

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN GESTIÓN  
PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TÍTULO**

**“IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS EN LA PREVENCIÓN,  
INVESTIGACIÓN Y REPRESIÓN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ,  
DURANTE 2012-2015”**

**AUTOR**

**LUIS ALBERTO VERA LLERENA**

**ASESOR**

**MAG. SOFIA ISABEL VIZCARRA CASTILLO**

**LIMA – PERÚ**

**2016**

## INDICE

Lista de Acrónimos.....	3
Agradecimiento.....	4
Introducción.....	5
1. Aproximación teórica a la problemática del contrabando en el Perú.....	9
1.1 El contrabando y sus repercusiones en el aparato estatal.....	9
1.2 Causas y consecuencias del contrabando.....	11
1.3 Modalidades del contrabando en el Perú y sus rutas de acceso.....	12
1.4 Política de represión del contrabando en el Perú y los problemas de implementación.....	15
1.5 Fundamentos de la coordinación e interacción interinstitucional.....	19
2. Metodología.....	21
3. Hallazgos de estudio	
3.1 Característica del contrabando en el Perú y sus limitaciones del control estatal a nivel fronterizo y local.....	24
4. Consecuencias del comercio ilícito y sus repercusiones en el erario nacional.....	30
5. Dificultades en la implementación de políticas para la prevención y represión del contrabando en el Perú. Fundamentos del sistema interinstitucional y sus limitaciones.....	34
6. Barreras en la coordinación interinstitucional. Dinámica de la Comisión Nacional contra los Delitos Aduaneros y sus efectos.....	37
Discusión.....	41
Conclusiones.....	47
Referencias.....	49
Anexo.....	52

## LISTA DE ACRÓNIMOS

**ADEX:** Asociación de Exportadores del Perú

**CIF** : Costo, Seguro y Flete

**CNLCCYP:** Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando y la Piratería

**CONFIEP:** Confederación de Importadores y Exportadores del Perú

**DIGEMID:** Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas

**DIRPOLFIS:** Dirección de la Policía Fiscal

**DIVIDA:** División de Delitos Aduaneros PNP

**IGV:** Impuesto General a las Ventas

**INDECOPI:** Instituto de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual

**ISC:** Impuesto Selectivo al Consumo

**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas

**MINDEF:** Ministerio de Defensa

**MININTER:** Ministerio del Interior

**MINJUS:** Ministerio de Justicia

**MP:** Ministerio Público

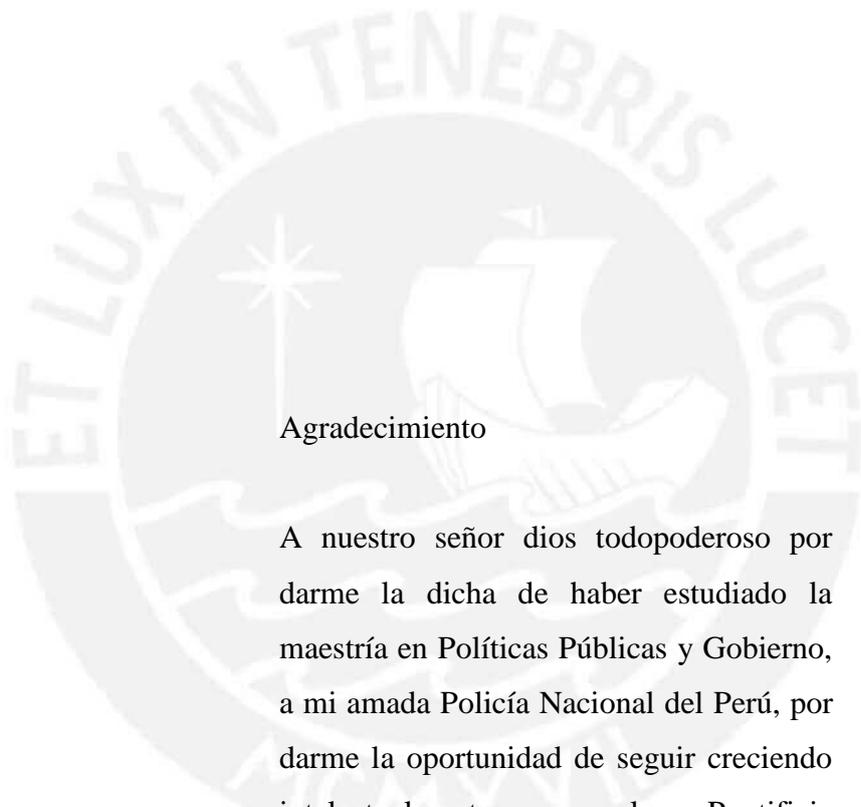
**MRREE:** Ministerio de Relaciones Exteriores

**PNP:** Policía Nacional del Perú

**PRODUCE:** Ministerio de la Producción

**SNI:** Sociedad Nacional de Industrias

**SUNAT:** Superintendencia Nacional de Administración Tributaria



## Agradecimiento

A nuestro señor dios todopoderoso por darme la dicha de haber estudiado la maestría en Políticas Públicas y Gobierno, a mi amada Policía Nacional del Perú, por darme la oportunidad de seguir creciendo intelectualmente en la Pontificia Universidad Católica del Perú, a mi familia por el apoyo y comprensión constante y a mi asesora Sofía Isabel Vizcarra Castillo, por su valioso aporte metodológico y analítico en el presente estudio.

## INTRODUCCIÓN

El contrabando en el Perú es una actividad ilegal de mucha antigüedad (Quiroz, 2013) ejercida por comerciantes inescrupulosos, quienes se dedican a evadir los controles aduaneros y policiales para ingresar sus mercancías a las ciudades libre de estos impuestos, con el fin de obtener un beneficio económico propio, sin cumplir la exigencia del gobierno del pago de los tributos aduaneros (Impuesto Selectivo al Consumo, Impuesto de Promoción Municipal, IGV, Ad Valoren) que grava la importación al país, perjudicando la recaudación tributaria así como al erario nacional.

Ante el crecimiento preocupante de este ilegal comercio, en el año 2001 el gobierno dicta una medida de política, con la creación la Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas (Perú, 2001) para desarrollar estrategias destinadas a contrarrestar este flagelo. En ese tiempo la estimación del valor del contrabando en el Perú estaba en \$333 millones anuales según SUNAT, hoy estas cifras se han incrementado en \$557 millones al 2013, con lo que se resume que las medidas que se han implementado en nuestro país para optimizar la lucha contra el contrabando al 2015, no viene dando los resultados esperados, lo cual es preocupante ver en los centros comerciales de Lima, Juliaca, Arequipa, Piura y Tumbes, el crecimiento de la comercialización de productos de contrabando con impunidad.

El ingreso ilegal de mercancías de manufactura extranjera hacia Lima, se realiza mayormente por la frontera del sur y norte del país eludiendo los controles aduaneros, por ello el interés de esta investigación es la difusión y alerta a las autoridades responsables del crecimiento preocupante de este delito porque hace daño a la economía nacional y por ende a

la industria textil, tecnológica y otras, sin que exista los mecanismos efectivos para prevenirlo o contrarrestarlo.

El problema principal que motiva el presente estudio es la falta de eficacia en la prevención, investigación y represión del contrabando de mercancías en el país. Los problemas secundarios identificados están relacionados con la insuficiente coordinación interinstitucional entre los actores comprometidos como el Ministerio Público, PNP, la SUNAT y la Comisión Nacional de Lucha Contra el Contrabando del Ministerio de la Producción.

Un segundo problema es la escasa capacidad operativa y logística de los actores, principalmente de la División de Investigación de Delitos Aduaneros PNP, encargada de apoyar en el combate contra el contrabando en Lima. Esta división así como la SUNAT cuentan con recursos mínimos para la labor operativa a nivel nacional, lo que estaría generando que esta actividad ilegal funcione como una “actividad comercial normal” que se expande cada día y afecta la recaudación de tributos aduaneros en agravio del Estado.

El estudio se dirige a contribuir a la sociedad con un análisis de la implementación de políticas públicas y coordinación interinstitucional realizada hasta el momento en materia de la lucha contra el contrabando en el país, que aún no ha sido explorado académicamente, según la investigación bibliográfica y hallazgos.

Se justifica también, porque permitirá conocer la real situación del sistema estatal, la capacidad operativa y logística de las autoridades encargadas de la lucha contra el contrabando, con evidencias, así como la descripción de sus limitaciones y procedimientos en la investigación y represión, sus causas, que permitirá a los analistas y decisores implementar

medidas en favor del Estado y de sus componentes (PNP, MP, SUNAT y Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando).

En mérito de lo precitado, el presente estudio plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo se implementaron las medidas para la prevención, investigación y represión del contrabando en el Perú durante el periodo 2012-2015?

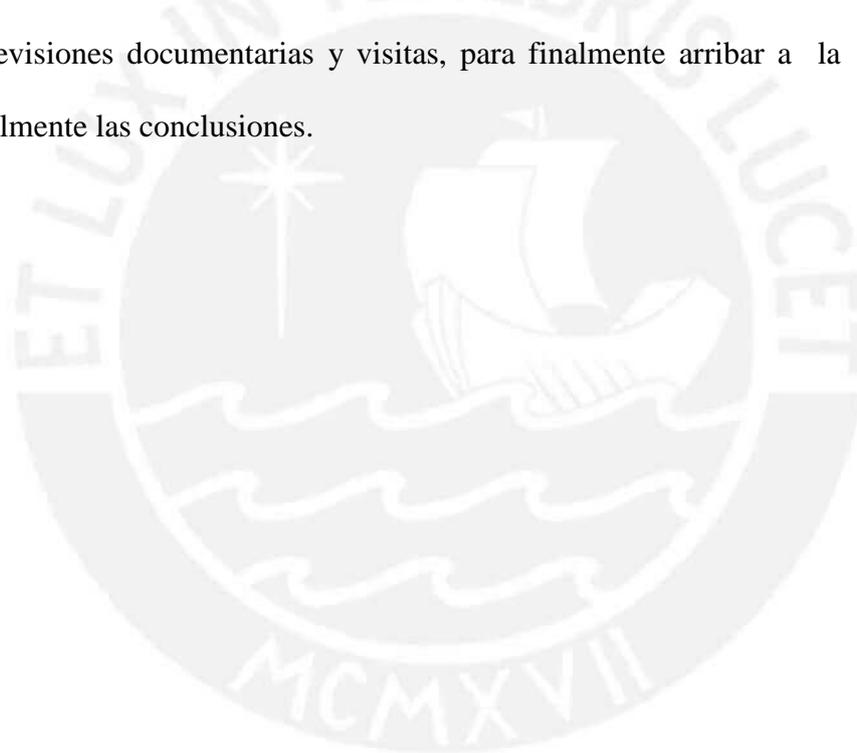
Este planteamiento tiene relevancia porque la problemática ha sido poco estudiada en el campo de las ciencias políticas, solo existen estudios en el campo jurídico, tributario y criminal. También porque se utilizarán elementos cualitativos para la obtención de la información de fuentes directas de los actores involucrados.

Los objetivos planteados en este estudio están definidos como: Describir los procedimientos, explicar las limitaciones y determinar las causas que generan las limitaciones en la prevención y represión del contrabando en el Perú, durante el periodo 2012-2015.

Considerando los objetivos antedichos, el presente estudio plantea como primera hipótesis que las limitaciones de la prevención y represión del contrabando en el Perú son la insuficiente coordinación interinstitucional de las autoridades responsables, la falta de capacidad operativa para las intervenciones e incautaciones y el insuficiente recurso logístico policial aduanero. Como segunda hipótesis, que las causas que generan las limitaciones en la prevención y represión del contrabando, radican en la cultura organizacional de cada institución interviniente, la falta de formación de cuadros especializados en la PNP y el incumplimiento de las estrategias y tácticas para neutralizar el contrabando en nuestro país.

Como una última hipótesis se plantea que la investigación y represión del contrabando en el Perú realiza procedimientos de inteligencia operativa, acopio de elementos probatorios, intervención multisectorial, toma de manifestaciones, peritajes técnicos, incautaciones y formulación del documento final, que no logra reducir los elevados índices de este comercio ilícito cada año.

En la primera sección del presente estudio se realizará una aproximación teórica de la problemática del contrabando en el Perú, en la segunda sección se explicará la metodología del estudio, en la tercera sección se describirá los hallazgos encontrados como producto de las entrevistas, revisiones documentarias y visitas, para finalmente arribar a la discusión del estudio y finalmente las conclusiones.



## 1. Aproximación teórica a la problemática del contrabando en el Perú:

### 1.1 El contrabando y sus repercusiones en el aparato estatal

De acuerdo con Tocunaga (1991), el ingreso de las mercaderías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos Estados en el mundo un control de las mismas, además de poder recaudar los impuestos y aranceles que por la importación de bienes se aplica normalmente en el país de consumo. Este tipo de regulación permite a los Estados el contar con los recursos necesarios para poder brindar los servicios que la población requiera y el sostenimiento del propio Estado.

Sin embargo, lo anteriormente mencionado se ve truncado y el Estado es privado de esos recursos cuando por diversos artilugios o situaciones contrarias a ley, las mercaderías ingresan al país sin el respectivo pago de los aranceles y/o los tributos que gravan su internamiento, ello debido a la participación de personas y/u organizaciones dedicadas a burlar los controles aduaneros.

Este tipo de burla es conocido con el nombre de “contrabando” y está relacionado con el hecho de eludir el control aduanero en el ingreso de las mercaderías, existiendo además la intencionalidad en la comisión de los hechos, lo cual implica de por medio el dolo.(Tocunaga,1991)

A decir de Alonso (2014), el contrabando como problema tiene diversas dificultades que sobrepasan la esfera económica y traen consigo consecuencias sociales y de orden público. Indica que el contrabando crea un círculo vicioso que alimenta a actores del conflicto interno y la criminalidad. Al entrar bienes de contrabando, los

productores nacionales tienen que competir con artículos con menores precios y que no pagan impuestos o si los pagan son en una cuantía menor a la que deberían.

El autor sostiene que es una competencia desleal que puede parcial o totalmente aniquilar sectores de la economía. Por ejemplo, el contrabando de prendas de vestir que llega a nuestra región ha terminado por hacer inviables a pequeñas empresas. Esto implica una disminución en los puestos de trabajo disponible.

Es más (plantea el autor), el mismo comercio formal que no vende productos de contrabando se ve perjudicado y la generación de empleo de ese sector también se ve afectada. Pero no solo los industriales y los puestos de trabajo formales se ven afectados, el gobierno nacional, departamental y municipal también. Todos perdemos y una cantidad pequeña de personas al margen de la ley se benefician.

La evidencia internacional muestra que la guerra contra el contrabando no la gana un solo país. Solamente si existe voluntad política para combatir el contrabando en los países de origen, tránsito y destino se puede reducir este fenómeno. En ambos frentes aún hay muchas tareas pendientes que tendrán que convertirse en prioridad para la administración gubernamental. (Alonso , 2014)

Entonces de lo anteriormente planteado por los autores se puede colegir que el contrabando es un comercio ilícito realizada por personas que de manera intencionada trasladan mercancías de menor valor de un país a otro, en forma subrepticia y elusiva de los controles policiales y aduaneros, con la finalidad de obtener beneficio económico indebido en perjuicio del erario nacional.

## 1.2 Causas y consecuencias del contrabando

El contrabando en el Perú es un problema social que ha sido estudiado por diversos autores por la idiosincrasia de las personas y consecuencias que genera al fisco nacional, así Osorio (2009) en su tesis, narra que según Díaz Bravo (2009), el problema del contrabando se viene tocando desde hace mucho tiempo atrás y es la misma comunidad la que contribuye a ella, debido a que los costos de importación son muy altos y por ello buscan un acceso más rápido y menos costoso.

Sin embargo, sostiene, el país sale seriamente dañado en este aspecto, ya que los ingresos que se realizan legalmente son administrados por el Estado y al no poseer estos ingresos el Estado tendría una fuente menor del cual se pueda respaldar.

Vela (2012), resume como causas del contrabando:

- Incremento excesivo de impuestos
- Sanciones débiles y permisivas
- Falta de mecanismos de medición de la magnitud del contrabando
- Falta de sensibilización al no conocerse los impactos reales.
- Creciente sofisticación de las redes de comercio ilegal
- Vacíos normativos en las zonas libres que alientan el contrabando en grandes magnitudes

Como consecuencias los define:

- Menores recursos para el Estado
- Competencia desleal de productos extranjeros
- Desincentivo para la industria y el comercio nacional
- Afecta al desarrollo
- Mayor gasto del Estado para controlar el contrabando.

Por su parte, Pajuelo (2009) también analiza la problemática y propone lo siguiente:

- Una política de prevención y concientización que haga posible la disminución de la oferta y la demanda del contrabando
- Desarrollar las reformas legales para enfrentar con éxitos a los infractores
- Coordinar la actuación conjunta y eficaz de todos los organismos estatales
- Fomentar la responsabilidad y participación de los ciudadanos.

### 1.3 Modalidades del contrabando en el Perú y sus rutas de acceso

Para ingreso ilegal de mercancías al país los contrabandistas utilizan diversas modalidades agenciándose de medios, bienes y personas para este fin, estas modalidades son descritas por Lindon Vela (2012: 18) como:

“Hormiga”, cuando es camuflado en el equipaje y el cuerpo de las personas de condición humilde que pasan por la frontera; “Caleta”, camuflado en compartimientos de vehículos; “Pampeo”, cuando se utilizan vías alternas, pampas o trochas; “Culebra”, convoy de camiones de carga pesada; “Chacales”, personas contratadas para utilizar indebidamente la franquicia de la zona franca de Tacna; “Carrusel”, cuando se utiliza repetidamente un documento aduanero para que se adultera con este fin”.

Sánchez (2014,37), complementa con otra modalidad denominada “contrabando fraccionado” que consiste en transportar ilegalmente pequeñas cantidades, aparentemente inofensivas, que su valor no supera las 4 UIT, para que no sea considerada delito, pero ocasiona enormes pérdidas al Estado, porque existen bandas organizadas que captan personas para que ingresen la mercancía y la venden en los mercados y bodegas de la capital.

Por su parte, Luis Vásquez (2005) enfoca su estudio a las rutas del contrabando por el sur del país:

- Desde Iquique, a través de Tilali (Ancco), Ninantaya y Rosaspata hasta Moho y luego hasta Juliaca, Arequipa y Lima.
- Desde Desaguadero a través de Pomata, Juli y Juliaca hasta Cusco y Lima;
- Desde Desaguadero hacia Tacna a través de Maso Cruz y Tarata

Sostiene que por estas rutas ingresan las “Serpientes” denominada a una flota de 15 a 30 camiones cargados de ropa, cigarrillos, calzado, licores, piezas de computadoras y alimentos procedente de Bolivia y Chile, sin que las autoridades puedan controlarlos.



Tanto Osorio, Díaz, Vela, Pajuelo, Sánchez y Vásquez, enfocan sus estudios sobre las causas, consecuencias, rutas y modalidades del contrabando en el país, sin describir el problema existente en el interior de las organizaciones responsables del control de este ilícito comercio ni la relación entre las autoridades en el marco de una coordinación interinstitucional, por las cuales se ve afectado los esfuerzos para neutralizar el incremento del valor estimado del contrabando cada año. En mérito a ello, el presente estudio deberá explorar estas falencias desde un enfoque de las ciencias políticas y sociales con el fin de demostrar con resultados la eficacia o ineficacia en la lucha contra el contrabando en el Perú.

Naim (2010), dirige su enfoque desde la perspectiva del gobierno, recomienda que el contrabando se debe enfrentar con una “estrategia de selectividad” más perjudiciales para la economía del país. El gobierno tiene recursos escasos para enfrentar todo a la vez, todo el tiempo, porque esa es la estrategia actual y no está funcionando.

Sostiene que el contrabando no es un problema esencialmente policial o de fronteras, sus causas no son la pobreza, la desigualdad, la ignorancia ni la inmoralidad, su impulso es la diferencia de precios entre un lugar de frontera a otro, no es cultural ni específico de un país, eso forma parte de la condición humana.

En Costa Rica el contrabando es un problema mayor que el narcotráfico y el gobierno ha dado una reforma para los delincuentes que trafiquen mercancías ilícitas por más de \$50,000 podrían enfrentar hasta 5 años de prisión, porque se pierde \$100 millones al año en ingresos fiscales por el contrabando (Gagne, 2011).

Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, el que cometa delito de contrabando por una cuantía superior a 50 salarios mínimos legales tiene una pena de 48 a 90 meses de prisión y si la cuantía es superior a 200 salarios, la pena es de 80 a 144 meses de prisión.

En nuestro país, de acuerdo a la Ley de Delitos Aduaneros (Ley 28008), la persona que ingresa ilegalmente mercancías por un valor superior a las 4 UIT (S/.15,200 aprox.) tiene una pena privativa de libertad de 5 a 8 años, con lo cual resulta ser un límite de valor económico menor con una sanción mayor que los otros países.

#### 1.4 Política de represión del contrabando en el Perú y los problemas de implementación

La política de represión del contrabando en nuestro país ha tenido diversos cambios estructurales desde el año 2001 en que se conforma la Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana mediante Ley 27595, presidida por el Ministerio de Industria y Turismo e integrada por representantes de los ministerios de Economía, Interior, Justicia, Defensa, Fiscalía de la Nación, INDECOPI, SUNAT, Cámara de Comercio, Asociación de Agentes de Aduana, Sociedad Nacional de Industrias y PYMES, nombrándose a la SUNAD(Aduanas) a cargo de la secretaría técnica, encargada de formular el “Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana.

Posteriormente en el año 2002 con la ley 27869 se modifica la norma para incluirse el término “inclúyase a otros ministerios del Estado y representantes de entidades públicas y privadas, para que participen en las sesiones de la comisión nacional”; luego en el año 2003 (Ley 28020), se vuelve a modificar la norma para

incluirse a tres representantes de los gobiernos regionales y a la Asociación de Exportadores (ADEX). En el año 2007 (Ley 29013) se vuelve a modificar la ley nombrándose con carácter permanente al Ministro de la Producción como presidente de esta Comisión Nacional y a cargo de la secretaría técnica, entidad que formula un nuevo plan estratégico nacional 2013-2016<sup>1</sup> hasta la fecha.

También se han dictado otras medidas a nivel regional como la creación de la Comisión Regional de lucha contra el Contrabando en Tacna y la Comisión de Trabajo Multisectorial que constituye la sección nacional de la comisión binacional Perú-Ecuador de lucha contra el Contrabando en Tumbes, para reprimir este comercio ilícito en fronteras.

Como se observa, durante la implementación de medidas en la lucha contra el contrabando se ha venido cambiando a los líderes o decisores de la Comisión Nacional, incrementando cada vez más actores que al final se convierte en una organización con muchos integrantes de diversas instituciones del Estado y del sector privados con diferentes enfoques, que dificulta una visión conjunta.

Al respecto, Majone-Wildavsky (citado por Subirats, 1992), sostiene que el primer problema que ha sido exhaustivamente mencionado en numerosos estudios, es la tendencia a establecer un set de objetivos por parte de los decisores excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples a veces incluso contradictorios. La misma naturaleza política de los órganos decisores conlleva a una cierta tendencia a dejar en la ambigüedad ciertos objetivos, para así facilitar la adopción de acuerdos y el proceso de

---

<sup>1</sup> Ver página web del Ministerio de la Producción, <http://www.produce.gob.pe>

consenso. Esta situación favorece la tendencia a convertir el proceso de implementación de las decisiones en una casuística cuya dirección descansa en buena parte en los órganos implementadores.

Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, se desprenden de la agenda pública. Son habitualmente un second best (casi lo mejor) respecto a una política óptima en lo sustantivo. Políticas del desarrollo (políticas públicas), permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno. Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público (Banco Mundial 2011).

Es un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general. La política pública se diferencia de un programa público en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política. (Winchester, 2011)

El análisis de políticas públicas parece constituir un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración Pública. A pesar de ello no puede pensarse que esta nueva perspectiva genere un recetario o manual de soluciones que pueda aplicarse con éxito de manera generalizada. La mayor fuerza de esa perspectiva de análisis reside en su necesaria contextualización, de tal manera que difícilmente podrán asumirse como «soluciones» de validez general aquellos elementos que se hallan detectado como positivos en un particular proceso de intervención de los poderes públicos. (Subirats, 1992)

La implementación de políticas será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido. Implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad de seguir adelante". Este "seguir adelante" consiste en "la capacidad de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados. (Aguilar Villanueva, 1993)

Revuelta Vaquero (2007), hace referencia a Van Meter y Van Horn (1975), señalando que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.

Por su parte, Bardach (1978: 57- 58) establece que la implementación es el llamado "eslabón perdido", es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

Pressmann y Wildavsky (1998: 327, Citado por Roth), sostienen que "la política de implementación es la determinante definitiva del resultado" de una decisión.

Considerar que la implementación es principalmente un problema ‘técnico’ conduce a la exclusión de la participación de los ciudadanos en esta importante fase de las políticas públicas. La implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Roth, 2002).

En resumen, si bien los estudios y conceptos teóricos no se acercan al tema específico de investigación, este trabajo se inclina por el enfoque de Majone-Wildavsky (citado por Subirats, 1992) y de Revuelta Vaquero, porque para implementar políticas no se debe establecer objetivos excesivamente genéricos, múltiples ni contradictorios, porque van a caer en la ambigüedad y no facilitan los acuerdos y el consenso de los actores. También porque para una implementación, las decisiones se deben transformar en principios operativos y esfuerzos prolongados para lograr los cambios, pequeños o grandes.

#### 1.5 Fundamentos de la coordinación e interacción interinstitucional

La coordinación se plantea como una estrategia de “decisión conjunta” para la asignación de tareas a distintas unidades en la consecución de objetivos comunes. Los elementos más importantes de la estructuración coordinadora son: 1) ajuste mutuo de actividades; 2) acoplamiento de relaciones interpersonales; y 3) establecimiento de objetivos comunes (Van de Ven, citado por Navarro Arredondo, 2013)

El estudio de la coordinación intergubernamental está orientado a identificar los obstáculos de la colaboración entre ámbitos de gobierno (Bardach, 1996). También hay otros autores que analizan sus factores de éxito (Gray, 1985; Thompson et al.,

1991). Ambos enfoques han intentado identificar las características de la coordinación intergubernamental pero con un tratamiento teórico limitado.

Navarro (2003), también sostiene que son tres estrategias de acciones conjuntas: la interacción, la cooperación y la colaboración, que se traslapan a lo largo de un continuum de complejidad y de compromiso. Para él, es importante acentuar que cada una de estas categorías puede ser apropiada para ciertas circunstancias dependiendo del nivel de compromiso que exista para compartir metas, información, recursos y responsabilidades, y no necesariamente son excluyentes sino que pudieran estar insertas unas dentro de las otras.

También asegura que el concepto de interacción se refiere al proceso de dar y recibir información, es el más informal de los acontecimientos organizacionales y, consecuentemente, se puede utilizar fácilmente.

De acuerdo con David Ford y Hakan Hakansson (2002), la interacción es la mejor estrategia empleada para coordinar acciones cuando las conexiones entre las organizaciones se hacen de individuo a individuo más que de organización a organización y que se utiliza para conseguir la información requerida sólo mientras sea necesario

También asevera que la anulación de la interacción es relativamente sencilla en comparación con otras estrategias de trabajo conjunto. Pone como ejemplo de interacción: dos organizaciones o individuos comparten información sobre sus objetivos, metas y líneas de acción más importantes, así como de los recursos con que cuentan sus áreas y departamentos.

Por otra parte, Schermerhorn (citado por Nacarro,2013), define a la cooperación como el proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común. Sostiene que una relación cooperativa exige que la información sea compartida pero la autoridad es conservada por cada organización. Que, las relaciones cooperativas, los recursos y las recompensas se tratan por separado, no obstante, la cooperación requiere más compromiso organizacional que la interacción y la decisión de modificar actividades se considera una estrategia importante dirigida a darle cierta funcionalidad a un sistema interorganizacional que se encuentra desacoplado.

## 2. Metodología

La presente investigación tiene un enfoque analítico descriptivo, a partir del empleo de metodología de tipo cualitativa. Para la recopilación de información en el presente caso de estudio se utilizó tres tipos de herramientas de recolección de información: i) la entrevista semi-estructurada; ii) la observación; y iii) revisión de archivos.

Cada uno de estas herramientas contó con un instrumento específico como se resume en la tabla a continuación. Los lugares rico en datos incluyeron los testimonios de los funcionarios y operadores de la Policía Fiscal de Lima, Tumbes, Piura y Puno, del Ministerio Público, de la SUNAT, de la Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería, así como de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), también de la visita a las instalaciones públicas donde se realizan las labores de investigación, represión y control del contrabando, así como de la base de datos y archivo documentarios sobre el tema.

Tabla 1. Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos del estudio

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de revisión	Libros en la SUNAT, PUCP y PNP Artículos Archivos y base de datos de la DIRPOLFIS, SUNAT-ADUANAS y CNLCCYP Informes de Gestión Videos Fotografías
Entrevistas	Guía de Entrevista	Funcionarios (10) Operadores (7) Especialistas (2) Actores civiles involucrados (2)
Observación	Guía de Observación	Instalaciones DIRPOLFIS (27 de Noviembre 2015) Instalaciones DIVIDA (28 Noviembre 2015) Garitas de control SUNAT-ADUANAS(04 de diciembre 2015) Control móvil PNP (05 de diciembre 2015) Centros Comerciales de Lima (08 de diciembre 2015)

El estudio cuenta con la experticia del suscrito cuando se desempeñaba como Jefe de la División de Delitos Aduaneros en la Dirección de la Policía Fiscal del Perú en los años 2012 y 2013. El estudio también cuenta con las herramientas, instrumentos y archivos obtenidos de esta entidad policial, así como de los organismos públicos y privados.

Para obtener información de las entidades públicas (SUNAT, PNP y Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería-PRODUCE) y realizar entrevistas a funcionarios y operadores, se emitió un oficio anexando la constancia otorgada por la PUCP de fecha 10 de Setiembre del 2015, se programó las fechas y se realizó las entrevistas en las oficinas de los servidores públicos.

La entrevista a los representantes de las entidades privadas (Sociedad Nacional de Industrias y centros comerciales de Lima), se realizó también con las formalidades del caso, previa autorización de los empresarios y/o comerciantes, quienes inicialmente manifestaron desconfianza y recelo ante la presencia del investigador, sin embargo, ante la presentación de la constancia PUCP y la evidencia de una investigación de tipo académica, facilitaron la información de interés del estudio.

En cumplimiento al reglamento del Comité de Ética de la PUCP, se procedió a realizar las coordinaciones con las entidades públicas y privadas de manera formal y por escrito, consignándose en la agenda las actividades a realizar y procediendo a solicitar el consentimiento escrito a cada funcionario, operador o especialista antes de iniciar la referida herramienta. Similarmente, se solicitó formalmente el acervo documentario (Informes de gestión, Manuales de procedimientos operativos, base de datos, estadísticas, videos, fotografías y otros), al titular de la entidad, existiendo en algunos casos excesiva demora de tiempo para la entrega de esta información, que ocasionó que el investigador sea perseverante e insistente para el cumplimiento de los pedidos.

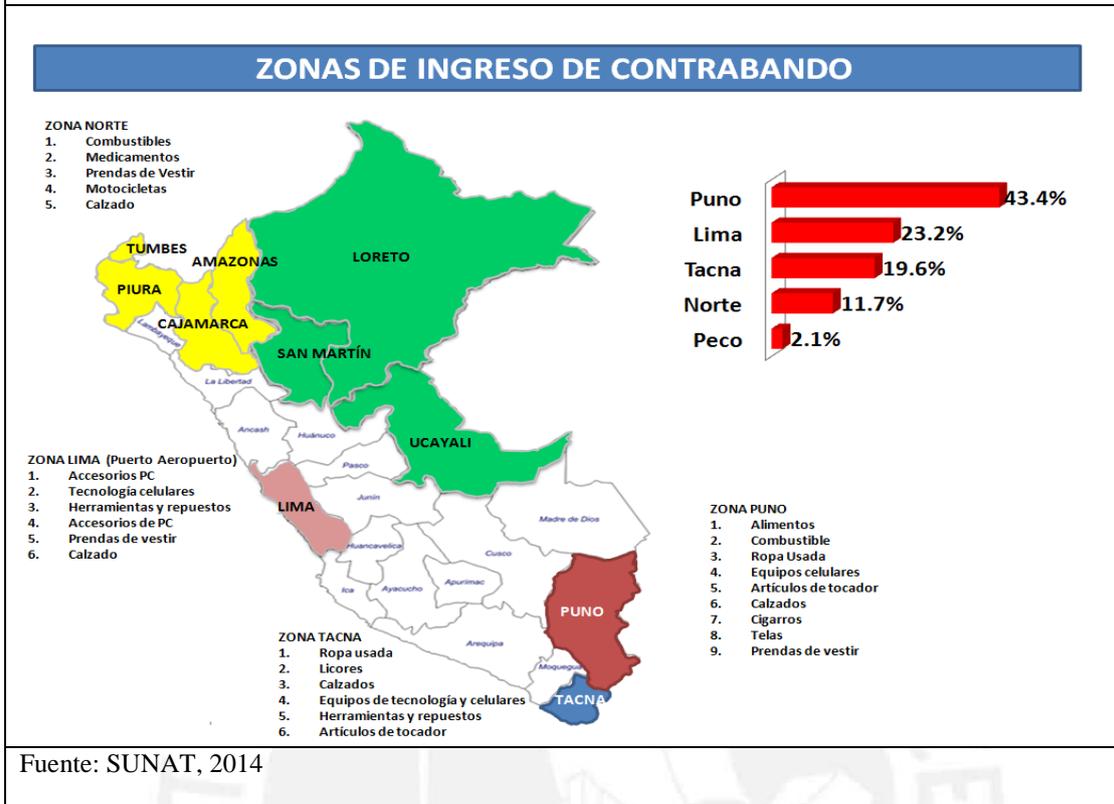
## HALLAZGOS DEL ESTUDIO

### 3. Características del Contrabando en el Perú y sus limitaciones del control estatal a nivel fronterizo y local

El comercio ilícito de mercancías (contrabando) en nuestro país deviene desde hace mucho tiempo en nuestra historia. Alfonso Quiroz (2013) lo hace evidente en los años 60 con un caso de escándalo donde se involucró a funcionarios militares por el puerto de Lima. Este delito ha seguido proliferándose por las fronteras y aeropuertos del país, con el ingreso subrepticio de todo tipo de mercancías. Los alimentos, ropa usada, celulares y cigarrillos mayormente ingresan por el sur del país. Los combustibles, medicamentos, calzado, prendas de vestir ingresan por el norte y los accesorios de computadoras, herramientas, tecnología de punta, ingresan por el puerto y aeropuerto de Lima.

De acuerdo a los reportes de la Sociedad Nacional de Industrias, al año ingresa contrabando al país por más de US.\$1,900 millones de dólares a valor de mercado. Para la SUNAT, el 43.4% ingresa por Puno, el 23.2% por Lima, el 19.6% por Tacna y el 11.7% por el norte del país con mercancía de acuerdo al detalle en el gráfico 2:

Gráfico 2: Clase de mercancías que ingresan al país y su porcentajes



Se han identificado rutas por donde ingresa el contrabando a nuestro país tanto vía terrestre como marítimo, por el sur desde Iquique a través de Tilali (Ancco Ancco), Ninantaya y Rosaspata hasta Moho con destino a Juliaca, Arequipa y Lima. Desde desaguadero a través de Pomata, Juli y Juliaca, Cuzco y Lima (Vasquez, 2005). Esta información es corroborada por un funcionario policial involucrado en el control en la zona de Puno:

“Por la frontera ingresan una fila de camiones entre 15 a 30 que lo llamamos “la Culebra” dos veces por semana, cargados con toda clase de mercaderías y cuando son intervenidos por nosotros o la Aduana, o “brekean” el vehículo (bloquean el motor) y se fugan, o se enfrentan con ayuda de los pobladores del lugar, tirándonos piedras, gasolina para no perder su mercadería. Tienen sus “liebres” con delincuentes que van de avanzada para ver si esta la Aduana o la Policía en la carretera, pero es difícil combatirlos porque ingresan por varias trochas carrozables por el lado boliviano y la frontera es muy amplia. “Hay culebra norte” que ingresan por Moho y “culebra sur” que ingresan por desaguadero. En Tacna también ingresa una “culebra” por el tripartito vía Tarata, con gran velocidad y de bajada ingresan a la ciudad sin que las autoridades puedan detenerlos” (Funcionario 9).

También se ha conocido el modus operandi para ingresar la mercancía de contrabando por el sur del país, a través de dos operadores policiales en Juliaca, quienes señalaron:

“Los vehículos cargados de contrabando se concentran en Moho y Desaguadero los días miércoles y viernes, hasta que los “comisionistas” realicen las “coordinaciones” con las autoridades y previa verificación de las “liebres” le dan el visto bueno, para ingresar en horas de la madrugada. Cada camión ingresa con tres o cuatro personas y no cuentan con armamento pero dicen que si los intervienen va a ver costo social o consecuencias fatales, porque así se ganan la vida” (Operador 4).

“La ciudad de Juliaca es un mercado central de cien cuadras donde se vende desde una maquinaria grande hasta un alfiler y todo es ingresado de contrabando por el lado boliviano”. (Operador 5)

Existe represión contra el contrabando en el sur del país, realizada por las autoridades aduaneras, así un funcionario aduanero resalta:

“El 23 de abril del 2013, en Huancané se capturaron 7 camiones con 100 TM de mercancías por 2 millones de dólares, el 14 de abril del 2014, en Vilquechico, antes de Huancané, se capturaron 7 camiones y 3 buses, mercancías por 3 millones de dólares. En ambos casos, se tuvo que “desbrekear” los vehículos y se internó en el Cuartel del Ejército de Huancané para luego trasladarlos a Lima y el 05 setiembre del presente año se capturaron 18 camiones con 320 TM de maíz, a la altura de Santa Rosa – Mazo Cruz, que se trasladaba de Desaguadero a Arequipa, se presentaron documentos de importación antiguos pretendiendo sustentar el ingreso legal.”(Funcionario 7)

Por el norte del país la situación del contrabando se torna igual de preocupante porque el tráfico ilegal del combustible (gasolina petróleo y gas) se viene convirtiendo en un problema social incontrolable por las autoridades, en los departamentos de Tumbes y Piura. Conforme a los informes facilitados por la Dirección de la Policía Fiscal en los que comunica que por la frontera con Huaquillas ingresa de contrabando gasolina y gas licuado (GLP) al país por el distrito de aguas verdes, 500 cilindros diarios de 50 galones cada uno, haciendo un promedio de 25 mil galones diarios y 750 mil galones mensuales, así como unos 400 balones de gas (GLP) diarios, para su posterior traslado y comercialización al parque automotor de Tumbes.

En otros casos, hacia el sur de la región (Máncora, Organos, Talara, Sullana, Piura y Chiclayo), utilizan para ello vehículos previamente acondicionados llamados “Luchos” que constituyen un “convoy”, denominada “la culebra” para desplazarse a

gran velocidad con el producto ilícito. Cuentan con elementos seguridad, contención y apoyo durante todo el recorrido y frente a una posible intervención policial o aduanera, contrarrestan con acciones violentas utilizando armas de fuego, objetos contundentes para evitar las detenciones e incautaciones del combustible (DIRPOLFIS 2013). Como sostiene un funcionario policial de la zona:

“En varias oportunidades se ha intervenido a los “luchos” con bolsas negras llenas de combustible en su interior y los detenidos sostienen que nosotros somos los abusivos, que les quitamos el pan para sus hijos y no los dejamos trabajar por “la legal”. (Funcionario 10)

En otro informe se hace conocer que por el Puente Internacional “La Tina” frontera con Ecuador existe la afluencia de transporte vehicular especialmente modelo station wagon, conocidos como los “macanches” que trasladan pasajeros a ese lugar, pero al retorno transportan combustible de contrabando en galoneras llamadas “Canecas”. Para ello le sacan las placas de rodaje de sus vehículos a fin de no ser identificados, organizándose en caravanas de 02 a 06 vehículos en el día con el apoyo de otros vehículos que hacen la labor de “liebre”. Ellos verifican que la vía se encuentre libre y si hay presencia de las autoridades de control, éstos se encargan de hablar con ellos a fin de que los dejen pasar sin ser revisados y durante la noche a partir de las 19:00 horas se agrupan entre 15 o 20 vehículos bajo la misma modalidad. Esta ilícita actividad es realizada entre 4 a 5 viajes diariamente, en cada vehículo transportan aproximadamente 30 a 40 galones de combustible, el promedio de ingreso sería de 3,000 a 4,000 galones diarios (DIRPOLFIS 2013).

Esta información es corroborada por un operador policial de la zona :

“Los vehículos ecuatorianos llenan sus tanques de gasolina o petróleo en Loja-Ecuador e ingresan por el puente internacional La Tina-Perú para venderlos y descargarlos en la cisterna o cilindros de las casas de los traficantes peruanos, quienes luego lo revenden evadiendo los impuestos”. (Operador 6).

El negocio resulta rentable por la diferencia del precio del combustible de un país a otro, de acuerdo al siguiente cuadro:

PRECIO EN ECUADOR		PRECIO EN EL PERÚ	
GAS LICUADO	\$ 3.00 (S/ 9.30 )	GAS LICUADO	S/. 35.00
GASOLINA EXTRA	\$ .50 (S/ 4.20 )	GASOLINA 84	S/. 10.00
GASOLINA SUPER	\$ 2.00 (S/ 5.80 )	GASOLINA 90	S/. 12.00
GASOLINA SUPER EXTRA	(\$ 2.30 )	GASOLINA 95	S/. 13.50
KEROSENE	\$ 1.025 (S/ 3.00 )	KEROSENE	S / . 09.50
PETRÓLEO	\$ 1.30 (S/ 3.40 )	PETRÓLEO	S/. 11.00

Fuente: DIVIDA-DIRPOLFIS

La represión contra este ilícito comercio por parte de las autoridades son insuficientes, así dos funcionarios policiales lo manifiestan:

“La Policía Fiscal, la SUNAT y el Ministerio Público realizamos operativos conjuntos y simultáneos con nuestros pares en Ecuador en las fronteras de nuestros países para reprimir el contrabando de combustible, dando cumplimiento a los acuerdos binacionales suscritos por los Presidentes y Ministros de Estado de cada nación. En el año 2012 y 2013 se realizaron cuatro operativos binacionales incautándose un total de 50 mil galones aproximadamente, sin embargo, nos llega información que después de los operativos dejan de traficar una semana o diez días, luego la actividad ilícita continua ejerciéndose.” (Funcionario 1).

“Este negocio ilegal sigue creciendo peligrosamente, porque se están formando bandas organizadas para transportar cantidades cada vez mayores” (Funcionario 10).

Los esfuerzos por reprimir el contrabando de combustible no cesan, así en el año 2014 la Policía de Tumbes incautó un total de 39,753 galones, como se observa en el cuadro:

FECHA	VEHICULOS INTERVENIDOS	COMBUSTIBLE INCAUTADO)	MONTO S/. APROX.
ENERO 2014	Automóviles y camiones	1,592 galones y mercancía diversa	46,950.00
FEBRERO 2014	Automóviles, camiones y ómnibus	1,068 galones y mercancía diversa	44,650.00
MARZO 2014	Automóviles y camiones	2,994 galones y mercancía diversa	95,752.00
ABRIL 2014	Automóviles, camiones y ómnibus	3,484 galones y mercancía diversa	77,944.00
MAYO 2014	Automóviles SW y camiones	3,950 galones y otros	86,935.00
JUNIO 2014	Automóviles, Camiones y ómnibus	2,580 galones y mercancía diversa	91,875.00
JULIO 2014	Camionetas y automóviles	8,172 galones y otros	114,408.00
AGOSTO 2014	Automóvil SW y camionetas	3,600 galones de petróleo	46,800.00
SETIEMBRE 2014	Automóvil SW, camionetas y camiones	5,013 galones y mercancía diversa	102,184.00
OCTUBRE 2014	Camionetas y automóviles	2,800 galones	36,400.00
NOVIEMBRE 2014	Automóviles y Camiones	2,950 galones y otros	45,500.00
DICIEMBRE 2014	Automóviles y ómnibus	1,550 galones y otros	39,503.00

Fuente: PNP de Tumbes

De acuerdo a las estadísticas SUNAT, el 23.2% del contrabando ingresa por Lima. Para la Sociedad Nacional de Industrias, el contrabando ingresa específicamente por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, por el Puerto del Callao y por la panamericana norte, sur y centro, y es por un valor de 440 millones de dólares.

Estas mercancías tienen como destino los cientos de centros comerciales de la capital, de los cuales 44 galerías se encuentran identificadas por la PNP como las más extensas (de 1,500 a 15,000m<sup>2</sup>). Entre ellos, Polvos Azules, Las Malvinas, Fronteras Unidas, Mesa Redonda, Unicachi, etc, debidamente registradas en las Municipalidades, donde se comercializan entre otras, gran cantidad de mercancías de procedencia extranjera de diversas características y calidades como juguetes, celulares, carteras, prendas de vestir, zapatos, relojes, artefactos, etc (ver anexo 1).

Cuando las autoridades realizan sus operativos en estos centros comerciales, las mercancías ya no se encuentran en la condición de tipificarlos como contrabando, ni en flagrante delito, porque ya burlaron o eludieron los controles aduaneros durante su ingreso a Lima. Pero si en la condición legal de receptación aduanera, como lo enmarca la Ley de Delitos Aduaneros (Ley 28008). Así un funcionario policial comenta su participación:

“Nosotros tenemos grupos de inteligencia operativa y de control móvil que operan en estos puntos en forma diaria e intervenimos en los casos que se detecte mercancía no declarada e ingresada subrepticamente bajo la modalidad de “Caleta”, se procede a comunicar al Fiscal Provincial de Delitos Aduaneros, con quien se formula las actas de incautación y traslado a los almacenes de Aduanas, se solicita la valoración aduanera, se toma las manifestaciones y se formula el atestado policial para la denuncia fiscal correspondiente” (Funcionario 2)

La División Anticontrabando de la SUNAT viene realizando operativos en Lima en lugares estratégicos de la capital para reprimir este flagelo, tal como lo informa un funcionario aduanero:

“Nosotros tenemos grupos móviles en Lima que diariamente recorren los puntos de ingreso a la capital como la garita de control de Pucusana, de Ancón y Corcona, donde se inspecciona aleatoriamente mayormente camiones procedentes del sur y norte del país, los cuales si son detectados con mercancía de contrabando, se procede a su incautación mediante acta, se entrega una copia al inspeccionado, se remite la mercancía al almacén aduanero y la documentación al Fiscal de Delitos Aduaneros para la investigación penal”. (Funcionario 8)

Se ha descrito con los hallazgos cómo se desarrolla el contrabando por las fronteras sur y norte del país, y su desembocadura en la capital, ahora analizaremos las consecuencias que ocasiona este ilícito comercio en la economía nacional.

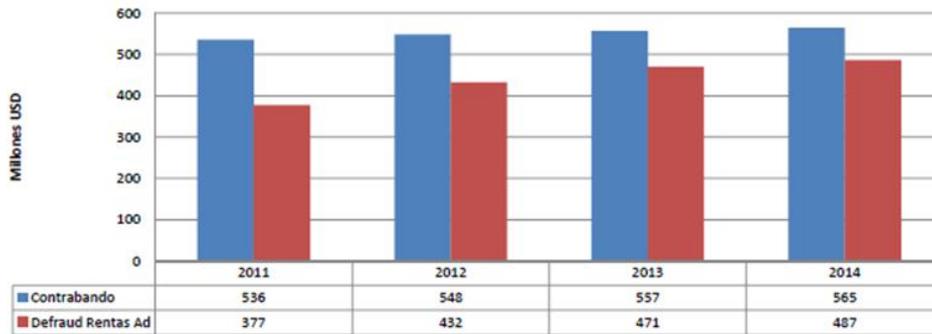
#### 4. Consecuencias del comercio ilícito y sus repercusiones en el erario nacional

La organización titular de la represión y prevención del contrabando en el país (SUNAT) ha estimado que en el año 2012 ingresaron mercancías al país eludiendo los controles aduaneros (Contrabando) por un valor CIF de \$548 millones de dólares. En el 2013 por un valor de \$557 millones y en el 2014 por \$565 millones, con el consecuente agravio al erario nacional por la evasión de tributos aduaneros, tal como se observa en el gráfico 3:

Gráfico 3:

## Estimación del Contrabando y la Defraudación de Rentas de Aduana (Delitos Aduaneros)

Perú: Estimación del Contrabando y la Defraudación de Rentas de Aduana 2011-2014 (Millones USD)



Fuente: SUNAT - INETyE

Región	Contrabando	%
Sur (Puno, Tacna)	356	63%
Norte	66	12%
Lima	131	23%
Selva	12	2%
	565	100%

### Fraudes emergentes:

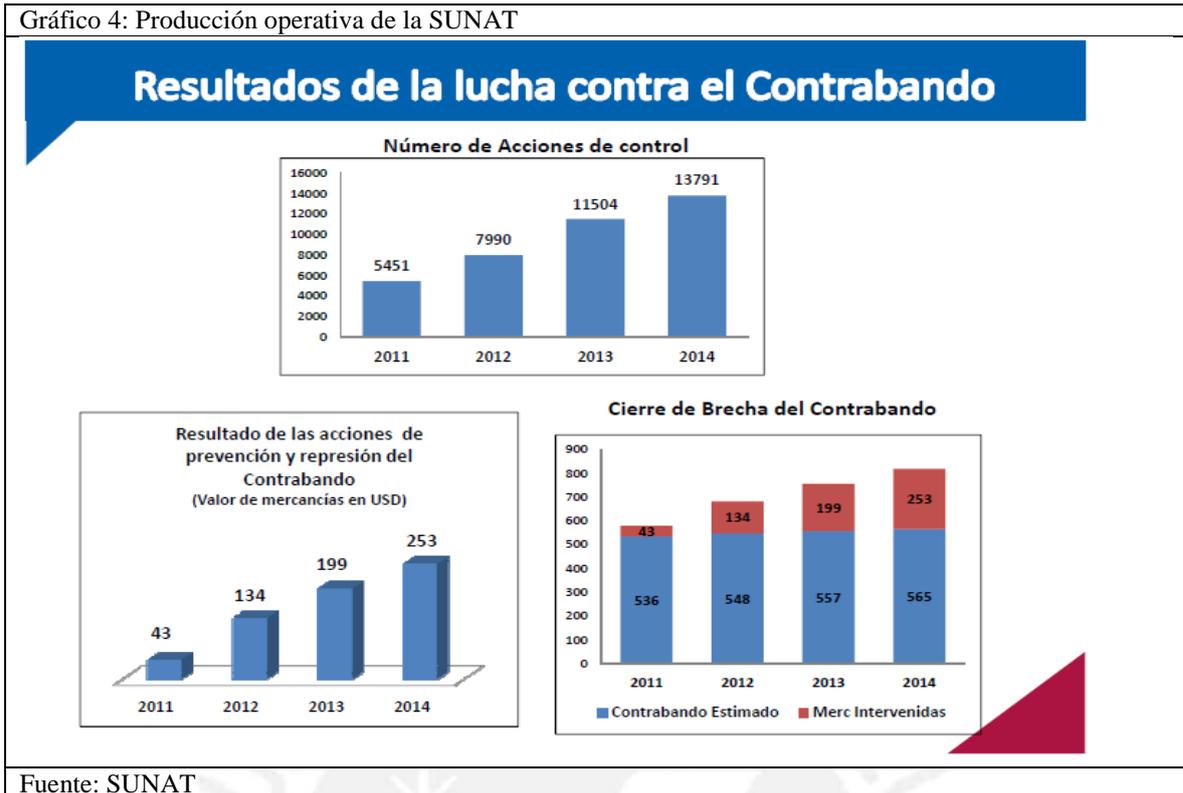
- Tráfico ilícito de drogas
- Relación entre operaciones aduaneras y fraudes en Tributos Internos
- Minería ilegal
- Tala ilegal
- Pesca ilegal

Fuente: SUNAT

Al respecto un funcionario aduanero informó la producción operativa de los años 2012 al 2014:

“Los resultados de esta entidad por las acciones de prevención y represión a este ilícito comercio, es la incautación de mercancías por \$134 millones en el 2012, \$199 millones el 2013 y \$253 millones el 2014. Estamos esforzándonos para cerrar la brecha del contrabando, con el fin que en los años venideros se erradique totalmente en nuestro país”. (Funcionario 7)

Gráfico 4: Producción operativa de la SUNAT



Por su parte la DIRPOLFIS también presentó su producción operativa, en el cual se observa que hasta el 01 de diciembre del 2015, se realizó 433 intervenciones e incautaciones de mercancías por un valor de S/.295,138,527.75 millones de soles:

Tabla 4

DIVISIONES	OPERATIVOS	INTERVENIDOS			DOCUMENTO FORMULADO			MONTOS APROXIMADOS RECUPERADOS
		P. NATURAL			PARTES	ATESTADOS	INFORMES	NUEVOS SOLES
		HOMBR	MUJER	TOTAL				
DIVISIÓN DE INVESTIGACION DE DELITOS ADUANEROS	340	132	36	168	118	58	171	S/. 27,473,571.75
DIVISIÓN DE INVESTIGACION DE DIVISIÓN DE DELITOS ESPECIALES	93	97	77	174	47	143	142	S/. 267,664,986.00
DIVISIÓN DE INVESTIGACION DE DELITOS CONTRA LOS DERECHOS INTELLECTUALES	144	80	39	119	171	399	31	S/. 140,809,918.00
DIVISIÓN DE INVESTIGACION DE DELITOS CONTRA EL ORDEN ECONOMICO	363	306	199	505	194	99	0	S/. 18,289,907.00
<b>TOTAL</b>	<b>941</b>	<b>615</b>	<b>351</b>	<b>966</b>	<b>530</b>	<b>699</b>	<b>344</b>	<b>S/. 454,238,382.75</b>

Fuente: DIRPOLFIS

Al respecto, el Gerente de la Sociedad Nacional de Industrias, Raúl Saldías se pronunció sobre la situación del contrabando en el país:

“El año 2014 se incautó mercancía de contrabando por un total de 180 millones de dólares, frente a la mercancía que ingresa al país por un valor de 1,900 millones de dólares y se evaden impuestos por 600 millones de dólares con grave perjuicio económico al Estado, demuestra que las autoridades no están dando un eficiente combate para reducir este comercio ilícito en nuestro país. El problema es que el 60% de la economía en el Perú es informal, estamos entre las 10 economías más informales del planeta, el 71% de trabajadores peruanos son informales, según el Banco Mundial. Lima cuadrada tiene más de 200 mil m<sup>2</sup> de área de ventas de productos presuntamente ilegales (contrabando y piratería), entre ellos se encuentran las galerías de “Polvos Azules”, “El Hueco”, “Fronteras Unidas”, “Unicachi”, “Kashina Fashion” “Las Malvinas”, “Mesa Redonda”, etc. paradójicamente estos centros comerciales se encuentran registrados en las Municipalidades de cada distrito y pagan sus tributos municipales”.

Por otro lado, al ser entrevistado un especialista en comercio exterior sobre la problemática materia de estudio, refirió:

“La actividad del contrabando tiene alta “rentabilidad y bajo riesgo” por las deficiencias en la acción estatal para reprimir dichas conductas. Los comerciantes realizan una especie de análisis costo beneficio, considerando la magnitud de las ganancias que obtienen y las “pérdidas” por intervenciones o incautaciones, además de pagos por posibles actos de corrupción para evitar su intervención e investigación. Por otro lado, también es cierto que existen deficiencias en el control en los puntos de ingreso al país y en los puntos intermedios, lo que garantiza a los contrabandistas que sus mercaderías lleguen a los puntos de venta” (Especialista 2)

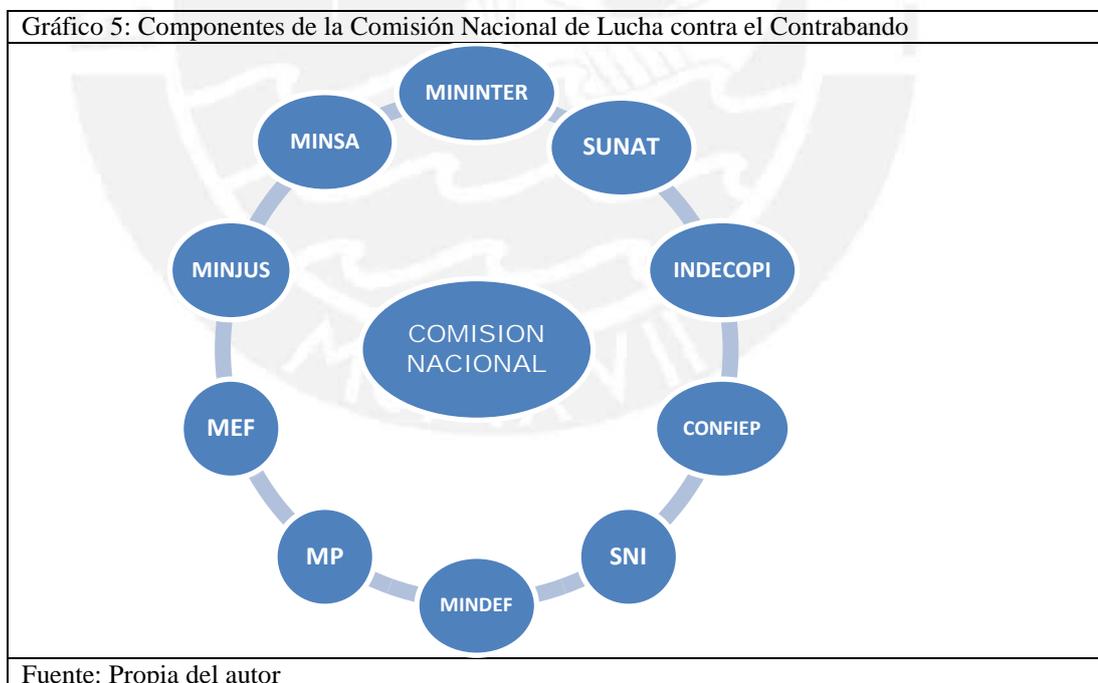
Esta información fue corroborada por un comerciante de uno de los centros comerciales de Lima:

“Yo traigo desde Juliaca “ropa usada prensada en bolas”, cada bola me vale desde 100 hasta 300 soles, depende del peso, cantidad y de la calidad, contrato un camión para que lo transporte a Lima, luego aquí se manda a lavar y planchar a unas lavanderías que conocemos y se ofrecen en la galería entre 50 hasta 200 soles cada prenda, porque son de Estados Unidos o de Europa, se gana bien a veces, pero también otras veces me lo quitan los aduaneros en el camino. Mi hermano trae “celulares chinos” desde Tacna, bien prensados y “caleta” en los camiones, compra desde 30 hasta 100 soles y se vende en “mesa redonda” entre 100 hasta 500 soles, conozco a mucha gente que se dedica a esto”. (Actor civil involucrado)

Se ha analizado las graves repercusiones que ocasiona el contrabando a la economía del país tanto por el ingreso ilegal de mercancías al menudeo como en grandes lotes, con deficiente respuesta de las autoridades del Estado para desterrar o reducir su flujo diario. Seguidamente evaluaremos las medidas que se han implementado para prevenir o reprimir este delito.

5. Las dificultades en la implementación de Políticas para la prevención y represión del Contrabando en el Perú. Funcionamiento del sistema interinstitucional y sus limitaciones.

Dado el crecimiento de los índices del contrabando en nuestro país y la necesidad de afrontarlo de manera intergubernamental y organizacionalmente, en el año 2001 el gobierno de turno implementa la política de creación de una Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana que posteriormente cambió de nombre a Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería. Inicialmente se nombró a 13 instituciones del Estado como sus integrantes, con el fin de planificar, coordinar, canalizar, supervisar y evaluar las actividades contra el contrabando, recomendar medidas y modificaciones normativas, promover campañas publicitarias, entre otras funciones:



Por Resolución Ministerial N°235-2009-PCM se crea la Comisión Binacional Perú-Ecuador de Lucha Contra el Contrabando a cargo del Ministerio de la Producción.

Su objetivo fue de combatir el contrabando que afecta la frontera Perú-Ecuador, para ello se crearon 05 mesas de trabajo de : Hidrocarburos y Coordinación Policial, Medicamentos e Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, Plaguicidas, Flores, Hidrobiológicos, Agrícolas; Tráfico de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

De acuerdo a lo informado por el secretario técnico de la Comisión Nacional:

“Los miembros de los GTM de Perú y Ecuador, vienen coordinando con responsabilidad, el cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta. En el frente terrestre, funcionarios de Aduanas/SUNAT, Ministerio Público y autoridades militares y policiales del Perú, desarrollaron una (01) acción conjunta en forma simultánea, a fin de contrarrestar actividades ilícitas tales como: el contrabando de combustible, mercancía y otros; la misma que se denominó “KERO 2014” y desarrolló los días 27 y 28 de noviembre de 2014; incautándose un total de 7,582 galones de gasolina y gas propano. El problema es la falta de conciencia de la población para desterrar el contrabando y la escasa asignación de los recursos económicos y logísticos que tienen las instituciones involucradas en la lucha contra el contrabando.”.

Posteriormente en el año 2012 se creó la Comisión Bilateral Peruano Boliviano para erradicar el contrabando organizado en productos agropecuarios y otros (Resolución Ministerial N° 248-2012-PCM del 29SET2012). Su objetivo fue de combatir el contrabando que afecta la frontera Perú Bolivia, para ello se conformó 04 Mesas de Trabajo de :

- Acciones bilaterales de lucha contra el contrabando en materia aduanera
- Acciones bilaterales de lucha contra el contrabando en materia de hidrocarburos y derivados
- Lucha contra los delitos financieros y
- Acciones bilaterales en la lucha contra el contrabando de productos agropecuarios y afines.

También se conformaron mesas Ad Hoc con el compromiso de dinamizar los acuerdos y arribar a resultados en el periodo más corto de tiempo para hacer frente al contrabando de manera conjunta. (CNLCCYP)

El inconveniente es que esta Comisión Nacional ha sido sujeta de cambios de sus titulares y secretarios técnicos en varias oportunidades hasta el 2007 en que se decide nombrarlos permanentemente. Asimismo se ha venido incrementando a las instituciones componentes de 13 hasta 16 miembros (ver 1.4). Sobre el particular, uno de los Fiscales de Delitos Aduaneros de Lima reflexionó:

“Actualmente esta comisión viene reuniendo a todas las instituciones integrantes, donde se debate problemática del contrabando y se toman acuerdos, pero en muchos casos, las iniciativas son aisladas o puntuales y no como parte de una propuesta estratégica o sistemática. Se debe articular a los operadores y formular propuestas técnicas con acciones de inteligencia para identificar principales contrabandistas u organizaciones delictivas, orientado a la generación de mayor impacto en la represión de este delito”(Funcionario 3)

Otra autoridad fiscal comprometida en la represión contra el contrabando comentó:

“En relación a las acciones operativas en Lima, se tiene identificado la gran cantidad de centros comerciales donde se vende mercadería de contrabando, pero existe limitada capacidad operativa, recurso humano y logístico tanto en el Despacho Fiscal como en la Policía Nacional y Aduanas, lo que genera que muchos mega operativos se posterguen o se frustren por la ausencia de policías uniformados para que enfrenten a la turba de comerciantes que tratan de impedir nuestra labor de represión. La ausencia de un plan estratégico conjunto hace que no se reprima adecuadamente este delito. (Funcionario 5).

Estas limitaciones son corroboradas por los funcionarios policiales y aduaneros, quienes a pesar de ello, agotan esfuerzos en algunos casos de manera conjunta y otras de manera independiente, para ejercer su accionar de control y represión en Lima.

Las principales metas de la Comisión Nacional para el año 2015 son la ejecución de 13,000 acciones operativas que significarán incautaciones hasta por un valor de S/. 1,250 millones de nuevos soles, también sensibilizar a más de 27,000 estudiantes (4to y 5to de secundaria) frente a la problemática económica y social generada por los delitos aduaneros. (Secretario técnico de la Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería)

A pesar de ello, estas instituciones vienen agotando esfuerzos para realizar incautaciones. Durante los años 2013 y 2014 según la PNP de Tumbes, se incautó

39,753 galones de combustible sumado a los 50 mil galones que se incautaron durante los mega operativos binacionales simultáneos, se hace insuficiente frente a los 750 mil galones mensuales que ingresa por la frontera del Ecuador. Igualmente según la SUNAT se incautó en la frontera con Bolivia 2013 y 2014, 14 camiones y 3 buses con mercancía valorizada en 5 millones de dólares, frente al 43.4% de contrabando que ingresa por esta frontera con el ingreso de 50 camiones semanales de la llamada “culebra”, resultan deficientes estas medidas represoras de las instituciones comprometidas.

En esta sección se ha visto como las políticas implementadas por el Estado vienen dando resultados insuficientes para la magnitud del problema en estudio, por lo que procederemos a describir que obstáculos existen para que estas medidas no logren los objetivos esperados.

6. Barreras en la coordinación interinstitucional. Dinámica de la Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y sus efectos

La Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería presidida por el Ministerio de la Producción ha integrado a 16 miembros del sector público y privado que tienen competencia e interés en el combate contra el contrabando y son convocados cada cierto tiempo para planificar acciones. Según un funcionario policial:

“En la mayoría de los casos no participan todos los integrantes, siempre que me han convocado no he visto más de 10 representantes y al final se quedan el representante de la Policía Nacional, el representante de la SUNAT y un Fiscal Provincial para coordinar mega operativos” (Funcionario 2)

La Comisión Nacional presentó los resultados de la represión al contrabando y piratería al tercer trimestre del presente año (2015):

T/C SBS	MES	N° DE INTERVENCIONES				MONTO EN DOLARES			
		SUNAT	PNP	INDE COPI	TOTAL	SUNAT	PNP	INDECOPI	TOTAL
3.0	ENE	796	30	69	<b>895</b>	9,580,551	2,395,525	437,321	<b>12,413,398</b>
3.0	FEB	650	45	75	<b>770</b>	17,781,324	4,677,734	743,018	<b>23,202,076</b>
3.0	MAR	948	77	79	<b>1,104</b>	17,211,318	9,734,905	2,747,034	<b>29,693,257</b>
3.1	ABR	881	54	38	<b>973</b>	20,577,126	5,943,753	1,122,876	<b>27,643,755</b>
3.1	MAY	1,221	56	75	<b>1,352</b>	11,711,619	13,998,765	1,050,193	<b>26,760,577</b>
3.1	JUN	1,252	69	77	<b>1,398</b>	10,620,950	50,045,158	94,573	<b>60,760,682</b>
3.1	JUL	1,351	69	62	<b>1,482</b>	14,630,148	6,382,961	362,606	<b>21,375,715</b>
3.2	AGO	1,640	58	84	<b>1,782</b>	14,802,992	29,663,530	580,739	<b>45,047,260</b>
3.2	SET	1,986	58	74	<b>2,118</b>	31,392,337	6,014,624	192,210	<b>37,599,170</b>
<b>TOTAL</b>		<b>10,725</b>	<b>516</b>	<b>633</b>	<b>11,874</b>	<b>148,308,365</b>	<b>128,856,955</b>	<b>7,330,569</b>	<b>284,495,889</b>

Se observa que la SUNAT ha realizado 10,725 intervenciones e incautado mercancías ilícitas por un valor de \$148,308,365 millones de dólares y la PNP 516 intervenciones con mercancía incautada por un valor de \$128,856,955. Estos resultados evidencian, al menos de manera indiciaria, que estas entidades públicas no vendrían coordinando acciones conjuntas por la diferencia de intervenciones y valor de la mercancía incautada

.Tabla 6 : Nro.de Intervenciones y valor de incautaciones según la CNLCCYP, SUNAT y PNP

COMISION NACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS ADUANEROS Y PIRATERIA				SUNAT		DIRPOLFIS PNP	
INTERVENCIONES		INCAUTACIONES US. \$		INTERV	INCAUT. US.\$	INTERV.	INCAUT. S/.
SUNAT	PNP	SUNAT	PNP	13,791	253 Mills. de dólares	433	295,138 Mills. de soles
10,725	516	148,308,365	128,856,955				

Fuente : Propia del autor en base a información oficial

Al respecto un funcionario policial explica la manera que cada organización valora su mercancía incautada:

“La Policía Fiscal le da un valor a la mercancía incautada de acuerdo a los precios actuales del mercado; en los montos registrados por la Comisión Nacional también están incluidos los bienes contra la propiedad intelectual (Piratería), en cambio los montos declarados por la SUNAT es de acuerdo al valor CIF (Costo, seguro y flete) y el monto total es por incautación de mercancía de contrabando solamente”. (Funcionario 1)

Cada sector trabaja por su lado, son pocas las intervenciones que se han realizado de manera conjunta y coordinada en este año (2015), así los Fiscales de Delitos Aduaneros lo sostienen:

“En el año 2013 hubo más interacción y colaboración mutua, porque se presentaban a mi despacho un policía y un servidor de Aduanas para coordinar y planificar operativos conjuntos, eso se requiere para los mega operativos, la participación de todos los integrantes de la comisión. El problema es que en la PNP siempre cambian las cabezas y algunos conocen más la especialidad que otros, son más proactivos y eso influye en su producción”. (Funcionario 3)

“Cada institución tiene una cultura organizacional distinta, eso se observa en los operativos, mientras que los policías ven al comerciante como sospechoso y con suspicacia, aplicando el interrogatorio en cada momento, los aduaneros son más analistas en la documentación y pasivos en plena intervención; no observo empatía ni interacción mutua, pero si dinámica para accionar aceleradamente durante el retiro de la mercancía incautada en los centros comerciales, por temor a la respuesta violenta de los intervenidos. Tiene que mejorar la coordinación para la formulación de planes estratégicos de lucha contra el contrabando, orientado a la generación de mayor impacto en la represión de estos delitos, así como a la optimización de los recursos de las distintas entidades”. (Funcionario 6)

En el 2012 se implementa una medida de política para “erradicar el contrabando de productos agropecuarios y otros” con la creación de la Comisión Bilateral Peruano Boliviana (R.M.235-2012-PCM). Su finalidad era de coordinar acciones conjuntas, realizar mesas de trabajo para analizar la problemática, pero hasta la fecha no se ha

realizado mega operativos conjuntos de los operadores de los dos países en esta zona para reprimir a “la culebra”.

Otra medida de política que se dio con anterioridad, en el 2009, fue la creación de la Comisión Binacional Peruana Ecuatoriana, con la formación de 5 mesas de trabajo. De acuerdo a los informes de la SUNAT y PNP se han realizado operativos conjuntos y simultáneos 2 o 3 veces al año, con la incautación de 50 mil galones en los años 2013 y 2014, reprimiendo por “temporadas” este comercio ilícito. Sin embargo, este gran negocio ilícito del contrabando de combustible se observa todos los días, en la mañana como en la noche en una zona comercial libre, sin la implementación una política que modifique o favorezca la situación social que viven los pobladores de estas comunidades fronterizas.

En esta sección se ha descrito la carencia de mecanismos de coordinación e interacción entre las organizaciones responsables de la lucha contra el contrabando en el país, produciéndose el “eslabón perdido” (denominado por Bardach) durante la implementación de las políticas estatales, con el consecuente incumplimiento del objetivo estratégico anhelado por el Estado.

## DISCUSIÓN

El contrabando en nuestro país es considerado como un problema social que genera competencia desleal y perjuicio a la economía nacional (Alonso, 2014), no es considerado un problema esencialmente policial o de fronteras, sus causas no son la pobreza, la desigualdad, la ignorancia ni la inmoralidad, su impulso es la diferencia de precios de un país a otro (Naim, 2010). El comercio ilícito se realiza de manera subrepticia y elusiva de los controles policiales y aduaneros, con el fin de obtener beneficio económico indebido en agravio del erario nacional.

Otros enfoques realistas de Osorio (2009) y Vela (2012), consideran que el contrabando se da porque los costos de importación son muy altos, las sanciones son débiles y permisivas, por la falta de sensibilización de la población al no conocerse los impactos reales, creciente sofisticación de las redes del comercio ilícito y vacíos legales en las zonas de fronteras que alientan el contrabando en grandes magnitudes. Los especialistas entrevistados lo llaman “negocio de alta rentabilidad y bajo riesgo”, por las cifras que maneja la Sociedad Nacional de Industrias de 1,900 millones de dólares como valor de las mercancías ingresadas de contrabando al país en el 2014, con una evasión de impuestos de \$600 millones y de ello, el Estado solo pudo recuperar \$180 millones, calificándose al país como una economía que soporta el 60% de comercio informal.

Estos enfoques coinciden con los hallazgos encontrados en las instituciones operadoras de la prevención y represión de este comercio ilícito, los cuales se evidencian con la poca capacidad operativa y logística que tiene la SUNAT y la Policía Nacional del Perú durante las intervenciones e incautaciones de mercancías en las fronteras del país y en la capital.

Si bien en el año 2001 se implementó una política pública con la creación de la Comisión Nacional de Lucha Contra los Delitos Aduaneros y Piratería a nivel nacional, con sub comisiones en las fronteras, no se viene utilizando una “estrategia de selectividad” como lo recomienda Naim(2010), sino se intenta reprimir todo a la vez obteniendo resultados productivos que no alcanzan el impacto esperado por la sociedad, porque no se tiene identificado grandes contrabandistas u organizaciones criminales dedicadas al contrabando. Esto se evidencia con el crecimiento del contrabando cada año según los reportes de la SUNAT y la SIN. Sin embargo, para la primera institución “se viene cerrando la brecha” en contra de lo que sostiene la sociedad de industriales “que cada año aumenta”.

El problema de la implementación de políticas es la tendencia a establecer una serie de objetivos excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples y a veces contradictorios, como lo sostiene Majone-Wildavsky (citado por Subirats, 1992), esto sucede en la Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería, al constituirse con dieciséis actores con objetivos genéricos y múltiples que si bien participan en las diversas reuniones convocadas, donde se llegan a los acuerdos para combatir el contrabando de todos los productos seleccionados, estos acuerdos “descansan en una casuística” como sostiene el mismo autor, sin llegarse a implementar las decisiones en cuanto a fortalecer, repotenciar y empoderar a la SUNAT, Ministerio Público y PNP en la represión del contrabando a nivel nacional, ante el crecimiento preocupante de la informalidad e ilegalidad en nuestro país.

La política pública se diferencia de un programa público en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se utiliza en conjunto con

otros programas para implementar una política (Winchester,2011), al parecer en el sistema estatal peruano se viene confundiendo los programas con la implementación de la política, porque solo se viene realizando operativos como programas, pero no se está trabajando de manera integral en conjunto con otros programas de prevención ni sensibilización a los ciudadanos, para reducir los índices de ingreso ilegal de mercancías en el país.

Los objetivos que se han planteado en el presente estudio, que son de describir los procedimientos, explicar las limitaciones y determinar las causas que generan las limitaciones en la prevención, investigación y represión del contrabando en el Perú, han permitido describir como la implementación de la política estatal ha abarcado acciones de las entidades públicas integrantes de la Comisión Nacional, pero en pequeños esfuerzos que han generado pequeños cambios porque no son prolongados ni continuos como lo recomienda Revuelta Vaquero (2007).

Ante el incremento de la informalidad en Lima y la débil implementación de medidas, las autoridades policiales y aduaneras no pueden ingresar y reprimir directamente a los centros comerciales para incautar la mercancía extranjera, porque deben cumplir un procedimiento formal establecido en la ley. Previamente deben hacer acciones de inteligencia y recopilación de evidencias e identificación de autores, para luego recién realizar una inspección de las galerías, con participación de la Fiscalía Especializada de Delitos Aduaneros. Una vez intervenida una galería comercial, se evalúa y verifica los comprobantes de pago o DUA que presentan los comerciantes para determinar si sustenta la importación o compra-venta local. En caso de existir dudas, se inmoviliza y amerita una investigación por el delito de receptación aduanera o se

procede a la incautación cuando la mercancía no tenga documentación sustentadora que demuestre su legal procedencia.

La falta de una medida como un plan estratégico conjunto con propuestas técnicas, hace que no se reprima adecuadamente este flagelo, porque ante unas autoridades sin capacidad operativa, logística y humana, es difícil enfrentar a la turba de comerciantes que diariamente se encuentran en la figura delictiva de receptación aduanera y que cada día perfeccionan sus actividades ilícitas. Es decir, no se viene cumpliendo lo que recomienda Pajuelo (2009), que debería existir una política de prevención y concientización que haga posible la disminución de la oferta y la demanda, debería existir una actuación conjunta y eficaz de los organismos estatales y fomentar la responsabilidad y participación de los ciudadanos.

Solo se evidencia las medidas de represión por parte de los actores principales (SUNAT, PNP y MP) en forma insuficiente en Lima y en las fronteras del país, sin políticas destinadas a la concientización y sensibilización a los ciudadanos para que internalicen en sus conciencia la gravedad del daño que hacen a la economía del Estado y que el cumplimiento de las normas favorece al desarrollo del país.

De acuerdo al enfoque de Navarro (2013), la coordinación para implementar una política debe plantearse como una estrategia de “*decisión conjunta*” para la asignación de tareas a distintas unidades en la consecución de objetivos comunes. Los elementos más importantes de la estructuración coordinadora son: 1) *ajuste mutuo de actividades*; 2) *acoplamiento de relaciones interpersonales*; y 3) *establecimiento de objetivos comunes*. Si bien para la lucha contra el contrabando en el Perú, existe la implementación de la política de creación de la comisión gubernamental (CNLCCYP)

que reúne a 16 instituciones que deben estar comprometidas para coordinar una estrategia de decisión conjunta, para la asignación de tareas con objetivos comunes, esta coordinación se viene realizando a nivel central en Lima, en el norte (Tumbes) y en el sur (Puno), con la conformación de mesas de trabajo en cada sector, pero ¿se están dando los elementos de la estructuración coordinadora para implementar eficazmente esta política, como lo plantea Navarro ? Veamos:

- i) *Ajuste mutuo de actividades:* En cada reunión de los integrantes de la comisión nacional se reúnen (en 3 o 4 veces al año aprox.) y coordinan actividades mutuas en cada mesa de trabajo para reprimir los productos que son sujetos de contrabando. Pero todo queda en estas mesas, porque para las intervenciones, por ejemplo de medicinas de contrabando, deben estar presentes SUNAT, PNP, MP y DIGEMID, sin embargo, esta última institución de salud, se encuentra ausente en la mayoría de los operativos; igualmente para la intervención de plaguicidas, combustible, prendas de vestir, alimentos, en muchos de los casos, siempre participan las tres primeras instituciones sin la asistencia de las otras que son responsables del control y fiscalización de esos productos.
- ii) *Acoplamiento de relaciones interpersonales:* De acuerdo a los entrevistados (Fiscales y Policías), existe un débil acoplamiento de estas relaciones, porque son pocas veces que se reúnen al año y las coordinaciones son mayormente por correo o telefónicamente.
- iii) *Establecimiento de objetivos comunes:* Se encuentra plasmado en el plan estratégico de la CNLCCYP los objetivos comunes, pero en la práctica “cada uno trabaja por su lado” como lo informó un Fiscal de Delitos Aduaneros.

Este problema de coordinación dificulta la implementación de políticas y se refleja en los resultados estadísticos distintos de cada institución, porque no se están cumpliendo con las estrategias de acciones conjuntas, que son la interacción, la cooperación y la colaboración, que recomienda Navarro Arredondo, lo que se evidencia en la diferente información que da cada institución sobre la cantidad de intervenciones o acciones de control y los montos de las mercancías incautadas.

Esto aunado a la falta de apoyo de otras organizaciones para las grandes intervenciones en las galerías comerciales y en las fronteras del país, hace que se generen los obstáculos y no se cumplan los objetivos comunes, en contradicción a lo que recomienda Bardach (1996) *“el estudio de la coordinación gubernamental está orientado a identificar los obstáculos de la colaboración entre ámbitos de gobierno”*, lo que viene ocasionando insuficientes medidas en la implementación de las políticas estatales.

## CONCLUSIONES

Arribando a los objetivos de la presente investigación, se puede describir la problemática del contrabando en el Perú como un “negocio de alta rentabilidad y bajo riesgo” que se caracteriza por el ingreso subrepticio de toda clase de mercancías por las extensas fronteras del sur y norte del país, por rutas aéreas y terrestres con destino hacia los grandes centros de acopio en Juliaca, Puno, Cusco y Arequipa en el sur, así como Tumbes y Piura en el norte (combustible, medicinas y otros) , con mayor concentración en los cientos de centros comerciales en Lima. Sus causas radican en la informalidad y condición humana de las personas, la diferencia de precios de los productos de un país a otro, las sanciones débiles y permisivas, así como la falta de sensibilización de la población, características que coinciden con lo descrito por Naim (2010) y Vela (2012).

De acuerdo a los reportes de la SUNAT, son 129 productos (partidas arancelarias) que se encuentran sensibles al contrabando en el país y que han ingresado al país por un total de 1,900 millones de dólares según la Sociedad Nacional de Industrias en el 2014 (565 millones según la SUNAT), ocasionando un perjuicio de US.\$ 600 millones a la economía del país, con prospectiva a seguir aumentando en los próximos años.

En el transcurso del estudio se ha evidenciado un deficiente trabajo conjunto de los actores conformantes de la Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería (SUNAT, PNP, MP, SIN, etc), durante la prevención, investigación y represión del contrabando en el país. Sus causas han sido por la falta de una coordinación, interacción e integración mutua de actividades, de un acoplamiento de relaciones interpersonales y de establecimiento de objetivos comunes (Navarro 2013). Aunado a ello, por la reducida capacidad operativa y logística de las instituciones

encargadas de reprimir esta actividad ilícita en las zonas de operaciones, que ha permitido incautar mercancías solamente por un monto de \$180 millones frente a los \$1,900 millones de contrabando en el país en el 2014 (según SNI).

La implementación de políticas estatales, como la creación de la Comisión Nacional de Lucha contra los Delitos Aduaneros y Piratería a partir del año 2001, que en el transcurso del tiempo se han desarrollado para intentar disminuir la incidencia del contrabando de mercancías extranjeras al país, vienen resultando insuficientes en Lima y en las fronteras del país, dado el preocupante crecimiento de la informalidad comercial, que hace dificultoso a las instituciones integrantes de esta Comisión, reprimir con eficiencia y eficacia el contrabando en nuestro país.

Lo grave de la situación social que se ha encontrado en los hallazgos, es que los pobladores de las comunidades cercanas a las fronteras, están convencidos que transportar combustible o gas desde el Ecuador hacia nuestro país es un “negocio legal” que lo hacen para ganarse el pan de cada día. Que, comprar mercadería en Bolivia con destino hacia Juliaca, para los pobladores es una “inversión de comerciante”, y si las autoridades impiden que se dediquen a este comercio, los califican de “abusivos” y “rateros”, enfrentándose a ellos hasta con sus vidas para impedir que le quiten sus mercaderías, sin tener una cultura tributaria en favor del Estado.

Todo ello ha ocurrido por la ausencia de una implementación de programas de concientización y sensibilización a los ciudadanos comerciantes para erradicar su desconocimiento de las normas tributarias y aduaneras, así como la falta de una difusión masiva de lo importante y valioso que resulta realizar el pago de impuestos para la economía del Estado y el desarrollo nacional.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Implementación de Políticas*. México: Primera edición.
- Alonso , J. C. (2014). *Contrabando: un problema prioritario*. Obtenido de jcalonso@icesi.edu.co: www.julicalonso.blogspot.com
- Arredondo, A. N. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México DF: 1ra. edición.
- Bardach E. (1978). *The implementation game: What Happens after a bill becomes a law*. Massachusetts USA.
- Massachusetts: Institute of technology press.
- Bardach, E. (1996). En *Las barreras del césped a la colaboración interinstitucional en la prestación de servicios humanos*. Baltimore.
- Bardach, E.(1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, México, 1° edición
- Barletti Valencia, J. (1968). *El Delito de Contrabando*. Lima.
- De Sebastian, L. (1999). Análisis de los involucrados, BID, Washington, EUA
- DIRPOFIS. (2014). *Estudio sobre la problemática criminal en el campo funcional*. Policía Nacional del Perú. Lima: PNP.
- GAGNE, D. (2011). EL CONTRABANDO UN PROBLEMA MAYOR QUE EL NARCOTRAFICO EN COSTA RICA.
- GALDOS FRISANCHO, M. A. (2014). *El delito de lavado de activos en el Perú: un análisis de las limitaciones de la política antilavado*. Lima.
- NAIM, M. (2010). ILICITO. En M. NAIM, *ILICITO*. VENEZUELA.
- Navarrete Bernardo, F. (2013). *Los problemas de Implementacion de Políticas, un estudio sobre el caso de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile.

Ojeda Lopez, E. (2011). *El aporte de la política N°5- Mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Osorio Cabrera, D. (2009). *Resultados Económicos del Contrabando de Productos Agroquímicos en las empresas formales de la Provincia del Santa*. Lima.

Pajuelo Roldan. (2009). *Delitos aduaneros y exégesis en el Perú*. Tacna: Asesoría & Consultoría Aduanal.

Pressman J y Vildavsky A. (1984). *Implementation university of california*. California.

Quiroz Alfonso, "Historia de la Corrupción en el Perú", 2013, Lima.

Reuelta Vaquero, B. (2007). *La Implementación de Políticas Públicas*. México: Universidad de Michoacan de Mexico.

ROTH, D. A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sanchez Urquiza, O. (2014). Los grandes delitos empiezan por poco. *Industria Peruana*.

Serna, M. S. (setiembre de 2003). *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas*. Barcelona, España, España: Universitat Pompeu Fabra.

Serrano , M. I. (1989). *La buena fe de los poseedores de mercancía de contrabando*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Subirats, J. (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid, España.

Tocunaga, A. (1991). *El delito aduanero*. Lima: Instituto Peruano de Derecho Aduanero.

UCL, S. M. (2014). *Propuestas de políticas públicas para mejorar las instituciones de seguridad en Mexico*. MEXICO.

Urquiza, O. S. (2014). Los grandes delitos empiezan con poco. *Industria Peruana*.

Van Meter Van Horn, D. (1975). *El Proceso de Implementación de Políticas*. OHIO USA.

Vasquez, L. (2005). Las rutas y modalidades del contrabando en el Perú.

Vela, Lindon. (2012). El contrabando y sus rutas en America Latina y en el Perú.

Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en AL*.

Santiago de Chile: ILPES ONU.

Perú 2001, Ley 27595 del 22 de Noviembre del 2001

Perú 2001, Ley 27595 del 13DIC2001

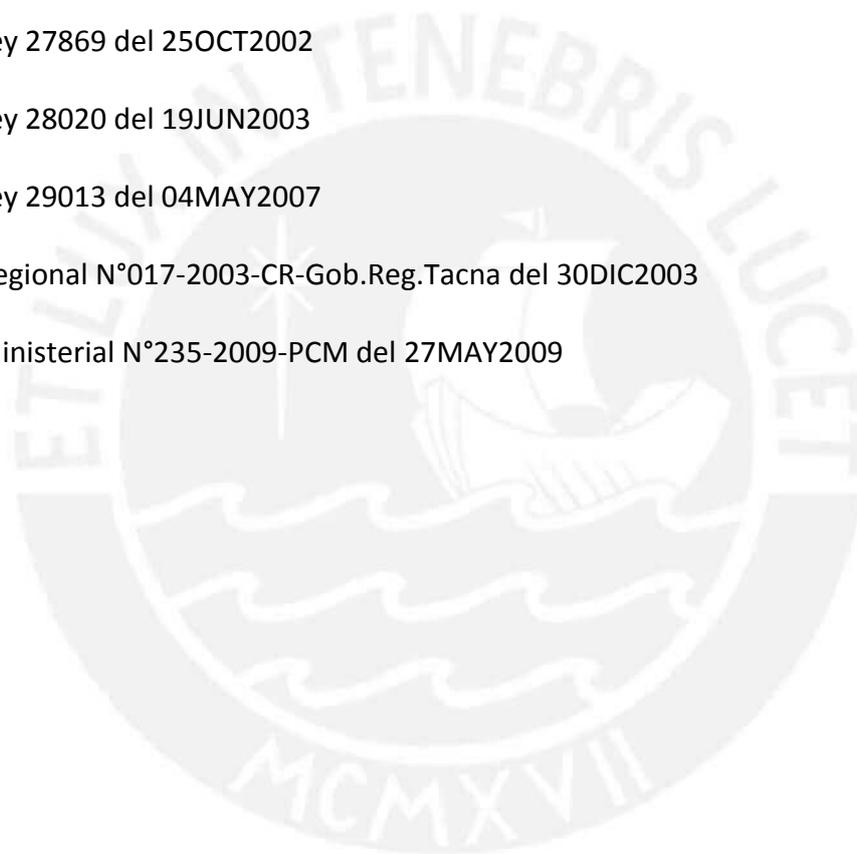
Perú 2002, Ley 27869 del 25OCT2002

Perú 2003, Ley 28020 del 19JUN2003

Perú 2007, Ley 29013 del 04MAY2007

Ordenanza Regional N°017-2003-CR-Gob.Reg.Tacna del 30DIC2003

Resolución Ministerial N°235-2009-PCM del 27MAY2009



## ANEXO

### RELACION DE CENTROS COMERCIALES DONDE SE VENDEN MERCANCÍAS INGRESADAS A LIMA PRESUNTAMENTE DE CONTRABANDO

Nro.	CENTRO COMERCIAL	DIRECCION	AREA DE TERRENO	ACTIVIDAD COMERCIAL
1	C.C. Polvos Azules	Av. Paseo de la Republica cruce con Jr. García Naranjo, Jr. José Gálvez y Jr. Antonio Raimondi	16,000 M2 de 3 pisos y cuenta con sótano	Relojes, cigarrillos, licores, golosinas y artefactos eléctricos de contrabando, piratería de DVD, VCD, CD y MP3, ropa y perfumería de marcas falsificadas, elaboración y almacenamiento de insumos para piratería audiovisual, artículos deportivos, celulares
2	C.C. Señor de los Milagros	Av. Paseo de la Republica cruce con Jr. García Naranjo	3,000 M2 de un piso	Artículos deportivos, zapatillas de marcas falsificadas, celulares, relojes, piratería de DVDs, CDs, MP3, MP4
3	C.C. Señor de Luren	Av. Grau cuadra 4	5,000 M2 de un piso	Ropa falsificada, zapatillas, piratería de DVDs, CDs
4	C.C. Rey del Calzado Grau	Av. Grau Nro. 461	2,000 M2 de un piso	Ropa falsificada y productos importados
5	C.C. El Nuevo Mundo de la Importación	Av. Grau Nro. 500	1,500 M2 de un piso	Juguetes importados
6	C.C. Flores	Av. Grau Nro. 531	5,000 M2 de un piso	Ropa falsificada y usada
7	C.C. Pimentel Siglo XXI	Av. Grau Nro. 521	6,000 M2 de un piso	Ropa falsificada, ropa china y zapatillas
8	C.C. El Gran Poder	Av. Grau Nro. 554	3,500 M2 de un piso	Ropa falsificada y usada, ropa china
9	C.C. Fronteras Unidas de Grau	Av. Grau Nro. 555	8,000 M2 de un piso	Ropa falsificada, ropa china y coreana
10	C.C. APECOSUR	Av. Grau Nro. 580	4,000 M2 de 3 pisos y cuenta con sótano	Ropa importada
11	C.C. Marlon Magaly	Av. Grau Nro. 560	3,500 M2 de 6 pisos y cuenta con sótano	Ropa importada
12	C.C. Santa Rosa	Av. Grau Nro. 520	2,000 M2 de un piso	Juguetes importados
13	C.C. K' CHINA	Av. Grau cuadra 5	4,000 M2 de un piso	Ropa falsificada y usada, ropa china y coreana
14	C.C. Polvos Grau	Av. Grau Nro. 619	4,000 M2 de un piso	Ropa falsificada, zapatillas y piratería de libros
15	C.C. Consorcio Grau	Av. Grau Nro. 601	4,000 M2 de un piso	piratería de libros, gorras, maletines
16	G.C. El Hueco	Av. Nicolás de Piérola Nro. 1147	7,000 M2 bajo subsuelo	Medicamentos, artefactos eléctricos, piratería de DVDs, CDs y audio, ropa falsificada de diferentes marcas
17	C.C. Turismo Tacna	Jr. Montevideo cruce con Jr. Andahuaylas	4,500 M2 de un piso	Ropa importada

18	C.C. Movicentro	Jr. Montevideo Nro. 883	4,000 M2 de 2 pisos con sótano	Adornos y ropa importada
19	C.C. Galería Internacional	Jr. Montevideo cuadra 819	3,000 M2 de un piso	Ropa importada
20	C.C. Agua Marina	Jr. Montevideo cuadra 809	3,500 M2 de un piso	Ropa de contrabando y usada
21	C.C. Import Universal	Jr. Montevideo cuadra 785	4,000 M2 de 2 pisos	Ropa importada
22	C.C. Los Importadores del Sur	Jr. Montevideo cuadra 760	4,000 M2 de un piso	Gorras y chalinas importadas
23	G.C. Leticia	Jr. Leticia Nro. 634	1,000 M2 de un piso	Artefactos eléctricos y electrónicos
24	C.C. Mundo Electrónico	Jr. Leticia Nro. 640	2,000 M2 de 3 pisos	Artefactos eléctricos y electrónicos
25	C.C. Polvos Blancos	Jr. Leticia Nro. 677	5,000 M2 de un piso	Zapatillas importadas
26	C.C. Imaco	Jr. Leticia Nro. 631	1,500 M2 de 2 pisos	Artefactos eléctricos y electrónicos
27	G.C. Cinco Continentes	Jr. Ayacucho cruce con Jr. Montevideo y Av. Abancay	10,000 M2 de un piso	Piratería de DVDs, CDs y de audio, ropa importada, zapatillas de marcas
28	C.C. El mundo de las Sandalias	Jr. Ayacucho Nro. 1032	3,000 M2 de un piso	Zapatillas de marcas falsificadas
29	C.C. Colmena	Jr. Ayacucho Nro. 884	3,500 M2 de 5 pisos y con sótano	juguetes y cigarrillos
30	G.C. Santa Barbará	Jr. Ayacucho Nro. 885	4,000 M2 de 2 pisos y con sótano	Golosinas
31	Distribuidora	Jr. Ayacucho Nro. 888	40 M2 de un piso	Cigarrillos
32	Distribuidoras	Jr. Ayacucho Nro. 798, 778 y 776	3 Tiendas de área de 3x6	Cigarrillos
33	G.C. Mercado Central	Jr. Cuzco Nro. 626	10,000 M2 de 4 pisos	Artefactos eléctricos y electrónicos, relojes, calculadoras, celulares, juguetes
34	G.C. Tradición	Jr. Ayacucho cruce con Jr. Cusco	6,000 M2 de 4 pisos	Almacén
35	G.C. Mesa Redonda	Jr. Cusco cruce con Jr. Mesa Redonda	5,000 M2 de 4 pisos	Ropa, celulares, relojes, DVDs, CDs
36	C.C. Nuestra Señora de las Mercedes	Jr. Cuzco Nro. 669	1,500 M2 de un piso	Cigarrillos
37	G.C. Mina de Oro	Jr. Andahuaylas cruce con Jr. Mesa Redonda	5,000 M2 de 6 pisos	Juguetes
38	C.C. Portal de Andahuaylas	Jr. Andahuaylas Nro. 850	3,000 M2 bajo subsuelo	Piratería de DVDs, CDs y de audio
39	C.C. La Cochera	Jr. Andahuaylas Nro. 955	5,000 M2 de un piso	artículos importados, accesorios para vehículos, audífonos
40	C.C. Full Tiendas	Jr. Mesa Redonda Nro. 952	6,000 M2 de 4 pisos	artículos electrónicos, audífonos

41	C.C. Nicolini	Av. Argentina cruce con Jr. Huarochirí, Av. Guillermo Dansey y Jr. Ascope	15,000 M2 de 2 pisos	Artículos de grifería, cables eléctricos, cables telefónicos
42	C.C. Comput Plaza	Jr. Camaná Nro. 1144	10,000 M2 de 5 pisos con sótano	Artículos de computadoras
43	C.C. Ciber Plaza	Av. Inca Garcilaso de la Vega 1342	6,000 M2 de 4 pisos con sótano	Artículos de computadoras
44	Edificio Francisco Javier	Jr. Cuzco Nro. 652		Almacén

Fuente: DIRPOLFIS PNP

