Imputado cuando señala que: “...Cuando el imputado considere que durante las Diligencias Preliminares o en la Investigación Preparatoria no se ha dado cumplimiento a estas disposiciones (art. 71-NCPP), o que sus derechos no son respetados, o que es objeto de medidas limitativas de derechos, indebidas o de requerimientos ilegales, puede acudir en vía de tutela al Juez de la Investigación Preparatoria para que subsane la omisión o dicte las medidas de corrección o de protección que corresponda. La solicitud del imputado se resolverá inmediatamente...”.

Además del artículo 71 del NCPP, el amparo normativo lo encontramos en la Constitución Política del Estado (art. 139), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8 inciso 2).

de derechos humanos a esta política. Así el Estado Peruano actualiza su responsabilidad de velar por proteger el desarrollo integral e inclusivo de la población, buscando proteger las libertades necesarias para alcanzar tal fin, a través del control de las acciones criminales. Por otro lado, con la inclusión de este enfoque se pretende reforzar el compromiso se mantiene compromiso de ajustar los mecanismos de control del crimen organizado y prevención del delito al respeto de las garantías constitucionales, bajo la garantía de la protección de los derechos fundamentales junto con la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Debido a su naturaleza, el enfoque de derechos humanos se aplicará de manera transversal, en la presente Política.

### *Enfoque Intercultural*

El enfoque intercultural parte de un paradigma ético-político que reconoce “las diferencias culturales como uno de los pilares de construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana” (MINCUL, 2015). De acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (artículo 1), en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa (artículo 7) y su Reglamento (artículo 3), los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región, y que, además, conservan todas o parte de sus instituciones distintivas. De igual modo, el auto-reconocimiento de estos pueblos es un criterio crucial para determinar su consideración como pueblos indígenas u originarios.

Según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, en el Perú existen 55 pueblos indígenas (51 pueblos pertenecen a la Amazonía y 4 a la zona andina del país) con una población aproximada de 2 millones 200 mil personas que habitan en el ámbito de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional. Así también, a nivel nacional, aproximadamente 4 millones 500 mil personas son las que cuentan con lengua materna indígena y casi 6 millones de peruanos se autoidentifica como perteneciente a un pueblo indígena, de acuerdo a los resultados del XII Censo de Población y VII de Vivienda realizados el año 2017. Por otro lado, la población afroperuana es el conjunto de personas “de origen africano que viven en las Américas y en



todas las zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud... o se asumen así por libre ejercicio de autorreconocimiento o auto-identificación” (MINCUL, 2014).

Desde esta perspectiva incorporar el enfoque intercultural a la presente política implica poner énfasis en las poblaciones vulnerables que son afectadas por el crimen organizado. En este sentido, los pueblos indígenas toman relevancia debido a que son una población vulnerable al crimen organizado debido a la poca o nula presencia del Estado, a la pobreza, el desempleo, insuficiente difusión de información sobre el problema a potenciales víctimas y la ausencia de un sistema integral de protección. De este modo, la influencia del crimen organizado en los pueblos indígenas origina: a) participación de los pueblos indígenas en actividades ilegales, b) violencia en sus comunidades indígenas y c) reestructuración de las culturas e identidades indígenas (KAS, 2014).

Los pueblos indígenas son víctimas de múltiples delitos, de esta manera a continuación se detallará los principales delitos cometidos por organizaciones criminales que los afectan:

**Homicidio calificado y sicariato.** El homicidio calificado, de acuerdo al artículo 108° del Código Penal (1991) es la acción de matar a otro por ferocidad, codicia, lucro o por placer y/o para facilitar u ocultar otro delito y/o con gran crueldad o alevosía y/o por fuego, explosión o cualquier otro medio capaz de poner en peligro la vida y salud de las personas. El sicariato es un subtipo del homicidio calificado y es entendido, de acuerdo al artículo 108°-C como la acción de matar a otro por orden, encargo o acuerdo, con el propósito de obtener para sí o para otro un beneficio económico o de cualquier otra índole. De este modo, según el reporte de Global Witness (2014) entre 2002 y 2014 fueron asesinados 57 defensores ambientales y de la tierra, la mayoría de ellos líderes indígenas. Es importante tener en cuenta que existe poca información de estos hechos, asimismo muchos de estos crímenes no son denunciados, lo cual demuestra el grado de vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el 2013 fue asesinado Mauro Pío Peña, líder indígena que se manifestó contra la tala ilegal, en 2014 fueron asesinados Edwin Chota y tres miembros de la comunidad Ashaninka por asuntos madereros ilegales.

**Minería ilegal.** De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1105-MINAM la minería ilegal es la actividad minera ejercida por personas naturales o jurídicas, o por grupos de personas organizadas, que utilizan equipos y maquinarias que no corresponden con las características de la actividad minera que desarrollan (pequeño productor minero o productor minero artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que estén prohibido su ejercicio. Estas zonas prohibidas en la mayoría de casos son áreas protegidas, tierras indígenas y otras zonas sensibles.



Hacia el año 2017, “según el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería e Interdicción (...), el 50% de la actividad minera ilegal se desarrolla en Madre de Dios, Cusco y Puno” (López et al., 2018). En Madre de Dios, viven ancestralmente alrededor de diez pueblos indígenas: amahuaca, ashaninka, ese eja, harakbut, kichwa, matsigenka, shipibo-konibo, yine, mascho piro e ñapari, los cuales conforman una población estimada de 18,646 personas que viven en el ámbito de localidades identificadas como pertenecientes a dichos pueblos indígenas u originarios, lo que representa aproximadamente el 17% del total de habitantes de dicho departamento. Asimismo, se observa que de la población cuya lengua materna es indígena un 4% se encuentra situación de pobreza, así también se tiene información de que 70 de cada 100 cuenta con agua potable y que 30 de cada 100 cuenta con desagüe (ENAH0, 2017). Es importante señalar que el departamento de Madre de Dios es uno de los que en los últimos años ha disminuido en mayor medida la tasa de pobreza extrema debido al desarrollo de sectores primarios (MINCUL, 2017). Por otra parte, existen reportes que indígenas de la comunidad Harakbut tuvieron que dejar sus hogares debido a que mineros ilegales los agredieron físicamente, quemaron sus embarcaciones y los amenazaron de muerte (Servindi, 2018). Asimismo, se observa que “la mayoría de los mineros [ilegales] son migrantes de otras regiones del país, principalmente de la zona andina, pero también en los últimos años algunos indígenas amazónicos se han involucrado en la actividad, y según informes de la Dirección Regional de Energía y Minas de Madre de Dios hay 10 comunidades indígenas involucradas en actividades de extracción de oro” (MINAM, 2011). Asimismo, se observa que los pobladores de comunidades indígenas están en riesgo de intoxicación por consumir pescado con mercurio, siendo el pescado la principal fuente de proteína animal (MINAM, 2011).



En Cusco, viven ancestralmente ocho pueblos indígenas u originarios: ashaninka, harakbut, kakinte, kichwa, matsigenka, nanti, quechuas y yine, los cuales conforman una población estimada de 258 950 personas que viven en el ámbito de localidades identificadas como pertenecientes a dichos pueblos indígenas u originarios, lo que representa un aproximado del 22% del total de habitantes del departamento. Así también, se observa que 28% la población cuya lengua materna es indígena se encuentra en situación de pobreza, 5% se encuentra en situación de pobreza extrema, 50% cuenta con agua potable y 37% cuenta con desagüe (ENAH0, 2017). En Puno, habitan ancestralmente 3 pueblos indígenas u originarios: quechuas, aimara y uro, de los cuales conforman una población estimada de 359,136 personas que viven en el ámbito de localidades identificadas como pertenecientes a dichos pueblos indígenas u originarios. Ello representa un aproximado del 28% de la población de todo el departamento. Asimismo, un 28% de la población cuya lengua materna es indígena vive en situación de pobreza, 12% en pobreza extrema, 54% cuenta con agua potable y 25%



con desagüe (ENAHO, 2017). De este modo, en Puno, se observa que usualmente las personas dedicadas a la minería ilegal son jóvenes de 18 a 22 años o de 25 a 30 años que son pertenecientes a comunidades campesinas o de migrantes de las comunidades quechuas o aymaras de la región, “quienes al tomar conocimiento de la posibilidad de recibir ingresos monetarios extraordinarios se integran normalmente a una mina de socavón de las partes altas de la región (también se puede integrar a una zona de lavadero en otra parte de la región o en otra región como Cusco o Madre de Dios) para trabajar durante los meses de junio a octubre (temporada de descanso en la agricultura) o durante todo el año en períodos de cuatro a diez años” (Punto Edu, 2014).

**Tráfico ilegal de productos forestales maderables:** Según el SERFOR, las Comunidades Nativas concentran grandes extensiones de bosques en sus territorios, aproximadamente, 11 millones de hectáreas de Bosque Húmedo Amazónico. Su uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los bosques, les son reconocidos a exclusividad mediante permisos otorgados por las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre. Tomando como base las cifras que arrojan las supervisiones realizadas por el OSINFOR durante el año 2018, se tiene que más de 260 mil m<sup>3</sup> de madera provienen de extracción ilegal o no autorizada, siendo que el 84% corresponde a las modalidades de contratos de administración de bosques locales y permisos en tierras de comunidades nativas, lo cual ha favorecido el tráfico ilegal de productos forestales maderables (CMLTI, s.f.: 26). Frente a esta problemática, se ha implementado la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que trae un enfoque preventivo con la participación de los regentes forestales y contempla la realización de supervisiones antes y durante el aprovechamiento forestal. En el caso de comunidades nativas, se ha priorizado la participación de sus organizaciones representativas en la gestión forestal, capacitaciones para prevenir la comisión de infracciones a la legislación forestal y fortalecer sus capacidades en la gestión forestal, así como el establecimiento de responsabilidades administrativas solidarias con los terceros que aprovechan el recurso forestal existente en dichas comunidades y los regentes que elaboran los planes de manejo.

**Usurpación.** La usurpación es la actividad realizada por personas naturales o jurídicas, o por grupos de personas organizadas, que se apropian de manera ilegal de un inmueble, lo destruyen o alteran los linderos del mismo (MINJUSDH, 2016). De este modo, este delito hace solo referencia a la ocupación del suelo y a la deforestación, por lo que las denuncias se orientan a las personas que ocupan los terrenos o se encuentran trabajando la tierra, pero no al traficante, este último solo puede ser denunciado por fraude (López, 2018). Es importante mencionar, que el tráfico de tierras está directamente relacionado al delito de usurpación ya que los traficantes se presentan como los dueños legítimos de las tierras y trabajan generalmente con redes de personal estatal corrupto, estas tierras



son vendidas a personas que se asientan en ellas o las trabajan para luego venderlas, siendo una actividad muy lucrativa. (López, 2018). Asimismo, una forma agravada de usurpación la constituye la apropiación de terrenos del estado o de comunidades campesinas o nativas o áreas protegidas por el Estado (MINJUSDH, 2016).

Uno de los problemas fundamentales es la falta de titulación de tierras de comunidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios. De acuerdo a la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, figuran a la fecha, un total de 6,719 localidades, de las cuales 1,326 carecen de título de propiedad. De este modo, los traficantes de tierras se aprovechan de la falta de titulación y piden que los gobiernos regionales y locales les entreguen posesión sobre estas tierras, en la mayoría de los casos utilizando documentación fraudulenta o cometiendo actos de corrupción, luego del reconocimiento de la posesión los traficantes venden las tierras. Este delito ha ocasionado otros delitos como homicidio, sicariato y extorsión. En el año 2017, seis agricultores fueron asesinados en el Caserío Alto Rayal en Ucayali y el motivo detrás sería un conflicto por tráfico de tierras y tala ilegal” (IDEHPUCP, 2017). Otro caso, es el de la “comunidad de Santa Clara de Uchunya—en la región de Ucayali de la Amazonía peruana—ha solicitado títulos legales a sus territorios ancestrales. La comunidad reclama 86.000 hectáreas de bosques, de los cuales sólo 200 han sido titulados. En 2012, sin embargo, la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali facilitó mediante una compraventa—decisión polémica, si no delictiva—a la empresa de palma aceitera Plantaciones de Pucallpa. Desde entonces, la comunidad ha sufrido la destrucción de más de 7.000 hectáreas de bosques tradicionales, y está luchando contra tanto el tráfico de tierras como los abusos de derechos humanos en la región” (Ñiquen, 2017).



De este modo, la población indígena es una población vulnerable ya que en muchos casos es víctima directa de las organizaciones criminales, las cuales los asesinan, extorsionan, los agreden física y psicológicamente, contaminan el medio ambiente y sus alimentos, y terminan generando otros tipos de delitos como trata de personas, sicariato, homicidios, tala ilegal, entre otros. Al mismo tiempo esta población es vulnerable de ser captada por organizaciones criminales ya que las actividades mineras ilegales generan incentivos monetarios. De este modo es necesario que el Estado atienda a las víctimas y, al mismo tiempo, desarrolle programas de prevención de conductas criminales desde un enfoque intercultural. Ello supone que los servicios que brinde el Estado a estas poblaciones dispongan de personal que pueda comunicarse con suficiencia de manera oral y escrita en la lengua indígena u originaria.



## Enfoque de Género

El enfoque de género “es una forma de mirar la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad; así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Este enfoque permite conocer y explicar las causas que producen esas asimetrías y desigualdades; y contribuye a la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas y normas) para la superación de las brechas sociales de género” (MIMP, 2012). “Este enfoque analiza la realidad sobre la base de los conceptos de sexo y de género y sus manifestaciones en los distintos contextos geográficos, sociales, culturales, étnicos e históricos. El concepto “género” se refiere a los distintos roles, responsabilidades, atributos, capacidades y espacios que la sociedad y la cultura asigna a las personas de acuerdo a su sexo biológico, dándose por hecho que el espacio público y el rol productivo es propio de los hombres, y el espacio privado y el rol reproductivo es propio de las mujeres. En cambio, el concepto “sexo” se refiere a las diferencias biológicas, anatómicas y fisiológicas, entre hombres y mujeres. El concepto de género nos ayuda a entender que lo que creemos que son características naturales de hombres y mujeres no se derivan del sexo de las personas, sino que son construidas culturalmente a través de las relaciones sociales y los mandatos culturales (Marta Lamas, 2009:6)” (MIMP, 2012).

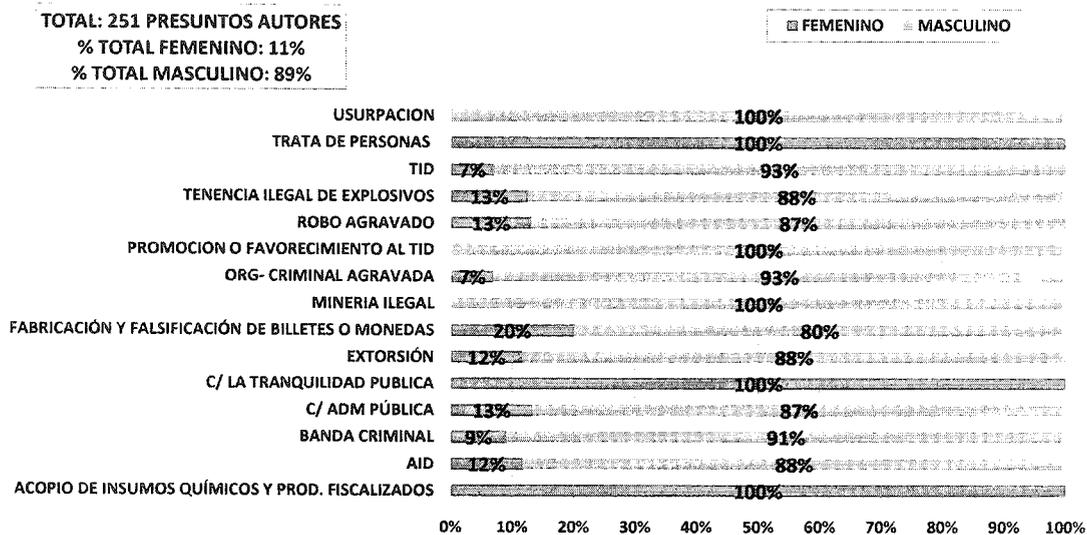
En tal sentido, para transformar las relaciones de asimetría y de poder entre varones y mujeres, se busca alcanzar la igualdad de género, que es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres (MIMP, 2014). De este modo, se busca que los hombres y mujeres tengan las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y desarrollar sus capacidades, pero también un trato diferenciado debido a las diferencias biológicas, por ejemplo, un trato diferenciado en el goce de licencias prenatales para las mujeres (MIMP, 2014).

De este modo incorporar el enfoque de género a la presente política implica poner énfasis en los roles y relaciones de poder que tienen los hombres y mujeres, en tanto participen del crimen organizado o sean víctimas de este. Asimismo, es importante colocar un especial énfasis en las mujeres debido a que “tienen menos acceso a los recursos económicos, sociales y culturales y sus condiciones materiales de vida son más precarias y de menor calidad debido a los roles que les asigna la sociedad y la valoración social y económica que se les otorga” (MIMP, 2012), lo cual las hace una población más vulnerable que los varones. “Los grandes promedios no dan cuenta de la desigualdad que aún persiste entre hombres y mujeres; que siguen afectando en mayor medida, a mujeres y niñas en situación de pobreza, indígenas, personas que no tienen al castellano como lengua materna y que viven en zonas rurales de la sierra o la Amazonía” (PNUD, s.f.).



Una aproximación para conocer la conformación de las organizaciones criminales se puede observar a partir de las personas detenidas en los mega operativos como presuntos integrantes de organizaciones criminales. De este modo, tal como se muestra en la Ilustración 13, un 89% del total de detenidos son varones y un 11% son mujeres. Asimismo, se puede identificar que la actividad más frecuente de las mujeres es la de compañía sexual de los miembros masculinos del grupo (OAS, s.f.).

Ilustración 13. Distribución porcentual del género de presuntos autores de delitos por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con información de la PNP



**Trata de personas y explotación sexual forzada.** El artículo 153° del Código Penal define la

trata de personas como la actividad en la que una persona natural o jurídica o un grupo de personas organizadas “mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación”. Asimismo, la trata de personas puede ser entendida “mediante tres ejes: la acción (qué se hace), los medios (cómo se hace) y el fin (para qué se hace). De acuerdo con ello, el primer eje se relaciona con las acciones de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir a una o más personas con fines de explotación. El segundo eje se lleva a cabo a través de la amenaza, uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder y de situaciones de vulnerabilidad, o pagos o beneficios a una persona con autoridad sobre la víctima. En cuanto al tercer eje, referido al propósito, es la explotación, lo que incluye prostitución ajena, explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y



extracción de órganos. En el caso peruano, la normativa ha incorporado dos nuevas modalidades de explotación, la venta de niños y la mendicidad.” (López, 2018). En el caso de niños, niñas y adolescentes se considera trata incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios antes descritos. En el Reglamento de la Ley N° 28950, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2016-IN, se reconoce el enfoque de género, en el artículo 5º literal b.

Los departamentos que registraron la mayor cantidad de denuncias por delito de trata de personas, al mes de setiembre de 2018 fueron Lima (227), Puno (88), Madre de Dios (71), Arequipa (70), Loreto (65), Tacna (48), Cusco (45) y Junín (45). (Ministerio Público - SIATF), como muestra la Tabla 8. En el año 2018, del total de víctimas (842) registradas en el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y afines (RETA) del Ministerio del Interior, se encontró que el 95% fueron mujeres y que el rango de edad que incluye a los niños, niñas y adolescentes (menores de 17 años), constituyó un 19%. Los jóvenes, mujeres, migrantes y pueblos indígenas son los más propensos al trabajo forzoso: “Es bien sabido que los niños son especialmente vulnerables al trabajo forzoso u obligatorio. Hay razones para pensar que las mujeres y los hombres corren riesgos diferentes en las nuevas y variadas formas de coacción, y hay datos que demuestran que los pueblos indígenas y otras minorías raciales o étnicas son especialmente vulnerables” (ILO, 2001).

**Tabla 8 Denuncias por el delito de trata de personas, registradas en el Ministerio Público, según año**  
Periodo: 2015 al 2018(set)

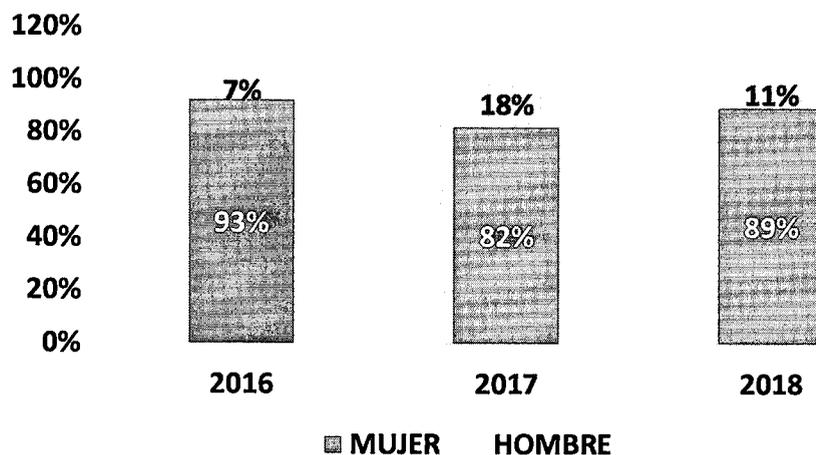
DISTRITO FISCAL	2015	2016	2017	2018 (Ene - Set)	TOTAL	%	VARIACIÓN % 2016-2017
LIMA	365	350	315	227	1257	28%	-10
PUNO	28	61	111	88	288	6%	82
MADRE DE DIOS	73	69	146	71	359	8%	112
AREQUIPA	18	54	75	70	217	5%	39
LORETO	92	46	84	65	287	6%	83
TACNA	13	49	79	48	189	4%	61
CUSCO	42	65	75	45	227	5%	15
JUNÍN	9	61	54	45	169	4%	-11
PIURA	16	38	50	44	148	3%	32
SAN MARTÍN	13	37	47	43	140	3%	27
AYACUCHO	6	13	35	26	80	2%	169
LA LIBERTAD	16	20	38	22	96	2%	90
TUMBES	23	38	43	21	125	3%	13
ICA	14	22	28	17	81	2%	27
LAMBAYEQUE	20	10	21	17	68	2%	110
UCAYALI	5	9	17	17	48	1%	89
HUANCAVELICA	1	12	37	13	63	1%	208
HUÁNUCO	15	25	46	11	97	2%	84
CALLAO	77	88	55	7	227	5%	-38
OTROS DISTRITOS FISCALES	43	77	77	94	291	7%	
<b>TOTAL</b>	<b>889</b>	<b>1144</b>	<b>1433</b>	<b>991</b>	<b>4457</b>	<b>1</b>	<b>25</b>

Fuente: Ministerio Público, Observatorio de criminalidad del Ministerio Público – Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal



Ilustración 14 Delito de Trata de Personas: Porcentaje de víctimas según sexo  
 Periodo: Año 2016 al 2018

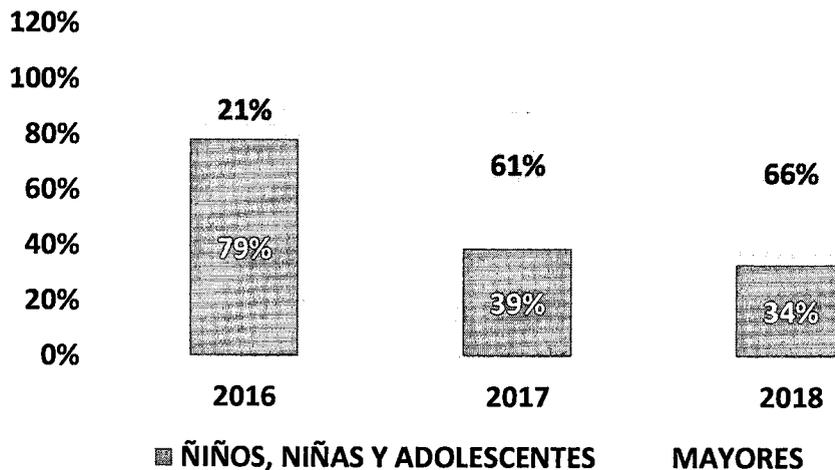
### VÍCTIMAS SEGÚN SEXO



Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la PNP - DIRTIC

Ilustración 15 Delito de Trata de Personas: Porcentaje de víctimas mayores, niños, niñas y adolescentes  
 Periodo: Año 2016 al 2018

### VÍCTIMAS SEGÚN EDAD



Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la PNP - DIRTIC

En la Tabla 9, se puede observar que entre 2014 y 2016, hubo 189 operativos que realizó la DIRNTRAP-PNP en donde localizó 1,335 víctimas de trata de personas. En este sentido se observa que la mayor cantidad de víctimas, tanto de menores y de mayores de edad, son mujeres; 63% en el primer caso y 93% en el segundo caso.



Tabla 9 Logros de la DIRINTRAP PNP, en el delito de trata de personas, años 2014 al 2016 (primer semestre)

AÑO	OPERATIVOS	VICTIMAS MENORES RESCATADAS			VICTIMAS MAYORES RESCATADAS		
		FEMENINO	MASCULINO	TOTAL	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
2014	48	42	24	66	248	4	252
2015	75	59	34	93	411	64	475
2016	66	76	46	122	322	5	327
TOTAL	189	177	104	281	981	73	1054
PORCENTAJES PARCIALES		63%	37%	100%	93%	7%	100%

Fuente: DIRINTRAP-PNP

### Enfoque territorial

La debilidad del estado (a nivel institucional) y su limitada presencia en el territorio contribuyen a que se generen las condiciones para la implantación y el desarrollo del crimen organizado (Mejías 2014, Rojas y Solís 2008; Williams y Godson 2002, Niño 2012.) en otras palabras, a mayor debilidad del Estado a nivel institucional, en cualquiera de sus niveles, mayores son las posibilidades de implantación del crimen organizado y las posibilidades de penetración en el aparato estatal (Galeano 2018).

Tomando en consideración estas premisas, se entiende que pueden existir áreas en las que generen mayores condiciones para las actividades de las organizaciones criminales y estas se pueden determinar a partir de las condiciones institucionales, geográficas, económicas y sociales - que facilitarán la ejecución de algunos delitos en particular- pero también a partir de dos medios principales que utilizan las organizaciones para instalarse en estas zonas, como son la corrupción de personal estatal y autoridades políticas, así como la violencia entre estas organizaciones por el control de espacios. Esta violencia puede tener diferentes formas e intensidad, dependiendo del delito que se realice, así como la frecuencia de los hechos violentos, las víctimas y la intensidad de los mismos.

Debido a esta complejidad es importante que esta política incluya el enfoque territorial, en tal sentido el objetivo es Identificar las provincias del territorio nacional donde se concentra la mayor proporción de la población víctima de los delitos relacionados al crimen organizado, a efecto de priorizar la intervención de la Política Nacional Contra el Crimen Organizado.



## Metodología empleada

- Análisis cuantitativo de información sobre denuncias por la comisión de delitos relacionados al crimen organizado, teniendo como fuente de información el Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM, administrado por el Instituto Nacional de Estadísticas – INEI.
- Periodo de la información: año 2015 al año 2018(octubre).
- Delitos priorizados: 14 delitos comprendidos en el catálogo del artículo 3 de la Ley N° 30077, Ley Contra el Crimen Organizado, con información disponible en el Sistema utilizado como fuente:
  1. Homicidio calificado asesinato.
  2. Sicariato
  3. Secuestro agravado
  4. Robo agravado (a mano armada)
  5. Extorsión
  6. Usurpación
  7. Delitos informáticos
  8. Delitos monetarios
  9. Fabricación, suministro o tenencia de armas y explosivos
  10. Tráfico ilícito de drogas
  11. Microcomercialización o microproducción de drogas
  12. Delito de minería ilegal
  13. Tráfico ilegal de productos forestales maderables y formas agravadas de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas.
  14. Delitos contra la administración pública



## Criterios de priorización

- Provincias cuya frecuencia relativa acumulada de denuncias por la comisión de delitos relacionados al crimen organizado llegue a 0.80.
- Frecuencia absoluta por provincia igual o mayor al promedio



Provincias con mayor incidencia de denuncias por la comisión de delitos relacionados al crimen organizado

Tabla 10 Delito de homicidio calificado – asesinato

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	195	183	345	38	761	22.8%	23%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	79	53	73	6	211	6.3%	29%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	107	45	44	10	206	6.2%	35%	MUY PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES	26	28	33	4	91	2.7%	38%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	26	21	25	4	76	2.3%	40%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	14	24	30	6	74	2.2%	42%	MUY PRIORITARIO
HUANUCO	HUANUCO	24	24	18	3	69	2.1%	45%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA	21	18	26	2	67	2.0%	47%	PRIORITARIO
JUNIN	HUANCAYO	13	20	30	2	65	1.9%	48%	PRIORITARIO
PUNO	SAN ROMAN	12	22	23		57	1.7%	50%	PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	11	14	23	7	55	1.6%	52%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUARAL	18	17	14	1	50	1.5%	53%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	22	11	13	1	47	1.4%	55%	PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	12	5	25	3	45	1.3%	56%	PRIORITARIO
MADRE DE DIOS	TAMBOPATA	5	12	26	2	45	1.3%	57%	PRIORITARIO
PUNO	SAN ANTONIO DE PUTINA	15	7	19	1	42	1.3%	59%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	21	8	10	1	40	1.2%	60%	PRIORITARIO
AYACUCHO	HUAMANGA	10	12	16	1	39	1.2%	61%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJAMARCA	15	11	12	1	39	1.2%	62%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	JAEN	21	8	9	1	39	1.2%	63%	PRIORITARIO
PIURA	SULLANA	17	11	10	1	39	1.2%	65%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	VIRU	16	7	15		38	1.1%	66%	PRIORITARIO
PASCO	OXAPAMPA	16	8	12	1	37	1.1%	67%	PRIORITARIO
SAN MARTIN	RIOJA	10	8	17	1	36	1.1%	68%	PRIORITARIO
CUSCO	LA CONVENCION	13	13	8	1	35	1.0%	69%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	9	17	7	1	34	1.0%	70%	PRIORITARIO
SAN MARTIN	MOYOBAMBA	12	8	12	1	33	1.0%	71%	PRIORITARIO
ANCASH	HUARAZ	14	5	13		32	1.0%	72%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CUTERVO	10	12	10		32	1.0%	73%	PRIORITARIO
JUNIN	SATIPO		12	18	2	32	1.0%	74%	PRIORITARIO
ICA	ICA	9	7	13	1	30	0.9%	75%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	9	4	16		29	0.9%	76%	PRIORITARIO
PIURA	AYABACA	6	14	3	3	26	0.8%	76%	PRIORITARIO
HUANUCO	LEONCIO PRADO	8	6	8	2	24	0.7%	77%	PRIORITARIO
PUNO	PUNO	1	10	13		24	0.7%	78%	PRIORITARIO
UCAYALI	PADRE ABAD	3	6	13		22	0.7%	78%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	ASCOPE	11	1	9		21	0.6%	79%	PRIORITARIO
TACNA	TACNA	8	7	6		21	0.6%	80%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAURA	6	7	4	1	18	0.5%	80%	PRIORITARIO
PROMEDIO						21			
TOTAL		1038	915	1244	144	3341			

Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM



E. SAAVEDRA



C. TELLO B.



D. NAPURI

Tabla 11 Delito de homicidio calificado – asesinato, delito de sicariato

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	4	33	29		66	35.9%	36%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	7	5	22		34	18.5%	54%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	1	17	8		26	14.1%	68%	MUY PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES	1	4	3		8	4.3%	73%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	2	3	1		6	3.3%	76%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	VIRU		6			6	3.3%	79%	PRIORITARIO
PIURA	PIURA		1	4		5	2.7%	82%	PRIORITARIO
PROMEDIO						7			
TOTAL		18	82	83	1	184			

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 12 Delito de secuestro agravado

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	16	23	18	19	76	40.0%	40.0%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	3	5		2	10	5.3%	45.3%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	2	2	1	5	10	5.3%	50.5%	MUY PRIORITARIO
ANCASH	SANTA		2	3	3	8	4.2%	54.7%	PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO			2	5	7	3.7%	58.4%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO			3	3	6	3.2%	61.6%	PRIORITARIO
PIURA	PIURA	4		1	1	6	3.2%	64.7%	PRIORITARIO
JUNIN	HUANCAYO	1		3	1	5	2.6%	67.4%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	1	1	1	2	5	2.6%	70.0%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	1	1	1	1	4	2.1%	72.1%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CHOTA		3			3	1.6%	73.7%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	2		1		3	1.6%	75.3%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE		3			3	1.6%	76.8%	PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA		1	1		2	1.1%	77.9%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJABAMBA			2		2	1.1%	78.9%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJAMARCA	2				2	1.1%	80.0%	PRIORITARIO
PROMEDIO						4			
TOTAL		34	46	50	60	190	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 13 Delito de pornografía infantil

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	2	3	22	6	33	35.9%	36%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA		3	1	3	7	7.6%	43%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	1		1	3	5	5.4%	49%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO		2	3		5	5.4%	54%	MUY PRIORITARIO
ANCASH	SANTA		3	1		4	4.3%	59%	PRIORITARIO
HUANUCO	HUANUCO			1	2	3	3.3%	62%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO		1	2		3	3.3%	65%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO			3		3	3.3%	68%	PRIORITARIO
ANCASH	HUARAZ		1	1		2	2.2%	71%	PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO		1		1	2	2.2%	73%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA		2			2	2.2%	75%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	1	1			2	2.2%	77%	PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES				2	2	2.2%	79%	PRIORITARIO
APURIMAC	ABANCAY			1		1	1.1%	80%	PRIORITARIO
PROMEDIO						3			
TOTAL		7	22	41	22	92	100.0%		

Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

INEI

MINISTERIO DEL INTERIOR  
V°B°  
Viceministro de Organización  
E. SAAVEDRA

MINISTERIO DEL INTERIOR  
DIRECCIÓN GENERAL de Organización  
C. TELLO S.

MINISTERIO DEL INTERIOR  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
D. NAPURI

Tabla 14 Delito de extorsión agravada

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	39	71	86	196	37%	37.4%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	7	35	39	81	15%	52.9%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	ASCOPE	1	11	15	27	5%	58.0%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	5	9	11	25	5%	62.8%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	7	5	6	18	3%	66.2%	MUY PRIORITARIO
PIURA	TALARA	6	6	5	17	3%	69.5%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	4	4	6	14	3%	72.1%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	1	9	3	13	2%	74.6%	PRIORITARIO
ICA	ICA	1	2	7	10	2%	76.5%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	VIRU		1	8	9	2%	78.2%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA	2	2	4	8	2%	79.8%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	4		3	7	1%	81.1%	PRIORITARIO
PROMEDIO					9			
<b>TOTAL</b>		<b>95</b>	<b>191</b>	<b>238</b>	<b>524</b>	<b>1</b>		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM



Tabla 15 Delito de usurpación

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	1389	783	837	910	3919	18.3%	18.3%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	509	530	628	312	1979	9.2%	27.5%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	226	277	272	331	1106	5.2%	32.6%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	237	164	226	248	875	4.1%	36.7%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	168	197	192	272	829	3.9%	40.6%	MUY PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	184	276	217	68	745	3.5%	44.1%	MUY PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	156	189	240	117	702	3.3%	47.3%	MUY PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	123	199	156	138	616	2.9%	50.2%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	103	111	146	95	455	2.1%	52.3%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	87	125	99	110	421	2.0%	54.3%	PRIORITARIO
AREQUIPA	CAMANA	85	99	99	67	350	1.6%	55.9%	PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	99	76	78	82	335	1.6%	57.5%	PRIORITARIO
TACNA	TACNA	93	75	98	65	331	1.5%	59.0%	PRIORITARIO
LORETO	MAYNAS	67	113	84	65	329	1.5%	60.6%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAURA	57	66	77	37	237	1.1%	61.7%	PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA	35	47	65	77	224	1.0%	62.7%	PRIORITARIO
PIURA	SULLANA	56	52	54	62	224	1.0%	63.7%	PRIORITARIO
ICA	ICA	47	42	58	64	211	1.0%	64.7%	PRIORITARIO
AREQUIPA	CAYLLOMA	44	22	80	58	204	1.0%	65.7%	PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES	34	41	45	84	204	1.0%	66.6%	PRIORITARIO
AREQUIPA	ISLAY	68	52	36	34	190	0.9%	67.5%	PRIORITARIO
JUNIN	HUANCAYO	50	39	46	34	169	0.8%	68.3%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUARAL	69	39	41	10	159	0.7%	69.0%	PRIORITARIO
APURIMAC	ABANCAY	48	30	29	50	157	0.7%	69.8%	PRIORITARIO
CUSCO	URUBAMBA	35	30	57	31	153	0.7%	70.5%	PRIORITARIO
MADRE DE DIOS	TAMBOPATA	9	1	85	57	152	0.7%	71.2%	PRIORITARIO
ANCASH	HUARAZ	46	32	47	23	148	0.7%	71.9%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA	41	45	31	18	135	0.6%	72.5%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	JAEN	8	39	41	40	128	0.6%	73.1%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	20	23	40	41	124	0.6%	73.7%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	ASCOPE	19	40	33	32	124	0.6%	74.3%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	PACASMAYO	15	40	41	28	124	0.6%	74.8%	PRIORITARIO
LA LIBERTAD	VIRU	12	3	36	61	112	0.5%	75.4%	PRIORITARIO
AMAZONAS	CHACHAPOYAS	12	27	44	28	111	0.5%	75.9%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJAMARCA	20	31	31	29	111	0.5%	76.4%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	23	25	36	26	110	0.5%	76.9%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA	13	40	33	20	106	0.5%	77.4%	PRIORITARIO
CUSCO	CALCA	39	17	36	12	104	0.5%	77.9%	PRIORITARIO
CUSCO	LA CONVENCION	22	31	26	25	104	0.5%	78.4%	PRIORITARIO
SAN MARTIN	SAN MARTIN	12	21	29	42	104	0.5%	78.9%	PRIORITARIO
PIURA	TALARA	26	19	21	34	100	0.5%	79.3%	PRIORITARIO
ANCASH	CASMA	27	21	24	23	95	0.4%	79.8%	PRIORITARIO
CUSCO	ANTA	30	31	12	20	93	0.4%	80.2%	PRIORITARIO
PROMEDIO						112			
TOTAL		5548	5101	5942	4864	21455	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 16 Delitos informáticos

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	345	431	1294	45	2115	66.8%	66.8%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	39	38	147	4	228	7.2%	74.1%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	17	11	55	2	85	2.7%	76.7%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	33	5	36	1	75	2.4%	79.1%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	21	16	31	3	71	2.2%	81.4%	MUY PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	5	6	35		46	1.5%	82.8%	PRIORITARIO
JUNIN	HUANCAYO	5	1	30	5	41	1.3%	84.1%	PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	8	6	16	8	38	1.2%	85.3%	PRIORITARIO
PROMEDIO						38			
TOTAL		554	600	1907	103	3164	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM



Tabla 17 Delito de robo agravado a mano armada

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	7602	6167	5517	7867	27153	52.1%	52.1%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	737	752	881	634	3004	5.8%	57.8%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	961	629	414	932	2936	5.6%	63.4%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	424	549	785	822	2580	4.9%	68.4%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	412	523	491	589	2015	3.9%	72.2%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	303	341	350	225	1219	2.3%	74.6%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	281	301	354	167	1103	2.1%	76.7%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	234	222	332	228	1016	1.9%	78.6%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA	288	255	193	256	992	1.9%	80.5%	PRIORITARIO
ICA	ICA	156	290	177	313	936	1.8%	82.3%	PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	192	179	226	290	887	1.7%	84.0%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	193	228	162	202	785	1.5%	85.5%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA	197	105	125	158	585	1.1%	86.7%	PRIORITARIO
PIURA	TALARA	26	157	271	114	568	1.1%	87.8%	PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES	129	157	141	112	539	1.0%	88.8%	PRIORITARIO
PIURA	SULLANA	28	100	103	198	429	0.8%	89.6%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAURA	60	82	71	174	387	0.7%	90.4%	PRIORITARIO
PROMEDIO						365			
TOTAL		12761	11752	11924	15730	52167	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 18 Delitos monetarios

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	131	126	135	105	497	32.2%	32.2%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	27	39	40	29	135	8.7%	40.9%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	39	33	36	19	127	8.2%	49.2%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	24	10	20	10	64	4.1%	53.3%	MUY PRIORITARIO
TACNA	TACNA	15	14	17	12	58	3.8%	57.1%	MUY PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJAMARCA	9	5	17	10	41	2.7%	59.7%	PRIORITARIO
PIURA	PIURA	6	9	11	10	36	2.3%	62.0%	PRIORITARIO
LORETO	MAYNAS		12	6	14	32	2.1%	64.1%	PRIORITARIO
PUNO	CUSCO	6	8	10	7	31	2.0%	66.1%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	9	11	6	4	30	1.9%	68.1%	PRIORITARIO
ICA	ICA	5	5	6	13	29	1.9%	69.9%	PRIORITARIO
MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	10	6	3	3	22	1.4%	71.4%	PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	4	6	3	6	19	1.2%	72.6%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	3	4	3	8	18	1.2%	73.8%	PRIORITARIO
AMAZONAS	CHACHAPOYAS		8	4	5	17	1.1%	74.9%	PRIORITARIO
APURIMAC	ABANCAY	1		10	6	17	1.1%	76.0%	PRIORITARIO
UNANAY	HUANCAYO	5	3	6	2	16	1.0%	77.0%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	6	2	5	3	16	1.0%	78.0%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	4	3	1	5	13	0.8%	78.9%	PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA		6		5	11	0.7%	79.6%	PRIORITARIO
ANCASH	HUAHAZ	1	1	4	5	11	0.7%	80.3%	PRIORITARIO
PROMEDIO						14			
TOTAL		356	389	440	359	1544	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM



Tabla 19 Delito de fabricación, suministro o tenencia de armas y explosivos

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	168	331	575	261	1335	36.7%	36.7%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	59	68	79	60	266	7.3%	44.0%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	35	35	51	30	151	4.1%	48.1%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	9	28	58	33	128	3.5%	51.6%	MUY PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	21	21	42	17	101	2.8%	54.4%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	22	24	29	26	101	2.8%	57.2%	MUY PRIORITARIO
PIURA	SULLANA	3	15	55	20	93	2.6%	59.7%	PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	18	13	35	8	74	2.0%	61.8%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	19	20	21	7	67	1.8%	63.6%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	10	12	25	14	61	1.7%	65.3%	PRIORITARIO
ICA	ICA	18	11	16	11	56	1.5%	66.8%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA	9	12	20	14	55	1.5%	68.3%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAURA	5	15	21	13	54	1.5%	69.8%	PRIORITARIO
TUMBES	TUMBES	6	11	22	15	54	1.5%	71.3%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	BARRANCA	13	11	19	6	49	1.3%	72.6%	PRIORITARIO
MADRE DE DIOS	TAMBOPATA		30	10	2	42	1.2%	73.8%	PRIORITARIO
LORETO	MAYNAS		1	15	25	41	1.1%	74.9%	PRIORITARIO
CUSCO	LA CONVENCION		20	15	2	37	1.0%	75.9%	PRIORITARIO
ICA	PISCO	4	7	8	14	33	0.9%	76.8%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	JAEN		4	5	20	29	0.8%	77.6%	PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA		5	15	8	28	0.8%	78.4%	PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	2	10	5	10	27	0.7%	79.1%	PRIORITARIO
HUANUCO	HUANUCO		2	15	8	25	0.7%	79.8%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	CUTERVO		2	19	3	24	0.7%	80.5%	PRIORITARIO
PROMEDIO						26			
TOTAL		464	894	1467	817	3642	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 20 Delito de tráfico ilícito de drogas

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	841	2185	3453	445	6924	70.9%	70.9%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	87	382	263	42	774	7.9%	78.8%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	82	49	100	45	276	2.8%	81.6%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	74	51	44	46	215	2.2%	83.8%	MUY PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	1	26	59	29	115	1.2%	85.0%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	38	19	24	33	114	1.2%	86.2%	PRIORITARIO
PIURA	PIURA	20	31	37	13	101	1.0%	87.2%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA	19	14	26	28	87	0.9%	88.1%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAROCHIRI	1	46	35	2	84	0.9%	88.9%	PRIORITARIO
PROMEDIO						71			
TOTAL		1250	3176	4481	864	9771	100.0%		

Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

INEI

Tabla 21 Microcomercialización o microproducción de drogas

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	1152	787	928	508	3375	68.3%	68.3%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	144	179	92	46	461	9.3%	77.7%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	80	89	45	37	251	5.1%	82.7%	MUY PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	24	36	32	29	121	2.4%	85.2%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	26	30	18	45	119	2.4%	87.6%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	19	18	23	17	77	1.6%	89.1%	PRIORITARIO
PROMEDIO						60			
TOTAL		1534	1215	1259	932	4940	100.0%		

Fuente: INEI- Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM



Tabla 22 Delito de minería ilegal

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PIURA	PIURA	3		4	7	10%	9.7%	MUY PRIORITARIO
PIURA	AYABACA		5	1	6	8%	18.1%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	1	1	3	5	7%	25.0%	MUY PRIORITARIO
CAJAMARCA	CAJABAMBA		4		4	6%	30.6%	MUY PRIORITARIO
HUANUCO	LEONCIO PRADO		4		4	6%	36.1%	MUY PRIORITARIO
HUANUCO	PUERTO INCA		3		3	4%	40.3%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE			3	3	4%	44.4%	MUY PRIORITARIO
MADRE DE DIOS	MANU		3		3	4%	48.6%	MUY PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA			2	2	3%	51.4%	PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA		2		2	3%	54.2%	PRIORITARIO
CAJAMARCA	HUALGAYOC		2		2	3%	56.9%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA		1	1	2	3%	59.7%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	1	1		2	3%	62.5%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	CAÑETE	1		1	2	3%	65.3%	PRIORITARIO
LIMA PROVINCIAS 2/	HUAROCHIRI			2	2	3%	68.1%	PRIORITARIO
PIURA	SULLANA			2	2	3%	70.8%	PRIORITARIO
ANCASH	CARHUAZ			1	1	1%	72.2%	PRIORITARIO
ANCASH	HUARMEY	1			1	1%	73.6%	PRIORITARIO
ANCASH	PALLASCA			1	1	1%	75.0%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA	1			1	1%	76.4%	PRIORITARIO
APURIMAC	ABANCAY		1		1	1%	77.8%	PRIORITARIO
AREQUIPA	CARAVELI		1		1	1%	79.2%	PRIORITARIO
AREQUIPA	ISLAY		1		1	1%	80.6%	PRIORITARIO
PROMEDIO					2			
TOTAL		8	37	27	72	1		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

Tabla 23 Delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	PRIORIDAD
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	8	14	22	19%	19%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	9	8	17	15%	33%	MUY PRIORITARIO
AMAZONAS	BONGARA	5	4	9	8%	41%	MUY PRIORITARIO
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA		7	7	6%	47%	MUY PRIORITARIO
SAN MARTIN	MOYOBAMBA		7	7	6%	53%	MUY PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	4	2	6	5%	58%	MUY PRIORITARIO
CAJAMARCA	JAEN	3	2	5	4%	62%	PRIORITARIO
CAJALISTI	CORONEL PORTILLO	1	4	5	4%	67%	PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA		4	4	3%	70%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	2	2	4	3%	74%	PRIORITARIO
PIURA	SECHURA	4		4	3%	77%	PRIORITARIO
AMAZONAS	UTCUBAMBA	1	2	3	3%	79%	PRIORITARIO
AMAZONAS	CHACHAPOYAS	1	1	2	2%	81%	PRIORITARIO
PROMEDIO				4			
TOTAL		44	73	117	1		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

C. TELLO B.



Tabla 24 Delitos contra la administración pública (peculado, concusión, colusión, cobro indebido, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito)

Departamento de la denuncia	Provincia de la denuncia	2015	2016	2017	2018	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada	Prioridad
PROVINCIA DE LIMA 1/	LIMA	50	35	12	38	135	41.3%	41.3%	MUY PRIORITARIO
CUSCO	CUSCO	10	7	3	3	23	7.0%	48.3%	MUY PRIORITARIO
AREQUIPA	AREQUIPA	6	3	5	5	19	5.8%	54.1%	MUY PRIORITARIO
PIURA	PIURA	1		5	5	11	3.4%	57.5%	MUY PRIORITARIO
LA LIBERTAD	TRUJILLO	1		2	4	7	2.1%	59.6%	PRIORITARIO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	2		1	4	7	2.1%	61.8%	PRIORITARIO
PUNO	SAN ROMAN		3	2	1	6	1.8%	63.6%	PRIORITARIO
APURIMAC	ANDAHUAYLAS				5	5	1.5%	65.1%	PRIORITARIO
AYACUCHO	HUAMANGA		1	1	3	5	1.5%	66.7%	PRIORITARIO
CUSCO	LA CONVENCION		1	1	3	5	1.5%	68.2%	PRIORITARIO
ICA	CHINCHA				5	5	1.5%	69.7%	PRIORITARIO
MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	1	1	2	1	5	1.5%	71.3%	PRIORITARIO
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	3			2	5	1.5%	72.8%	PRIORITARIO
ANCASH	SANTA		1		3	4	1.2%	74.0%	PRIORITARIO
APURIMAC	ABANCAY		1		3	4	1.2%	75.2%	PRIORITARIO
JUNIN	HUANCAYO		1	1	2	4	1.2%	76.5%	PRIORITARIO
PASCO	PASCO				4	4	1.2%	77.7%	PRIORITARIO
UCAYALI	CORONEL PORTILLO			3	1	4	1.2%	78.9%	PRIORITARIO
CUSCO	URUBAMBA	1	1		1	3	0.9%	79.8%	PRIORITARIO
ICA	ICA			1	2	3	0.9%	80.7%	PRIORITARIO
PROMEDIO						5			
TOTAL		79	66	61	121	327	100.0%		

Fuente: INEI - Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA-CRIM

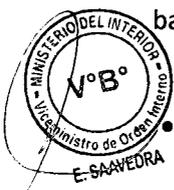
#### 1.4.5. Situación futura deseada

La presente sección, muestra la situación futura deseada planteada para la propuesta de la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, y se encuentra basada en las siguientes actividades:

- El resultado de una encuesta nacional urbana-rural, desagregada por ámbito, región, nivel, género y edad.
- El análisis de las tendencias y los escenarios contextuales para determinar la probabilidad de ocurrencia y potencial impacto de las mismas.

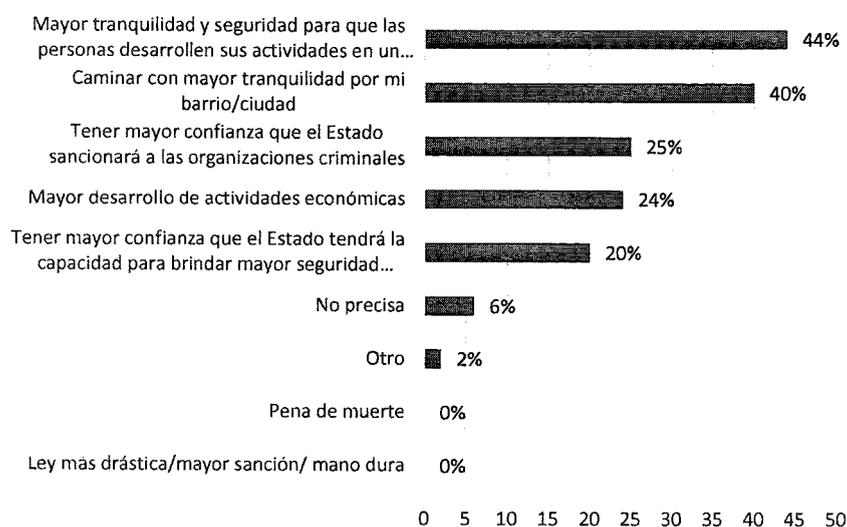
La proyección del número de carpetas fiscales de investigación de acciones delictivas cometidas por presuntas organizaciones criminales brindadas por las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada (FECOR).

En tal sentido, se describe a continuación los principales resultados de cada una de las actividades mencionadas:



a) En la Encuesta Nacional Urbana Rural, se observa que a nivel nacional el 44% de los encuestados señala que la política debe apuntar a brindar una mayor tranquilidad y seguridad para que las personas desarrollen sus actividades en un entorno más seguro y saludable; un 40% señala que sus anhelos están relacionados con que las personas cuenten con mayor tranquilidad por su barrio o ciudad; un 25 % de los encuestados tiene la expectativa de tener una mayor confianza en que el Estado sancionará a las organizaciones criminales; finalmente, un 24% espera tener mayor confianza en el desarrollo de actividades económicas; asimismo es importante señalar que las personas encuestadas no relacionan los resultados de la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado con tener leyes más drásticas, con mayores sanciones con más mano dura, ni con incluir la pena de muerte para endurecer las sanciones. Para más detalles de esta situación, ver la Ilustración 16.

**Ilustración 16. Resultados agregados nacionales**



Fuente: Elaboración propia tomada de MININTER-IPSOS (2018).

En un análisis desagregado se observa que las tendencias de respuesta presentan ciertas variaciones. En particular las respuestas presentan diferencias de acuerdo al ámbito de residencia (urbano o rural), lugar de residencia (Lima u otras regiones) y sexo del encuestado (femenino o masculino). También se observaron algunas particularidades en las respuestas de acuerdo a la región geográfica (norte, sur, centro u oriental, de acuerdo a la categorización de Ipsos). Este análisis detallado puede encontrarse en el ANEXO N° 4.



b) En cuanto al análisis de tendencias y escenarios contextuales, se pueden observar riesgos y oportunidades. En tal sentido, se observa que la tendencia aumento de las organizaciones criminales es un riesgo directo que agudiza el problema público debido a que podrían incrementarse las acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales. Asimismo, a la prevalencia de casos de corrupción es un riesgo debido a que la corrupción es una parte clave en las acciones delictivas cometidas por las organizaciones criminales. Por otra parte, el incremento de la población mundial podría generar mayor urbanización y, en consecuencia, podría generar mayor desempleo, lo cual podría aumentar la desigualdad, exclusión y desempleo, esto podría traer como consecuencias el riesgo de tener mayor población vulnerable que podría ser captada por organizaciones criminales y podría aumentar la incidencia de acciones delictivas realizadas por organizaciones criminales (robo, extorsión, sicariato, marcaje, cupos). Al mismo tiempo, se observa un incremento de las clases medias, lo cual podría generar la oportunidad de un mayor flujo económico, mayor confianza en el gobierno y en las instituciones públicas, y mayor participación en política, no obstante, existe también el riesgo de que las clases medias podrían ser una población que podría ser víctima de las organizaciones criminales (robo, extorsión, sicariato).

Asimismo, se observa que el cambio del centro de gravedad económico y la mayor presencia de los países emergentes, sobre todo de China y de India van a generar cambios en los mercados internacionales. De este modo, este cambio podría aumentar o crear demanda de productos ilegales en los países emergentes, los cual incrementaría y fortalecería los mercados de ilegalidad en los cuales operan las organizaciones criminales. Frente a ello, el Estado debe estar atento y mapear los productos ilegales que podrían ser demandados por estos países, lo cual permitiría prevenir posibles organizaciones criminales que comiencen a surgir (como el tráfico de recursos naturales, agua, entre otros). Por otra parte, es oportuno considerar a la tecnología como un elemento que va a generar un impacto en el modo de vivir de las personas. De este modo, el incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC), el continuo desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA), el incremento de la automatización de los trabajos y el incremento de los mercados de fabricación por adición (FA) podría abrir una oportunidad para consolidar la participación efectiva del Estado, debido a que este deberá agenciarse y modernizarse con el fin de adaptarse a los cambios tecnológicos antes que las organizaciones criminales, sin embargo es a la vez un riesgo ya que la organizaciones criminales podrían utilizar la tecnología para realizar sus acciones delictivas, de manera más rápida y efectiva que el Estado.



c) Respecto a las proyecciones estadísticas, se ha tomado como fuente de información los delitos ingresados en las Fiscalías Especializadas de Crimen Organizado, en este sentido, se tuvo en cuenta el comportamiento creciente y la frecuencia anual de los mismos, para aplicar los modelos de regresión lineal simple y de suavización exponencial de Brown, para obtener pronósticos al año 2030<sup>46</sup> y teniendo en cuenta dos escenarios:

- El primero en el que la situación actual se mantiene y se incrementa linealmente el número de organizaciones criminales, creciendo al mismo tiempo el número de delitos ingresados a las FECOR, por lo tanto, el ajuste de regresión lineal simple nos daría el número aproximado de delitos ingresados a las FECOR.

Modelo de regresión lineal simple

$$Y_i = a_i + b_i(X_i)$$

a y b: Parámetros del modelo

**Estimaciones al año 2030**

$$Y_{2030} = -504729.667 + 251(2030) = 4800$$

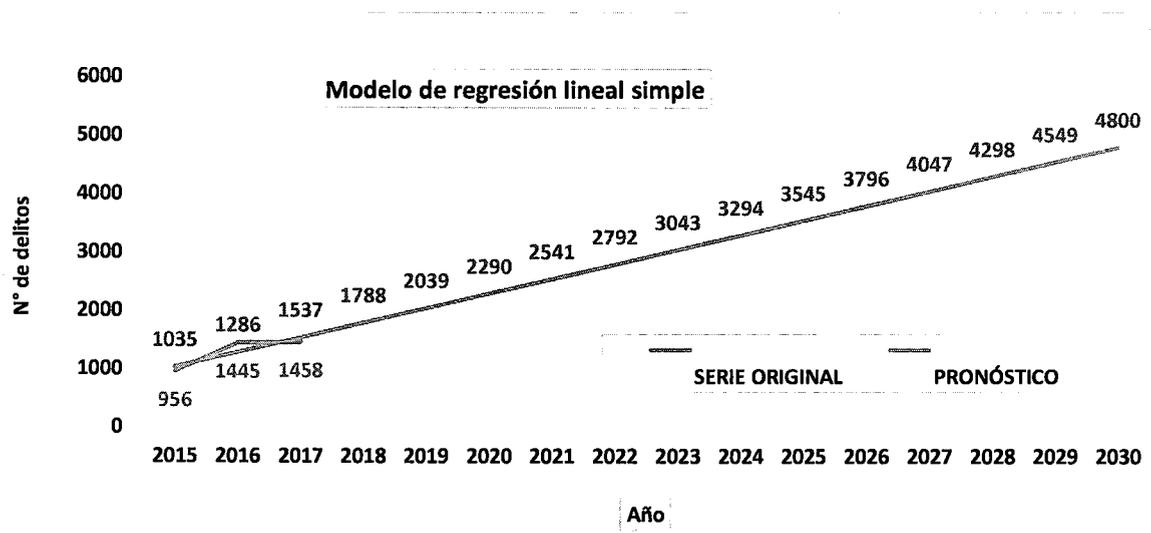


<sup>46</sup> Al respecto es necesario precisar lo siguiente: Para realizar predicciones utilizando series de tiempo, es necesario realizar un análisis exploratorio de la serie, que tiene la finalidad de describir su comportamiento, resaltando sus características más importantes: tendencia, estacionalidad, tipo de modelo, ciclos, estacionalidad y presencia de datos atípicos. Para ello es necesario tener al menos diez datos históricos, para afirmar que existe estabilidad o variabilidad en torno a la media de los datos. Se recomienda, por vía general, realizar una extrapolación de un máximo de seis años.

En este caso el periodo de la serie es anual, por lo tanto, se analizó la tendencia, encontrando que, a pesar de tener pocos datos, estos presentaban una tendencia lineal creciente. Por lo tanto, se eligió ajustar un modelo lineal simple y un modelo de suavización exponencial de Brown, que incluye una constante de suavización.



Ilustración 17. Delitos ingresados a las Fiscalías Especializadas Contra la Criminalidad Organizada – FECOR



Nota. Modelo de regresión lineal simple. Estimaciones año 2015 al 2017 y pronóstico de año 2018 al 2030  
Elaboración propia

En tal sentido, si la situación actual se mantiene, se incrementa el número de organizaciones criminales capturadas, creciendo al mismo tiempo el número de delitos ingresados a las FECOR al 2030 en aproximadamente 4,800 delitos.

- El segundo en el que la situación cambia, el estado se fortalece y se incide en las acciones de prevención, las organizaciones criminales desarticuladas crecen en menor grado y por lo tanto los delitos ingresados a las FECOR también, por lo tanto, el ajuste del modelo de suavización exponencial de Brown, que utiliza una constante de suavización, nos daría un aproximado del número de delitos ingresados a las FECOR.



Modelo de suavización exponencial Brown

$$Y_t = a_t + b_t + e_t$$

$a_t$  : parámetro del nivel

$b_t$  : parámetro de la tendencia

$$Y_{t+i} \text{ estimado} = a_t + ib_t \dots\dots\dots \text{pronóstico para } i > 0$$

$\alpha$  es la constante de suavización

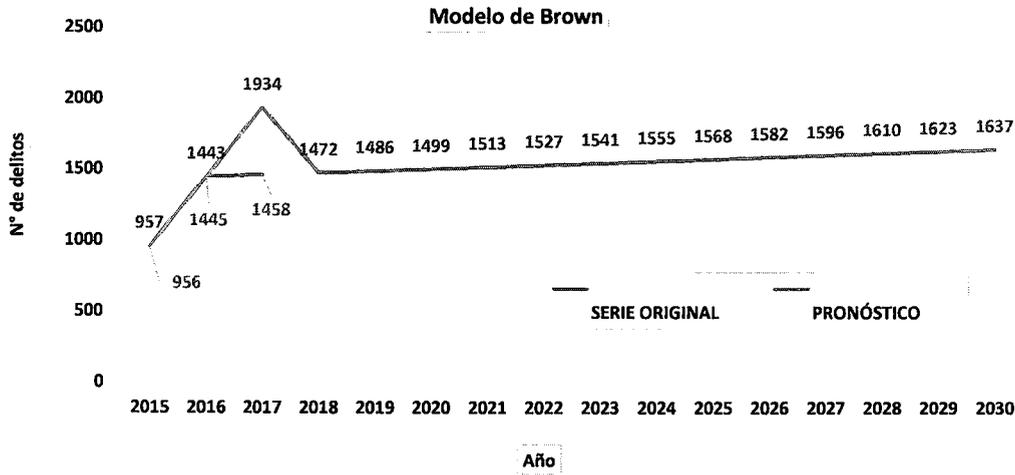
El indicador de Ajuste del Modelo es el porcentaje promedio de error (MAPE), el cual mide la exactitud de los valores estimados.

$$\text{MAPE} = 10.947$$

$$\alpha = 0.999$$



Ilustración 18. Delitos ingresados a las Fiscalías Especializadas Contra la Criminalidad Organizada – FECOR



Nota. Modelo de suavización exponencial de Brown. Estimaciones año 2015 al 2017 y pronóstico de año 2018 al 2030. Elaboración propia

En tal sentido, si la situación cambia, el Estado se fortalece y se incide en las acciones de prevención, disminuye el incremento lineal de las organizaciones criminales, y por lo tanto los delitos ingresados a las FECOR también, proyectando para el 2030 aproximadamente 1,637 delitos ingresados a las FECOR.



En tal sentido, considerando los insumos planteados la situación futura deseada al 2030 es la siguiente:

*“Al 2030 se ha controlado en un 49% el incremento de las acciones delictivas vinculadas al crimen organizado”.*



Se plantea dicha afirmación debido a que la política apunta concretamente a: a) Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales. b) Reducir las acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales a nivel nacional y transnacional. c) Prevenir el desarrollo de conductas criminales en poblaciones vulnerables. d) Incrementar la atención de servicios públicos a las personas afectadas por delitos de crimen organizado.



En tal sentido, considerando que esta intervención será de manera multisectorial y con énfasis en la generación y en la gestión oportuna de información, en la consolidación de mecanismos de cooperación nacional e internacional, en el aumento de la efectividad de los operativos, en el

fortalecimiento del control fronterizo, en el fortalecimiento de las acciones de fiscalización y prevención (campañas de incentivo para el consumo de productos legales) y en el incremento de los programas de prevención estructural con apoyo de instituciones como el Ministerio de Educación de Salud entre otros. Por tal motivo, podemos apreciar que al año 2030 se ha logrado controlar en un 49% el incremento de las acciones delictivas vinculadas al crimen organizado, siendo un indicador de esta respuesta mantener una media de 1,513 delitos ingresados a las FECOR, con las correspondientes carpetas fiscales atendidas. Asimismo, se espera que al 2030 ingresen a las FECOR un total de 1,541 delitos debido a que la política desde su concepción implementará acciones de prevención, control y gestión de la información. De este modo, al 2030 se ha controlado en un 49% el incremento de las acciones delictivas vinculadas al crimen organizado.

#### 1.4.6. Alternativa de solución seleccionada

A continuación, se presenta, en primer lugar, la alternativa de solución, a la que se llegó luego del proceso descrito en la sección de metodología, la cual consta de diez componentes. En segundo lugar, se presenta el costo beneficio de la alternativa de solución propuesta.



**Tabla 25 Componentes de la Alternativa de Solución**

PROBLEMA	CAUSA	SUB CAUSA	COMPONENTES DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN
Incidencia de acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales, en los ámbitos nacional y transnacional.	C.1. Debilidad del estado peruano para combatir el crimen organizado	C.1.1. Limitada gestión de los recursos públicos	CALT.1. Mejorar la asignación y gestión de recursos financieros, físicos y humanos de las Instituciones del Estado para enfrentar los delitos
		C.1.2. Limitada gestión de la Información	CALT.2. Mejorar la gestión de la información y el conocimiento para combatir el crimen organizado
		C.1.3. Limitados canales de coordinación intra e interinstitucional	CALT.3. Incrementar la articulación intra e interinstitucional
		C.1.4. Debilidad en la formación y especialización de los operadores del sistema de justicia penal y funcionarios especializados	CALT.4. Fortalecer la especialización de los operadores del sistema de justicia penal y funcionarios especializados
		C.1.5. Inadecuada legislación y aplicación de la normativa del fenómeno criminológico	CALT.5. Actualizar la normatividad relacionadas a los delitos comprendidos en la Ley N° 30077
	C.2. Existencia de mercados ilegales nacionales y transnacionales	C.2.1. Limitada efectividad en los mecanismos de control y fiscalización de las entidades públicas.	CALT.6. Fortalecer las labores de control e investigación criminal de los mercados ilegales
		C.2.2. Demanda de productos ilícitos por parte de la ciudadanía.	CALT.7. Fortalecer las labores de regulación y fiscalización de bienes y servicios asociados a mercados ilegales por parte de las Entidades Públicas
		C.2.3. Existencia de prácticas informales de índole social y económica	CALT. 8. Incremento de la formalización social y económica
	C.3. Escasa prevención en crimen organizado	C.3.1. Existencia de factores de riesgo vinculados al crimen organizado	CALT.9. Desarrollo de mecanismos de prevención
		C.3.2. Tolerancia a los delitos del crimen organizado	
			CALT.10. Asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado

Fuente: Elaboración de la DGCO - MININTER

En base a estos once componentes de la alternativa de solución, los cuales cuentan con los aportes de los sectores y también la validación de especialistas de las direcciones DGCO, OPES y DGCIS del MININTER, se presenta a continuación la evidencia relevante sobre prácticas anteriores que refuerzan la línea presentada.

**Evidencia de acciones previas de lucha contra el crimen organizado:**

En primer lugar, para respaldar las estrategias que atacan la debilidad estatal, se ha tomado como fuente de información las acciones realizadas por el Gobierno Norteamericano, el cual emite en el año 2017 la "Orden Ejecutiva Presidencial para reforzar la ley federal respecto al crimen



organizado transnacional y prevenir el tráfico internacional<sup>47</sup>. En dicho pronunciamiento propone 5 estrategias que están relacionadas a la propuesta de fortalecimiento del Estado para combatir el crimen organizado:

- **Reforzamiento de la ley federal:** Reforzar la aplicación de la ley federal para desbaratar las organizaciones criminales y organizaciones subsidiarias, como lo son las bandas criminales, cárteles de droga, organizaciones de extorsión y otras vinculadas a actividades ilícitas que atenten contra la seguridad pública y seguridad nacional. Entre estas últimas encontramos a las organizaciones que promuevan i) el contrabando ilícito, tráfico ilícito de personas, tráfico ilícito de drogas o sustancias químicas, tráfico de armas o tráfico de fauna silvestre; ii) corrupción, cibercrimen, fraude, delitos financieros o de propiedad intelectual; y iii) encubrimiento ilícito o transferencia de ingresos derivados de dichas actividades ilícitas.
- **Óptima asignación de recursos a agencias federales:** Garantizar que las agencias federales de aplicación de la ley otorguen una alta prioridad y dediquen recursos suficientes a los esfuerzos para identificar, interceptar, interrumpir y desmantelar las organizaciones criminales transnacionales y las organizaciones subsidiarias; incluso a través de la investigación, detención y procesamiento de los miembros de dichas organizaciones, la extradición de miembros de dichas organizaciones para enfrentar a la justicia en los Estados Unidos y, cuando corresponda y en la medida en que lo permita la ley, la rápida remoción de los Estados Unidos de los ciudadanos extranjeros que sean miembros de dichas organizaciones



**Gestión del conocimiento:** Maximizar el grado en que todas las agencias federales comparten información y se coordinan con las agencias federales encargadas de hacer cumplir la ley; para identificar, interceptar y desmantelar las organizaciones delictivas transnacionales y las organizaciones subsidiarias.



**Coordinación institucional:** Desarrollar estrategias, bajo la guía del Secretario de Estado, el Fiscal General y el Secretario de Seguridad Nacional, para maximizar la coordinación entre las agencias. Por ejemplo, a través de las Fuerzas de Tarea contra la Delincuencia Organizada (OCDETF), División de Operaciones Especiales, el Centro de Fusión OCDETF y el Centro Internacional de



<sup>47</sup> "Presidential Executive Order on Enforcing Federal Law with Respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking" (Febrero del año 2017), documento publicado durante el gobierno del presidente Donald Trump. Para mayor información, se recomienda ingresar al siguiente link: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-enforcing-federal-law-respect-transnational-criminal-organizations-preventing-international-trafficking/>.

Inteligencia y Operaciones contra el Crimen Organizado, para contrarrestar los crímenes descritos en la subsección (a) de dicha sección, de conformidad con la ley federal aplicable.

- **Garantizar la efectividad de juicios penales:** Proseguir y apoyar los esfuerzos adicionales para prevenir el éxito operacional de las organizaciones criminales transnacionales y las organizaciones subsidiarias dentro y fuera de los Estados Unidos, para incluir el enjuiciamiento de delitos penales complementarios, como el fraude de inmigración y el fraude de visas, y la incautación de los implementos de las organizaciones y el decomiso del producto de su actividad delictiva.

En segundo lugar, se ha tomado la experiencia brasileña respecto a su lucha contra el crimen organizado, a través del Plan Nacional de Seguridad Pública 2017/2018<sup>48</sup>, en la cual detallan que el objetivo de sus acciones es combatir de manera integral la criminalidad organizada transnacional. Para poder cumplir con dicho objetivo, plantea estrategias de fortalecimiento de las acciones del Estado:

- **Cooperación y articulación:**

- Cooperación tecnológica, técnica y de inteligencia entre las policías para el combate contra organizaciones criminales de tráfico ilícito de drogas, armas y el contrabando.
- Intercambio de policías y uso compartido de información y equipamiento de inteligencia.

- **Especialización de los recursos humanos:**

- Utilización de la red de Laboratorios de Tecnología contra el Lavado de Dinero para el rastreo de financiamiento de actividades ilícitas y lavado de dinero para la criminalidad organizada.
- Elaboración de planes de cooperación policial de asistencia mutua y apoyo logísticos, con acciones con conjuntas de combate de tráfico de armas y drogas, identificación de pistas clandestinas, rutas de narcotráfico, depósitos de armas, laboratorios de cocaína y plantaciones de marihuana.

**Fiscalización y protección**

- Creación de la Coordinación de Apoyo a la Policía de Fronteras en la Secretaría Nacional de Seguridad Pública.
- Fortalecimiento del Centro de Rastro de Armas de la Policía Federal: implementación efectiva del procedimiento de unión de los Estados para que la información de todas las armas retenidas sea canalizada a la Policía Federal.



<sup>48</sup> "Plano Nacional de Segurança Pública" 2017/2018. Para mayor información, se recomienda ingresar al siguiente link: <http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>.

- Creación del Banco de Datos de la Policía Federal para el almacenamiento de toda información referente a los aprehensores de armas provenientes del exterior con acceso a las fuerzas de seguridad.

- **Recursos humanos**

- Ampliación de los efectivos del Grupo Especial de Investigaciones Sensibles sobre Estupefacientes en el ámbito de la Policía Federal.

En tercer lugar, en base a la experiencia colombiana aterrizada en el “Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018”<sup>49</sup>, se desarrolla la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un nuevo País”. En dicho documento, se realiza un ejercicio de formulación de objetivos y estrategias que buscan responder a los retos y oportunidades existentes en diferentes áreas, entre ellas la lucha contra el crimen organizado. Asimismo, el objetivo 4 de la Política es “Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública”. Las estrategias que se plantean para cumplir dicha meta son las siguientes:

- Incrementar el talento humano especializado para lograr una mayor cobertura.
  - Incrementar la capacidad tecnológica de inteligencia e investigación criminal.
  - Fortalecer el C13 ECO y las capacidades contra el ciberdelito.
- Mejorar la ejecución operacional conjunta, coordinada e interagencial contra las ECO priorizadas.
- Movilizar las capacidades de la Dirección de Investigación Criminal sobre los principales fenómenos de criminalidad del país con alcance transnacional.
  - Efectuar operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales contra la minería ilegal en las zonas priorizadas de acuerdo con el mapa de calor de minería ilegal diseñadas con la información de la Junta de Inteligencia Conjunta.
  - Fortalecer el marco jurídico para luchar contra la minería ilegal, buscando desarticular las organizaciones dedicadas a esta actividad.
  - Consolidar las instancias técnicas de coordinación y articulación institucional y desarrollar las estrategias establecidas contra la minería ilegal.



E. SAAVEDRA -



C. TELLO B. -



D. NAPURI

<sup>49</sup> Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad” 2016-2018. Documento elaborado por el Ministerio de Defensa.

- Formular e implementar estrategias, planes o lineamientos para luchar contra el contrabando; orientados a fortalecer la participación del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en las acciones de eliminación del comercio ilegal y protección de la industria y comercio local.

Como se evidencia en las acciones de Colombia, Brasil y Estados Unidos, dichos gobiernos priorizan el fortalecimiento de la capacidad estatal para poder combatir el crimen organizado<sup>50</sup>.

El aumento de recursos, la especialización de los operadores de justicia, la articulación y cooperación entre las entidades, así como la gestión de información, son elementos primordiales para poder aminorar dicho fenómeno. Este es el enfoque que también sostiene la presente política, la cual resalta la necesidad de fortalecer a la Policía Nacional del Perú (PNP), al Ministerio Público (MP) y al Poder Judicial (PJ). No obstante, también se plantea el fortalecimiento de las entidades públicas que cuentan con funciones de control y fiscalización de actos delictivos vinculados al crimen organizado, así como también de las entidades que realizan servicios públicos a poblaciones vulnerables y víctimas

<sup>50</sup> A continuación se mencionan algunas de las estrategias revisadas para la elaboración de esta Política. En el caso de Estados Unidos bajo el gobierno de Barack Obama se planeó la Strategy to Combat Transnational Organized Crime (Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Internacional). Entre sus principales respuestas para atender este fenómeno se vincula:

- Proteger a los estadounidenses y sus socios del daño, la violencia y la explotación de las redes criminales transnacionales.

Ayudar a los países socios a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, romper el poder corruptor de las redes criminales transnacionales y romper las alianzas estatales contra el crimen.

Romper el poder económico de las redes criminales transnacionales y proteger los mercados estratégicos y el sistema financiero de los EE. UU. De la penetración y el abuso de TOC.

- Derrotar a las redes criminales transnacionales que representan la mayor amenaza para la seguridad nacional, enfocándose en sus infraestructuras, privándoles de sus medios habilitadores y previniendo la facilitación criminal de actividades terroristas.
- Crear consenso internacional, cooperación multilateral y asociaciones público-privadas para derrotar a la delincuencia organizada transnacional

Bajo el gobierno de Donald Trump se dictó el Presidential Executive Order on Enforcing Federal Law with Respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking (Orden Ejecutiva Presidencial para reforzar la ley federal respecto al crimen organizado transnacional y prevenir el tráfico internacional) 2017. Esta iniciativa aborda los siguientes puntos:

- Reforzamiento de la ley federal.
- Óptima asignación de recursos a agencias federales.
- Gestión del conocimiento.
- Cooperación internacional
- Coordinación institucional
- Garantizar la efectividad de juicios penales.

Por otro lado, en el caso de Brasil, bajo el gobierno de Michel Temer se dictó el Plano Nacional de Segurança Pública (Plan Nacional de Seguridad Pública 2017/2018). Tiene 3 objetivos principales de los cuales uno está vinculado con: "Combate integral contra la criminalidad organizada transnacional"

- Actuación conjunta con los países vecinos (fronteras, operaciones e inteligencia e información)
- Fiscalización, protección y operaciones en fronteras
- Actuación conjunta con los policías estatales



del crimen organizado. De esta manera, la presente Política Nacional también propone un trabajo preventivo con las poblaciones vulnerables para contrarrestar sus posibles alianzas con las organizaciones criminales. Es decir, se considera necesario robustecer la estrategia de lucha contra el crimen organizado más allá de fortalecer el aparato estatal.

#### Análisis costo beneficio de la Política Nacional Multisectorial contra el Crimen Organizado

El análisis costo beneficio de la Política Nacional Multisectorial contra el Crimen Organizado comprende información de costos ejecutados por las unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú, las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público, los Juzgados Especializados del poder Judicial y las actividades que realizan diversos sectores como el Ministerio de Justicia a través del Instituto Penitenciario (INPE), Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros. Se han estimado costos del sector Interior y faltan aún importantes costos de diversos sectores como el Ministerio Público y el Poder Judicial, que no ha sido posible sistematizar aún. Los costos estimados presupuestados para las actividades y servicios en crimen organizado son los siguientes:

**Tabla 26 Costos estimados**

COSTOS INTERIOR	2018 (DEVENGADO)	2019 (PIA)
Gestión del crimen organizado	16,463,933	64,299,713
Fortalecimiento capacidades	81,253,164	116,825,411
Prevenición	54,567,695	49,348,864
Intervención	433,533,646	392,244,287
<b>TOTAL</b>	<b>585,818,438</b>	<b>622,718,275</b>

Los beneficios se han estimado considerando que se evitan delitos, que, en los más relevantes, se tienen en lavado de activos, minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, corrupción, contra el patrimonio. A partir del monto promedio de dinero que contiene cada delito se ha estimado el siguiente costo-beneficio:

**Tabla 27 Costo-beneficio**

ITEM	MONTO ADICIONAL	2019	2020	2021	2022	2030
Ingresos		1 198 720 000	1 258 656 000	1 321 588 800	1 387 668 240	1 457 051 652
Costos adicionales	-984 603 773	328,401,258	428,411,258	528,421,758	368 691 902	368 703 479
Beneficios	-984 603 773	870,318,742	830,244,742	793,167,042	1,018,976,338	1,088,348,173



Este flujo de beneficios y costos, invirtiendo un monto de 985 millones desde el año 2019 en tres componentes (personal, equipamiento, infraestructura) en los tres primeros años con el mantenimiento correspondiente en los siguientes dos años, genera un beneficio de seis veces el costo.

**Tabla 28 Valor Actual Neto y Tasa Interna de Retorno**

VAN	2,554,344,829
TIR	84.14%
B/C	6.04

## 1.5. POLÍTICAS RELACIONADAS

### 1.5.1. Alineamiento vertical

**Tabla 29 Ficha de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

POLÍTICAS DE ESTADO: POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO		
EJE TEMÁTICO	POLÍTICA DE ESTADO N°	OBJETIVO PRIORITARIO DE LA POLÍTICA NACIONAL
Democracia y Estado de derecho	Política 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales</li> <li>2. Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población</li> <li>3. Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado</li> </ol>
Estado eficiente, transparente y descentralizado	Política 26: Promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y el contrabando	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional</li> </ol>
	Política 27: Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales</li> <li>2. Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional</li> </ol>

C. TELLO B Fuente: Dirección General Contra el Crimen Organizado



Tabla 30 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL		
OBJETIVO NACIONAL	OBJETIVO NACIONAL ESPECÍFICO	OBJETIVO PRIORITARIO DE LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO
2 Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos	2.6 Seguridad ciudadana mejorada significativamente	Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales
		Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional
		Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población
3 Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional	3.2 Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos para el desarrollo del país, a fin de asegurar la confianza en las instituciones públicas y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno.	Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales
		Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población
		Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado
	3.4 Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional.	Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales
Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional		

Fuente: Dirección General Contra el Crimen Organizado



**1.5.2 Alineamiento Horizontal:**

La Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado está alineada con las siguientes políticas nacionales y estrategias nacionales vigentes a nivel de objetivos y lineamientos.



**Tabla 31 Ficha Resumen: Alineamiento a Nivel Horizontal con Políticas Nacionales relacionadas**

N°	POLÍTICA DE ALINEAMIENTO	NORMA DE CREACIÓN	ENTE RECTOR/ CONDUCTOR
1	Política General de Gobierno al 2021	DS N° 056-2018-PCM	PCM
2	Política de Seguridad y Defensa Nacional	DS N° 012-2017-DE	MINDEF
3	Política Nacional contra el Lavado de Activos y el financiamiento del terrorismo	DS N° 018-2017-JUS	MINJUSDH
4	Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021	DS N° 017-2017-IN	MININTER
5	Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga al 2021	DS N° 060-2015-PCM	PCM-DEVIDA
6	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (Ley N° 29778)	DS N° 019-2018-RE	MRE
7	Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021	DS N° 061-2017-PCM	PCM-DEVIDA
8	Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal	DS N° 003-2014-PCM	PCM
9	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	DS N° 009-2013-MINAGRI	MINAGRI
10	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción	DS N° 092-2017-PCM	PCM
11	Política Nacional frente a los delitos patrimoniales	DS N° 006-2014-JUS	MINJUSDH
12	Política Nacional Migratoria 2017-2025	DS N° 015-2017-RE	MRE
13	Política Nacional Penitenciaria 2016-2020	DS N° 005-2016-JUS	MINJUSDH
14	Política Nacional del Ambiente	DS N° 012-2009-MINAM	MINAM
15	Estrategia Nacional de Biodiversidad Biológica	DS N° 009-2014-MINAM	MINAM
16	Estrategia Nacional sobre bosques y cambio climático	DS N° 007-2016-MINAM	MINAM
17	Estrategias de Lucha contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional 2017-2021	RP N° 249-2017 SERNANP	SERNANP
18	Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027 y su Plan de acción 2017 -2022	DS N° 011-2017 MINAGRI	MINAGRI
19	Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad	D.S. N° 005-2017-MC	MINCUL
20	Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural	D.S. N° 003-2015-MC	MINCUL
21	Política Nacional de Igualdad de Género	D.S. N° 008-2019-MIMP	MIMP



Fuente: Dirección General Contra el Crimen Organizado

A continuación, se detalla cada una de las Políticas mencionadas en la tabla anterior y su vinculación con los ejes y lineamientos de la presente política:

**1 - Política General de Gobierno al 2021.** En la política General de Gobierno se alinea con los siguientes ejes y lineamientos

1. Integridad y lucha contra la corrupción.

1.1 Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas.

1.2 Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.

2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad

2.2 Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.

4. Desarrollo social y bienestar de la población

4.5 Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada.

4.6 Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.

5. Descentralización efectiva para el desarrollo

5.1 Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales.

## **2 - Política de Seguridad y Defensa Nacional**

Objetivo 1 - Garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales

Objetivo 2 - Garantizar el Orden Interno contribuyendo al normal funcionamiento de la institucionalidad político jurídica del Estado

Objetivo 3 - Alcanzar niveles de desarrollo sostenible que contribuyan a garantizar la seguridad nacional

## **3 - Política Nacional contra el Lavado de Activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT)**

Objetivo 1 - Identificar y controlar adecuadamente las actividades que posibilitan el LA/FT

Objetivo 2 - Detectar y comunicar oportunamente las actividades vinculadas al LA/FT

Objetivo 3 - Investigar y sancionar eficaz y oportunamente a los involucrados en los delitos de LA/FT, cometidos a nivel nacional y/o internacional

Objetivo 4 - Fortalecer la participación activa y articulada del Estado, de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra el LA/FT



#### **4 - Política Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021**

Objetivo 1 - Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño niña y adolescente, discapacidad, entre otros.

Objetivo 2 - Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros

Objetivo 3 - Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, considerando las necesidades y expectativas de las víctimas y su entorno familiar y comunitario, desde los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.

Objetivo 4 - Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna, sanción del delito de trata de personas y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso

Objetivo 6 - Fortalecimiento del sistema de justicia penal que permita una investigación y sanción oportuna y eficiente del delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando en todo momento los derechos de las víctimas

Objetivo 7 - Fortalecimiento de la atención y protección integral a las víctimas nacionales y extranjeros de trata de personas y sus formas de explotación

Objetivo 8 - Recuperación y reintegración efectiva de la víctima de trata de personas y sus formas de explotación

#### **5 - Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga al 2021**

Objetivo 1 - Asegurar el acceso a servicios básicos de calidad.

Objetivo 4 - Impulsar el sistema de ciudades sostenibles y seguras

Objetivo 5 - Incrementar la eficacia de la gestión pública con la participación activa de la población civil, promoviendo una cultura de paz

#### **6 - Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos**

Objetivo 1 - Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera.



Impulsar el desarrollo humano y el fomento a la movilidad, ocupación segura, ordenada y regular; y uso sostenible de los espacios fronterizos, fortaleciendo las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil.

**Objetivo 2 - Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional.**

Incorporar las poblaciones de los espacios de frontera a la dinámica del desarrollo nacional, orientado a consolidar el desarrollo de la dimensión social, económica, ambiental, cultural e institucional en un proceso sostenible.

**Objetivo 3 - Integración competitiva en los espacios de frontera.**

Promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes, en el marco de los compromisos internacionales y como parte de un proceso interdependiente y simultáneo con la dinámica del desarrollo nacional.

**Objetivo 4 - Seguridad y defensa nacional.**

Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el Estado Constitucional de Derecho, la cohesión y la paz social; así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera.



**- Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021**

**Objetivo general:** Proteger la vida de la población de los efectos negativos –socioculturales, políticos, económicos y ambientales– del tráfico ilícito y el consumo de drogas

**Objetivo político - Fortalecer la gobernabilidad en las zonas de influencia cocalera**

**Objetivo intermedio 2 - Reducir la oferta de drogas ilícitas**

**Objetivo cultivos ilícitos:** Disminuir los cultivos de coca con fines ilícitos y eliminar las plantaciones de amapola y marihuana

**Objetivo insumos químicos y drogas:** Mejorar el control de insumos químicos, drogas cocaínicas, sustancias psicotrópicas y otras drogas ilícitas.

**Objetivo crimen organizado y lavado de activos - Fortalecer la capacidad del Estado para desarticular y judicializar las organizaciones delictivas vinculadas al TID y lavado de activos**

**Objetivo prevención del delito:** Prevenir el involucramiento de las personas en la cadena delictiva del TID

**Objetivo intermedio 3 - Disminuir el consumo de drogas legales e ilegales**



Objetivo prevención: Ampliar y fortalecer la intervención preventiva del consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales en diversos ámbitos y poblaciones, adaptándola a su exposición de riesgo y características de sus respectivas realidades

Objetivo tratamiento: Mejorar el acceso a los servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de personas con abuso y dependencia de drogas

Objetivo reducción de riesgos y daños: Mitigar los riesgos y daños asociados al consumo de alcohol, tabaco y otras drogas psicoactivas

### **8 - Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal**

Objetivo general: Erradicar los principales enclaves de minería ilegal y reducir significativamente el delito de minería ilegal en todo el territorio nacional

Objetivo general: Reducir significativamente los delitos relacionados a la minería ilegal, actos, circunstancias, trata de personas, evasión tributaria, daño ecológico y otros en todo el territorio nacional

Objetivo 1 - Conducir operaciones de interdicción para la erradicación de los principales enclaves de minería ilegal y para la reducción de la minería ilegal en el territorio nacional.

Objetivo 2 - Realizar acciones disuasivas y de consolidación de las operaciones de interdicción para la erradicación de los principales enclaves de minería ilegal o la reducción de la minería ilegal, según corresponda

Objetivo 3 - Realizar acciones multisectoriales de control, fiscalización y sanción a los infractores de los delitos conexos de la minería ilegal en los principales enclaves

Objetivo 4 - Reforzar y mantener las acciones multisectoriales de control, fiscalización y sanción para la erradicación o reducción de los delitos conexos de la minería ilegal



### **9 - Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre**

Objetivo General: Contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la Nación.

Objetivo específico 1: Garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva, del Patrimonio



Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores.

Objetivo específico 2: Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; y la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.

Objetivo específico 3: Propiciar negocios competitivos a nivel nacional e internacional, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles, que prioricen la generación de alto valor agregado y ofrezcan una duradera rentabilidad a los usuarios del bosque y al país, a la par que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales.

Objetivo específico 4: Fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos e identidad cultural, y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

#### **10 - Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción**

Objetivo General: Contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía



Objetivo 1.1: Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado

Objetivo 1.2: Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública



Objetivo 1.3: Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas

Objetivo 1.4: Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía



Objetivo 2.: Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública

Objetivo 2.3: Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios

Objetivo 3.1: Reforzar el sistema de justicia penal

Objetivo 3.2: Reforzar el sistema disciplinario

Objetivo 3.3: Reforzar el sistema nacional de control

Objetivo 3.4: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la administración pública

### **11 - Política Nacional frente a los delitos patrimoniales**

Eje 1: Reducir factores de riesgo asociados a la comisión de delitos patrimoniales

Eje 2: Reducir oportunidades que posibiliten la comisión del delito patrimonial

Eje 3: Reducir acceso a medios que faciliten la comisión del delito patrimonial

### **12 - Política Nacional Migratoria 2017-2025**

Objetivo General: Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares

Objetivo 1: Orientar al peruano y a la peruana con expectativas de migrar acerca de las condiciones y posibilidades de desarrollo e integración en los países de destino.

Objetivo 2: Garantizar la protección, atención y defensa de los derechos humanos de peruanos y peruanas en el exterior.

Objetivo 3. Promover el desarrollo y bienestar de los peruanos y peruanas en el exterior, firmando su identidad nacional.

Objetivo 4. Reincorporar de manera integral a los peruanos y peruanas que retornan del extranjero.

Objetivo 5. Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizándola protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.



### **13 - Política Nacional Penitenciaria 2016-2020**

Objetivo 7 Infraestructura: Incrementar y mejorar la infraestructura para el internamiento y tratamiento de la población penitenciaria

Objetivo 9 Ética y corrupción: Fortalecer el comportamiento ético en el servidor penitenciario

Objetivo 11 Equipamiento: Impulsar la modernización el equipamiento del sistema penitenciario

Objetivo 14: Información: Fomentar la sistematización e integración de información y conocimiento del sistema penitenciario

Objetivo 15 Acompañamiento post penitenciaria e inserción: Fortalecer la resocialización de la población de medio libre y que ha cumplido la pena impuesta.



Objetivo 1 Lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país, con eficiencia, equidad y bienestar social, priorizando la gestión integral de recursos naturales.

Objetivo 2: Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas, previniendo la afectación de ecosistemas, recuperando ambientes degradados y promoviendo una gestión integrada de los riesgos ambientales, así como una producción limpia y ecoeficiente

Objetivo 3: Consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente, articulando e integrando las acciones transectoriales en materia ambiental<sup>4</sup> Ética y corrupción:  
Fortalecer el comportamiento ético en el servidor penitenciario

Objetivo 4: Alcanzar un alto grado de conciencia y cultura ambiental en el país, con la activa participación ciudadana de manera informada y consciente en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

Objetivo 5: Lograr el desarrollo ecoeficiente y competitivo de los sectores público y privado, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales nacionales e internacionales.

#### **15 – Estrategia Nacional de Biodiversidad Biológica**



Objetivo 3 Reducir las presiones directas e indirectas para la diversidad biológica y sus procesos ecosistémicos.

#### **16 – Estrategia Nacional sobre Bosques y cambio climático**



Objetivo 1 Reducir las emisiones e incrementar la remoción de los GEI del sector USCUS de forma económicamente competitiva, sostenible, equitativa e inclusiva, de modo tal que contribuya al desarrollo del país, mejore el bienestar de la población y aporte al esfuerzo global de mitigación del cambio climático.

#### **17 – Estrategias de Lucha contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional 2017-2021**



Objetivo 1 Identificar, erradicar y mitigar la Minería Ilegal al interior de las áreas naturales protegidas.

**18 – Estrategia Nacional para reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú 2017-2027 su Plan de acción 2017 -2027**

Objetivo 1 Educar, sensibilizar y difundir información a la ciudadanía sobre tráfico ilegal de fauna silvestre

Objetivo 2 Desarrollar condiciones para la aplicación estricta de la ley y el control efectivo del tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú de manera multisectorial.

Objetivo 3. Implementar alianzas con los países fronterizos y con aquellos que son destino del tráfico ilegal de fauna proveniente del Perú.

**19 – Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad**

Objetivo 1. Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos y en el funcionamiento de las entidades del sector público.

**20 – Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural**

Eje I: Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del estado peruano.

Eje IV: Inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana.

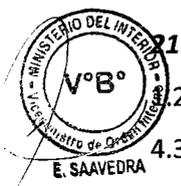
**21 – Política Nacional de Igualdad de Género**

4.2. Implementar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía.

4.3. Fortalecer la inserción laboral formal de las mujeres.

5.1. Incorporar el enfoque de género en las entidades públicas que brindan bienes y servicios públicos.

5.4. Desarrollar las competencias para la aplicación del enfoque de género en los/as servidores/as públicos/as.



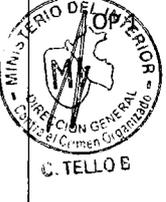
## CAPÍTULO II. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

Para la delimitación de los objetivos prioritarios, en el mes de noviembre del 2018, se desarrollaron dos talleres participativos con los equipos técnicos de las entidades públicas integrantes de la Comisión Multisectorial Temporal de Lucha contra el Crimen Organizado<sup>51</sup>. En dichos talleres, los participantes propusieron un conjunto de objetivos prioritarios que correspondieran a los 11 componentes de la alternativa de solución identificada.

Asimismo, estas propuestas fueron retroalimentadas con un trabajo conjunto realizado entre el equipo de la DGCO, la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial (OPES) y la Dirección de Gestión de Conocimiento para la Seguridad (DGCIS), el resultado es la elaboración de cuatro objetivos prioritarios que responden a las causas del problema público. Posteriormente se realizaron dos talleres adicionales en los cuales se presentaron los objetivos prioritarios, para su validación por parte de los participantes. Así también, se trabajó con ellos la elaboración de lineamientos que se desprenden de estos objetivos<sup>52</sup>.

En base a todo el trabajo señalado anteriormente, a continuación, se presentan los objetivos prioritarios desarrollados conforme a la matriz solicitada por CEPLAN (tal cual se indica en el Anexo A-3 de la Guía de Políticas Nacionales):

**Tabla 32 Matriz de objetivos prioritarios**

OBJETIVO PRIORITARIO	INDICADOR DEL OBJETIVO	LINEAMIENTO	RESPONSABLE DEL OBJETIVO	
  Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales	1.1 Porcentaje del presupuesto ejecutado en relación a la lucha contra el crimen organizado	LN.1. Garantizar la adecuada asignación de recursos financieros, físicos y humanos para la lucha contra el crimen organizado en los operadores de justicia y entidades relacionadas	Coordinador: MININTER  MP, PJ, RR EE, DEVIDA, INEI	
	1.2 Índice de Percepción de la Corrupción	LN.2. Mejorar la gestión de la información y conocimiento en los operadores de justicia y entidades relacionadas		
	1.3 Porcentaje de la población que confía en las instituciones (PNP, MP, PJ).	LN.3. Consolidar los mecanismos de cooperación nacional e internacional en la lucha contra el crimen organizado para los operadores de justicia y entidades relacionadas		
		LN.4. Mejorar la coordinación intra e interinstitucional entre los sectores y operadores de justicia		



<sup>51</sup> En dichas reuniones, se presentó a los participantes las alternativas de solución que resultaron del trabajo conjunto con ellos, y con el equipo técnico del MININTER. En base a estas alternativas de solución, se trabajó en grupos, las propuestas de objetivos prioritarios. Cabe resaltar que los talleres contaron con la participación de los especialistas de las entidades públicas miembros de la comisión; así como también con miembros de las direcciones especializadas de la Policía Nacional del Perú (PNP) encargadas de investigar delitos comprendidos dentro del catálogo de crimen organizado según Ley N° 30077.

<sup>52</sup> En estos talleres se presentaron nuevamente la redacción del Problema Público, las causas directas e indirectas que lo afectan, los componentes de la alternativa de solución propuesta, los objetivos priorizados, sus indicadores y los lineamientos. Se solicitó la validación a los equipos técnicos de las entidades participantes, y se recogieron los comentarios.

CÓDIGO	OBJETIVO PRIORITARIO	INDICADOR DEL OBJETIVO	LINEAMIENTO	RESPONSABLE DEL OBJETIVO
			LN.5. Fortalecer la especialización en materia de lucha contra el crimen organizado de los operadores de justicia y funcionarios especializados de los sectores	
			LN.6. Actualizar la normativa nacional en materia de crimen organizado en la legislación peruana	
OP 2	Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional	2.1 porcentaje de personas procesadas sobre capturadas por delitos de crimen organizado. 2.2 porcentaje de personas sentenciadas sobre las personas procesadas por delitos de crimen organizado.	LN.7. Aumentar la efectividad de los operativos PNP y procesos judiciales LN.8. Incrementar la efectividad de las acciones de supervisión e intervención de las actividades económicas vinculadas al crimen organizado LN.9. Reforzar la seguridad de los involucrados en los procesos relacionados a la Ley N° 30077 LN.10. Fortalecer el control fronterizo a nivel nacional LN.11. Fortalecer el control interno en las Entidades Públicas a nivel nacional LN.12. Garantizar el cumplimiento efectivo de sanciones en la cadena de consumo de productos ilegales LN.13. Fortalecer la formalización de actividades económicas	Coordina: MININTER- PNP  MINJUSDH, MINDEF, MINAGRI, MINEM, PRODUCE, MINAM, MTPE, SUNAFIL, MTC, APN, SUNAT, INPE, DEVIDA, MP, PJ
OP 3	Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población	3.1 Porcentaje de menores de edad infractores a la ley penal internos en Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación por infracciones relacionadas con el Crimen Organizado.	LN.14. Fortalecer la prevención dirigida a población susceptible de ser víctima o formar parte de una organización criminal LN.15. Incrementar la participación ciudadana en la lucha contra las organizaciones criminales	Coordina MININTER- MINJUSDH  MINEDU, MINSA, MIMP, MTPE, PNP, DEVIDA
OP 4	Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado	4.1 Porcentaje de víctimas del crimen organizado que han recibido atención de alguna agencia estatal en los últimos 12 meses.	LN.16. Fortalecer la atención a personas o Entidades Públicas afectadas por el crimen organizado	Coordina: MP MIMP, MINSA, MININTER, PNP, MINJUSDH



## CAPÍTULO III. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES

Durante el trabajo de campo realizado para la identificación de servicios y estándares, se consignó un listado inicial de 126 servicios. Luego de un análisis del equipo técnico de la DGCO y de la OPES, se agruparon en 13 servicios bajo un criterio temático. La Tabla 33 presenta dichos servicios en alineamiento con los objetivos y lineamientos:

**Tabla 33. Objetivos, lineamientos y servicios**

OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS	SERVICIO
 <p>OP.1. Fortalecer la capacidad del estado en la lucha contra las organizaciones criminales</p>	LN.1. Garantizar la adecuada asignación y dimensionamiento de recursos financieros, físicos y humanos para la lucha contra el crimen organizado en los operadores de justicia y entidades relacionadas. *Para llevar a cabo este lineamiento se requiere de un cálculo de los recursos logísticos y financieros por cada una de las instituciones involucradas.	Sin servicio
	LN.2. Mejorar la gestión de la información y conocimiento en los operadores de justicia y entidades relacionadas	S1. Gestión de información y conocimiento eficaz para los operadores de justicia y entidades relacionadas
	LN.3. Consolidar los mecanismos de cooperación nacional e internacional en la lucha contra el crimen organizado para los operadores de justicia y entidades relacionadas	Sin servicio
	LN.4. Mejorar la coordinación intra e interinstitucional entre los sectores y operadores de justicia	Sin servicio
	LN.5. Fortalecer la especialización en materia de lucha contra el crimen organizado de los operadores de justicia y funcionarios especializados de los sectores	S2. Programa integral de formación profesional para operadores de justicia
		S3. Asistencia técnica especializada para la identificación de estructuras criminales y de delitos vinculados al crimen organizado a Entidades del Estado
LN.6. Actualizar la normativa nacional en materia de crimen organizado en la legislación peruana	Sin servicio	
 <p>OP.2. Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional</p>	LN.7. Aumentar la efectividad de los operativos PNP y procesos judiciales	S4. Servicio de investigación en materia de crimen organizado con amplia cobertura en la población afectada
	LN.8. Incrementar la efectividad de las acciones de supervisión e intervención de las actividades económicas vinculadas al crimen organizado	S5. Acciones de control y fiscalización eficaces en beneficio de los agentes económicos
	LN.9. Reforzar la seguridad de los involucrados en los procesos relacionados a la Ley N° 30077	S6. Protección focalizada a testigos y colaboradores
	LN.10. Fortalecer el control fronterizo a nivel nacional	S7. Control fronterizo con amplia cobertura a la población a nivel nacional
	LN.11. Fortalecer el control interno en las Entidades Públicas a nivel nacional	Sin servicio
	LN.12. Garantizar el cumplimiento efectivo de sanciones en la cadena de consumo de productos ilegales	Sin servicio
	LN.13. Fortalecer la formalización de actividades económicas	S8. Acciones de promoción de la formalización con amplia cobertura a los actores económicos en situación de informalidad

OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS	SERVICIO
OP.3. Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población	LN.14. Fortalecer la prevención dirigida a población susceptible de ser víctima o formar parte de una organización criminal	S9. Programas de reinserción social eficaces de menores de edad infractores a la ley
	LN.15. Incrementar la participación ciudadana en la lucha contra las organizaciones criminales	S10. Programa de prevención social focalizado en población en territorios con alta incidencia de delitos
OP4. Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado	LN.16. Fortalecer la atención a personas o Entidades Públicas afectadas por el crimen organizado	S11. Atención con amplia cobertura a víctimas del crimen organizado
		S12. Defensa pública eficaz a víctimas de crimen organizado
		S13. Defensa jurídica eficaz del Estado

Elaboración propia

Finalmente, en el Anexo 8, se presentan las matrices de estándar de cumplimiento por servicio que contienen la siguiente información: (i) los estándares de cumplimiento establecidos con la definición correspondiente para ese servicio y su indicador; (ii) la persona que recibe el servicio; (iii) el proveedor del servicio; (iv) y su cobertura o alcance. Asimismo, en este anexo, con el propósito de orientar la implementación de la política, se incluye una matriz que vincula los servicios con los sectores y programas presupuestales existentes en la Tabla 33. Lo cual no limita que en el proceso de implementación de la política se incluyan a otros programas presupuestales existentes o nuevos, o a otras intervenciones que contribuyan a la implementación de la política.



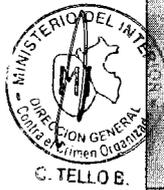


**Tabla 34 Programas presupuestales relacionados a los servicios de la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado**

N° DE SERVICIO	SERVICIO DE LA PN/MILGCO	N°	PROGRAMA PRESUPUESTAL RELACIONADO AL SERVICIO	PRODUCTO DEL PP RELACIONADO AL SERVICIO 2018 - 2019	SECTOR/ACTOR
S1	Gestión de información y conocimiento eficaz para los operadores de justicia y entidades relacionadas		No identificado directamente en un PP. Puede corresponder a acción central, APNOP o proyecto		
S2	Programa integral de formación profesional para operadores de justicia	0123	Mejora de las competencias de la población penitenciaria para su reinserción social positiva	Personal con competencias para el trabajo penitenciario Población penitenciaria intramuros dispone de tratamiento para incrementar sus capacidades de reinserción social positiva	Justicia y Derechos Humanos
		0141	Protección de la propiedad intelectual	Personas naturales y/o jurídicas reciben acompañamiento para la obtención o reconocimiento de derechos de propiedad intelectual	INDECOPI
		0143	Celeridad, predictibilidad y acceso de los procesos judiciales tributarios, aduaneros y de temas de mercado	Personal judicial con competencias adecuadas Proceso judicial tramitado y ejecutado	Poder Judicial
S3	Asistencia técnica especializada para la identificación de estructuras criminales y de delitos vinculados al crimen organizado a Entidades del Estado	74	Gestión Integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	Entidades públicas con mecanismos de coordinación para la planeación y evaluación de intervenciones para el control de la oferta de drogas Unidades especializadas en el control de la oferta de drogas con capacidades operativas	PCM-DEVIDA PCM-DEVIDA
		0103	Fortalecimiento de las condiciones laborales	Personas cuentan con orientación y asistencia técnica en materia de normatividad laboral y buenas prácticas laborales	Poder Judicial
		0132	Puesta en valor y uso social del patrimonio cultural	Población informada y concientizada en la importancia del patrimonio cultural	Cultura
		0149	Mejora del desempeño en las contrataciones públicas	Actores de la contratación pública con mejores competencias	OSCE



N° DE SERVICIO	SERVICIO DE LA PNMLCCO	N°	PROGRAMA PRESUPUESTAL RELACIONADO AL SERVICIO	PRODUCTO DEL PP RELACIONADO AL SERVICIO 2018 - 2019	SECTOR/AGTOR
S4	Servicio de investigación en materia de crimen organizado con amplia cobertura en la población afectada	31	Reducción del tráfico ilícito de drogas	Operaciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas	Interior
		86	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	Delitos y faltas con investigación policial Casos resueltos en primera y segunda instancia con el código procesal penal	Poder Judicial
		128	Reducción de la minería ilegal	Erradicación y sanción de la minería ilegal	Interior Defensa
S5	Acciones de control y fiscalización eficaces en beneficio de los agentes económicos	31	Reducción del tráfico ilícito de drogas	Hectáreas reducidas de cultivos ilícitos de hoja de coca Procesos judiciales con intervención de la Procuraduría Pública contra el tráfico ilícito de drogas y lavado de activos	Interior
		47	Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	Operadores y usuarios informados sobre normatividad para el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones	Transporte
		57	Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida	Áreas naturales protegidas con control y vigilancia permanente	Ambiente
		58	Acceso de la población a la propiedad predial formalizada	Predio catastral generado con fines de formalización	Vivienda construcción y saneamiento*
		74	Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	Unidades especializadas en el control de la oferta de drogas con capacidades operativas	PCM-DEVIDA
		103	Fortalecimiento de las condiciones laborales	Instituciones fiscalizadas según la normativa laboral	Trabajo
		0110	Fiscalización Aduanera	Usuario u operador programado, controlado en control posterior	Economía



N° DE SERVICIO	SERVICIO DE LA PNMLCCO	N°	PROGRAMA PRESUPUESTAL RELACIONADO AL SERVICIO	PRODUCTO DEL PP RELACIONADO AL SERVICIO 2018 - 2019	SECTOR/ACTOR
		0114	Protección al consumidor	Proveedores sujetos a procesos de verificación del cumplimiento normativo	PCM
		0130	Competitividad y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Forestales y de la Fauna Silvestre	Áreas forestales recuperadas que cuenten con un adecuado manejo forestal y de fauna silvestre Actividad: Prevención, control y vigilancia sobre actividades que atentan contra los recursos forestales y de fauna silvestre.	Agricultura y Riego (SERFOR)
		0132	Puesta en valor y uso social del patrimonio cultural	Patrimonio cultural salvaguardado y protegido	Cultura
		0149	Mejora del desempeño en las contrataciones públicas	Planes de mitigación de riesgos implementados	Economía
S6	Protección focalizada a testigos y colaboradores	86	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	Víctimas, testigos, peritos y colaboradores con asistencia y protección	Ministerio Público Interior
		0133	Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática	Estado representado e intereses nacionales defendidos (defensa de los intereses nacionales en el exterior)	Relaciones Exteriores
S7	Control fronterizo con amplia cobertura a la población a nivel nacional	0135	Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional	Frontera territorial vigilada Ámbito acuático vigilado y controlado Espacio aéreo vigilado y controlado Servicios de apoyo al estado	Defensa
		126	Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal	Mineros formalizados	Energía y Minas
S8	Acciones de promoción de la formalización con amplia cobertura a los actores económicos en situación de informalidad	58	Acceso a la propiedad predial formalizada	Predios urbanos formalizados	Vivienda construcción y saneamiento*



Nº DE SERVICIO	SERVICIO DE LA PRIMICCO	Nº	PROGRAMA PRESUPUESTAL RELACIONADO AL SERVICIO	PRODUCTO DEL PP RELACIONADO AL SERVICIO 2018 - 2019	SECTOR/ACTOR
S9	Programas de reinserción social eficaces de menores de edad infractores a la ley	51	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	Población atendida en adicciones por consumo de drogas	Poder Judicial, Justicia, Mujer y Poblaciones Vulnerables
S10	Programa de prevención social focalizado en población en territorios con alta incidencia de delitos	72	Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible	Familias Incorporadas al Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible	PCM-DEVIDA*
		51	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	Población estudiantil desarrolla habilidades psicosociales para la prevención del consumo de drogas	PCM-DEVIDA
		30	Reducción de delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana	Población fortalecida con capacidades y competencias para la prevención del consumo de drogas	PCM-DEVIDA
S11	Atención con amplia cobertura a víctimas del crimen organizado	86	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	Comunidad organizada a favor de la seguridad ciudadana	Interior
		117	Atención oportuna de niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	Víctimas, testigos, peritos y colaboradores con asistencia y protección	Interior Ministerio Público
S12	Defensa pública eficiente a víctimas de crimen organizado	80	Lucha contra la violencia familiar	Niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono acceden servicios de protección y cuidado	Mujer y Poblaciones Vulnerables
		86	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	Servicio de atención psicológica a personas albergadas en hogares de refugio temporal	Mujer y Poblaciones Vulnerables
S13	Defensa jurídica eficaz del Estado	31	Reducción del tráfico ilícito de drogas	Personas atendidas por el servicio de defensa pública	Justicia y Derechos Humanos
				Procesos judiciales con Intervención de la Procuraduría Pública contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Lavado de Activos	Justicia y Derechos Humanos

## CAPÍTULO IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La “Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030” es una propuesta transversal a todos los niveles de gobierno. La secretaría técnica de la Comisión Multisectorial<sup>53</sup> para la elaboración del presente documento está a cargo del Viceministerio de Orden Interno (VOI) del Ministerio del Interior (MININTER). Por tanto, la oficina encargada de generar los reportes de seguimiento y evaluación de la información provista por los sectores participantes<sup>54</sup> será la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial (OPES) del MININTER.

Cabe resaltar que, según la metodología propuesta por CEPLAN, el seguimiento de las Políticas Nacionales se realizará a través del aplicativo informático CEPLAN v.01. Asimismo, el MININTER realizará el seguimiento solicitando reportes semestrales a los sectores involucrados para evaluar si los servicios que brindan se alinean o toman en cuenta los 4 objetivos prioritarios de la Política en mención.

Finalmente, se destaca que la “Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030” se encuentra alineada con la Política General de Gobierno al 2021<sup>55</sup> dentro del Eje N°4 “Desarrollo social y bienestar de la población” y Lineamiento N° 4.5 “Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada”. En ese sentido, para dar cumplimiento de manera formal con el seguimiento y la evaluación de la política nacional, se detalla que se realizará un reporte parcial de cumplimiento con información al primer semestre del año, el cual el MININTER remitirá a CEPLAN cada 30 de noviembre entre los años 2019-2030. Asimismo, se realizará una evaluación de implementación con información a cierre de año, el cual el MININTER enviará a CEPLAN antes del 30 de abril de cada año siguiente, siendo la fecha del primer reporte a entregar en abril del 2020. Por su parte, se realizará un informe anual de evaluación de resultados, el cual analice los cambios entre la situación inicial y final de los objetivos prioritarios y sus indicadores año a año.



<sup>53</sup> La Comisión Multisectorial para la elaboración de la Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019 – 2023 fue dispuesta a través de la Resolución Suprema N° 067-2018-IN, publicada el 27 de julio del 2018 en el diario oficial “El Peruano”.

Se detalla que los participantes de la comisión son: Ministerios del Interior, Justicia y Derechos Humanos, Defensa, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Agricultura y Riego, Educación, Energía y Minas, Producción, Ambiente, Trabajo y Promoción del Empleo, Transportes y Comunicaciones, Relaciones Exteriores y de Salud. Asimismo, está integrado por representantes de la Policía Nacional del Perú (PNP), la Autoridad Portuaria Nacional, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

<sup>55</sup> Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021 DECRETO SUPREMO N° 056-2018-PCM. Para mayor información, se recomienda visitar el siguiente link: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decreto-Supremo-N%C2%B0-056-2018-PCM-Aprueba-la-PGG-al-2021.pdf>.

## CAPÍTULO V. GLOSARIO Y ACRÓNIMOS

APCI	: Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APN	: Autoridad Portuaria Nacional
CAF	: Centros de Atención en Frontera
CBLCC	: Comisión Binacional Perú – Ecuador de Lucha contra el Contrabando
CCFFAA	: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
CCPCJ	: Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal
CEBAF	: Centros Binacionales de Atención en Frontera
CELAC	: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPLAN	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
CICAD	: Control de Abuso de Drogas
CICC	: Convención Interamericana contra la Corrupción
CIFTA	: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.
CND	: Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas
CP	: Código Penal.
DEVIDA	: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGCIS	: Dirección de Gestión de Conocimiento para la Seguridad
DGCO	: Dirección General contra el Crimen Organizado
DGIS	: Dirección General de Información para la Seguridad
DICAPI	: Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DIMEAMB	: Dirección de Medio Ambiente de la PNP
DIRANDRO	: Dirección Antidrogas de la PNP
DIRCOCOR	: Dirección Contra la Corrupción de la PNP
DIRILA	: Dirección de Investigación de Lavado de Activos de la PNP
DIRINCRI	: Dirección de Investigación Criminal de la PNP
DIRNIC	: Dirección Nacional de Investigación Criminal
DIRTRAPIM	: Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
ECOSOC	: Consejo Económico y Social
FECOR	: Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada
FEMA	: Fiscalía Especializada en Medio Ambiente
GAFILAT	: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GTM	: Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego y Municiones.
INEI	: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INPE	: Instituto Nacional Penitenciario.
IPSOS	: Empresa de Investigación de Mercados
ITI	: Instrumento Internacional sobre Marcaje y Rastreo de Armas Pequeñas y Armas Ligeras.
IFE	: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LA/FT	: Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MESICIC	: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MERCOSUR	: Mercado Común del Sur
MIMP	: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	: Ministerio de Ambiente
MINDEF	: Ministerio de Defensa
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas



MININTER	: Ministerio del Interior
MINJUSDH	: Ministerio de Justicia
MINSA	: Ministerio de Salud
MP	: Ministerio Público
MRE	: Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	: Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MTPE	: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS	: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NCPP	: Nuevo Código Procesal Penal
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGAJ	: Oficina General de Asesoría Jurídica
OPES	: Oficina de Planeamiento Estratégica Sectorial
OSINFOR	: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PCA	: Puestos de Control Aduanero
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PDM	: Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de Drogas
PJ	: Poder Judicial
PNP	: Policía Nacional del Perú
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	: Ministerio de Producción
SAJ	: Sistema de Administración de Justicia
SERFOR	: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidos por el Estado
SINAFOR	: Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
SNCVFFS	: Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
 SUCAMEC	: Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
TCA	: Tratado sobre Comercio de Armas
TID	: Tráfico Ilícito de Drogas
UNCAC	: Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
UNODC	: Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
UNGASS	: Asamblea General de las Naciones Unidas
UNPOA	: Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el Tráfico de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
UNTOC	: Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
VOI	: Viceministerio de Orden Interno – Ministerio del Interior

