

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## ESCUELA DE GOBIERNO



### TÍTULO DE LA TESIS

“El comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Análisis de la coordinación entre las Fiscalías Especializadas y la Dirección de la Policía Fiscal en el período 2014 – 2015”

**Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con  
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

### AUTOR

Rafael Maximiliano, Bernaola Martínez

### ASESORA

Mercedes, Crisóstomo Meza

LIMA – PERÚ

2016

1

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>CAPÍTULO 1: Teoría y estudios para comprender el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas</b> .....	7
1.1. Marco teórico: políticas públicas, problema público y teoría de la ilegalidad.....	7
1.2. Estado de la cuestión.....	15
1.3. Marco normativo de las Fiscalías Especializadas y Policía Fiscal.....	19
<b>CAPÍTULO 2: Comercio ilegal de prendas de vestir: análisis del problema</b> .....	22
2.1. Las organizaciones públicas analizadas: Fiscalías Especializadas y Policía Fiscal.....	22
2.2. Propiedad industrial y el derecho de marca.....	29
2.3. La ilegalidad del comercio de prendas de vestir con marcas registradas.....	32
2.4. Causas y consecuencias del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas.....	34
<b>CAPÍTULO 3: Relaciones de coordinación interinstitucional y redes de políticas</b> .....	39
3.1. Redes sociales de políticas.....	39
3.2. Formas de coordinación social por redes.....	41
3.3. Mecanismos de coordinación interinstitucional.....	44
3.4. Situación problemática y falencias de coordinación interinstitucional.....	48
<b>CONCLUSIONES</b> .....	52
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	56
<b>ANEXO</b> .....	59

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Lima Metropolitana y específicamente en el emporio comercial de Gamarra del distrito de La Victoria, el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas se ha incrementado. Esta actividad ocasiona perjuicios económicos al erario nacional debido a que los comerciantes eluden el pago de impuestos. De igual forma, genera perjuicios económicos a las empresas constituidas y comercios formalizados, quienes venden menor cantidad de prendas de vestir originales. Por consiguiente, al reducirse sus ventas, perciben mínimos ingresos económicos. Este comercio ilegal es evidente, notorio y público, y se desarrolla con conocimiento del gobierno nacional, regional y local. A pesar de su incremento, no se tiene la oportuna respuesta del Estado al citado problema. Debido a la situación problemática que se presenta, esta tesis planteó estudiar la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual<sup>1</sup> y la Dirección de la Policía Fiscal<sup>2</sup>, organismos públicos encargados de prevenir, combatir y erradicar el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas.

El principal objetivo que orientó la investigación fue: “Analizar la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal para prevenir, combatir y erradicar la ilegal comercialización de prendas de vestir con marcas registradas, durante el período 2014 - 2015”. Los objetivos específicos que guiaron la investigación fueron (i) “Determinar los mecanismos de coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la

---

<sup>1</sup> Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 059-2007-MP-FN, crea las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual.

<sup>2</sup> Artículo 23° de la Ley 27238-99. Direcciones Especializadas de la PNP.

Dirección de la Policía Fiscal para prevenir, combatir y erradicar la ilegal comercialización de prendas de vestir con marcas registradas, durante el período 2014 - 2015. (ii) “Detallar los problemas existentes en los mecanismos de coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal para prevenir, combatir y erradicar la ilegal comercialización de prendas de vestir con marcas registradas, durante el período 2014 - 2015”. (iii) “Explicar las causas de los problemas existentes en los mecanismos de coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal para prevenir, combatir y erradicar la ilegal comercialización de prendas de vestir con marcas registradas, durante el período 2014 - 2015”.

La pregunta que guó la investigación fue ¿La coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal permite consolidar la respuesta estatal ante el incremento de la comercialización de prendas de vestir con marcas registradas?

La hipótesis de la investigación fue “En Lima Metropolitana las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual conjuntamente con la Dirección de la Policía Fiscal son los organismos públicos encargados de prevenir, combatir y erradicar el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Las falencias de coordinación entre estas organizaciones conllevan a la nula existencia de una estrategia que permita la respuesta oportuna del Estado a este problema público. Ello ocasiona que el comercio ilegal se incremente ocasionando perjuicios económicos a la empresa formalizada. También conlleva a la elusión del pago de impuestos, generando un perjuicio al erario nacional que limita al Estado en el cumplimiento de sus políticas públicas. Afectando a la vez, la buena fe del comprador”.

En la presente investigación se utilizó la metodología cualitativa. Por lo cual, se realizaron entrevistas semi – estructuradas; para ello, se elaboró guías para tres tipos de actores: fiscales especializados en delitos aduaneros y contra la propiedad intelectual, efectivos policiales que laboran en la Dirección de la Policía Fiscal y especialistas del tema. Los actores fueron seleccionados considerando su cargo, especialidad, conocimiento y experiencia profesional. Además, al realizar la investigación se logró entrevistar a una comerciante de prendas de vestir no originales, que labora en el emporio de Gamarra. En suma, se realizaron veinte entrevistas, para ello, se utilizó el protocolo de consentimiento informado, haciendo conocer a los entrevistados la participación voluntaria en el estudio. En la tesis, a los entrevistados se les ha identificado con seudónimos, seguido de su categoría policial (oficial o suboficial), o su actividad laboral (fiscal, contador, comerciante). La dificultad encontrada durante las entrevistas, fue la reserva de la identificación solicitada por los entrevistados, dado que sus versiones pudieran afectar la sensibilidad de terceros. La segunda técnica utilizada fue la observación, la misma que se realizó en la galería “San Miguel” sito en Prolongación Huánuco N° 1789 y Sebastián Barranca N° 1513 – La Victoria, donde se confecciona y comercializa prendas de vestir no originales. A la vez, la observación comprendió las zonas del emporio comercial de Gamarra. También se optó por la revisión de fuentes secundarias como informaciones publicadas en las páginas web oficiales del Ministerio Público<sup>3</sup> y de la Dirección de la Policía Fiscal<sup>4</sup>.

Los ejes temáticos de la investigación fueron: políticas públicas, problema público y, teoría de la ilegalidad. Para conceptualizar políticas públicas doy cuenta de la teoría que plantearon: Birkland, Boix, Dye, Hawlwt y Ramesh, Dunn, Thoening y Meny, Lahera, Oszlak y O’Donnell, Furlog y, Subirats. De los autores citados

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo N° 052-81

<sup>4</sup> Artículo 23° de la Ley 27238 – Ley de creación de la PNP.

utilicé la definición de Lahera (2002) quien la concibe como aquella acción o inacción vinculada con un objetivo de carácter netamente público. Tiene su origen en el gobierno, y su objetivo es atender un problema público que requiere solución. Para problema público, me baso en la teoría que plantearon: Aguilar, Becker, Birkland, Bardach, Caldera, Hogwood y Gunn y Subirats. De los citados autores usé la definición de Birkland (2011) quien concibe al problema público como una construcción social en cuyo entorno se le define y se convence a la sociedad acerca de su importancia. Esta construcción social se refiere a las formas en que la sociedad estructura el inicio de los problemas hasta llegar a una determinada situación. Para la teoría de la ilegalidad doy cuenta de la teoría que plantearon: Loayza, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>5</sup>, Portes y Haller, Hernández y De la Roca, O'Donnell y, Garzón. De los citados autores usé la definición de Hernández y De la Roca (2006) quienes analizan la ilegalidad con elementos de la informalidad, por el lado del trabajo informal, derecho de propiedad industrial y la recaudación fiscal.

La estructura de la tesis consta de tres capítulos. El primero trata sobre la teoría y estudios para comprender el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. El segundo capítulo comprende el análisis del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. El tercer capítulo detalla las relaciones de coordinación interinstitucional y redes de políticas. El desarrollo de los capítulos antes mencionados permite llegar a las conclusiones de la investigación. Finalmente en los anexos se presentan imágenes de operativos ejecutados en la galería “San Miguel” entre los años 2014 – 2015, período que comprende la investigación.

---

<sup>5</sup> Esta Comisión regional de las Naciones Unidas fue establecida por Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, de 25 febrero 1948.

## CAPÍTULO 1

### **Teoría y estudios para comprender el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas**

El presente capítulo comprende tres secciones. En la primera sección se desarrolla el marco teórico donde se detalla los enfoques relacionados con los ejes temáticos: políticas públicas, problema público y teoría de la ilegalidad. A continuación, en el estado de la cuestión expondré el análisis y aportes de las investigaciones y estudios relacionados con el tema materia de investigación. Finalmente, abordaré el marco normativo que regula el ámbito funcional de las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal.

#### **1.1. Marco teórico: políticas públicas, problema público y teoría de la ilegalidad**

##### **Política pública**

El estudio de la política pública surge en Estados Unidos en el año 1887, siendo su propulsor el profesor Woodrow Wilson, quien años después llegó a ser presidente americano. Wilson propuso crear una doctrina aplicable a la administración pública teniendo como base los méritos y la capacidad profesional del funcionario, para asignarlos en cargos públicos. A partir de entonces, existe una diversidad de conceptos de política pública, distinguiéndose dos términos que en el castellano comparten la misma palabra. La “política”, que en inglés se llama politics y guarda relación con los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder que

permite influir para lograr objetivos. Así como las “políticas” que en inglés se llama policy, como cursos de acción destinados a lograr un fin público (Fernández, 1991).

Birkland (2001)<sup>6</sup> menciona que la política es de carácter público cuando es implementada por el gobierno de turno. Esta actividad (hacer) o no actividad (no hacer) es interpretada por la diversidad de actores (públicos o privados). Boix (1991)<sup>7</sup> conceptualiza a la política pública como el conjunto de técnicas e instrumentos orientados a la ejecución de objetivos debidamente diseñados por la administración pública, bajo un detalle instrumental orientado a solucionar un problema de carácter público. Dye (2002)<sup>8</sup> refiere que una política pública es todo aquello que el Estado elige ejecutar o no ejecutar. Para el autor, en políticas públicas el no actuar es considerado como una actuación. Sostiene que los Estados ante la presencia de conflictos que acontecen en la sociedad, tienen la obligación de regularlos. Asimismo, organizan a la sociedad para hacer frente a los conflictos que se presentan con otras sociedades. A la vez, indica que el Estado distribuye una serie de recompensas y servicios públicos a favor de los ciudadanos, para ello obtienen recursos económicos de la misma sociedad, mediante el pago de impuestos. En idéntica postura, Howlett y Ramesh (2003)<sup>9</sup> sostiene que las políticas públicas son el resultado de las disposiciones del gobierno que pueden estar guiadas a mantener una situación de equilibrio social. Por su parte, Dunn (1994)<sup>10</sup> menciona que la política pública alberga las acciones que en conjunto realizan diversos actores que se asocian a decisiones que adoptan los representantes del gobierno y que se formulan en áreas como:

---

<sup>6</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Introducción al proceso de políticas”. ME. Sharpe, New York.

<sup>7</sup> Este apartado fue tomado de la obra “Gestión y análisis de políticas públicas”.

<sup>8</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra Understanding Public Policy. Prentice Hall.

<sup>9</sup> Este apartado fue tomado de la obra “Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford university press.

<sup>10</sup> Este apartado fue tomado de la obra “Public policy analysis, an introduction”. Prentice Hall.

defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. De igual forma, Thoening y Meny (1992)<sup>11</sup> consideran que la política pública es la conclusión de la actividad de una autoridad gubernamental con poder público, ejercitada en el contexto de la sociedad. De idéntica forma, Lahera (2002)<sup>12</sup> sostiene que la conceptualización tradicional de la política pública se relaciona con el accionar de una autoridad pública investida de poder y de legitimidad. El citado autor precisa que el enfoque tradicional, con el paso del tiempo y los adelantos tecnológicos, informáticos y de comunicaciones, han permitido desarrollar un nuevo concepto de política pública orientada a mejorar los servicios públicos con participación ciudadana. Lo conceptualizado por Lahera, guarda relación con la definición de Oszlak y O'Donnell (1981)<sup>13</sup> quienes conciben a la política pública como una serie de actos u omisiones que expresan una forma de intervención del Estado en concordancia con un problema que genera la preocupación de la sociedad en su conjunto. Los citados conceptos interactúan con las consideraciones de Kraft y Furlong (2004)<sup>14</sup> quienes enfatizan que la política pública es un proceso de acción o inacción de un sector gubernamental en respuesta a la presencia de un problema de carácter público que preocupa a la sociedad. Por su parte, Subirats (1994)<sup>15</sup> indica que la política pública es producto de interacciones de muchos actores. Considera que el proceso de políticas se inicia con el surgimiento y percepción de los problemas, momento donde se identifica una insatisfacción colectiva ante la cual se busca una solución. Esto suele conducir a la incorporación del problema público a la

---

<sup>11</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "El análisis de las políticas públicas". Revista universsitas.

<sup>12</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Introducción a las políticas públicas". Santiago de Chile: Fondo de cultura económica.

<sup>13</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Estado y políticas estatales en América Latinas: Hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

<sup>14</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives". Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

<sup>15</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública". Ministerio para las administraciones públicas.

agenda pública, lo que conlleva a un proceso de sensibilización de los actores decisores de las políticas públicas quienes deben apreciar su importancia en relación con otras demandas de la sociedad.

De las definiciones teóricas antes referidas utilicé el concepto de Lahera (2002), quien sostiene que la conceptualización tradicional de la política pública se relaciona con el accionar de una autoridad pública investida de poder y de legitimidad. Precisa que el enfoque tradicional, con el paso del tiempo y los adelantos tecnológicos, informáticos y de comunicaciones, han permitido desarrollar un nuevo concepto de política pública orientada a mejorar los servicios públicos con participación ciudadana.

### **Problema público**

En la sección precedente se precisa que la política pública surge cuando se presenta un problema público que requiere solución. Por consiguiente, se puede afirmar que existe una relación directa e indisoluble entre política pública y problema público. Existe un problema, cuando una persona se proyecta alcanzar una meta u objetivo y en su intento se encuentra con una dificultad que le imposibilita obtener el éxito (Newll y Simón, 1972). Cuando un problema deja de ser individual y se convierte en colectivo que afecta negativamente a la sociedad, se convierte en problema público. En tal sentido, se incluyen en la agenda aquellos problemas públicos que han alcanzado la atención del gobierno como posibles asuntos de implementación y ejecución de una política pública.

Aguilar (1993)<sup>16</sup> sostiene que un problema público surge de aquellas situaciones de conflicto o necesidades que alarman y generan preocupación de la ciudadanía

---

<sup>16</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

en general; es decir, tienen su origen en aquellos problemas que los ciudadanos particularmente u organizados, por su incapacidad o carencia de recursos, no han podido resolver. En este extremo, interviene el gobierno para encontrar una solución viable. Según Becker (1995)<sup>17</sup> un problema es de índole social cuando afecta al ciudadano y son los actores quienes califican esta situación y la consideran como un problema público que necesita la atención estatal. Para Birkland (2011)<sup>18</sup> los problemas son una construcción social en cuyo entorno se le define y se convence a la sociedad acerca de su importancia, y no necesariamente hay una medida objetiva que determine cuáles son priorizados y cuáles no son priorizados. Esta construcción social está referida a las formas en que la sociedad estructura el inicio de los problemas hasta llegar a una determinada situación. En esta construcción social son útiles los indicadores y otras formas de evidencia que logren persuadir acerca de la magnitud y la urgencia de estos. A la vez, Bardach (2001)<sup>19</sup> precisa que los problemas públicos se presentan en situaciones individuales que afectan a colectivos sociales. Considera que es la expresión de la situación de crisis de algún actor o grupo de actores de interés que se pueden visualizar con actitudes ciudadanas, burocráticas, presupuestos económicos y normas legales. De igual forma, Caldera (2005)<sup>20</sup> afirma que la complejidad de los problemas públicos es definida por ser situaciones ocasionadas por diversos factores donde intervienen múltiples actores en medio de relaciones de poder. Por su parte, Hogwood y Gunn (1984)<sup>21</sup> sostienen que por problema público se considera aquellos procesos con los cuales una situación debidamente aprobada e insertada en la agenda de política pública, es analizada, organizada y cuantificada por los

---

<sup>17</sup> Este apartado ha sido tomado de "Human Capital and Poverty Alleviation". HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.

<sup>18</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Introducción al proceso de política pública".

<sup>19</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica".

<sup>20</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Los problemas públicos: Naturaleza y estructuración"

<sup>21</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Policy analysis for the real Word".

actores con interés, quienes actúan dada su autoridad. Por su parte, Subirats (2008)<sup>22</sup> citando a Gusfierld (1981) hace una distinción entre un problema social y un problema público. Precisa, que no todo problema social, necesariamente es un problema público, dado que este último, representa la continuidad del problema social que se debate en un espacio político. Es decir, un problema se le considera público, al ser incluido como tal, en la agenda pública. Según la versión del ciclo de políticas de Subirats, el proceso de políticas se inicia con el surgimiento y la percepción de los problemas, momentos en el que se identifica una insatisfacción colectiva ante la cual se busca una solución.

De las definiciones antes presentadas utilizaré el aporte de Birkland quien enfatiza que los problemas son una construcción social en cuyo entorno se le define y se convence a la sociedad acerca de su importancia y su prioridad de atención.

### **Teoría de la ilegalidad**

En América Latina la actividad ilícita en algunos casos se encuentra vinculada con el mundo político. En Perú, se han desarrollado juicios procesales donde ha quedado probado que existe complicidad entre actores del gobierno con miembros de redes delincuenciales. Este binomio delincencial afectó las estructuras del Estado y perturbó la paz social. Anualmente, las acciones de la criminalidad organizada generan flujos económicos estimados en USD 100 mil millones de dólares. Este dinero proviene de los países de la región y su destino son los paraísos fiscales (Karc y Leblanc, 2013).

---

<sup>22</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Análisis y gestión de políticas públicas”. Editorial Ariel. 2008. Barcelona.

Loayza (2015)<sup>23</sup> hace referencia que el sector informal se encuentra conformado por empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los parámetros del marco legal que conducen toda actividad económica. Esta definición, fue introducida por De Soto (1989)<sup>24</sup> en su estudio realizado sobre la informalidad, la misma que ha alcanzado gran relevancia por su enfoque conceptual que permite concentrar el análisis de las causas de la informalidad, antes que centrarse en los síntomas de la informalidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004)<sup>25</sup> señala que las actividades informales son ilegales. El informal engaña a los funcionarios y a los inspectores del sistema tributario con relación a la veracidad de su actividad económica diaria. Considera que en la economía informal los trabajadores no están protegidos por las contribuciones de seguridad social, se presenta la carencia del sistema de pensiones a favor de los trabajadores cuando estos se jubilen y, se incumple toda norma relacionada con la contratación de trabajadores.

Portes y Haller (2004)<sup>26</sup> consideran que la economía informal comprende las actividades económicas que se ocultan por motivos de elusión fiscal o de control en el contexto administrativo público. A la vez precisan, que la economía informal forma parte de la economía sumergida, correlacionada con las actividades económicas ilegales. Asimismo, sostienen que la economía informal comprende actividades económicas que hacen caso omiso al ordenamiento jurídico y a las normas administrativas que conciernen: las relaciones de propiedad, contratos

---

<sup>23</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. Publicado por la revista del Banco Central de Reserva del Perú.

<sup>24</sup> Este apartado se basa en estudio sobre informalidad “El otro sendero”.

<sup>25</sup> Este apartado ha sido tomado del documento “La economía informal”. Preparado por Alejandro Portes y William Haller.

<sup>26</sup> Este apartado ha sido tomado del documento “La economía informal”. Preparado por Alejandro Portes y William Haller.

laborales, créditos otorgados por el sistema bancario y los sistemas de seguridad social. A la vez refieren, que por la ausencia de la debida y oportuna regulación del Estado las transacciones informales son el fiel reflejo del funcionamiento de las fuerzas presentes en el mercado en su estado netamente puro.

Hernández y De la Roca (2006)<sup>27</sup> analizan la informalidad con factores de la ilegalidad en el contexto del trabajo desarrollado de manera informal, del derecho de propiedad industrial y la recaudación fiscal. Consideran que el término ilegal hace referencia al accionar fuera del marco legal, que necesariamente afecta un bien jurídico protegido por ley. Toda sociedad presenta fallas que permiten a ciertos individuos puedan cometer actos ilegales para obtener algún tipo de beneficio, lo que significa que el individuo no respeta la ley.

O'Donnell (2009)<sup>28</sup> señala que las llamadas “zonas marrones” la legalidad del Estado se encuentra ausente y se presenta una legalidad que es diseñada por la mafia criminal en la que solo queda perseverante un Estado a través de los fondos públicos. El Estado ante la sociedad pierde su carácter público. Aparece una situación de ilegalidad mafiosa y la credibilidad del Estado se reduce.

Garzon (2010)<sup>29</sup> indica que la ilegalidad no es propia y exclusiva de los grupos criminales sino también se enmarca en la actividad del Estado y específicamente en el ámbito del gobierno que debe decidir qué tanta violencia legítima debe aplicar y cuanto de la ilegalidad debe tolerar. En este sentido, las asociaciones criminales ajustan su actividad considerando sus objetivos y el empleo de sus

---

<sup>27</sup>Este apartado ha sido tomado de la obra “Evasión tributaria y la informalidad en el Perú”. Economía y sociedad 62, CIES, diciembre 2006.

<sup>28</sup> Este apartado ha sido tomado de la Conferencia “Las múltiples caras del Estado y la pregunta acerca de su unidad - Cuatro dimensiones para entender el Estado”, noviembre 2009.

<sup>29</sup>Este apartado ha sido tomado de Garzón, Juan. “Narcotraficantes, carteles, y otros demonios: violencia e ilegalidad en México y Colombia”.

recursos, en estrecha relación con las políticas públicas represiva y normativa, así como la cooperación o conflictos con otras redes criminales.

De las definiciones antes citadas, en la presente investigación utilizaré el concepto de Hernández y De la Roca (2006), quienes analizan la ilegalidad con factores de la informalidad, por el extremo del trabajo informal, derecho de propiedad industrial y la recaudación fiscal. En el ámbito tributario las políticas fiscales se orientan a la captura patrimonial de origen económico indebido, como también políticas públicas que se orienten a propiciar la formalización de la economía informal e impedir el acceso de actos delictivos que son propiciados por la presencia de una economía subterránea.

## **1.2. Estado de la cuestión sobre estudios relacionados con el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas**

De la literatura revisada se tiene que a nivel nacional no se han realizado estudios que se relacionen directamente con el análisis de la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual y la Dirección de la Policía Fiscal para hacer frente al comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Pero existen investigaciones conexas con el tema materia de investigación, las mismas que se detallan a continuación.

Malpartida (2003)<sup>30</sup> afirma que no se protege al consumidor como parte débil en su relación contractual con el comerciante quien es el ente dominante en el mercado. Por ello, el Estado no puede ni debe renunciar al cumplimiento de una función de protección al consumidor en su actividad diaria en el mercado, desde

---

<sup>30</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “El derecho del consumidor en el Perú y el derecho comparado”. Para optar el grado de Doctor en Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos.

una perspectiva económica. Con la protección estatal el consumidor alcanza el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Morán (2003)<sup>31</sup> enfatiza que el fenómeno de la informalidad en el distrito de La Victoria en la zona comercial de Gamarra, tiene como factor determinante la masiva migración de provincianos hacia la capital. El grado de informalidad conduce al no cumplimiento de las normas de carácter municipal, tributario, laboral y, propiedad industrial. Para el autor, el movimiento económico que tiene Gamarra no se conoce, así como tampoco se conoce el número total de pymes, menos aún, el total de personas que laboran en ellas. Por tanto, se denota la informalidad de los vínculos laborales.

Oré (2006)<sup>32</sup> indica que la protección de las marcas promociona los valores constitucionales relacionados con la libertad para constituir empresa, el ejercicio de la libertad de competencia y, la defensa de los consumidores. La actividad ilegal muestra peligrosidad y nocividad social al generar: inestabilidad laboral, evasión fiscal y relación con la delincuencia común como también delincuencia organizada. Es un problema social motivado por el consumo creciente de productos con marcas falsificadas. Citando a (García-Pablos, 1996) enfatiza que promulgar nuevas leyes de tipo penal, aumento de las penas privativas de libertad, construcción y funcionamiento de cárceles e incremento de número de policías, no disminuirán el accionar criminal, pues la imposición de pena privativa de libertad no genera convencimiento, menos aún, disuade al delincuente para continuar con su actividad criminal.

---

<sup>31</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “La informalidad en el proceso de desarrollo de las micro y pequeñas empresas textiles y de confecciones de Gamarra frente a la normatividad jurídica vigente”. Para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Civil Comercial.

<sup>32</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “El delito de falsificación de marcas en el código penal peruano”. Para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales en la Universidad Mayor de San Marcos.

Paulett y otros (2001)<sup>33</sup> destacan la importancia de la coordinación que la Policía Fiscal debe tener con las Fiscalías Especializadas, Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria y Registros Públicos, para que puedan proveer información que permita optimizar los procedimientos operativos policiales.

Quineche (2011)<sup>34</sup> indica que ante un incremento de ingresos económicos, el consumo de bienes ilegítimos muestra incidencia de aumento en relación al consumo de bienes legítimos. La evidencia determina que a pesar que el ingreso per cápita ha aumentado, el consumo de bienes ilegítimos se mantiene en nivel de aumento. Precisa a la vez, que en Perú la lucha contra el consumo de bienes ilegítimos se debe implementar para cumplir con el compromiso de disminuir los niveles de piratería que se asumiera a la firma del Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos<sup>35</sup>.

Valdivia (2012)<sup>36</sup> concluye que la reproducción no autorizada, seguida del plagio, se presenta y expande en todo el país, constituyendo una amenaza a la actividad lícita, la creatividad de los autores y en contra del sistema económico del país. Considera que la debida protección de los derechos inherentes al autor significa una garantía de desarrollo científico y tecnológico que permite que la sociedad se beneficie del talento y creatividad del creador.

---

<sup>33</sup> Este apartado ha sido tomado del trabajo monográfico “Análisis y alternativas a fin mejorar los procedimientos operativos para la investigación de contrabando y receptación en sus diferentes modalidades”. Primer curso de capacitación en investigación de los delitos aduaneros dictado en la Dirección de la Policía Fiscal.

<sup>34</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “Análisis económico de la piratería musical. El efecto de las políticas públicas en el Perú”. Para optar el grado de Magister en Economía en la PUCP.

<sup>35</sup> Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, 12 abril 2006.

<sup>36</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “Los delitos contra los derechos del autor en el Perú”. Para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales en la Universidad Mayor de San Marcos.

A nivel latinoamericano, Mendizabal (2012)<sup>37</sup> indica que la violación de la propiedad industrial es un delito común con relevancia a nivel mundial. Sin embargo, en Guatemala no se le brinda la debida atención al no haberse implementado técnicas capaces de determinar al sujeto activo a fin de sancionarlo. La ilicitud causa impacto en la creación de nuevos productos debido a que los autores son sujetos susceptibles a la violación de sus derechos, mermando su incentivo creativo en la producción de nueva creación.

Asimismo, en Guatemala, Valladares (2009)<sup>38</sup> señala la importancia de la actuación del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, pero su accionar persecutor se encuentra limitada por la carencia de recursos logísticos, humanos, económicos, administrativos y tecnológicos. Esto ocasiona su limitada efectividad funcional en su persecución penal relacionada con la persecución del delito contra la propiedad industrial. Solo un pequeño porcentaje de estos delitos es sancionado debido a una limitada investigación, la misma que es realizada sin las herramientas correctas.

En Ecuador, Ponce (2009)<sup>39</sup> indica que el Estado, industrias, empresas, productores, inventores, compositores y artistas, se perjudican por el incremento de la piratería intelectual, siendo los únicos beneficiados los comerciantes que distribuyen la piratería a los ambulantes, quienes no declaran sus ganancias.

---

<sup>37</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “Delitos contra el derecho de autor, la propiedad industrial y delitos informáticos”. Para optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

<sup>38</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “La efectividad de la persecución penal en la Fiscalía Especial de Delitos Contra la Propiedad Intelectual del Ministerio Público”. Para optar el grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Carlos de Guatemala.

<sup>39</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “La piratería en contra de la propiedad intelectual constituye una conducta delictiva que debe ser tipificada y penalizada”. Para optar el título de Licenciada en Jurisprudencia de la Universidad de Loja Ecuador.

En España, Macías (2012)<sup>40</sup> considera que la publicidad engañosa es un fenómeno de transcendencia e impacto en agravio de consumidores y usuarios. En virtud de ello, los poderes públicos deben promover procedimientos eficaces para la garantía de su protección. El autor hace conocer que existe un accionar ilegal que favorece al comerciante en perjuicio de un tercero que tiene el derecho a la protección del Estado.

A partir de los estudios antes presentados se tiene que el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas se encuentra en el circuito del delito contra la propiedad intelectual que engloba el delito contra la propiedad industrial. Dado su incremento, migración y afectación de derechos, se constituye en problema público; Por consiguiente, urge la atención del Estado y al no existir investigaciones que comprendan el análisis de la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual con la Dirección de la Policía Fiscal, y ser un tema de relevancia pública, se llena un vacío de conocimiento académico. El aporte de la investigación es la semilla para posterior ampliación de investigaciones relacionadas con el tema materia de estudio.

### **1.3. Marco normativo de las Fiscalías Especializadas y la Dirección de la Policía Fiscal**

#### **Constitución Política del Perú**

El Estado promueve el derecho al trabajo en todas sus formas. Este derecho faculta a la persona a elegir la profesión, arte u oficio que considere conveniente a sus intereses, como también ser dueño de sus obras, productos o resultados

---

<sup>40</sup> Este apartado ha sido tomado de la tesis “Análisis criminológico y político criminal del delito de publicidad engañosa”. Para optar el grado de Doctora en la Universidad de Granada España.

que emanen de su esfuerzo debiendo sujetarse a Ley<sup>41</sup>. El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Es decir, combate las prácticas que generan competencia desleal y de aquellas que afecten a los compradores<sup>42</sup>. El Ministerio Público tiene como principal función velar por el cumplimiento de las disposiciones que afecten el interés general de la sociedad<sup>43</sup>. Por otro lado, la Policía Nacional del Perú tiene como finalidad fundamental garantizar el cumplimiento de las leyes, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia<sup>44</sup>. A la vez, participa en el desarrollo económico y social del país, y en la Defensa Civil de acuerdo a ley<sup>45</sup>.

### **Ley Orgánica del Ministerio Público**

El Ministerio Público<sup>46</sup> es el organismo autónomo del Estado, tiene como funciones la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como la persecución del delito. A la vez, velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia. Este organismo autónomo es el titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular.

---

<sup>41</sup> Artículo 2° inciso 15 de la Constitución Política del Perú.

<sup>42</sup> Artículo 65° de la Constitución Política del Perú.

<sup>43</sup> Artículo 159° de la Constitución Política del Perú.

<sup>44</sup> Artículo 166° de la Constitución Política del Perú.

<sup>45</sup> Artículo 171° de la Constitución Política del Perú.

<sup>46</sup> Decreto Legislativo N° 052-81.

## Ley de la Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú<sup>47</sup>, es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. En su estructura organizacional se encuentra la Dirección de la Policía Fiscal que tiene como misión: prevenir, investigar, denunciar y combatir los delitos aduaneros, contra el orden económico, la administración pública y patrimonio cultural, los derechos intelectuales y lavado de activos, que atentan contra el patrimonio del Estado, la empresa constituida y el público consumidor. La Policía Fiscal es un órgano de ejecución y especializada de carácter sistémico, técnico, normativo y ejecutivo.

## Código Procesal Penal

El fiscal desde su inicio conduce la investigación del delito. Con tal propósito la Policía Nacional en el ámbito de su actividad funcional está obligada a cumplir los mandatos escritos y motivados del Ministerio Público. La función de investigación policial estará inmersa a la conducción del fiscal quien decide la estrategia de investigación. Los policías que realizan funciones de investigación están obligados a apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la investigación preparatoria. El fiscal puede, bajo su dirección, requerir la intervención de la policía o realizar por sí mismo diligencias preliminares de investigación para determinar si debe formalizar la investigación preparatoria<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Decreto Legislativo N° 1148-2012.

<sup>48</sup> Decreto Legislativo N° 957-2004

## CAPÍTULO 2

### Comercio ilegal de prendas de vestir: Análisis del problema

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el problema del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas que se incrementa en Lima Metropolitana y específicamente en Gamarra - La Victoria. Para ello, se iniciará detallando el contexto normativo funcional de las citadas organizaciones públicas. Luego, se detallará la conceptualización de la propiedad industrial y el derecho de marca. A continuación, se analizará la ilegalidad de este comercio. Finalmente, se especificará sus causas y consecuencias.

#### 2.1. Las organizaciones públicas analizadas: Fiscalías Especializadas y Policía Fiscal

La Constitución Política del Perú<sup>49</sup> es la norma jurídica máxima del ordenamiento jurídico nacional. En su artículo 159° precisa la competencia del Ministerio Público. Por su parte, el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Penal de 2004 indica que el Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Es un organismo autónomo del Estado, defiende la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, representa a la sociedad en juicio para los efectos de defender la familia, a los menores e incapaces y el interés social y la reparación civil. Velará por la prevención del delito, por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia<sup>50</sup>. Es presidido por el Fiscal de la

---

<sup>49</sup> Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993.

<sup>50</sup> Decreto Legislativo N° 052-81, artículo 1.

Nación<sup>51</sup>, quien previa aprobación de la Junta de Fiscales Supremos podrá designar fiscales para que intervengan, según su categoría, en la investigación y juzgamiento de todos aquellos hechos delictivos vinculados entre sí o que se presentan características similares y que requieren de una intervención especializada del Ministerio Público. En este contexto, sobre la base de la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 059-2007-MP-FN de febrero de 2007, se creó las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual.

El Fiscal<sup>52</sup> conduce desde un inicio la investigación del delito. Funcionalmente la Policía Nacional está obligada a cumplir con los mandatos escritos y motivados del Ministerio Público. El modelo procesal penal precisa que el organismo público que investiga es el Ministerio Público y la Policía Nacional apoya la estrategia de investigación, la misma que es dispuesta por la autoridad Fiscal. Por consiguiente, el Fiscal es director de la investigación, y controla la legalidad de las actuaciones policiales. Al respecto, Valladares (2009) señala que es importante la actuación del Ministerio Público para ejercitar la acción penal; sin embargo, su accionar persecutor se ve limitada por la carencia de recursos, lo que ocasiona su limitada eficacia en la persecución penal contra el delitos de propiedad industrial. Por su parte, Paulett y otros (2001) destacan la importancia de la coordinación que la Policía Fiscal debe tener con las Fiscalías Especializadas, Aduanas, Superintendencia de Administración Tributaria y Registros Públicos, para que puedan proveer información que permita optimizar los procedimientos operativos policiales.

Los Fiscales Especializados al ser entrevistados coinciden en afirmar que conforme al ordenamiento legal, conducen jurídicamente la investigación del

---

<sup>51</sup> Decreto Legislativo N° 052-81, artículo 80 – B.

<sup>52</sup> Código Procesal Penal, Artículo 60°

delito acopiando los elementos probatorios que les permitan formalizar la denuncia penal y la posterior acusación fiscal. Precisan a la vez, que por Resolución Fiscal disponen que personal de la Policía Fiscal realice las diligencias que sustenten la ejecución de un operativo y las investigaciones que el caso amerite.

La Policía Nacional del Perú es una organización del Estado, en cumplimiento a su finalidad fundamental tiende a garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas<sup>53</sup>. En su estructura orgánica, se encuentra la Dirección de la Policía Fiscal cuya misión es prevenir, investigar, denunciar y combatir las infracciones y los delitos aduaneros, contra el orden económico, contra la administración pública y patrimonio cultural, contra los derechos intelectuales y lavado de activos.

El entrevistado, identificado con el seudónimo de “Arthur”, indica que en la Dirección de la Policía Fiscal, se visualiza la importancia de mejorar sus servicios policiales, por lo cual se requiere de procesos de innovación donde se definan estrategias que permitan optimizar su eficiencia y eficacia funcional. Esta innovación se hace necesaria dado que se presentan problemas de comportamiento organizacional en el desempeño de sus roles, carencia de comunicación oportuna y conflictos interinstitucionales. Sostiene a la vez, que se presentan problemas necesarios de solucionar a fin de no perder la dinámica operativa que permita garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada organización pública.

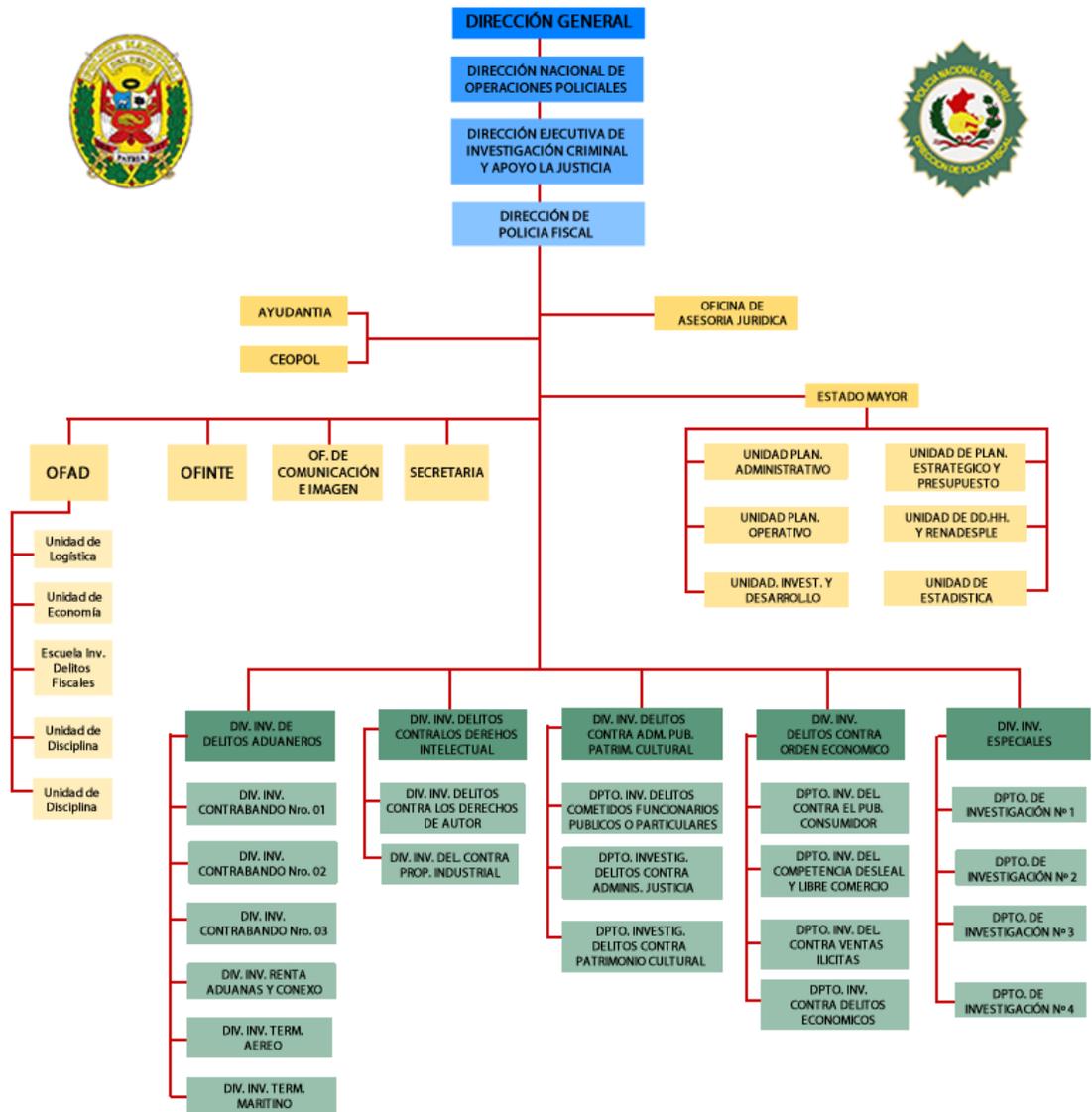
---

<sup>53</sup> Decreto Legislativo N° 1148 – Ley de la Policía Nacional del Perú.

En el siguiente gráfico se presenta el organigrama de la Dirección de la Policía Fiscal.

Gráfico N° 1

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE LA POLICÍA FISCAL



Fuente: Estado Mayor DIRPOLFIS

En el organigrama se aprecia que la Dirección de la Policía Fiscal en el ámbito operativo se encuentra sectorizado en cinco divisiones de investigación. Con relación a la actividad funcional frente al comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas, se encuentra a cargo de las siguientes unidades policiales:

- División de Investigación de Delitos Contra los Derechos Intelectuales, encargada de: prevenir, investigar, denunciar y combatir los delitos que atentan contra los derechos de autor y conexos y contra la propiedad industrial en las modalidades de fabricación o uso no autorizado de patentes, reproducción de diseño o modelo industrial y reproducción, imitación o uso indebido de marca industrial<sup>54</sup>.
- División de Investigaciones Especiales, encargada de realizar un estudio y análisis de la situación real de los delitos fiscales para mejorar el planeamiento y ejecución de operativos policiales tendentes a contrarrestar, disminuir y erradicar los delitos fiscales<sup>55</sup>.

La actividad funcional de la Policía Fiscal se grafica en la siguiente cita:

[...] La política de acción que asume la Dirección de la Policía Fiscal, es la lucha frontal contra el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas, actividad que es tipificada como delito. Para ello, en su estructura orgánica, cuenta con la División de Investigación de Delitos Contra la Propiedad Intelectual y la División de Investigaciones Especiales. [...] (Seudónimo Arthur, Oficial Superior PNP).

Por Resolución Fiscal, ambas divisiones policiales realizan investigaciones por denuncias que le son remitidas por las Fiscalías Especializadas. Están facultadas

---

<sup>54</sup> Manuel de organización y funciones de la Dirección de la Policía Fiscal.

<sup>55</sup> Manuel de organización y funciones de la Dirección de la Policía Fiscal.

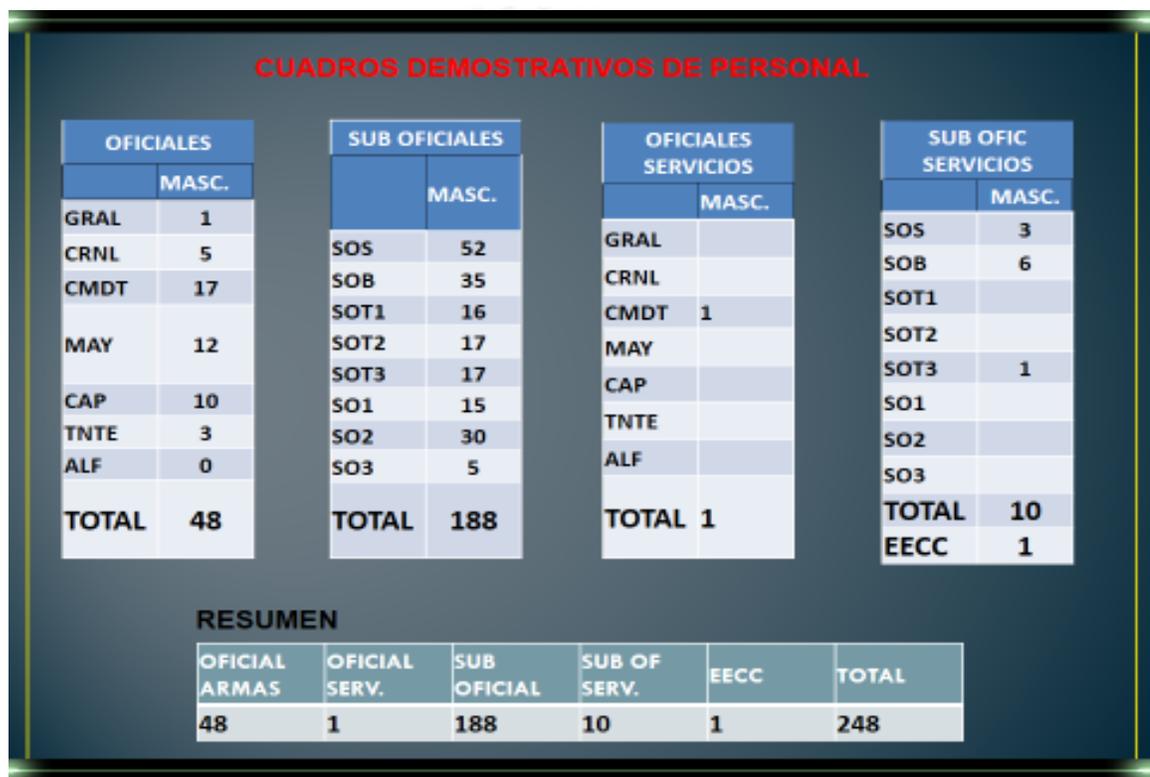
para realizar labor de inteligencia para luego presentarle al Fiscal un informe policial donde constan los indicios y evidencias acopiadas y se le solicita la ejecución de un operativo. De aprobarse, el operativo es realizado con participación de personal policial uniformado de la Región Policial Lima y/o de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales, quienes garantizan el orden público y la seguridad del personal interviniente.

De la investigación, en el contexto de la capacitación del personal policial, se ha obtenido la siguiente información que fuera proporcionada por la Oficina de Educación de la Dirección de la Policía Fiscal: en el año 2014, se dictaron dos cursos. El primero, fue el curso de especialización en investigación de delitos fiscales, contando con la participación de 38 efectivos policiales. El segundo, fue el curso de capacitación para la investigación policial de delitos aduaneros en el contexto del Código Procesal Penal 2004, contando con la participación de 50 efectivos policiales. En el año 2015, también se dictó dos cursos: 1°. Curso de capacitación para la investigación policial de delitos aduaneros en el marco del Nuevo Código Procesal Penal, contando con la participación de 48 efectivos policiales. 2°. Curso de capacitación en delitos contra el patrimonio cultural, contando con la participación de 30 efectivos policiales. Por consiguiente, se aprecia que el nivel de capacitación del efectivo policial que labora en la Policía Fiscal, es insuficiente respecto al delito específico de propiedad industrial. El marco de capacitación especializada del personal policial queda corroborado con la siguiente cita:

[...] la labor indagatoria del efectivo de la Policía Fiscal carece de suficiencia probatoria lo que imposibilita se pueda resolver y disponer la ejecución de un operativo. Se aprecia desinterés y poca capacitación del funcionario policial [...] (Seudónimo Omega, Fiscal).

La Dirección de la Policía Fiscal durante los últimos años viene sufriendo la disminución de asignación de efectivos policiales, situación que limita el cumplimiento de sus actividades funcionales.

Gráfico N° 2



Fuente: Estado Mayor DIRPOLFIS PNP.

El gráfico hace evidente la limitación del recurso de personal que labora funcionalmente en la Policía Fiscal. Este detalle se corrobora mediante la cita siguiente:

[...] la Policía Fiscal no cuenta con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El potencial humano y recursos logísticos han decrecido en los últimos años. Sin embargo, el personal policial suple las deficiencias con habilidad y conocimientos. [...] (Seudónimo “Gato”, Oficial Superior PNP).

El gráfico N° 02 y la cita antes detallada permite colegir que se presentan carencias de recursos humanos y logísticos que limitan la actividad funcional de los efectivos policiales que laboran en la Dirección de la Policía Fiscal, por ende, inciden en el desarrollo de los mecanismos de coordinación entre los actores públicos (fiscales y policías).

## 2.2. Propiedad industrial y el derecho de marca

En la actualidad el término de propiedad intelectual se emplea para referirse en forma general a los bienes inmateriales sujetos a protección por el derecho de propiedad industrial y el derecho de autor. El derecho de propiedad industrial (fabricación y comercialización indebida de prendas de vestir con marcas registradas), se relaciona con las patentes (derecho concedido por el Estado por nueva solución técnica a un problema) y otras actividades industriales<sup>56</sup>. La segunda, se relaciona con obras artísticas y audiovisuales.

La prenda de vestir necesariamente lleva una marca registrada que la identifica ante el público. El uso de la marca permite al fabricante distinguir su prenda de vestir con otra que se inserta en el mercado. La marca representa la vida y el valor de la empresa siendo susceptible de reproducción de manera ilegal por

---

<sup>56</sup> Díaz, Juan. Régimen de la propiedad intelectual en el Perú. Derecho y cambio social. Lima, 2009.

accionar de terceros, luego colocada en una prenda de vestir e introducida a la actividad comercial.

El reconocimiento de los consumidores, en el prestigio de determinado productos o servicios genera el valor de la marca<sup>57</sup>. La empresa formalizada invierte dinero en investigación, confección, producción, diseño, publicidad, transporte, atención al consumidor y otros rubros que, una vez cuantificados, repercuten en el precio total del producto. En consecuencia, tiene un contenido patrimonial de primera importancia.

La Ley de Propiedad Industrial<sup>58</sup> conceptualiza a la marca como todo signo que permita diferenciar en el mercado los productos y servicios de una persona, de aquellos productos o servicios que presta otra persona. A la vez, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual, en la Resolución N° 1326-2005/TPI.INDECOPI, la conceptualiza como el medio que utilizan los empresarios para asignar a sus productos y servicios un determinado distintivo que le permita se pueda diferenciar en el mercado sus productos o servicios de otros productos o servicio de la misma clase.

Oré (2006)<sup>59</sup> señala que al proteger la marca registrada se garantiza valores constitucionales. Por consiguiente, se exige la protección oportuna del Estado debido a la peligrosidad y nocividad social que representa. A la vez, Fernández – Novoa y García Vidal (2002)<sup>60</sup> sostienen la protección del derecho de marca se

---

<sup>57</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “El Delito de Violación del Derecho de Marca”. Lima, 2007.

<sup>58</sup> Decreto Legislativo N° 823 - Ley de propiedad industrial.

<sup>59</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “El Delito de Violación del Derecho de Marca”. Lima, 2007.

<sup>60</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Derecho de marcas: Legislación, jurisprudencia comunitaria”. Madrid, 2002.

interpreta desde dos posiciones: una de índole individual, dada la libertad de empresa. La otra, de índole social donde enfatiza el interés de los consumidores.

A partir de la observación no participante en la galería “San Miguel”, sito en Prolongación Huánuco N° 1789 y Sebastián Barranca N° 1513 - La Victoria, se tiene que en la citada galería funcionan establecimientos donde se confeccionan y venden prendas de vestir con marcas registradas. Se observó, que en los stands ubicados en los dos sótanos y en los tres primeros pisos exhiben y venden prendas de vestir con marcas registradas. Los comerciantes ofrecen al público prendas de vestir de marcas conocidas y registradas, las cuales muestran en exhibición en el stand. Los locales donde se confeccionan las prendas de vestir se ubican en los pisos superiores. Esta galería, en el año 2014 fue intervenida en una oportunidad, y en el año 2015, se le intervino en dos oportunidades. A pesar de ello, continúan confeccionado y comercializando prendas de vestir con marcas registradas.

Lo indicado líneas arriba se grafica con el contenido de las siguientes citas:

[...] la Policía Fiscal en coordinación con las Fiscalías Especializadas realizan operativos en la zona de Gamarra, procediendo a la incautación de prendas de vestir con marcas registradas las cuales son llenadas en costales, los mismos que son precintados e internados en el depósito del Ministerio Público para su posterior apertura y conteo. Lo curioso del caso es que pasada unas horas de la intervención los comerciantes se han provisto de mercadería y continúan con su comercio ilegal como si nada hubiese pasado [...] (Seudónimo Monchi, Suboficial PNP).

[...] a quienes se le interviene generalmente son a los trabajadores. En algunos casos al darse cuenta del operativo estos abandonan el stand y no se les puede identificar. Por otro lado, solicitada la

información a la Municipalidad no entrega la identificación del propietario o comerciante que alquiló el local donde se encontró la mercadería. Para ello, aducen que la información es de carácter reservado por ser de índole tributario [...] (Seudónimo Arthur, Oficial Superior PNP).

También a partir de la observación no participante, se aprecia que la informalidad y el caos imperan en Gamarra - La Victoria. Se observó que los comerciantes informales han invadido y se han posesionado en los jirones Huánuco, Humboldt y Unanue. En dichos lugares, los comerciantes ofrecen al público diversas prendas de vestir con marcas registradas a precios menores que la prenda original. Se apreció que esta actividad es realizada en plena vía pública e impide el libre tránsito peatonal y vehicular en la zona.

### **2.3. La ilegalidad del comercio de prendas de vestir con marcas registradas**

La legalidad es un valor democrático que le permite a todo ciudadano ejercitar los derechos contemplados en la Constitución Política y el fiel cumplimiento de sus obligaciones, orientando su actuar social con respeto a los derechos de sus semejantes. En contraposición, la ilegalidad es un acto contrario a ley que representa un peligro o daño para la sociedad, comprende un acto que perjudica el bien jurídico de un tercero agraviado. Pese a la normativa jurídica, algunos ciudadanos incurrir en la comisión de acciones ilegales; por su acción u omisión no respetan las normas. Esta situación motiva que el Estado dado su monopolio coercitivo tenga que sancionarlos para evitar que la ilegalidad continúe latente. Respecto al tema de la informalidad e ilegalidad se tiene la siguiente cita:

[...] en Gamarra desde hace cinco años comercializó al por mayor y menor prendas de vestir. Comercializó marcas registradas como

ADIDAS, NIKE, LACOSTE, PUMA. Por cierto, las prendas que vendo no son originales. Esta actividad ilícita no es justificable pero es una fuente de ingreso económico para muchas familias [...] (Seudónimo “Chela”, comerciante).

Teóricamente Portes y Haller (2004)<sup>61</sup>, sostienen que la economía informal comprende actividades económicas que hacen caso omiso al ordenamiento jurídico. En idéntica posición, Hernández y De la Roca (2006) analizan la informalidad con la ilegalidad, en el contexto del trabajo no formal, el derecho de propiedad industrial y la evasión fiscal. De igual forma, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003) sostiene que las actividades informales son ilegales dado el engaño a los funcionarios del sistema tributario con relación a lo que sucede en su actividad económica diaria. Por otro lado, conforme se detalló en el Estado de la Cuestión, Morán (2003) señala que la informalidad en Gamarra - La Victoria, tiene como expresión la migración del interior del país, hacia la capital. Por consiguiente, se acentúa la confección de prendas de vestir y el comercio ilegal de prendas con marcas registradas. Asimismo, Macías (2012) indica que la publicidad engañosa es uno de los problemas sociales de mayor transcendencia en agravio de consumidores y usuarios del producto, el cual no presenta estándares técnicos. Varios autores como Medellín (2004) y Sanborn y Morón (2007) han propuesto que los procesos de políticas son distintos en países con precariedad e informalidad. Las citas antes detalladas permiten sostener que la informalidad del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas que se presenta e incrementa significativamente en Lima Metropolitana y específicamente en Gamarra, guarda estrecha relación con la ilegalidad, al comprender actividades contrarias al orden normativo legal en el ámbito administrativo, laboral, tributario y penal.

---

<sup>61</sup> La economía informal. Series políticas sociales 100, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

## 2.4. Causas y consecuencias del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas

El incremento del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas se realiza diariamente en centros comerciales y negocios informales de Lima Metropolitana, con notoriedad en Gamarra. Es un fenómeno con múltiples causas que se engloban en el contexto político, social, económico, laboral, cultural, ético. Debido a la informalidad este comercio ilegal no solo se presenta en zonas populares. Actualmente, ha migrado a zonas residenciales como Miraflores, Surco, Chacarilla, San Borja. Así, lo grafican las siguientes citas:

[...] el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas no distingue estratos sociales y las causas de su incremento no son determinantes, pero si influyentes [...] (Seudónimo “Alfa”, Fiscal).

[...] este tipo de comercio se ha proliferado en centros comerciales generados a partir del comercio informal, se puede citar: el distrito de La Victoria, en el jirón Gamarra donde se encuentran una serie de centros comerciales (Guizado, el Rey, Venero, otros), así como por sus alrededores. Igualmente, en el conocido centro comercial “polvos azules”. En el Cercado de Lima, se tiene en la avenida Grau el centro comercial “Fronteras Unidas” y “Señor de Luren”. Asimismo, en la avenida Aviación en el centro comercial “Polvos rosados” [...] (Seudónimo “Arthur”, Oficial Superior PNP).

En la investigación, el entrevistado identificado con el seudónimo “Arthur”, sostiene que la principal causa del comercio ilegal de prendas de vestir es el lucro. Personas naturales al observar que una marca registrada tiene aceptación por el consumidor, realizan el copiado de la prenda, sin tener en consideración los costos y los gastos en los que han incurrido los creadores de la marca para ponerlas en buena posición comercial. Otra causa, es que el público consumidor no está acostumbrado a pagar el precio que corresponde al producto original; en

este sentido, en muchos casos es engañado por el comerciante inescrupuloso. Respecto a las consecuencias, el citado entrevistado considera que se trata de la afectación a los titulares del derecho, que se ven afectados en la reputación de la marca en el mercado formal. Otra consecuencia, es la disminución de sus ventas por cuanto no puede competir con el precio inferior al de la prenda falsificada. Finalmente, también resulta afectado el Estado, por cuanto el comerciante de la prenda falsificada, no tributa; por lo tanto, el Estado deja de percibir ingresos.

El entrevistado identificado con el seudónimo “Willy” sostiene que la principal causa del comercio ilegal de prendas de vestir se origina porque muchas personas inescrupulosas han encontrado una forma fácil de obtener ganancias ilícitas, muchas veces, relacionada con la comisión de otros delitos, como es el caso de lavado de activos. Asimismo, se presenta porque campea la informalidad, ya que para ser formal se requiere una serie de requisitos que por su propio trámite burocrático colinda con la corrupción. También, porque existe una gran demanda de prendas de vestir que genera expectativas de venta. En lo relacionado a las consecuencias, el entrevistado considera que se afecta los derechos del titular de la marca, afectando su reputación. A la vez, le genera perjuicios económicos dado que disminuyen las ventas. También, el afectado es el Estado porque deja de percibir los tributos.

El comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas, genera múltiples perjuicios entre los cuales se puede distinguir: reducción o pérdida de puestos de trabajo que acontece en las empresas fabricantes y negocios constituidos legalmente; seguridad social inexistente y mínimas condiciones laborales para los trabajadores de los comercios ilegales; perjuicio económico de la empresa con derecho sobre la marca, dado que ha invertido dinero en investigación, confección, diseño, producción, transporte, publicidad, atención al cliente, pago

de tributos, pago de sueldo y beneficios que les corresponde a los trabajadores, entre otros rubros, los mismos que repercuten en el precio final del producto, pero que ve minimizado sus ingresos económicos por la mínima compra de su producto; disminución de los ingresos fiscales en perjuicio del Estado; vínculos de personas dedicadas a la falsificación de prendas, con organizaciones criminales. Los perjuicios antes detallados guardan relación con lo sostenido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), quien considera que ante una economía informal, los trabajadores no se encuentran protegidos por los beneficios de seguridad social, existe carencia del sistema de cobertura de pensiones cuando el trabajador se jubila, como también se le oculta a las autoridades tributarias la totalidad o la parcialidad de las actividades generadoras de ingresos económicos y, también se incumple aquellas normas relacionadas con la contratación de trabajadores.

El gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales, los cuales posteriormente distribuye a favor de la ciudadanía en general, mediante programas de asistencia social y diversa prestación de servicios públicos. La disminución de ingresos fiscales no permite que el Estado cumpla a cabalidad sus políticas públicas. También causan efectos negativos en el crecimiento y desarrollo económico del país. Este comercio ilegal es un problema social que puede comprometer derechos individuales como también colectivos. Lo expuesto queda graficado en las siguientes citas:

[...] la mayoría de los que confeccionan prendas de vestir con marcas registradas, es decir, mis proveedores, evaden tributos, ya que ellos se registran ante la SUNAT en el RUS y solo pagan S/20.00 soles, a pesar que sus ventas semanales superan ampliamente los S/5,000.00. Por esta razón, cuando les compro prendas de vestir, los confeccionistas nunca dan comprobantes ni facturas [...] (Seudónimo "Chela", comerciante).

[...] algunos comerciantes no se inscriben en la SUNAT, por tanto, no tienen RUC. Otros se inscriben y tienen RUC pero no expiden boletas o no facturan. En caso expidan boletas o facturas, no declaran todo lo que venden y en muchos casos utilizan doble comprobante de pago. También, se disminuyen los montos de la ventas, se vende como S/.100.00 y se expide boleta o factura como S/50.00. Por tanto, siempre busca evadir el pago de impuestos [...](Seudónimo “Pepito”, contador).

Dye (2002) refiere que los Estados regulan conflictos en la sociedad, distribuyen servicios públicos a la ciudadanía, para lo cual obtienen recursos de la sociedad, normalmente bajo la captación de impuestos. Por ello, ante la carencia de recaudación de impuestos, no se pueden efectivizar políticas públicas, dado que para su implementación de requiere de presupuesto; en consecuencia, no se podrá distribuir beneficios a favor de los ciudadanos. En idéntica posición, Portes y Haller (2004) enfatizan, que en una economía informal la actividad económica oculta se hace con la intención de eludir el control fiscal o el control administrativo. Malpartida (2003) sostiene que dada la ilegalidad comercial que afecta la economía del país, es prioritario, que el Estado asuma acciones correctivas sobre la base de una política pública. Lo expuesto en la teoría se grafica en la siguiente cita:

[...] para evitar la evasión fiscal es necesario que la entrega de comprobantes obligatoriamente se haga en forma electrónica y se encuentre entrelazada con la SUNAT, de esta forma el ente recaudador sabría cuanto vende el comerciante y cuánto debe tributar [...](Seudónimo “Pepito”, Contador).

Quineche (2011)<sup>62</sup> señala que ante un incremento de ingresos económicos, el consumo de bienes ilegítimos aumenta. En el caso peruano, el consumo de bienes ilegítimos es creciente dada la preferencia de los consumidores para

---

<sup>62</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Análisis económico de la piratería musical. El efecto de las políticas públicas en el Perú”.

adquirir prendas a precios módicos, así como por la actividad lucrativa del comerciante. Lo expuesto se grafica en la siguiente cita:

[...] en mi opinión el combate a la piratería es un asunto de supervivencia para la familia, tanto económica como laboral. Pero también, es una cuestión de ética y moral, ya que todos tenemos que pensar en el tipo de valores y de nación que queremos dejarles a nuestros hijos. Un país pirata inmerso en la cultura de la ilegalidad, o una nación auténtica, original, dinámica y creativa, con valores firmes y una economía sólida que pueda apuntar a la prosperidad para las nuevas generaciones [...] (Seudónimo “Chela”, comerciante).

Al analizar lo antes presentado, se puede afirmar que el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas afecta directamente la economía del titular del derecho de una marca. En idéntica situación, afecta los derechos del consumidor del producto. Asimismo, afecta al Estado en lo que concierne a la recaudación tributaria, esto último en cierta forma le impide cumplir con sus metas de inversión y gastos públicos. En idéntica situación, a nivel social la informalidad comercial genera un caos urbanístico debido a la toma de espacios públicos. Ello conlleva a impedir el libre tránsito peatonal y vehicular, situación que afecta los derechos de los ciudadanos. A la vez, a nivel político con el enfoque de poder, el comercio ilegal de prendas de vestir afecta la imagen de las organizaciones del Estado, al considerarse que no existe una respuesta oportuna que permita el debido control estatal ante la presencia del problema materia de la presente investigación.

## CAPÍTULO 3

### Las relaciones de coordinación interinstitucional y redes de políticas

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las relaciones de coordinación entre las Fiscalías Especializadas y la Policía Fiscal. Asimismo, responder a los objetivos específicos que guiaron la investigación, determinado los mecanismos de coordinación, los problemas y las causas existentes en los mecanismos de coordinación interinstitucional. Para ello, inicialmente detallaré el enfoque de las redes sociales de políticas. A continuación, se explicará las formas de coordinación social por redes. Luego, se detallará los mecanismos de coordinación interinstitucional. Finalmente, se precisará la situación problemática y falencia de la coordinación interinstitucional para combatir el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas.

#### 3.1. Redes sociales de políticas

La idea de red sugiere la forma de como los funcionarios ubicados en diferentes organizaciones públicas, se interrelacionan entre sí, discuten problemas públicos y materializan posibles alternativas de solución; por consiguiente, necesitan interactuar en red. La conceptualización de redes en el análisis de procesos de política pública, empezó a mediados de los años 1970 e inicios de los años 1980. Las investigaciones acerca de las redes sociales surgen en los años 1990 y actualmente se encuentran vinculadas investigaciones practicadas por otras ciencias<sup>63</sup>. Las redes permiten reconocer que las políticas públicas son producto

---

<sup>63</sup>Este apartado ha sido tomado de la obra “La teoría de las redes y sus aplicaciones en ciencia política: Una herramienta heurística”. Revista de ciencia política. Volumen XXII N° 1.

de la interacción social entre actores públicos y privados. Cuando los actores interactúan crean reglas de comportamiento y dividen sus recursos para diseñar su estrategia de acción. Para analizar la red urge la necesidad de identificar a los actores (para el caso de esta tesis fiscales especializados y policías), así como precisar sus posiciones e intereses, para el tema de investigación, la lucha contra el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas.

La teoría de redes permite diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. Es conocido que las políticas públicas emanan del Estado, pero es también conocido que son el resultado de las interacciones del hombre en su quehacer diario en las organizaciones públicas. Lazega (2007)<sup>64</sup> define a la red social como un sistema de relaciones: colaboración, apoyo, control, influencia, entre un número limitado de actores que comparten cultura y valores morales. Es decir, vinculan a las personas y constituyen una determinada área social. Por su parte, Gribaudo (1998)<sup>65</sup> define la red como aquel espacio social en cuyo interior coexisten varios ámbitos de actividad, las que se analizan por las características formales de los lazos que existen entre sus integrantes. Se puede analizar una red por sí sola, es decir, como objeto o basándose en la relación que existe entre sus componentes: amistad, trabajo, parentesco. Para Rhodes (1981)<sup>66</sup> las tres características resaltantes que se observan en las redes de políticas son: Las redes existen debido a las interdependencias entre actores. Constan de diversos actores cada uno con sus propios intereses y metas. A la vez, son relaciones con cierto nivel de duración entre los actores. Según Scharpf (1978)<sup>67</sup> la red consta de muchos actores y la define como el conjunto de vínculos directos e indirectos

---

<sup>64</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “La teoría de las redes y sus aplicaciones en ciencia política: Una herramienta heurística”.

<sup>65</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Espaces, temporalités, stratifications”. París: EHESS,

<sup>66</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Control and power in central and local relations”, Gower, Farnborough.

<sup>67</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives”. in K.I. Hanf y F.W

definidos por relaciones mutuas de interdependencia. Por consiguiente, las redes tienden a desarrollarse y existen por la propia interdependencia que existe entre los actores, esto les permite alcanzar sus objetivos previamente diseñados.

### 3.2. Formas de coordinación social por redes

La coordinación prevé un trabajo en equipo entre diversos actores. Su finalidad es alcanzar un propósito común y beneficioso para ambas partes. La función principal de la coordinación es planificar, organizar y ordenar las tareas para ejecutarlas de manera voluntaria con participación conjunta. Sobre la base de los principios de coherencia u autonomía, Norbert Lechner (1997)<sup>68</sup> identificó tres formas de coordinación social: La coordinación política, la coordinación de mercado y la coordinación por redes. Las características de la primera es su descentralización, jerarquía y orientación pública; de la segunda es su carácter descentralizado, horizontal y no intencionado y; la tercera relaciona la comunicación vertical y horizontal, con dependencia recíproca articulando intereses en un tema común mediante una cooperación competitiva. Por consiguiente, dada las antes citadas formas de coordinación social, la que interesa para la presente investigación, es la tercera, es decir, la coordinación por redes. En ella se encuentra el concepto de coordinación interinstitucional, las prácticas colaborativas y el beneficio colectivo, en el estrato social que comprende el accionar de organizaciones públicas, en un tema común, que es, la lucha contra el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Por ello, se asume que en el trabajo en red, la colaboración entre los actores públicos no se reduce a una simple relación de trabajo, si no, a la adaptación e inserción en la red social, que hagan útil y sostenible una estrategia en

---

<sup>68</sup> Este apartado ha sido tomado de la Revista CEPAL – 1997.

prevención y erradicación del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas.

En la coordinación por redes se tiene las redes conformada por profesionales, esta coordinación es entendida como producto de las relaciones personales y organizativas de técnicos y especialistas de cada organismo del sector público. La existencia de estas redes profesionales permite establecer círculos de confianza entre los funcionarios que ocupan distintos cargos de responsabilidad pública a fin de obtener resultados satisfactorios en el cumplimiento de la misión de la organización. Para Jordana (2002)<sup>69</sup> las redes conformada por profesionales no se encuentran desarrolladas en los países de América Latina, específicamente en el interior de la administración pública. Esta situación es producto de la falta de institucionalidad y a la gran movilidad de los funcionarios y técnicos, que no permite puedan establecer relaciones de confianza entre ellos.

En la investigación al ser entrevistado el policía identificado con seudónimo “Flaco” reconoce que es importante que el jefe policial, sea activo y diligente para llevar a cabo las coordinaciones con los fiscales. Señala que lleva laborando en la Policía Fiscal varios años y en el año 2014, observó sentido de responsabilidad y contracción al trabajo de sus oficiales superiores. Esta característica permitió la ejecución de operativos en centros comerciales donde se expendía en gran cantidad prendas de vestir con marcas registradas conocidos como: “Polvos azules”, “Polvos rosados”, “El hueco”, “Mesa redonda”, “San Miguel”, “La Quinta”<sup>70</sup>. El año 2015, reconoce que las coordinaciones han sido mínimas por falta de compromiso funcional de sus superiores. La cita de la entrevista grafica

---

<sup>69</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas públicas”.

<sup>70</sup> Este apartado se ha tomado de diversas notas informativas de la DIRINCRI y Policía Fiscal PNP.

que en el período de estudio la actuación de coordinación de los jefes policiales ha presentado falta de liderazgo. Esta actuación funcional de coordinación se contrapone a la conceptualización teórica relacionada con la implementación de redes de coordinación social, horizontal y profesional. Por consiguiente, al no desarrollarse la coordinación en red, impide la realización de programas operativos tendentes a alcanzar objetivos comunes.

Los fiscales especializados coinciden en precisar que la coordinación entre los actores policiales ha presentado limitaciones, al no existir un compromiso funcional articulado de actuación por parte de los jefes policiales de la Policía Fiscal. Lo acotado se grafica dado el contexto de las entrevistas de los actores, cuyas citas a continuación se detallan.

[...] existen problemas de coordinación dado que se programa un operativo en una fecha y hora determinada, pero al momento de la ejecución no hay la cantidad suficiente de fiscales o de policías uniformados [...](Seudónimo “Monchi”, Suboficial PNP).

[...] existe una estadística que refleja que no se ha controlado este comercio ilegal de prendas de vestir. Por las falencias en las coordinaciones muchos operativos no se han realizado [...](Seudónimo “Beta”, Fiscal).

Las citas detalladas determinan que entre los actores de las Fiscalías Especializadas y la Dirección de la Policía Fiscal, el desarrollo de las redes sociales de coordinación, no se han desarrollado óptimamente. La dinámica que existe en la articulación de ambos actores estatales está distante del nivel de coordinación por redes profesionales que precisa el marco teórico. Esto conlleva a la imposibilidad del logro de objetivos funcionales, para el presente caso, la respuesta oportuna del Estado en el combate contra la ilegalidad de comercio de prendas de vestir con marcas conocidas y registradas. Por consiguiente, el

enfoque de actuación por redes de los actores estatales (fiscales y policías) difiere a la teoría conceptual de Hjern y Porter (1981) quienes sostienen que muchas políticas se desarrollan a través de estructuras horizontales que permiten a los actores desarrollar programas y alcanzar objetivos.

### 3.3. Mecanismos de Coordinación interinstitucional

La coordinación es un proceso interactuante entre una diversidad de actores tanto públicos como privados. Mediante la coordinación se construye un sistema de reglas de actuación conjunta mediante un trabajo en equipo. La coherencia de interacción permite a los actores cumplir el objetivo diseñado o solucionar el problema que se presenta. Su propósito es impedir que se presente una duplicidad de esfuerzos y hacer eficiente el empleo de los recursos.

Según Katzanbach (2005)<sup>71</sup> el trabajo realizado en equipo constituye la integración de un reducido grupo de personas con capacidades que se complementan. Los integrantes de este pequeño grupo se encuentran comprometidos con un propósito, un objetivo, planeamiento común y responsabilidad compartida. Repetto (2005)<sup>72</sup> señala que al coordinar se genera sinergias entre las actuaciones y los recursos, con los diversos actores inmersos en un campo específico de la gestión pública. En dicho proceso se construye un mecanismo de reglas de juego tanto formal como informal, a través de los cuales los actores tienden a participar y colaborar, más allá de sus propios intereses e ideales. Stein (2006)<sup>73</sup> sostiene que en políticas públicas uno de los puntos claves es la coordinación y coherencia, siendo el resultado de acciones concertadas por los actores. Por su parte, Cadena (2007) afirma que para conseguir resultados

---

<sup>71</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Trabajo en equipo: ventajas y dificultades".

<sup>72</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América latina". Guatemala: INDES

<sup>73</sup> Este apartado ha sido tomado de la Obra "Las políticas de las políticas públicas".

se requiere encontrar la solución a los problemas que se presentan en la coordinación para así lograr un mayor complemento de las políticas y actuaciones públicas. A su vez, Chávez (2005) enfatiza que la ausencia de integración, coherencia y coordinación entre los actores, termina por generar resultados no deseados ni esperados. Asimismo, Mascareño y otros (2013)<sup>74</sup> indican que en políticas públicas la coordinación asume la complejidad de las relaciones entre los actores y los sistemas, la asimetría de intereses específicos entre ellos. Reconoce que los autores no pueden ser dirigidos de manera autoritaria y que el conflicto de intereses específicos puede ser tratado deliberativamente y no llevado a transacciones de poder. Igualmente, Arriagada (2007) señala que en la coordinación se debe definir reglas y procedimientos de monitoreo, reforzar las capacidades de los actores y de las organizaciones, contar con un sistema de evaluación, generar incentivos, fortalecer los sistemas presupuestales y mejorar la rendición de cuentas.

Los mecanismos formal e informal de coordinación constituyen una necesidad y un modelo práctico a ser utilizado por los actores públicos para enfrentar mediante políticas públicas, los problemas públicos que afectan a la sociedad en general. Estos mecanismos conllevan a que los actores intercambien información, asuman compromisos de acción colectiva de trabajo en conjunto debidamente articulado y de cooperación; en este caso, la lucha contra el comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Con frecuencia los mecanismos formales de coordinación se enmarcan en documentos oficiales de índole normativos: Constitución Política, leyes, reglamentos, directivas, protocolos, informes, órdenes de operaciones. También se pueden integrar, aunque no se encuentren definidos en documentos oficiales, los mecanismos informales de coordinación que comprenden acuerdos implícitos y explícitos

---

<sup>74</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "Políticas públicas Siglo XXI". CENDES. Venezuela

entre los actores públicos que consensuen comportamientos previsibles y estables. Este último mecanismo es simple y fácil de utilizar donde los actores al enfrentarse a un problema, interrelacionan comunicándose entre ellos y puede ser suficiente para solucionar esta situación.

El mecanismo de coordinación informal, dada la jerarquía funcional entre los actores de ambos organismos públicos (fiscalía y policía) se ha desarrollado independientemente. Sin embargo, en conjunto e interrelacionado entre los actores de los organismos públicos, ha presentado limitaciones ante determinadas situaciones, como es el caso de las intervenciones en flagrancia. En los mecanismos informales de coordinación entre los actores públicos, se destaca la existencia de una estructura informal con relaciones que no se encuentra necesariamente previstas por la categoría, jerarquía, mando (Aramburú 2008).

Del contenido de las entrevistas realizadas al personal de Sub-Oficiales que laboran en la Dirección de la Policía Fiscal, se tiene que el mecanismo de coordinación con las Fiscalías Especializadas, se realiza sobre la base de la Resolución Fiscal donde dispone las diligencias que debe realizar el funcionario policial. Para el efecto de los operativos, se requiere la formulación del Informe Policial de Inteligencia donde consten las evidencias acopiadas que permitan inferir la veracidad del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. El citado documento es presentado por el efectivo policial encargado de la labor de inteligencia, sustentando su conclusión ante el Fiscal. Posteriormente a ello, el Fiscal emite la respectiva resolución con las disposiciones que estime pertinente. Luego, el efectivo policial formula la Orden de Operaciones para ser elevado a la superioridad, solicitando las fuerzas del personal policial uniformado de la Región Policial Lima o de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales. Para cada operativo participan directamente los

Fiscales Especializados y el personal de la Policía Fiscal, formulándose las respectivas Actas de Incautación. El proceso para viabilizar un operativo varía en el tiempo, debido a factores exógenos (calidad de la labor de inteligencia, apreciación del Fiscal de las evidencias que presenta la Policía, recargada agenda fiscal, disponibilidad de recursos, etc.), así como de factores exógenos que comprende el apoyo del personal policial uniformado perteneciente a la Unidad de Servicios Especiales de la Región Policial Lima y la Dirección de Operaciones Especiales, así como la gestión y obtención de apoyo logístico, ya sea cintas de embalaje, costales, plumones, vehículo de transporte, estibadores, entre otros.

Conforme el enfoque de tipologías Rogers y Whetten (1982)<sup>75</sup> consideraron tres tipo de coordinación: ajuste mutuo, alianza y corporativa. Con la primera, las organizaciones conservan su autonomía y la interacción se presenta de forma voluntaria, espontánea sobre las bases de reglas. Con relación al tipo de alianza, la coordinación se desarrolla por reglas negociadas. Respecto al tipo corporativo de coordinación, las organizaciones tienden a desarrollar una estructura de autoridad conjunta y se entrega parte de la autoridad. Para efectos de la presente investigación, se considera que las organizaciones públicas han mantenido su autonomía funcional y sus actividades se han basado en reglas debidamente definidas. Sin embargo, la interacción voluntaria entre los actores ha presentado limitaciones, por cuanto, se aprecia que ha existido determinado ausentismo de los jefes policiales al desarrollo de las coordinaciones. Por consiguiente, esta situación conlleva a la no oportuna respuesta estatal en la lucha contra el comercio de prendas de vestir con marcas registradas. Por consiguiente, el tipo de coordinación teórico por ajuste mutuo no se desarrolló eficientemente entre los actores públicos.

---

<sup>75</sup> Este apartado fue tomado de la obra "Interorganizational coordination: theory, research and implementation".

### 3.4. Situación problemática y falencias de coordinación interinstitucional

La situación problemática es un hecho que se viven o es observado por el sujeto en su diaria vida social y que al presentarse producen situaciones de malestar. Por lo tanto, se trata de discordancia entre lo vivido, observado y deseado. Por consiguiente, la vida social conlleva a una vinculación interpersonal con presencia de situaciones problemáticas (Aguilar, 1993).

Los fiscales especializados, coinciden en referir que el personal denota falta de interés en el cumplimiento de sus funciones, no cumplen con los plazos razonables en la investigación que se les ha decretado; falencia en la labor de inteligencia e investigación; no responden oportunamente a los requerimientos fiscales; realizan intervenciones de forma unilateral y sin haber comunicado previamente; falta de capacitación en el delito específico. A la vez, indican que se aprecia ausentismo de los jefes policiales. Sobre este contexto, lo expuesto se grafica en las siguientes citas:

[...] la labor indagatoria de la Policía Fiscal adolece de suficiencia probatoria lo que imposibilita se pueda resolver y disponer la ejecución de un operativo. Se aprecia desinterés y poca capacitación del funcionario policial [...] (Seudónimo "Omega", Fiscal).

[...] las coordinaciones en muchos casos se hacen solo con el personal de Suboficiales lo que de cierta forma afecta el compromiso funcional para el desarrollo de la investigación y de los operativos a realizar [...] (Seudónimo "Omega", Fiscal).

El personal policial entrevistado coincide en señalar que coordinación entre los actores presenta limitaciones ante una situación problemática. Al respecto, lo indicado se grafica con el contenido de las siguientes citas:

[...] los fiscales luego de presentado el Informe Policial de Inteligencia, pese al cúmulo de evidencias y la notoriedad del comercio ilegal de prendas de vestir, cuestionan el informe y se abstienen de participar [...] (Seudónimo “Carlinho”, Suboficial PNP).

[...] en casi la mayoría de los informes el fiscal cuestiona la labor de inteligencia. Aduce que no se ha considerado la numeración e identificado a los administradores de los locales a intervenir. [...] (Seudónimo “Flora”, Suboficial PNP).

[...] existen algunas discrepancias con los fiscales en cuanto al concepto de la intervención en flagrancia, con lo que deja desprotegido a los efectivos policiales al momento de intervenir, lo que puede generar denuncias contra el personal policial, con la subsecuente retracción de la actividad operativa [...] (Seudónimo “Arthur”, Oficial Superior).

[...] al comunicarse al fiscal de una intervención en flagrancia, muchas veces critica el trabajo policial y aún más trata de manchar la intervención, haciendo preguntas al intervenido como ¿A qué hora te intervinieron?, ¿La policía te solicitó dinero? [...] (Seudónimo “Monchi”, Suboficial).

Los entrevistados identificados con los seudónimos “Arthur” y “Willy” afirman que la causa principal de las falencias de coordinación es el protagonismo que asume el fiscal en la parte técnica de la ejecución de la acción represiva y de detención de las personas, así como en la etapa de la investigación. Teniendo en consideración que por ley los fiscales tienen la potestad de dirigir y conducir la investigación del delito, esto concierne al aspecto jurídico. En lo que respecta a la acción operativa corresponde a la policía, quien asume la seguridad del caso para evitar un costo social. Por otro lado, en la etapa de investigación los fiscales muchas veces no recurren a la Policía Fiscal como unidad especializada, sino

que la investigación la realizan en su sede, lo cual genera se pierda la eficacia de la investigación que venía practicando la policía.

Quiroz (2013)<sup>76</sup> sostiene que la corrupción es un fenómeno latente en la sociedad peruana, la misma que se desarrolla en las diversas actividades públicas como privadas. Comprende el apoderamiento y malversación de los recursos económicos públicos, por accionar de la burocracia estatal. La actuación de cohecho activo y pasivo engloba el dar y recibir coimas, dádivas, sobornos, ello origina que la opinión pública tenga una imagen negativa del funcionario público. Para el autor, los actos de corrupción han ocurrido en los gobiernos militares y civiles. En este contexto, la Fiscalía y la Policía Nacional son organizaciones percibidas con cierto índice de corrupción. Al respecto, no tengo elementos para asegurar o negar que se haya presentado en el período de investigación (2014 – 2015) procesos o hechos de corrupción en su acción contra la lucha del comercio de prendas ilegales de vestir. En todo caso, este es un tema que otro estudio futuro puede explorar.

En base a las entrevistas realizadas para esta tesis se concluye que un gran problema en la coordinación entre las Fiscalías Especializadas y la Dirección de la Policía Fiscal se presenta por la carencia de recursos económicos, logísticos, personal, infraestructura. Esta carencia, no les permiten consolidar el desarrollo de las actividades funcionales. En lo relacionado al recurso económico, ambos actores públicos no cuentan con un presupuesto que les permita adquirir las prendas de vestir en cantidad necesaria, a fin de someterlas a las pericias respectivas, antes de la ejecución del operativo. Con relación al recurso logístico ambos actores no cuentan con vehículos de transporte pesado para trasladar la mercadería incautada hacia los depósitos oficiales. En el área de personal las

---

<sup>76</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra “Historia de la corrupción en el Perú”: Instituto de Estudios Peruanos

Fiscalías Especializadas no tienen Fiscales Adjuntos en cantidad necesaria y suficiente para la ejecución de operativos, requiriendo el apoyo del Pool de Fiscales. Asimismo, la Policía Fiscal no cuenta con personal uniformado en cantidad suficiente estando al apoyo del personal policial perteneciente a la Región Policial Lima o la Dirección de Operaciones Especiales. En algunos casos, programada la ejecución de un operativo, al presentarse conflictos sociales que requieren la presencia policial, no se ha podido contar con el apoyo necesario del personal uniformado, motivado que el operativo se haya suspendido. En lo concerniente a infraestructura, la Policía Fiscal desarrolla sus actividades en locales de propiedad de terceras personas, quienes se encuentran incurso en procesos judiciales. Estos inmuebles no presentan las características para ser utilizados como locales policiales, no contando con ambientes adecuados para realizar actuaciones de investigación, menos aún, ambientes que permitan internar la mercadería incautada para su posterior traslado a los almacenes del Ministerio Público.

En el presente capítulo se evidencia que la coordinación entre las Fiscalías Especializadas y la Policía Fiscal presentan limitaciones antes una determinada situación problemática. El problema se ha personalizado en los actores (fiscales y policías), presentándose desconfianza, segmentación del accionar funcional, falta de comunicación oportuna, información sesgada, falta de compromiso funcional, protagonismo. Por consiguiente, no se han venido desarrollando en forma eficiente espacios de coordinación entre los actores.

## CONCLUSIONES

El trabajo de investigación se basó en el estudio del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Inicialmente este comercio se focalizó en la zona de Gamarra, actualmente ha migrado a zonas residenciales y se incrementa en forma alarmante en Lima Metropolitana. La investigación comprendió el análisis de la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual<sup>77</sup> con la Dirección de la Policía Fiscal. Los citados organismos públicos están conformados por actores profesionales encargados de luchar contra el citado problema público. La finalidad de la investigación se orientó a determinar cuál fue la dinámica del desarrollo de los mecanismos de coordinación entre los actores públicos, desde un enfoque operativo funcional, en el periodo 2014 – 2015. Culminada la investigación, se respondió las preguntas diseñadas en los objetivos específicos, llegando a establecer las siguientes conclusiones:

En el Distrito Judicial de Lima funcionan tres Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual. En el ámbito funcional operativo y de investigación, interactúan con la Dirección de la Policía Fiscal, la misma que está representada por la División de Investigación de Delitos Contra la Propiedad Intelectual y la División de Investigaciones Especiales. Dado el marco normativo procesal, la Policía Fiscal que cumple labores de investigación está obligada a cumplir los mandatos del Fiscal Especializado; por consiguiente, quien investiga es el fiscal y, la policía apoya la estrategia de investigación dispuesta por el Fiscal. Esta situación ha creado un clima de disconformidad entre los efectivos policiales que desempeñan labores profesionales en la Dirección de la Policía

---

<sup>77</sup> Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 059-2007-MP-FN.

Fiscal quienes consideran que los fiscales solo tiene el control jurídico de la investigación.

En la investigación se ha determinado la existencia de mecanismos formales e informales de coordinación entre los actores públicos. Los mecanismos formales comprenden una serie de documentos oficiales que establecen normas orientadas a asumir compromisos de trabajo interrelacionado orientados a la consecución de un objetivo común. Con relación al mecanismo de coordinación informal, este no se encuentra detallado en documentos oficiales; sin embargo, permite que los actores ante una determinada situación problemática puedan comunicarse y establecer formas de acción tendentes a superar la situación. Dada la jerarquía funcional entre los actores de ambos organismos públicos este mecanismo informal se ha desarrollado independientemente en cada organización, encontrándose limitado su desarrollo interinstitucional. En ambos casos, los mecanismos formales e informales, no se han desarrollado eficientemente, los mismos que han presentado limitaciones de coordinación ante determinadas situaciones funcionales, lo que ha conllevado a no tener una oportuna respuesta estatal en la prevención y erradicación del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Asimismo, teóricamente se tiene la existencia de una red social de coordinación horizontal, con actores profesionales. En la práctica de los actores públicos, la coordinación en red se encuentra limitada en su desarrollo, al no haberse complementado un trabajo de equipo con una tipología de ajuste mutuo.

De las citas a los entrevistados se aprecia que existen problemas de coordinación entre los actores, presentándose algunas discrepancias conceptuales por parte de los policías en cuanto a la función policial en la intervención en flagrancia delictiva. Consideran que los fiscales especializados no participan cuando se presentan estos casos, critican el trabajo policial y tratan de cuestionarlo. En

contraposición, el otro tipo de actor considera que existe desidia funcional y falta de comunicación oportuna en el operador policial. Por consiguiente, se aprecia que el problema se ha personalizado, existiendo desconfianza entre ambos actores públicos.

Del contexto de la entrevistas se ha establecido que las causas de los problemas en los mecanismos de coordinaciones se suscitan por el ausentismo, falta de compromiso y responsabilidad de los jefes policiales de las divisiones comprometidas, quienes delegan la coordinación. Por otra parte, los problemas se presentan cuando se programa un operativo en fecha y hora previamente acordada, pero al momento de la ejecución no hay la cantidad suficiente de fiscales ni de policías uniformados, motivando el retraso o la suspensión del operativo. Por consiguiente, en este estudio concluyo que entre las Fiscalías Especializadas y la Dirección de la Policía Fiscal las falencias de coordinación se presentan por limitaciones en los factores: personal (cantidad y calidad de especialización), económico, logístico e infraestructura. Repetto (2005)<sup>78</sup> indica que al coordinar se produce sinergias entre las actuaciones y los recursos, con los actores inmersos en un campo específico de la gestión pública. En dicho proceso, se construye un sistema de reglas por los cuales los actores, tienden a participar y colaborar, más allá de sus intereses particulares. A la vez, Chávez (2005) sostiene que la ausencia de integración, coherencia y coordinación entre los actores, termina por generar resultados no deseados ni esperados. Por su parte, Hjern y Porter (1981) afirman que la implantación de redes horizontales permite alcanzar propósitos. Refieren que a pesar que los actores actúan en forma no jerarquizada, ellos se encuentran motivados por un propósito común. En este contexto, se concluye que en la práctica funcional de los actores

---

<sup>78</sup> Este apartado ha sido tomado de la obra "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América latina". Guatemala: INDES

involucrados en la prevención y erradicación del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas, difiere de los conceptos teóricos de coordinación en redes sociales de políticas. A la vez, no se aprecia liderazgo en la coordinación entre los actores.

El desarrollo de la investigación ha permitido corroborar la hipótesis al determinarse que se presentan limitaciones de coordinación entre las organizaciones públicas que han conllevado a la no existencia de una estrategia que permita la respuesta oportuna del Estado en la prevención y erradicación del comercio ilegal de prendas de vestir con marcas registradas. Ello ocasiona que el comercio ilegal se incremente generando perjuicios económicos a la empresa formalizada. También conlleva a la evasión del pago de impuestos ocasionando un perjuicio al erario nacional que afecta al Estado en el cumplimiento de sus políticas públicas. Afectando a la vez, la buena fe del comprador.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis

1993 *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, Eugene

1998 *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Un manual para la práctica. México D.F: Centro de Investigación y Docencias Económicas.

Barozet, Emanuelle

2002 *La teoría de las redes y sus aplicaciones en ciencia política: Una herramienta heurística*. Revista de ciencia política. Volumen XXII.

Caldera, Alex

2005 *Problemas públicos, naturaleza y estructuración*. Universidad de Aguas Calientes.

Garzón, Juan

2010 *“Narcotraficantes, carteles, y otros demonios: violencia e ilegalidad en México y Colombia”*. Serie Policy Briefs N° 10.

Lahera, Eugenio

2002 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lindblom, Charles

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Loayza, Norman

2015 *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Publicado por la revista del Banco Central de Reserva del Perú.

Macías, María

2012 *Análisis criminológico y político criminal del delito de publicidad engañosa*. Tesis para optar el grado de doctora en la Universidad de Granada - España.

Ministerio Público

1981 Decreto Legislativo N° 052. Ley Orgánica del Ministerio Público. 19 de marzo.

Morán, Daniel

2003 *La informalidad en el proceso de desarrollo de las micros y pequeñas empresas textiles y de confecciones de Gamarra frente a la normatividad jurídica vigente*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Civil Comercial.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo

1981 *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estado y Sociedad (CEDES).

Ore, Eduardo

2006 *El delito de falsificación de marcas en el código penal peruano*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales en la Universidad Mayor de San Marcos.

Paulett, David y otros

2001 *Análisis y alternativas a fin mejorar los procedimientos operativos para la investigación de contrabando y receptación en sus diferentes modalidades*. Primer curso de capacitación en investigación de los delitos aduaneros dictado en la Dirección de la Policía Fiscal.

Portes, Alejandro y Haller, William

2004 *La economía informal*. Series políticas sociales 100, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Policía Nacional del Perú

- 2012 Decreto Legislativo N° 1148. Ley de la Policía Nacional del Perú. 10 de diciembre.
- Quineche, Ricardo
- 2011 *Análisis económico de la piratería musical*. El efecto de las políticas públicas en el Perú. Tesis para optar el grado de Magister en Economía en la PUCP.
- Quiroz, Alfonso
- 2013 *Historia de la corrupción en el Perú*: Instituto de Estudios Peruanos.
- Repetto, F
- (2005) *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales*. Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América latina. Guatemala: INDES.
- Stein, Ernesto
- 2006 *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. Washington D.C: BID
- Subirats, Joan
- 2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Valdivia, Pedro
- 2012 *Los delitos contra los derechos de autor en el Perú*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales de la Universidad Mayor de San Marcos.

## ANEXO

### Operativos en la Galería San Miguel - La Victoria



Operativo realizado el 21 de abril de 2015, (un año después del anterior) y nuevamente se incautó prendas de vestir con marcas registradas

