

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



Título

Alternativa para mejorar el proceso de investigación que contribuya a la reducción del accionar del crimen organizado tomando en cuenta la técnica especial de investigación de agente encubierto

Trabajo de Investigación para optar el grado académico de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Autor

Fredy López Mendoza

Asesora

Mg. Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios

Jurado

**Mg. Rafael Alberto Miranda Ayala
Mg. Noam Dante Valentín López Villanes**

Junio, 2018

ÍNDICE

	Pág.
SUMILLA.....	1
LISTA DE ACRÓNIMOS	2
LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1 – DEL PROBLEMA	
1.1 El problema y su marco teórico.....	9
1.2 Marco Teórico	20
1.3 Estado de la cuestión.....	27
CAPÍTULO 2 – DE LA PROPUESTA DE MEJORA	
2.1 Causas del problema	37
2.2 Transformación del árbol del problema a medios	48
2.3 Estructura de la solución.....	50
CAPÍTULO 3 – VIABILIDAD DE LA MEJORA	
3.1 Matriz de costeo e indicadores.....	61
3.2 Viabilidad	67
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	74
ANEXO 1	81
ANEXO 2	82

SUMILLA

En el Perú, el crimen organizado es un problema de larga data que conlleva a niveles altos de violencia, inseguridad y afectación a la paz. Para ello, el Estado y sus autoridades han implementado diversas herramientas para la reducción de este problema público. Sin embargo, en los últimos años el crimen organizado ha incrementado, entre otros aspectos, a consecuencia de una baja utilización de la técnica de investigación de agente encubierto. Esta tesis tiene como objetivo proponer una solución innovadora para contribuir a la reducción de este delito. En tal sentido, para poder disminuir el accionar del crimen organizado, nuestra propuesta de mejora consiste en que la Escuela de Formación Continua de la Policía Nacional del Perú, considere en su Plan de Estudio Anual durante tres años consecutivos, el dictado de dos (02) cursos de Capacitación por cada año, con una duración de seis semanas cada curso a tiempo completo, relacionado con la preparación y formación de agentes encubiertos de manera exclusiva, dirigida a Oficiales PNP desde el grado de Alférez hasta el grado de Capitán y Suboficiales PNP desde el grado de Suboficial de Tercera (SO3) hasta el grado de Suboficial Técnico de Tercera (SOT3), teniendo en cuenta que la citada Escuela nunca ha programado el dictado de dichos Cursos. En la estrategia de investigación, se utilizó una metodología cualitativa. Se registraron datos a través de herramientas como revisión bibliográfica, documental y entrevistas semi estructuradas. La investigación concluye que la PNP contará con efectivos policiales que cumplan la función de agente encubierto debidamente certificados, que puedan poner en práctica esta técnica especial de investigación que conlleve a la reducción del crimen organizado.

Palabras Clave: política pública, gestión, crimen organizado, agente encubierto, Perú.

LISTA DE ACRÓNIMOS

DIGIMIN	Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior
DINI	Dirección Nacional de Inteligencia
DIRANDRO	Dirección Antidrogas
DIRILA	Dirección de Investigación de Lavado de Activos
DIRINCRI	Dirección de Investigación Criminal
DIRCOCOR	Dirección Contra la Corrupción
DIRCTP	Dirección de Trata de Personas
ESCFOCON	Escuela de Formación Continua
ESCNFPP	Escuela Nacional de Formación Profesional Policial
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
PNP	Policía Nacional del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SO3	Suboficial de tercera
SOT3	Suboficial técnico de tercera
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA 1	Problemas que son considerados como los más importantes para el Perú.
TABLA 2	Cuadro demostrativo sobre cantidad de agentes encubiertos por tipo de delito.
TABLA 3	Monto involucrado en los Informes de Inteligencia Financiera por delito precedente – enero de 2007 a junio de 2017.
TABLA 4	Cuadro demostrativo de los cursos de capacitación relacionados con la investigación del delito, considerados en los Planes de Estudio de la Escuela de Formación Continua de la PNP durante los últimos cinco años.
TABLA 5	Matriz de innovación N° 01.
TABLA 6	Matriz de costeo – indicador N° 02.
TABLA 7	Matriz de viabilidad N° 03.
GRÁFICO 1	Principales problemas del país.
GRÁFICO 2	Denuncias registradas por el delito de trata de personas en el Ministerio Público, 2010 – 2016.
GRÁFICO 3	Muertes violentas asociadas a hechos delictuosos dolosos, 2011 – 2015.
GRÁFICO 4	Producción en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional (droga decomisada en kilogramos, 2011 – 2016).

GRÁFICO 5 Producción en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional (organizaciones criminales dedicadas al TID desarticuladas por unidades, 2012 – 2016).



INTRODUCCIÓN

El crimen organizado se ha constituido en nuestros días en una de las mayores amenazas a la convivencia en sociedad. Este problema es hoy común a la mayor parte de los países del mundo, no estando exenta de este flagelo nuestra región. De hecho, países como El Salvador, Brasil, Colombia o México, debido precisamente a la criminalidad organizada, sufren de altos índices de violencia y delincuencia. Lamentablemente, nuestro país no es ajeno a esta realidad, y en los últimos años los índices van en aumento. Esta situación no es solo negativa por la violencia, afectación a la paz y sensación de inseguridad que conlleva; también trae consigo otros problemas graves. Por ejemplo, el crimen organizado casi inevitablemente fomenta la corrupción, debido al poder y dinero que manejan, fácilmente pueden sobornar a las autoridades, tanto para que les dejen llevar a cabo sus ilícitas actividades, como para hacer que estas no les sancionen en caso de que sean capturados o enjuiciados. Igualmente, el incremento de la criminalidad organizada perjudica el desarrollo económico del país, ya que, el incremento de la violencia desalienta a los inversionistas, los cuales pierden el interés de traer sus negocios a un país en el cual hay inseguridad, tanto para su persona como para sus propiedades.

En ese sentido, el problema identificado es la existencia de un incremento del accionar del crimen organizado.

Para poder revertir en parte esta problemática desde el interior de la Policía Nacional del Perú (PNP), debemos mencionar que la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ESCNFPP), cuenta dentro de su estructura orgánica con la Escuela de Formación Continua (ESCFOCON), cuya misión es encargarse del planeamiento, ejecución y control de la capacitación, especialización, adaptación y actualización del personal de la PNP, para lo cual formula anualmente un Plan de Estudios donde se consideran todos los cursos de capacitación y especialización que se dictarán a nivel nacional en el año lectivo.

En tal sentido, para poder disminuir el accionar del crimen organizado, nuestra propuesta de mejora consiste en que la ESCFOCON, considere en su Plan de Estudio Anual durante tres años consecutivos, el dictado de dos (02) cursos de Capacitación por cada año, con una duración de seis semanas cada curso a tiempo completo, relacionado con la preparación y formación de agentes encubiertos de manera exclusiva, entendiéndose como tal, al efectivo policial que debidamente capacitado y certificado, se infiltra en una organización criminal con identidad supuesta, para obtener y proporcionar a las autoridades correspondientes, información privilegiada que permita la desarticulación de estas organizaciones; significando que el mencionado curso estará dirigido a Oficiales PNP desde el grado de Alférez hasta el grado de Capitán y Suboficiales PNP desde el grado de Suboficial de Tercera (SO3) hasta el grado de Suboficial Técnico de Tercera (SOT3), teniendo en cuenta que la citada Escuela nunca ha programado el dictado de dicho curso.

La importancia de la presente investigación reside principalmente en el hecho de buscar que la PNP cuente con suficiente personal capacitado y formado para cumplir la función de agente encubierto en el marco de la técnica de investigaciones especiales que la normatividad legal lo permite, con la finalidad de reprimir y desarticular las organizaciones criminales que se dedican a la comisión de delitos considerados como crimen organizado, buscando con ello la reducción de este flagelo.

Para el dictado de estos cursos en el Perú, se tiene que contar con docentes especialistas en el tema, ya sean de nuestro país o del extranjero debidamente capacitados, de preferencia que sean docentes que en algún momento hayan cumplido la función de agentes encubiertos que les permita replicar sus experiencias hacia el nuevo personal.

Para evidenciar el problema de estudio, se ha utilizado la metodología cuantitativa y cualitativa, con un énfasis cualitativo, habiéndose revisado diferentes bibliografías, documentos, así como realización de entrevistas semiestructuradas para el registro de datos, cuya obtención se detallan en las respectivas fuentes de las tablas y gráficos considerados, así como en la lista de entrevistados.

Para cumplir con los objetivos de la investigación, el texto está ordenado en tres secciones. El capítulo I está referido al problema y su marco

teórico, así como al estado de la cuestión. En el capítulo II se desarrolla la propuesta de mejora, abarcando las causas del problema, la transformación del árbol del problema a medios y la estructura de la solución. El capítulo III trata sobre la viabilidad de la mejora que incluye la matriz de costeo e indicadores, para finalmente establecer las conclusiones del proyecto.



CAPÍTULO 1 – DEL PROBLEMA

1.1 El problema y su marco teórico

- Problema

El problema identificado es la existencia de un incremento del accionar del crimen organizado.

- Sustento del problema

Actualmente, la delincuencia ha escalado, llegando a niveles preocupantes en algunas ciudades como Trujillo, Piura, Tumbes. Pero, también en la capital la sensación de inseguridad y el temor se han instalado en la población. Desafortunadamente, esa sensación no es una mera percepción, sino que se corresponde a una realidad.

Ahora bien, es cierto que siempre este problema ha estado presente en nuestro medio. Sin embargo, en los últimos años ha logrado posicionarse como uno de los más importantes, y que más preocupación produce a nivel de la población. Es más, actualmente, para la opinión pública la delincuencia es el principal problema, por encima de la corrupción, desempleo y lo económico. Ya en agosto de 2013, como se puede apreciar en la Tabla 1, una encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) mostraba que la delincuencia se encontraba en primer lugar (47%) entre los problemas más importantes para la población, por encima de los problemas de salud, educación y pobreza. (Instituto de Defensa Legal 2013: 28).

Tabla 1 : ¿Cuál de los siguientes problemas en esta lista cree usted que es el más importante para el Perú hoy? ¿y cuál es el segundo más importante?

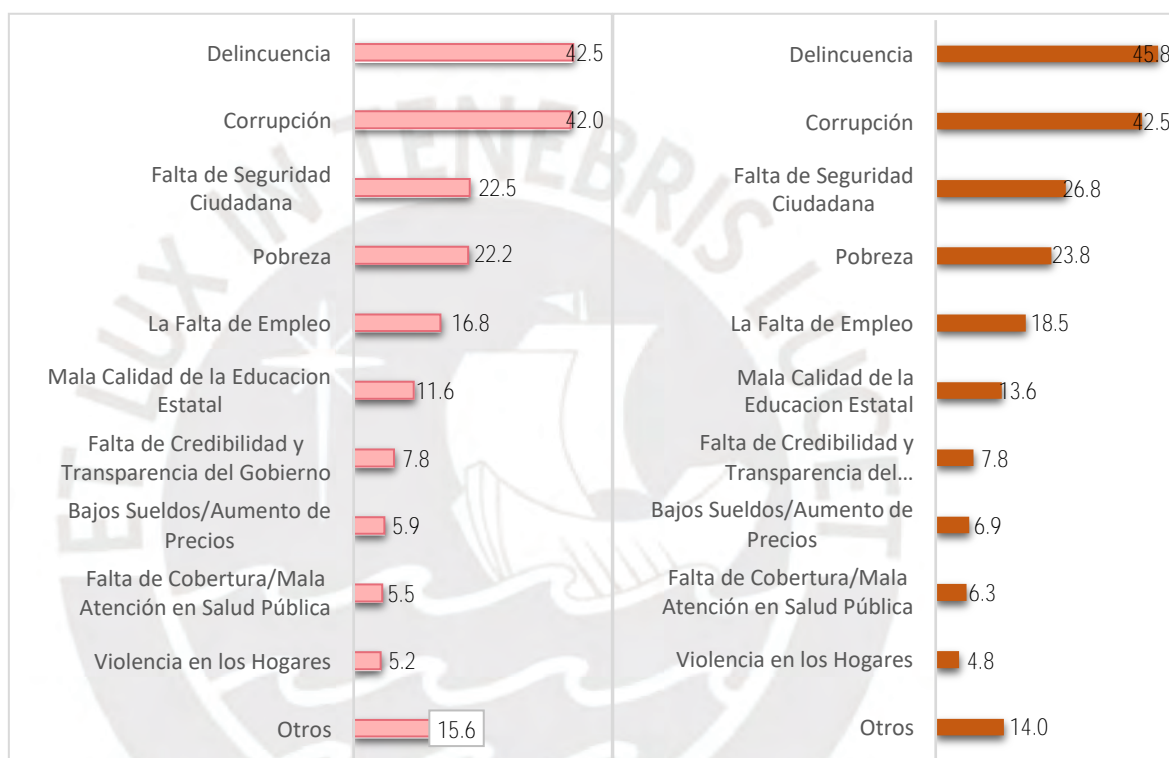
Problema	Total %	Ámbito		
		Lima - Callao	Interior Urbano	Interior Rural
Delincuencia	47.0	62.5	40.0	33.3
Educación	40.4	31.9	44.9	46.7
Salud	36.2	24.1	44.1	41.7
Pobreza	31.6	25.4	33.4	39.2
Economía	14.8	16.3	14.2	13.3
Terrorismo	11.1	16.1	7.8	8.8
Medio Ambiente	8.5	6.0	10.5	8.8
Migración	1.8	0.9	2.7	1.7

Nota. Fuente: Instituto de Opinión Pública (PUCP). *Conflictos Sociales y Representación Política. (Agosto 2013). Publicado en Instituto de Defensa Legal (2013): Seguridad Ciudadana - Informe Anual 2013 - Crisis Política, Temores y Acciones de Esperanza (p. 28).*

La situación no mejoró, sino que empeoró para el 2016. Con miras a las elecciones presidenciales de ese año, Ipsos Apoyo realizó una encuesta para conocer cuáles eran los problemas que el elector peruano consideraba los más importantes. Los resultados indicaron que el 61% de los electores percibieron que la delincuencia era el problema más grave, seguido de la corrupción (48%) (Perú21, 2016). Una investigación posterior de agosto de 2016 llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la población de 18 y más años de edad, si bien arrojó cifras distintas, conforme se visualiza en el Gráfico 1, mantuvo el orden de los problemas en el periodo comprendido al semestre enero-junio del 2016: la delincuencia continuó ubicándose en el primer

lugar como el problema más preocupante con el 45,8%; mientras que en segundo lugar se ubicó la corrupción con el 42,5 %. (INEI 2016: 4).

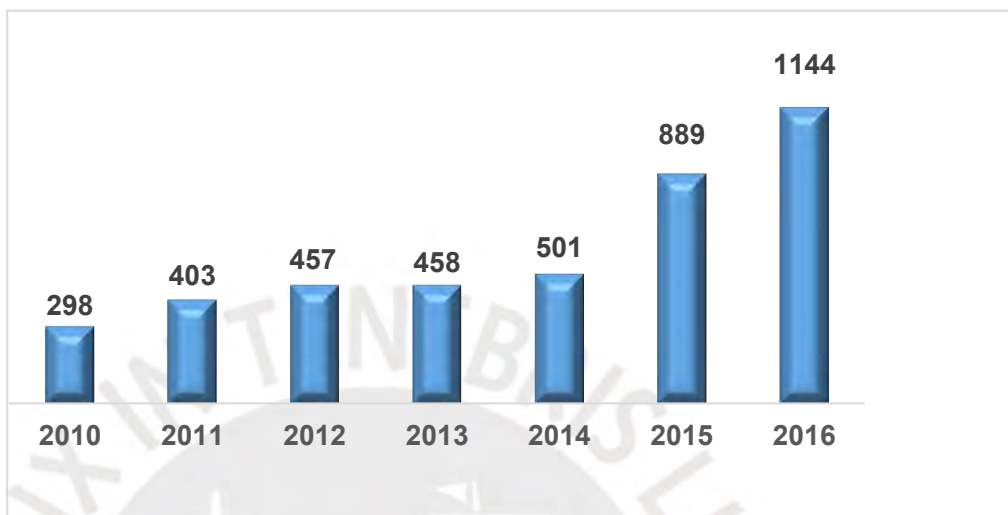
Gráfico 1: En su opinión, actualmente ¿Cuáles son los principales problemas del país? (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Percepción sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia, Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares, Semestre Móvil Enero – Junio 2016.

Asimismo, en marzo de 2017 el INEI publica estadísticas sobre las denuncias de trata de personas en el Perú en el periodo comprendido del 2010 al 2016, observándose en el Gráfico 2, que en el año 2010 se presentaron 298 denuncias y en el año 2016 un total de 1,144 apreciándose un aumento considerable de denuncias por este tipo de delito (INEI 2017: 5).

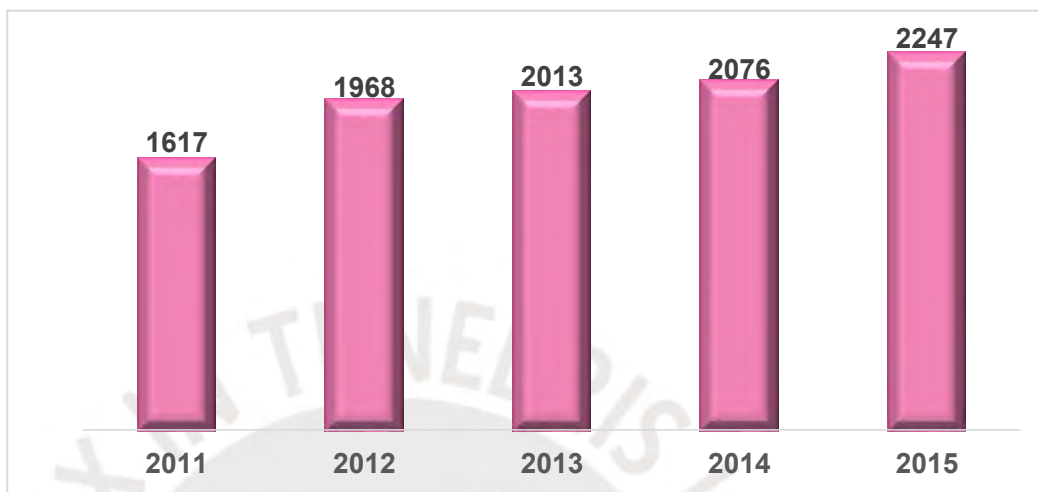
Gráfico 2: Denuncias registradas por el delito de trata de personas en el Ministerio Público, 2010 – 2016 (Número de denuncias)



*Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público - Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), Sistema de Gestión Fiscal (SGF) y Sistema Estratégico sobre Trata de Personas (SISTRA).
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).*

Igualmente, en el Gráfico 3 se aprecia que el INEI en agosto del 2016 publicó entre otros datos, un cuadro estadístico relacionado con la cantidad de muertes violentas asociadas a hechos delictuosos dolosos en el periodo 2011- 2015, donde también se puede observar un aumento de este tipo de hechos (INEI 2016: 225).

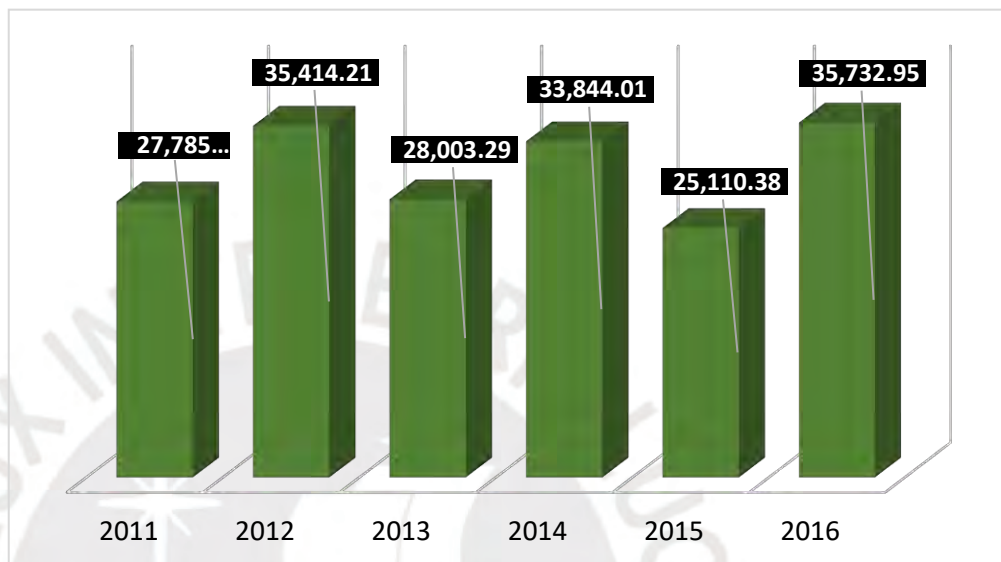
Gráfico 3: Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos, 2011 – 2015 (Número de muertos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – PERÚ: Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011 – 2015, Visión Departamental, Provincial y Distrital.

En lo que respecta al delito de tráfico ilícito de drogas, el Gráfico 4 nos muestra un cuadro estadístico con información proporcionada por el área de estadística de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) de la PNP, cuyos datos concernientes a la droga decomisada en kilogramos durante el periodo 2011 – 2016, hacen reflejar el permanente accionar de las organizaciones criminales dedicadas a este ilícito penal (DIRANDRO PNP, Área de Estadística).

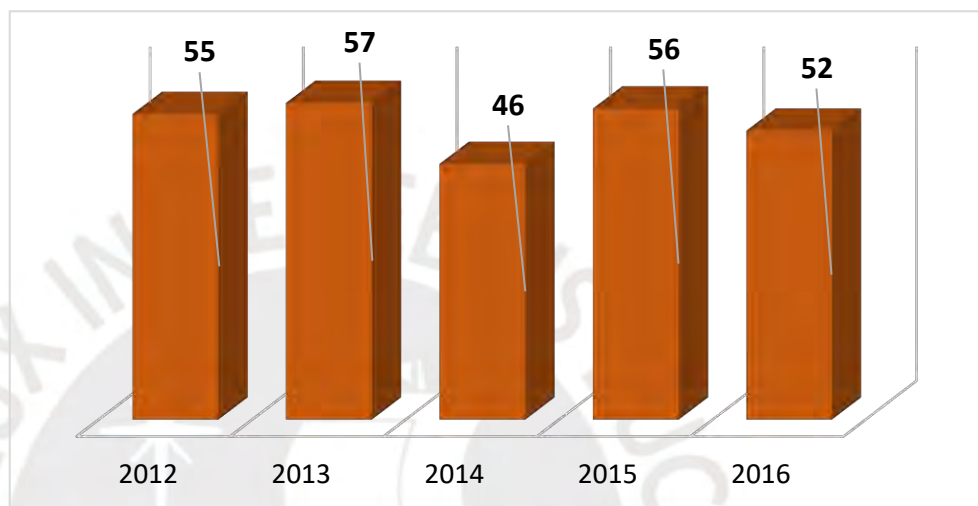
Gráfico 4: Producción en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional (droga decomisada en kilogramos, 2011 – 2016)



Fuente: Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú – Área de Estadística.

El incremento de la elaboración de drogas ilícitas para su posterior comercialización, trae como consecuencia también que las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas amplíen su accionar delictivo, habiendo sido algunas de ellas intervenidas y desarticuladas por las unidades policiales encargadas de reprimir el TID a nivel nacional, apreciándose en el Gráfico 5 la cantidad de organizaciones criminales desarticuladas en el periodo 2012 - 2016 (DIRANDRO PNP, Área de Estadística).

Gráfico 5: Producción en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional (organizaciones criminales dedicadas al TID desarticuladas por unidades, 2012 – 2016)



Fuente: Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú – Área de Estadística.

Por otro lado, actualmente existe una baja utilización de la técnica especial de investigación de agente encubierto, esto debido a que actualmente la PNP no cuenta con suficientes efectivos policiales que hayan sido capacitados y especializados para cumplir la función de agentes encubiertos, limitando la posibilidad de utilizar este tipo de personal para infiltrarlos en las organizaciones criminales que operan en nuestro país y lograr su desarticulación. A continuación, se presenta la Tabla 2 describiéndose la cantidad existente de efectivos policiales que cumplen la función de agentes encubiertos debidamente certificados y aquellos que realizan esta función en forma empírica basada en su experiencia laboral:

Tabla 2: Cuadro demostrativo sobre cantidad de agentes encubiertos por tipo de delito.

Tipo de delito	Agente Encubierto certificado*	Agente Encubierto No certificado (empírico)
Tráfico Ilícito de Drogas	5	6
Delitos Monetarios	1	3
Trata de Personas	1	2
Tráfico Ilícito de Armas, municiones y explosivos	-	-
Lavado de Activos	2	4
Extorsiones	-	2
TOTAL:	9	17

Nota. Fuente: Unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú.

*Se incorpora la denominación de certificado cuando ha sido capacitado en el extranjero.

Cuadro: elaboración propia.

Asimismo, conforme a la entrevista realizada a personal especializado en investigaciones policiales contra organizaciones criminales, señaló que actualmente existe la necesidad de que la Policía Nacional del Perú

efectúe una selección, capacitación y especialización de personal que pueda desempeñarse como agentes encubiertos, debidamente certificados conforme lo exige la normatividad legal vigente, a fin de evitar la utilización de personal empírico para este tipo de funciones, muchos de los cuales son designados en base a su experiencia laboral en el campo de la investigación. Este personal una vez capacitado y certificado, debe ser destinado a las unidades especializadas de la PNP que están a cargo de la investigación del crimen organizado (J. Cruz, comunicación personal, 2017).

- Afectación al ciudadano

La existencia de un problema público afecta tanto a la sociedad como al interior del Estado. En la sociedad es causante de la existencia de otros problemas públicos, haciéndola interdependiente. Esto se ve claramente en el caso de la criminalidad organizada, que no solo trae consigo problemas de seguridad, sino que también afecta a la economía (por ejemplo, los niveles de inversión son menores en aquellos lugares que se perciben como más inseguros). También los problemas públicos muestran sus efectos al interior del Estado. En el caso del crimen organizado, es claro que el Estado se ve afectado cuando la criminalidad se presenta en su interior. No solo genera corrupción, sino también ineficiencia, lo que a su vez causa crisis de legitimidad en la ciudadanía, lo que puede repercutir en la gobernabilidad.

El problema de la criminalidad organizada es un problema público, y uno de los que más relevancia tienen y que más preocupan. En efecto, el problema de la delincuencia organizada forma parte central de la agenda del gobierno, siendo a veces considerado uno de los más importantes. En la medida que forma parte de la agenda del gobierno (tanto por sus implicancias sociales, como también económicas, políticas, etc.), este problema cumple con la condición para ser considerada un problema público que postulan, entre otros, Olavarría Gambi (2007) y Fuentes Romero (2003). A ello se suma que, la criminalidad organizada ha sido objeto de innumerables debates y discusiones públicas, ya sea en los medios de comunicación, conversatorios, simposios, etc.; con lo cual se cumple con la característica enunciada por Subirats (2012).

Adicionalmente se puede notar que, actualmente, el problema del crimen organizado en nuestro país puede ser catalogado como interdependiente, ya que afecta a otras áreas, pues como se ha dicho, la criminalidad organizada no solo afecta a la seguridad ciudadana, sino que también incide negativamente en la economía (porque hace más difícil y menos seguro el clima para invertir y llevar a cabo negocios, entre otras razones; además de que obliga al Estado a gastar gran parte de sus recursos para combatirla, lo que hace que la economía se retraiga); en lo social (porque afecta la cohesión y la convivencia pacífica, y socava la confianza); y aun en la política e institucionalidad (ya que la ciudadanía comienza a desconfiar de las autoridades y el gobierno, con lo cual estos pierden legitimidad; además, las instituciones se debilitan a causa de fenómenos

negativos como la corrupción, que usualmente van aparejados al actuar del crimen organizado).

Ahora bien, en el combate contra el crimen organizado, están involucradas cinco instituciones principalmente: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y la Procuraduría Pública especializada. A la PNP Especializada le corresponde la investigación y persecución del crimen en su etapa pre procesal. La Procuraduría Especializada ejerce “la defensa jurídica del Estado en las investigaciones preliminares y/o preparatorias, procesos judiciales (...) como son los de Terrorismo, Tráfico Ilícito de Drogas, Lavados de Activos, delitos contra el Orden Público” (art. 40 del Decreto Supremo N° 017-2008-JUS). El Ministerio Público, en cambio, ejerce la acción penal y denuncia el delito para el inicio de un proceso.

Pero, con respecto a la técnica especial de investigación de agente encubierto, se involucra no solo la PNP, sino también la Fiscalía y aun el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Y es que la PNP no puede por sí sola llevar a cabo la investigación a través de agentes encubiertos, sino que esta debe ser aprobada por el fiscal. Así lo establece el Código Procesal Penal, en el art. 341: “el Fiscal cuando se trate de Diligencias Preliminares que afecten actividades propias de la criminalidad organizada, y en tanto existan indicios de su comisión, podrá autorizar a miembros especializados de la Policía Nacional del Perú, mediante una Disposición y teniendo en cuenta su necesidad a los fines de la investigación, a actuar bajo identidad supuesta” (Loza 2014: 4). Y a partir

del Decreto Supremo N° 004-2014-JUS, se introduce la participación de la Reniec: “RENIEC es la entidad que entregará el DNI al fiscal que solicitó el otorgamiento de una “identidad supuesta” para un agente encubierto, dejándose constancia en acta en estricta reserva. Además de dicha documentación, el RENIEC registrará o almacenará la nueva información en los respectivos sistemas informáticos que le den soporte a la identidad supuesta” (Loza 2014: 7). Antes era el Fiscal quien disponía la asignación del agente encubierto y además lo registraba.

1.2 Marco Teórico

- Antecedentes de nuestro problema público.

El tema del uso de agentes encubiertos en el marco de la lucha contra el crimen organizado ha sido tratado por Fondevilla (2012). Dentro del libro Herramientas para combatir la delincuencia organizada (Quintero 2012), se encuentra el artículo “Agentes encubiertos: pruebas y confesiones”, en el cual se analiza la importancia del uso de agentes encubiertos a la hora de recabar pruebas contra actividades de criminalidad organizada. También se analiza el papel de los agentes encubiertos, junto con otras técnicas especiales de información en Molina Pérez (2009). En este artículo se pone énfasis en el examen de las posibles tensiones que puedan darse entre el Estado de derecho y la averiguación del delito mediante la aplicación de estas técnicas especiales de investigación.

Muy relacionado con esto, Del Pozo (2006) ha hecho un análisis jurídico para el contexto español, del uso del agente encubierto como técnica de investigación, tomando en cuenta su excepcionalidad y, de otro lado, su utilidad para el combate contra la criminalidad compleja, tal como es la delincuencia organizada. Por otro lado, aunque se trata de un trabajo sobre el tema general del crimen organizado, Rivera (2011) dedica un apartado a los agentes encubiertos, en la medida de que se trata de herramientas importantes para la investigación de los delitos de este tipo. Adicionalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Bolivia, ha elaborado un completo y útil manual sobre técnicas especiales de investigación, el cual específicamente se centra (junto con la entrega vigilada) en la figura del agente encubierto (UNODC 2009).

En el ámbito nacional, el Ministerio Público ha tratado el tema de los agentes encubiertos entre las técnicas y actos especiales para la investigación del delito de corrupción en su documento: “Módulo IV: Técnicas y actos especiales en la investigación de los delitos de Corrupción” (Ministerio Público 2011). También se ha abordado el uso de los agentes encubiertos en el combate contra el delito de lavado de activos (Del Castillo 2016). De manera general, también se puede encontrar información acerca del empleo de agentes encubiertos contra la criminalidad en Loza Ávalos (2014). Finalmente, cabe mencionar que la PNP ha elaborado un documento como Manual de procedimiento que incluye los protocolos de investigación para casos de crimen organizado, en el marco de la Ley 30077 “Ley contra el crimen organizado”, en el cual se desarrolla de manera detallada los alcances y los principios que rigen la actuación de los agentes

encubiertos, además de detallar la forma en la cual se debe ejecutar su labor (PNP 2014).

- Conceptos teóricos.

Investigación. - La investigación es la acción de investigar. Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, investigar es “indagar para descubrir algo. Investigar un hecho”. Pero, en una segunda acepción, la palabra investigar significa –siguiendo al mismo Diccionario-. “Indagar para aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente”.

La investigación policial. - Se define como “un proceso metodológico, continuo, organizado, especializado, preciso de análisis y síntesis que el investigador policial desarrolla para el esclarecimiento de la perpetración de un delito, estableciendo verdades demostrables, que le dan el rigor científico a las conclusiones expuestas en el Atestado Policial” (PNP 2008).

Según PNP (2008), la investigación policial tiene las siguientes características:

“Es un proceso continuo y concatenado de actividades.

Es organizado, sus pasos son ordenados y lógicos.

Es especializado, ya que es un trabajo metodológico de rigor técnico-científico.

Es previsorio, requiere planeamiento.

Es una actividad analítica-sintética.

Es explicativo causal, permite determinar el quien, donde, cuando, como, por qué y para qué.

Es metódica, requiere una metodología.

Es legal, lo conduce un funcionario policial, dentro de la normatividad”.

Según otra definición, la investigación policial (también llamada investigación criminal), “es un conjunto de saberes interdisciplinarios y acciones sistemáticas integradas para la investigación de un delito y orientan su esfuerzo a establecer la verdad de los hechos y la identificación o individualización de la responsabilidad de los hechos”. (Dirección de Educación y Doctrina Policial de la PNP 2016: 5). La investigación criminal “tiene como objetivo final, la aplicación de justicia en causas criminales, respondiendo a las preguntas imprescindibles del cómo, cuándo y quién pudo haberlo cometido” (Dirección de Educación y Doctrina Policial 2016: 5).

Agente encubierto. - El agente encubierto (también llamado “secreto”), “es aquella persona seleccionada y adiestrada que con identidad supuesta (simulando ser delincuente) se infiltra o penetra por disposición de autoridad competente a una organización criminal, con el propósito de proporcionar (desde adentro de ella) información que permita el enjuiciamiento de los miembros que la componen” (Loza 2014: 4). Según la UNODC (2009), el agente encubierto “Es aquel funcionario policial autorizado, altamente calificado, que presta su consentimiento y ocultando su identidad, se infiltra o introduce, en las organizaciones criminales o asociaciones delictuosas, con el fin de identificar a los partícipes, reunir información y elementos de convicción necesarios para la investigación” (p. 14). El agente encubierto también es denominado “agente infiltrado” (Molina 2009: 155).

Debe señalarse que “La utilización del agente encubierto es necesaria cuando otros métodos de investigación no pueden ser ampliadas para encausar individuos que cometen actos criminales” (Ministerio Público 2011: 1). Esto especialmente ocurre cuando nos enfrentamos a delitos complejos, como los delitos de crimen organizado.

Según el Ministerio Público (2011:2), se considera que entre las formas en las cuales puede ser utilizado el agente encubierto, destacan:

“- Agente encubierto para propósitos de vigilancia es aquel que recopila información de delitos cometidos o por cometerse.

- Agentes encubierto para propósitos de prevención es aquel que actúa para evitar que una actividad delictiva ocurra o al menos minimiza las consecuencias de su comisión.

- Agente encubierto para propósitos de facilitación es aquel que facilita la comisión de un delito. En este caso el agente encubierto participa o provee bienes económicos u otros recursos a una persona que tiene predisposición para cometer delitos. Las actuaciones de este tipo de agentes deben ser bien definidas y supervisadas ya que las mismas nunca pueden constituir una manifiesta provocación al delito”.

Crimen organizado. - Según la UNODC (2009) “Se entenderá por crimen organizado, a quienes formen parte de una asociación delictuosa u organización criminal, destinada a cometer delitos; en concordancia con el artículo 2 de la

Convención de Palermo” (p. 13). La legislación peruana considera los tipos de delitos que se encuentran considerados como crimen organizado, definiendo como organización criminal “a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el artículo 3 de la presente Ley” - Ley N° 30077 (El Peruano 2013).

Si bien la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, más conocida como Convención de Palermo (2000), no da una definición de criminalidad organizada, sí posee una definición de "grupo criminal organizado". Según la Convención un grupo criminal organizado sería aquel que tienen las siguientes características:

- “-Un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria;*
- Que ha existido por un periodo de tiempo;*
- Actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento;*
- Con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material” (UNODC 2017).*

Por último, había que decir que se han establecido algunas características propias del crimen organizado. Entre estas están: “rebasa el control gubernamental, estructura jerárquica, cohesión interna, no es ideológico, dimensión transnacional, integral y aceptación” (Rivera 2011: 10-11).

Incremento. - incrementar es hacer que algo sea mayor en cantidad, tamaño, intensidad, importancia, etc. Para el caso de nuestro proyecto se entenderá incremento como el aumento cuantitativo de los casos de criminalidad organizada.

Técnicas especiales de investigación. - “Se usan como una herramienta necesaria para indagar delitos graves” (Rosillo 2017). “Las técnicas especiales de investigación se restringen a la investigación de delitos graves, cuando los medios tradicionales son insuficientes, que difieren de la labor policial tradicional, como excepción al deber general policial de intervenir a la brevedad para impedir o frustrar actividades delictivas; y, que permiten obtener pruebas directas e indiciarias más certeras para comprobar delitos de realización compleja o de alta profesionalidad delictiva” (Rosillo 2017). Las técnicas especiales de investigación tienen como finalidad “obtener información y elementos de convicción para descubrir o identificar a las personas involucradas en la comisión del delito, aportar pruebas al proceso y, en su caso, prestar auxilio a autoridades extranjeras para estos mismos fines” (UNODC 2009: 13).

Técnicas ordinarias de investigación. - Son todos aquellos procedimientos que no se basan en las técnicas especiales de investigación, como, por ejemplo, el pedido y obtención de información básica documentaria a través de las instituciones públicas y privadas, levantamiento de actas, recepción de manifestaciones, realización de distintos tipos de registros, entre otros, que son utilizados en los procedimientos de investigación rutinaria.

1.3 Estado de la cuestión

- Identificación de medidas adoptadas por la institución frente al problema

Actualmente existe una política pública contra el crimen organizado por parte del Estado, y que el actual Gobierno ha asumido. Esta política pública acerca del crimen organizado tiene como marco legal la Ley N° 30077 promulgada el 19 de agosto de 2013.

Posteriormente, esta norma fue modificada con el Decreto legislativo N° 1244 del 27 de octubre del 2016, tanto para incluir nuevos conceptos como para endurecer las penas de los respectivos delitos. De igual forma, desde el Estado se han ido dando planteamientos para mejorar la lucha contra el crimen organizado. Así, en el año 2015, el Gobierno planteó al Congreso un proyecto de ley con un total de siete medidas dirigidas a reforzar la seguridad ciudadana, entre lo que incluía la lucha contra el crimen organizado. Las medidas, además de buscar la reducción de la delincuencia, incluida la organizada, tenían como objetivo reforzar la operatividad policial facilitando la coordinación con otras entidades involucradas en la implementación de políticas públicas de seguridad. De acuerdo a lo publicado en El Comercio (2015), las medidas planteadas por el gobierno de entonces, eran las siguientes:

“Fortalecer la seguridad ciudadana, la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

-Una mayor supervisión, gestión y control migratorio.

-Fortalecer el control del tránsito y del transporte, de los servicios aduaneros, puertos y aeropuertos.

-Fortalecer los servicios de seguridad privada y el uso de los sistemas de video vigilancia y radio comunicación.

-Fortalecer el sistema penitenciario nacional: infraestructura, salubridad, seguridad, ejecución penal, concesiones, vigilancia y control.

-Optimizar el sistema nacional de los registros públicos, para garantizar la seguridad jurídica, previniendo fraudes.

-Fortalecimiento del sistema de defensa jurídica”.

Posteriormente, el actual gobierno, en octubre del año 2016, modificó las normas contra el crimen organizado para aumentar las penas a estos delitos. Mediante decretos legislativos, se modificaron artículos del código penal para, entre otras cosas, endurecer las penas por posesión ilegal de armas de fuego, que se sancionará con hasta 12 años de pena privativa de libertad (cuando las armas o municiones ilegalmente poseídas sean de propiedad de la Policía o de las Fuerzas Armadas), o eliminar los beneficios penitenciarios a los sicarios. Más directamente relacionado con el crimen organizado, las normas mencionadas “(...) incorporan artículos para sancionar hasta con 20 años de pena a líderes o financistas de organizaciones criminales o cuando su accionar delictivo provoque muertes o lesiones graves a la integridad física o mental” (Perú21, 2016).

Asimismo, el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski elaboró en diciembre de 2016 un plan para la implementación de una política pública de

seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, cuya ejecución se ha iniciado en el mes de enero de 2017, en el cual se plantean los resultados que se esperan conseguir en el periodo 2017 - 2018 en estos asuntos. En otras palabras, se trata de una proyección o plan en lo relacionado a la seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, que prevé el cumplimiento de las metas para fines del 2018, por lo que se espera su evaluación en el 2019.

El Plan plantea dos grandes objetivos a lograr al 2018:

- “- Recuperar la confianza de la sociedad en el trabajo de la Policía Nacional.
- Reducir la victimización y el crimen organizado en las ciudades” (Ministerio del Interior, 2016).

Nos interesa especialmente el segundo objetivo, y específicamente la segunda parte. Esta muestra que, a la fecha, efectivamente el gobierno posee una política pública en relación al crimen organizado. Además, se establece una estrategia, metas, cursos de acción y medidas a tomar.

A nivel institucional, la PNP también ha adoptado medidas frente al problema planteado, así, por ejemplo, mediante Resolución Directoral N° 644-2014-DIRGEN/EMG de fecha 09JUL2014 creó la Dirección de Investigación de Lavado de Activos (DIRILA), que se encarga de investigar el delito de lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, terrorismo, contra la corrupción, delitos fiscales, delitos comunes e investigaciones especiales. Asimismo, en el año 2014 dispuso la creación de la División de Investigación Contra el Crimen Organizado dentro de la estructura orgánica de la Dirección

de Investigación Criminal (DIRINCRI), así como en las macro-regiones policiales al interior del país.

- Identificación de medidas a nivel internacional

En Chile, “la herramienta de los agentes encubiertos es usada por los Carabineros como por la Policía de Investigaciones de Chile. En ese país, la formación de un agente tarda un promedio de dos años. Son las escuelas de formación de policías las encargadas de la preparación de los futuros agentes encubiertos. Son en estas escuelas de formación donde los oficiales fijan su atención en las características sociales y habilidades de los futuros agentes encubiertos” (La Tercera 2014). Casos como el de un agente encubierto que se hacía pasar por “dj”, “el policía tuvo que aprender cómo operar las mesas de sonido, conocer las bandas de moda e identificar los códigos de este tipo de fiestas” (La Tercera 2014).

En Chile, “el uso de agentes encubiertos ha sido útil para combatir el crimen organizado, y muy especialmente en el combate contra el tráfico ilícito de drogas, como, por ejemplo, el caso que permitió la desarticulación de la organización criminal denominada Hells Angels o la operación encubierta que conllevó a la caída de René Sanabria Jefe Antidrogas de Bolivia que se dedicaba a coordinar la venta de cocaína” (La Tercera 2014).

Por su parte, “Israel cuenta con uno de los sistemas de agentes secretos o encubiertos más famosos e importantes del mundo, la Mossad, o el servicio secreto israelí. La Mossad usa agentes especialmente entrenados para misiones

encubiertas; estos agentes reciben el nombre de “katzas”, a los cuales se le somete a un riguroso entrenamiento de dos años que se lleva a cabo en el cuartel central de la Mossad, en Tel Avid” (Basso 2002: 224). Actualmente hay 1200 agentes reclutados por la Mossad. Sin embargo, como esta entidad básicamente se encarga de “asegurar la existencia del Estado de Israel”, la mayoría de sus acciones tienen que ver con operaciones internacionales. Por ello, los agentes que son reclutados tienen una serie de características acordes con esta situación. Así, por ejemplo, “se exige que puedan dominar varios idiomas; además, se necesita que tengan un perfil psicológico especial” (El Comercio 2014).

Como se ha dicho antes, la Mossad es una entidad con actividades básicamente internacionales. En ese sentido, ha sido fundamental a la hora de llevar a cabo operaciones que tengan que ver con la seguridad del Estado de Israel. Aunque por su carácter ultrasecreto, poco se conoce con detalle de sus actividades, sí se tienen noticias de sus operaciones más espectaculares. Una de ellas fue la detención, en Argentina, del ex jefe nazi Adolph Eichmann. El ex miembro de los SS fue secuestrado por agentes de la Mossad y luego trasladado a Israel, donde fue juzgado y condenado a pena de muerte (El Comercio 2014).

Por otro lado, como parte del desarrollo de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, se realizó un viaje de estudios a tres ciudades de Europa, siendo la primera en visitar la ciudad de Madrid, donde se recibió una Pasantía académica en la Universidad Complutense de dicha localidad, habiéndose contemplado

dentro del programa, la visita a la División de Formación y Perfeccionamiento del Centro de Altos Estudios de la Policía Nacional de España, tomándose conocimiento que en el Complejo Policial de Canillas de dicho cuerpo policial, se dictan cursos de capacitación sobre preparación y formación de agentes encubiertos (tomado de la conversación sostenida el 25 de octubre de 2017 con el Inspector Jefe de la Policía Nacional de España Manuel Vázquez Prada en el citado Centro de Altos Estudios). Al respecto, España cuenta con un marco legal sobre el uso de agentes encubiertos para combatir a las organizaciones criminales, cuya regulación y procedimientos específicos se encuentran contemplados en el artículo 282 bis. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y modificatorias, aprobada por Real Decreto del 22 de junio de 1882.

Asimismo, durante el viaje de estudios se visitó también la Dirección Central de Servicios Antidrogas de la Policía Italiana en la ciudad de Roma, presenciando una exposición sobre la organización de dicha Dirección y las operaciones que realizan contra el tráfico ilícito de drogas, mencionándose en el transcurso de la exposición que para sus operaciones especiales, entre otros procedimientos, utilizan agentes encubiertos, previamente capacitados y certificados por la propia policía, mencionándose que su uso se encuentra amparada legalmente en la legislación italiana (tomado de la exposición realizada el 02 de noviembre de 2017 en la Dirección Central de Servicios Antidrogas de la Policía Italiana).

La evidencia es que en otros países utilizan la técnica especial de investigación de agente encubierto, pero con una preparación previa.

- Normas vinculadas al problema

El Estado ha llevado a cabo una serie de medidas para combatir la criminalidad organizada, formando parte de dichas medidas la promulgación de normas legales, encontrándose dentro de estas las siguientes:

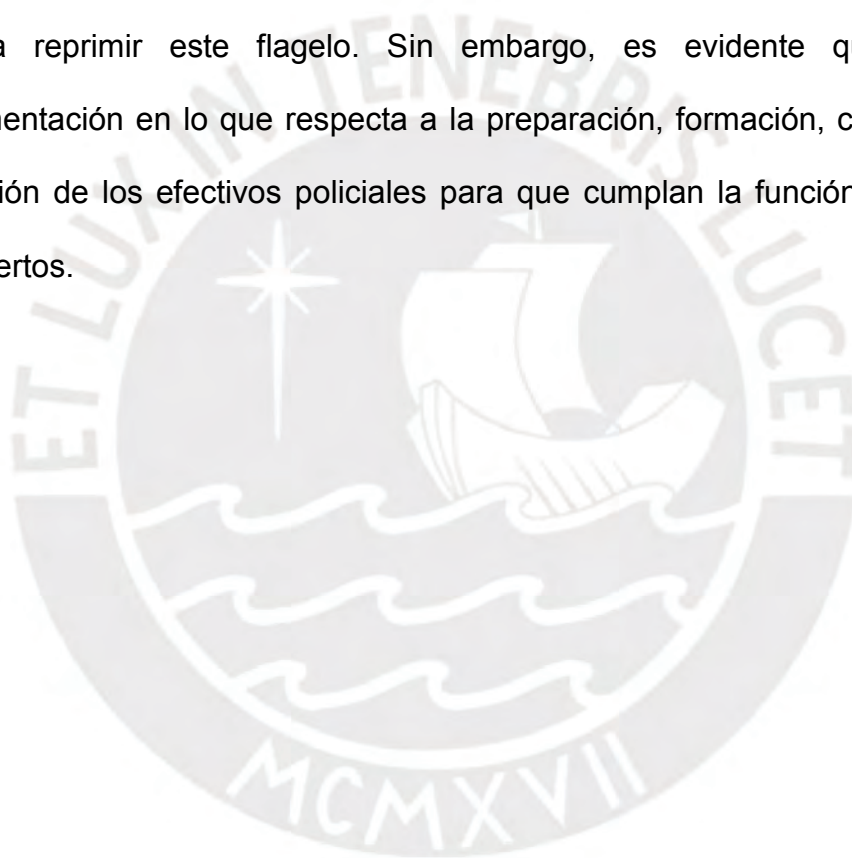
- Ley N° 30077 – “Ley Contra el Crimen Organizado” del 19 de agosto de 2013, dedicada exclusivamente a combatir el crimen organizado, donde se fijan las reglas y procedimientos relacionados con la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales, especificando los veinte delitos a los que se aplica esta norma legal. Asimismo, en su art. 13 se considera a la figura del agente encubierto como una técnica especial de investigación.
- Decreto legislativo N° 1244 del 27 de octubre de 2016, que modifica la Ley N° 30077, teniendo por objeto “el fortalecimiento de la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas”, endureciendo las penas de los respectivos delitos.
- Decreto Legislativo N° 1241 del 25 de setiembre de 2015, “que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas”, siendo este uno de los veinte delitos considerados como crimen organizado, cuyo objeto es “fortalecer la lucha contra este flagelo en sus diversas modalidades, mediante la prevención, investigación y combate de dicho delito”.
- Decreto Legislativo N° 1106 del 18 de abril del 2012, que fuera promulgada para luchar “contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado”.

- Mediante Decreto Supremo N° 057-2011-PCM del 01 de julio del 2011, se aprueba “el Plan Nacional de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”, buscándose combatir ambos delitos de manera efectiva y eficiente, fortaleciendo la prevención, investigación y represión penal.
- Decreto Legislativo N° 1180 del 26 de julio del 2015, a través del cual se “establecen beneficio de recompensa para promover y lograr la captura de miembros de organizaciones criminales, organizaciones terroristas y responsables de delitos de alta lesividad”.
- Decreto Legislativo N° 1182 del 26 de julio del 2015, con el cual se “regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado”.
- Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-IN del 07 de junio del 2017, se aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017 – 2021, donde se precisa “las responsabilidades de las instituciones del Estado involucradas para promover y ejecutar medidas de prevención, persecución, asistencia, protección y reintegración para las víctimas”.
- Decreto Legislativo N° 957 – Nuevo Código Procesal Penal del 29 de julio de 2004. Esta norma en su Art. 341 trata acerca de los agentes encubiertos enmarcándolo dentro de los actos especiales de investigación para combatir la delincuencia organizada.
- Ley N° 28950 del 12 de enero de 2007, cuyo art. 5° modifica el art. 341° del Nuevo Código Procesal Penal en torno a los agentes encubiertos, estableciendo que dichos agentes deben ser miembros especializados de la PNP.

- Decreto Legislativo N° 1307 del 29 de diciembre de 2016. Su art. 2° modifica, entre otros, al art. 341° del Nuevo Código Procesal Penal. Adicionalmente, su Primera Disposición Complementaria Final, señala que el Ministerio de Justicia en coordinación con el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, reglamentará el uso del agente encubierto para su adecuada y eficaz aplicación. Sin embargo, hay que señalar que el plazo venció el 30 de junio del 2017 y aún no ha salido el Reglamento.
- Decreto Supremo N° 004-2014-JUS del 5 de mayo de 2014, “Reglamento para implementar aspectos de identidad del Agente Encubierto y garantizar su protección”. En esta norma se establece que el Fiscal solicita al RENIEC el otorgamiento de DNI con identidad supuesta. A la RENIEC le corresponde registrar en el Sistema Informático la nueva identidad.
- Resolución de Fiscalía de la Nación N° 5321-2015-MP-FN del 27 de octubre de 2015, “Aprueba el Reglamento de circulación y entrega vigilada de bienes delictivos, Agente Encubierto y Operaciones Encubiertas”. Su Capítulo III está dedicado a los Agentes Encubiertos (art. 20 al 31); mientras que su Capítulo IV está dedicado a las operaciones encubiertas (art. 32 al 36). La norma establece que, para llevar a cabo un procedimiento, se debe emitir un Informe por parte de la PNP en donde se indiquen entre otras cosas, el entrenamiento que ha recibido el funcionario policial propuesto para realizar la labor de Agente Encubierto. En la misma norma se establece que se debe designar a un Oficial encargado de la supervisión del agente.
- Protocolo de Investigación para Agentes Encubiertos del 20 de abril del 2014, formulado por la PNP en el marco de la Ley N° 30077 “Ley Contra el crimen

Organizado”. Define lo que es un agente encubierto en su Sección VI, Definiciones.

Como se puede apreciar, nuestro país ya cuenta con una política pública de carácter normativo para combatir el crimen organizado, así como para la utilización de la técnica especial de investigación de agente encubierto que permita reprimir este flagelo. Sin embargo, es evidente que falta su implementación en lo que respecta a la preparación, formación, certificación y utilización de los efectivos policiales para que cumplan la función de agentes encubiertos.



CAPÍTULO 2 – DE LA PROPUESTA DE MEJORA

2.1 Causas del problema

- Causa 1. Nuevas modalidades delictivas más complejas y difíciles de combatir mediante medios ordinarios.

Lo anterior llega a producir que las autoridades que reprimen el crimen organizado tarden en tomar conocimiento de las nuevas modalidades practicadas por las organizaciones criminales y demoren, por lo tanto, en implementar nuevas estrategias.

Para entender estas nuevas modalidades de crimen organizado, es necesario tener presente que “en nuestro país el crimen organizado se presenta bajo dos formas: una expresión violenta, que incluye robos, sicariato, secuestros y extorsiones; y una forma no convencional, que se manifiesta en el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, trata de personas, minería ilegal, etc. Pues bien, mientras que en la forma violenta el actuar es altamente empírico y artesanal; en la forma no convencional el actuar es sofisticado” (Prado 2014). Así, “en la forma no convencional del crimen organizado se puede ver que se recurren a las siguientes actividades: uso de comunicación sofisticada, uso de documentos falsos, uso de testaferros, armas (robo y tráfico), infiltraciones y sobornos, empleo de personas jurídicas” (Prado 2014). Ahora bien, como es de suponer, el llevar a cabo actividades como las mencionadas implica un nivel de organización y acción bastante sofisticadas. Por esta razón es que el crimen organizado merece un tratamiento especial a la hora de su investigación y combate. Para poner un ejemplo, el empleo de personas jurídicas en el crimen

organizado implica llevar a cabo actos de gran complejidad, que pueden incluir la falsificación de documentos, el registro irregular de la persona jurídica, actividades de fachada, etc.

Como afirma Tolle (1998):

“En el caso de la trata de personas y el tráfico de inmigrantes, sus actividades son complejas: incluyen desde la “captación” de las personas, hasta la creación de documentación falsa de gran calidad para el desplazamiento, la organización de los medios de transporte, la mediación en el mercado de trabajo ilegal o aun de la prostitución, etc. En algunos casos se llegan a crear empresas para emitir tarjetas de invitación que sirvan para “captar” a las futuras víctimas” (p.120).

Esta complejidad se expresa en nuestro país en las cifras del movimiento económico relacionadas con el crimen organizado. Pongamos algunos ejemplos. Según los Informes de Inteligencia Financiera emitidos por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) -Perú, conforme se puede apreciar en la Tabla 3, desde enero de 2007 a junio de 2017 involucran en total US\$ 13,965 millones. En cuanto al monto involucrado por delito precedente en los Informes, “la mayor participación la tiene el tráfico ilícito de drogas (39%), seguido de minería ilegal (32%), delitos contra la administración pública (10%), defraudación de rentas de aduanas / contrabando (3%), delitos contra el orden financiero y monetario (3%), defraudación tributaria (3%) y estafa o fraude (1%)” (UIF del Perú 2017:8).

Tabla 3: Monto involucrado en los Informes de Inteligencia

Financiera por delito precedente – enero de 2007 a junio de 2017.

Posible Delito Vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Jun 2017	
	N° de IF	Total Millones US\$
Tráfico Ilícito de Drogas	286	5435
Minería Ilegal	43	4489
Delitos contra la Administración Pública (Corrupción de Funcionarios y Enriquecimiento)	153	1376
Defraudación de Rentas de Aduanas / Contrabando	43	456
Delito contra el Orden Financiero y Monetario	10	419
Defraudación Tributaria	53	474
Estafa / Fraude	21	162
Delito contra el Patrimonio	11	57
Proxenetismo	10	27
Financiamiento del Terrorismo	20	8
Trata de Personas	5	3
Otros	224	1059
Total	879	13965

*Nota. Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Información Estadística.
(2017: p. 8).*

- Causa 2. Falta de capacitación para formar y utilizar agentes encubiertos en la investigación contra el crimen organizado.

La ESCNFPP, a través de la ESCFOCON de la PNP, es la encargada de formular, programar y aprobar el Plan de Estudio Anual respecto al dictado de los cursos de capacitación, especialización, adaptación y actualización dirigidos al personal policial, habiéndose revisado y verificado como muestra que en los últimos cinco años, en dicho Plan de Estudio no se ha considerado el dictado de ningún curso de capacitación policial que esté dirigido a la formación de agentes

encubiertos, por lo que actualmente la institución policial carece de este tipo de personal, existiendo por lo tanto una baja utilización de esta técnica especial para combatir el crimen organizado.

Dentro de las normas legales que reprimen el crimen organizado, tenemos a la Ley N° 30077 del 19 de agosto de 2013, considerando en su artículo 13° a la figura del agente encubierto como una técnica especial de investigación que puede ser utilizada para combatir a las organizaciones criminales que cometen delitos graves considerados como crimen organizado. Asimismo, el Código Procesal Penal aprobado con Decreto Legislativo N° 957 del 29 de julio de 2004, en su artículo 341° considera también a los agentes encubiertos dentro de los actos especiales de investigación para reprimir la delincuencia organizada, habiendo sido modificado dicho artículo por la Ley N° 28950 del 12 de enero de 2007, cuyo artículo 5° establece que los agentes encubiertos deben ser miembros especializados de la PNP.

Por otro lado, el accionar del crimen organizado se ha venido incrementando en los últimos cinco años, conforme a la data presentada en el sustento del problema; sin embargo, no obstante contar con un adecuado marco legal que sustenta la utilización de agentes encubiertos para combatir el crimen organizado y pese al incremento de este flagelo, en dicho periodo de tiempo no existen programas o cursos de capacitación que hayan sido contemplados en los Planes de Estudio al interior de la PNP para formar a estos agentes, conforme se aprecia en la Tabla 4. Igualmente, se ha tomado conocimiento que una

mínima cantidad de efectivos policiales podría estar siendo capacitado en el extranjero como agentes encubiertos, con lo cual se colige que no se está utilizando adecuadamente la técnica especial de investigación de agente encubierto porque no se cuenta con este tipo de personal al interior de la institución policial.

En entrevista realizada al Director de la ESCFOCON de la PNP, señaló que dicha escuela nunca ha programado el dictado de algún curso de capacitación para formar agentes encubiertos, considerando que actualmente se hace necesario el dictado de este curso por constituir una buena herramienta para combatir el crimen organizado, asegurando que la escuela está en la capacidad de organizar el dictado de este curso; sin embargo, no cuenta con personal de planta que puedan desempeñarse como docentes en la materia, pudiéndose coordinar con algunas unidades especializadas de la PNP, así como con la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN) o la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) que cuenten con personal capacitado para impartir docencia en el dictado del curso en mención (S. Salazar, comunicación personal, 2017).

Tabla 4: Cuadro demostrativo de los cursos de capacitación relacionados con la investigación del delito, considerados en los Planes de Estudio de la Escuela de Formación Continua de la PNP durante los últimos cinco años.

Cursos de Capacitación

Nombre del curso	2012	2013	2014	2015	2016
Curso de capacitación en investigación criminal en el marco del nuevo código procesal penal.	No	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud – homicidio, en el marco del nuevo código procesal penal.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos contra la libertad – secuestros, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	No	No	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos informáticos, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos contra el patrimonio – extorsión, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	No	No	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos de tráfico de armas, municiones y explosivos, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	No	No	Si	Si

Curso de capacitación en investigación de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y pérdida de dominio, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación de delitos contra la administración pública vinculados a la corrupción.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación policial en delitos aduaneros, en el marco del nuevo código procesal penal.	No	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación para instructores en materia de trata de personas.	No	No	No	Si	Si
Curso de capacitación básico en intervención policial antidrogas, en puertos y aeropuertos.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación básico en investigación del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en intervención legal de las comunicaciones y telecomunicaciones.	No	No	Si	Si	Si
Curso de capacitación en formación de instructores policiales antidrogas.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en operatoria policial contra el terrorismo.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en inteligencia policial.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación de analista en inteligencia policial.	Si	Si	Si	Si	Si

Curso de capacitación en investigación de delitos de lavado de activos provenientes de la corrupción.	No	No	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación del delito de corrupción y crimen organizado.	No	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación de técnicas y procedimientos de investigación policial antidrogas.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en investigación del crimen organizado por lavado de activos provenientes del TID y delitos conexos.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en guerra política.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en análisis estratégico contraterrorista.	Si	Si	Si	Si	Si
Curso de capacitación en formación de agentes encubiertos para combatir el crimen organizado.	No	No	No	No	No

Nota. Fuente: Dirección de Formación Continua de la Policía Nacional del Perú.

Cuadro: elaboración propia.

- Causa 3. Poca coordinación entre las instituciones encargadas de reprimir el crimen organizado (Poder Judicial, Fiscalías, Policía Nacional del Perú, Procuradurías y Unidad de Inteligencia Financiera).

Las diferentes instituciones encargadas de reprimir el crimen organizado no tienen un nivel de coordinación suficiente. Esto impide que se lleve a cabo una labor conjunta eficiente que posibilite lograr mejores resultados en la lucha contra el crimen organizado.

Ciertamente, entre las diversas instituciones hay un cierto nivel de coordinación; puesto que tampoco es que actúen aisladamente. Sin embargo, el problema es que ese actuar coordinado podría ser mayor.

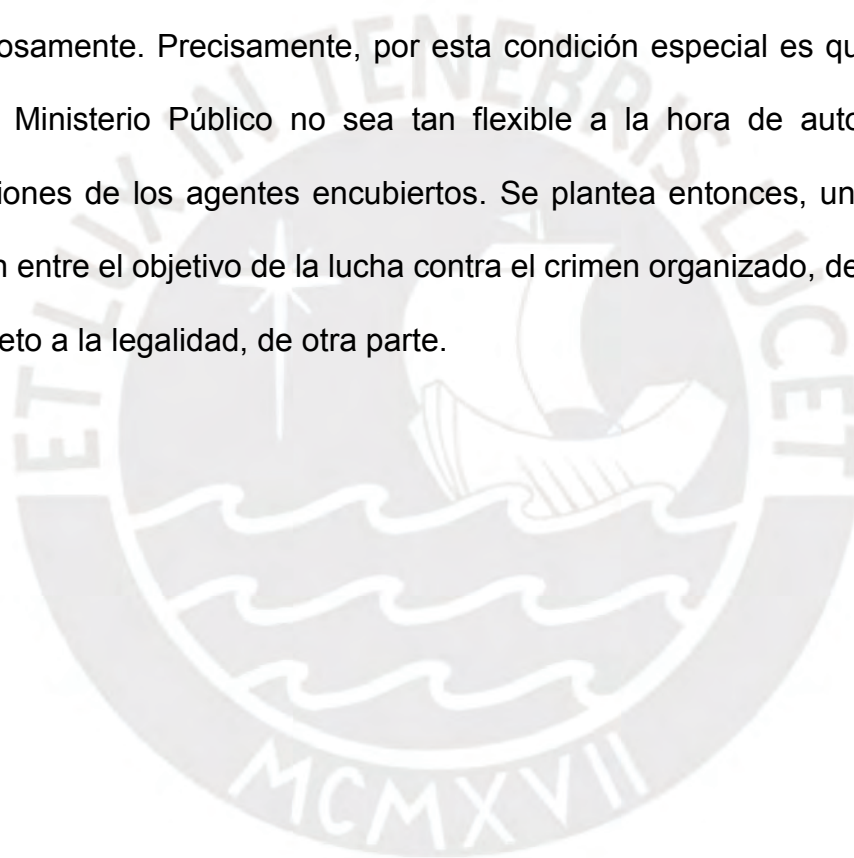
Un esfuerzo interesante de labor conjunta entre las diversas instituciones vinculadas en la lucha contra el crimen ha sido la creación del Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, que recoge la data proveniente de la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, y que es administrado por el INEI (INEI 2017). Este sistema da información cuantitativa de una gran parte de delitos, incluyendo aquellos que pueden ser calificados como crimen organizado (tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, trata de personas, terrorismo). El Sistema es un avance puesto que, hasta hace no pocos años, cada una de las instituciones mencionadas (PNP, Ministerio Público, Poder Judicial) manejaban sus estadísticas del delito por su parte, con lo cual se tenía una data muy dispersa, que no ofrecía un panorama exacto y confiable de la

situación de la criminalidad. Con la creación del Sistema, esto se ha superado en buena cuenta. No obstante, es claro que esto (el compartir data sobre criminalidad y sistematizarla) no puede ser suficiente en lo relativo a la cooperación que deben tener las diferentes instituciones vinculadas al combate contra el crimen organizado.

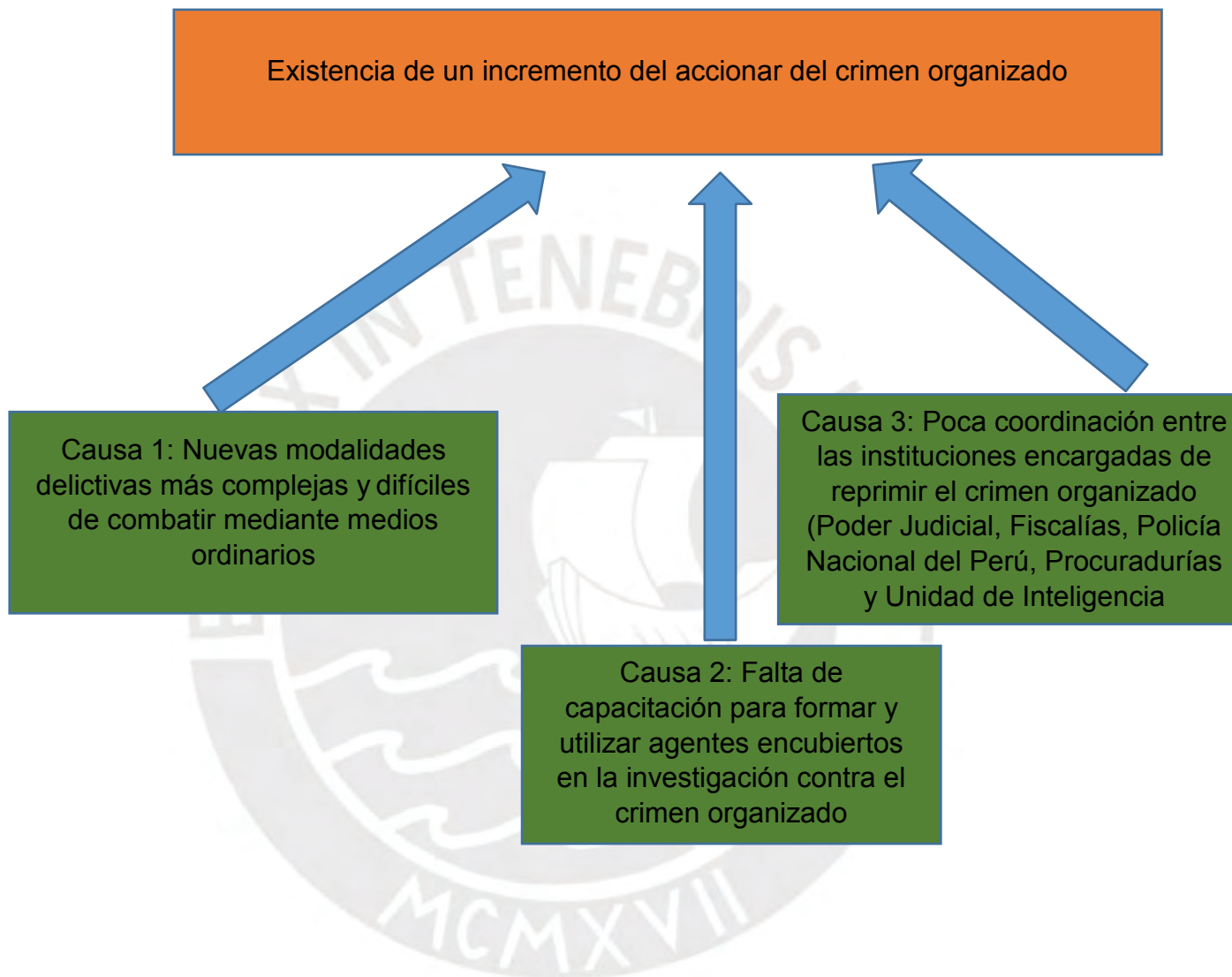
Al respecto, nuestro tercer entrevistado especialista en realizar investigaciones policiales contra organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas, señaló que en la práctica las coordinaciones entre las instituciones mencionadas no son las más óptimas, siendo necesario que estas mejoren, en razón que se participa en muchas reuniones y capacitaciones, para coordinar acciones o procedimientos a seguir; sin embargo, los compromisos adoptados en la mayoría de los casos no se cumplen, ocurriendo que la Fiscalía desconfía mucho para aprobar un expediente de agente encubierto, la Unidad de Inteligencia Financiera no proporciona información directa a la PNP, sino lo hace a través de la Fiscalía y el Fiscal muchas veces no reporta toda la información recibida a la PNP, los Jueces no autorizan las medidas limitativas de derecho solicitadas, los Procuradores no coordinan con la PNP ni con la Fiscalía, etc. (J. Alarcón, comunicación personal, 2018).

Uno de los aspectos puntuales en los cuales hay una deficiencia, específicamente en lo relativo al uso de los agentes encubiertos, es que existen limitaciones de carácter legal que impiden una dinámica más fluida entre las instituciones mencionadas. Como se sabe, la técnica de los agentes encubiertos

es una técnica especial de investigación. “Su uso, en la medida que implica la infiltración de un agente en una organización criminal, plantea la cuestión de los límites de lo que –ya una vez dentro de la organización- le es permitido realizar al agente encubierto (por ejemplo, si le es permitido participar en actividades ilícitas, aun cuando no las lleve él a cabo directamente)” (Loza 2014). Como se ve, se trata de un aspecto delicado, que a nivel legal debe ser tratado muy cuidadosamente. Precisamente, por esta condición especial es que puede ser que el Ministerio Público no sea tan flexible a la hora de autorizar ciertas actuaciones de los agentes encubiertos. Se plantea entonces, una importante colisión entre el objetivo de la lucha contra el crimen organizado, de una parte, y el respeto a la legalidad, de otra parte.



- Figura del árbol del problema



2.2 Transformación del árbol del problema a medios

- Medio 1

Nuevas modalidades delictivas más complejas que son combatidas con técnicas especiales de investigación.

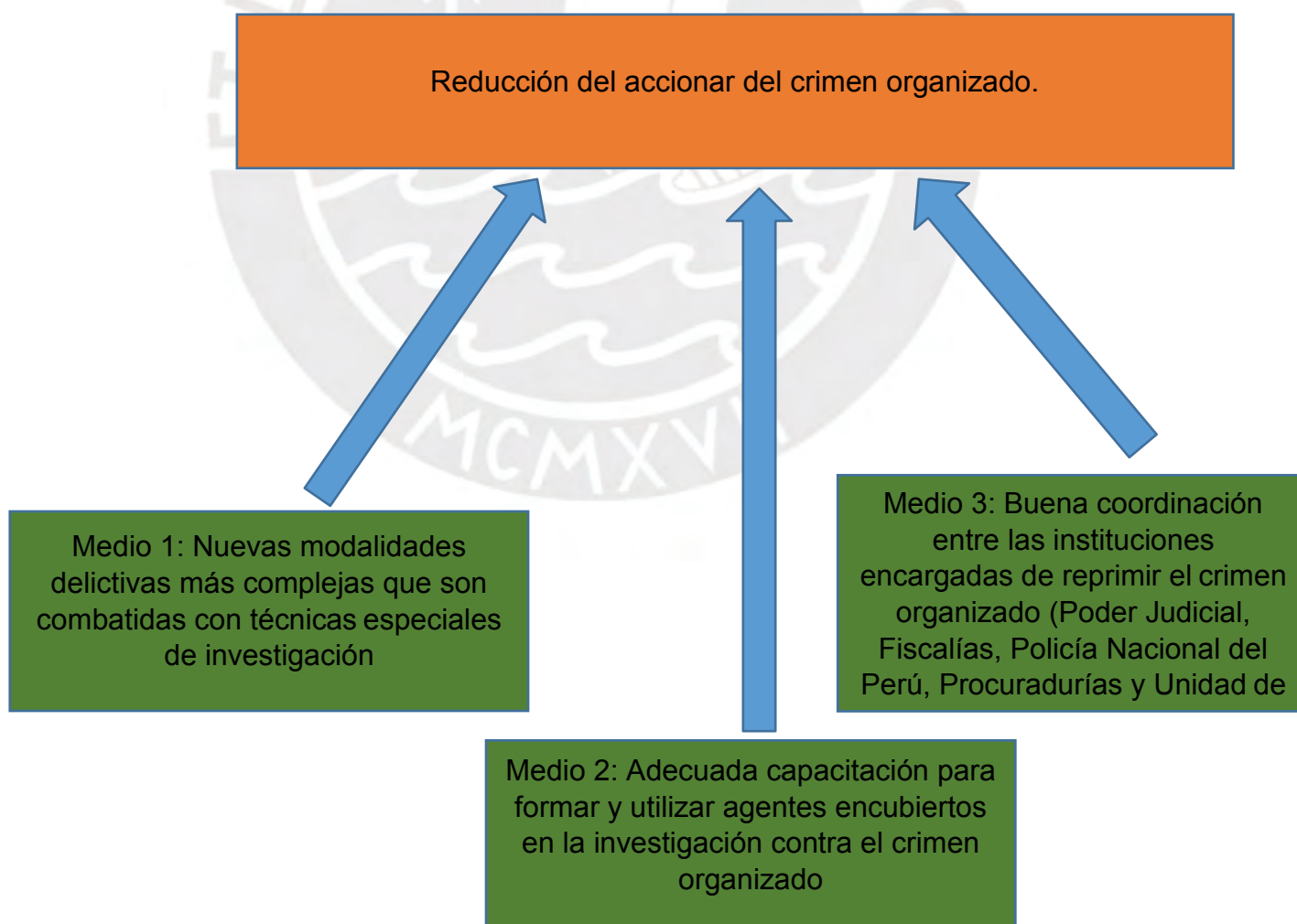
- Medio 2

Adecuada capacitación para formar y utilizar agentes encubiertos en la investigación contra el crimen organizado.

- Medio 3

Buena coordinación entre las instituciones encargadas de reprimir el crimen organizado (Poder Judicial, Fiscalías, PNP, Procuradurías y UIF).

- Figura del árbol de medios



2.3 Estructura de la solución

- Selección de medios

Los agentes encubiertos son funcionarios policiales a los cuales se les asigna la función de obtener evidencias o información que permita descubrir y procesar a los miembros de bandas de crimen organizado. Sin embargo, se considera que, por norma general, existen al menos dos límites a la actuación de los agentes encubiertos. En primer lugar, los agentes encubiertos no pueden provocar delitos; aunque, eventualmente, pudiesen verse involucrados en el planeamiento o comisión de un delito, en la medida de que se encuentran al interior de una organización criminal. El segundo límite es que la actuación de los agentes encubiertos durante la etapa de planificación, no es considerada como parte de su actuación propia de agente encubierto y, por lo tanto, no tienen las garantías y protección especiales que sí tienen las acciones propiamente “encubiertas”.

El Protocolo de Investigación de la Ley 30077, elaborado por la PNP, definía al agente encubierto como:

“(…) aquel funcionario policial autorizado, altamente calificado, que presta su consentimiento y bajo identidad supuesta, se infiltra o introduce, en las organizaciones criminales o asociaciones delictuosas, participando de sus actividades con el fin de identificar a los partícipes, reunir información y elementos de convicción necesarios para la investigación” (PNP 2014: 2).

Se reconoce así que el agente encubierto es un funcionario policial que debe estar altamente calificado. Que se exija esto es lógico por una serie de razones. En primer lugar, porque al agente encubierto se le va a encargar la investigación de delitos que son altamente complejos; por lo tanto, han de tener bien consolidadas las aptitudes investigativas. Pero, adicionalmente, el agente encubierto debe haber adquirido las capacidades necesarias que hagan posible que se pueda introducir en la organización y convivir en ella sin que sea descubierto. Se trata de adquirir capacidades que hagan que la investigación se lleve a cabo de manera exitosa, y que no se arriesgue la integridad del mismo agente o de sus compañeros.

Considerando lo antes mencionado y como primera propuesta, creemos que una forma de mejorar la labor de los agentes encubiertos para la lucha contra el crimen organizado, es creando e implementando una unidad policial especializada que podría estar dentro de la estructura orgánica de la Dirección de Inteligencia de la PNP, que se dedique en forma integral a la capacitación y formación de los agentes encubiertos, así como darles la protección legal, la respectiva cubierta después de cada misión, proveer a las unidades policiales que combaten el crimen organizado de estos agentes para el desarrollo de sus operaciones, entre otras funciones. La capacitación que esta entidad ofrecería estaría en función al perfil ideal que se entiende debe tener todo agente encubierto.

Los agentes encubiertos deben cumplir con una serie de condiciones: conocimientos, aptitudes, habilidades y rasgos personales. Sobre la base de estas condiciones, Rueda (2010) considera que el perfil del agente encubierto debe ser el siguiente:

- “Ser una persona discreta, activa, sociable, decidida y emocionalmente estable.*
- Poseer una buena formación intelectual, acorde con el puesto que va a desempeñar.*
- Identificación y aceptación del ordenamiento constitucional.*
- Experiencia profesional adecuada, cuando sea necesaria.*
- Buen conocimiento de idiomas.*
- Capacidad para asimilar nuevos conocimientos con rapidez.*
- Facilidad para captar y distinguir entre elementos primordiales y secundarios de cualquier problema.*
- Capacidad de análisis y aptitud para extraer conclusiones objetivas a partir de datos e informaciones dispersas.*
- Capacidad para transmitir conocimientos e ideas con celeridad y precisión”.*

Sin embargo, este no sería el único perfil posible de un agente encubierto. Como señala Del Pozo (2006: 289-290), se propone como perfil lo siguiente:

- “– Autonomía personal para la toma de decisiones, adelantándose a las situaciones; habilidad para enfrentarse a problemas y resolverlos.*
- Eficiente, eficaz y competente.*

- *Capacidad para adaptarse al medio; para mimetizarse con él.*
- *Alta inteligencia, incluida la emocional.*
- *Templanza y equilibrio, calmado, que guarde el control.*
- *Capacidad de comunicación a todos los niveles: oral, gestual, lenguaje verbal y no verbal.*
- *Perfil de vendedor.*
- *Empatía, es decir, que tenga la capacidad de ponerse en el lugar del otro e interpretar las situaciones desde su punto de vista.*
- *Confianza en sí mismo con un alto grado de control interno.*
- *Dureza, como equivalente a poco sentimental; no tiene que ser necesariamente alguien frío, pero sí que no se deje llevar por sus sentimientos.*
- *Flexibilidad, en el sentido de ser tolerante con los valores culturales y morales de otros.*
- *Tolerancia a la crítica y a la frustración; debe ser independiente, que no necesite la aprobación del medio.*
- *Confidencialidad y discreción.*
- *Capaz de asumir riesgos sin llegar a ser temerario.*
- *Preferentemente soltero y sin hijos.*
- *Resistente al dolor y con aguante físico considerable.*
- *Debe ser una persona vulgar y corriente. Sin manías.*
- *Edad: el rango ideal es entre 25 y 45 años, puesto que si es demasiado joven se corre el riesgo de que cometa errores por la necesidad de reafirmarse y demostrar su valía; por el contrario, si es demasiado mayor*

se temen en exceso las pérdidas y el cambio es mucho más difícil de asumir, así como el adaptarte a él.

– Aspecto físico corriente.

– Culto. Se necesita un nivel cultural medio–alto”.

La idea es que se pueda combinar ambos perfiles (eventualmente descartando aquellos aspectos que no se consideren pertinentes), para tener un perfil adecuado de agente encubierto, que sirva para nuestra realidad.

Ahora bien, sobre la base de ese perfil, la unidad encargada de la capacitación permanente de los agentes encubiertos trabajaría y llevaría a cabo su labor formativa. Es decir, el perfil del agente encubierto serviría de guía para la capacitación.

Un primer aspecto que se tendría que tomar en cuenta es la capacitación psicológica, en la medida que en buena cuenta los agentes encubiertos deben “interpretar papeles” cuando están dentro de las organizaciones criminales.

En cuanto a la formación propiamente dicha que los futuros agentes encubiertos van a recibir, como afirma Del Pozo (2006):

“Es ineludible afianzar sus conocimientos sobre sus actuaciones, personalidad, utilización de medios técnicos, contravigilancias, técnicas de entrevista e interpretación; estudio de la legislación, planificación y ejecución operativa, integridad moral, autocontrol, intercambio de experiencias con otros compañeros que hayan podido estar infiltrados antes, etc. Además de la citada formación, que sin duda ha de superarse

antes de ser infiltrado, debe completarse la misma con conocimientos jurídicos, técnicos y psicológicos; formación específica para velar por los aspectos de seguridad y prácticas de campo” (p.290).

Asimismo, en entrevista realizada a personal especialista en el tema, refirió que por la experiencia de casi 30 años que lleva realizando investigaciones de delitos vinculados al crimen organizado, considera que la utilización de la técnica especial de investigación con agentes encubiertos a la fecha resulta importante y relevante para una estrategia que conlleve al éxito en este tipo de investigaciones, debido a que actualmente las organizaciones criminales vienen utilizando estrategias para evitar ser investigadas y este procedimiento especial permite que el agente encubierto ingrese a la organización para brindar información por ejemplo, de los números telefónicos que utilizan sus integrantes, de los movimientos y lugares que frecuentan, del modus operandi, del ámbito de acción, entre otras informaciones captadas de primera mano y que se vuelven contundentes para el éxito de una operación, por lo que resulta necesario que se forme, capacite y especialice este tipo de personal a través del sistema educativo policial (J. Cruz, comunicación personal, 2017).

De aquí surge la segunda propuesta elegida como alternativa innovadora, en el sentido de que la ESCNFPP cuenta dentro de su estructura orgánica con la ESCFOCON, cuya misión es encargarse del planeamiento, ejecución y control de la capacitación, especialización, adaptación y actualización del personal de la PNP, para lo cual formula anualmente un Plan de Estudios donde se consideran

todos los cursos de capacitación que se dictarán a nivel nacional en el año lectivo.

Esta propuesta de mejora, consiste en que la ESCFOCON, considere en su Plan de Estudio Anual, el dictado de dos (02) cursos de Capacitación con una duración de seis semanas cada uno, relacionado con la preparación y formación de Agentes Encubiertos de manera exclusiva, dirigida a Oficiales PNP desde el grado de Alférez hasta el grado de Capitán y Suboficiales PNP desde el grado de Suboficial de Tercera (SO3) hasta Suboficial Técnico de Tercera (SOT3), en un número de quince participantes por cada curso, teniendo en cuenta que la citada Escuela nunca ha programado el dictado de dichos cursos.

Para el dictado de estos cursos en el Perú, se tiene que contar con docentes especialistas en el tema, ya sean de nuestro país o del extranjero, debidamente capacitados.

- Cambio innovador

La propuesta de innovación consiste en que la ESCNFPP de la PNP, a través de la ESCFOCON, considere en su Plan de Estudio Anual durante tres años consecutivos, el dictado de dos (02) cursos de Capacitación con una duración de seis semanas cada curso a tiempo completo, relacionado con la preparación y formación de Agentes Encubiertos de manera exclusiva, dirigida a Oficiales PNP desde el grado de Alférez hasta el grado de Capitán y Suboficiales PNP desde el grado de Suboficial de Tercera (SO3) hasta el grado de Suboficial

Técnico de Tercera (SOT3) en un número de quince participantes por cada curso, teniendo en cuenta que la citada Escuela nunca ha programado el dictado de dicho curso.

En el marco de la definición de innovación, podemos señalar que nuestra propuesta de solución resulta innovadora, teniendo en cuenta que la alternativa elegida plantea la capacitación a un determinado grupo de personal policial para formarlos como agentes encubiertos, proceso que deberá estar a cargo de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial en su condición de ente rector del sistema educativo policial, a través de la Escuela de Formación Continua que forma parte de su estructura orgánica, en donde nunca se ha programado ni dictado algún curso de capacitación para formar a este tipo de agentes, constituyéndose por lo tanto, una propuesta novedosa dentro de la institución policial. Esta formación de agentes encubiertos permitirá reforzar considerablemente el proceso de investigación policial que realizan las unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú que combaten el crimen organizado, a través de esta técnica especial de investigación. Asimismo, la propuesta de solución planteada, ha sido compartida con las personas que hemos entrevistado en su calidad de especialistas en el tema y que ha servido para retroalimentar la misma, quienes recomiendan que estas unidades especializadas de la PNP necesitan contar con agentes encubiertos para ser utilizados en sus investigaciones contra las organizaciones criminales, confirmando que los casos que han sido investigados con la participación de este tipo de agentes, han tenido buenos resultados, permitiendo la desarticulación de

estas bandas criminales (J. Cruz, comunicación personal, 2017 y J. Alarcón, comunicación personal 2018).

- Prototipo de solución (actividades)

Con la finalidad de poder implementar la propuesta innovadora, la dependencia responsable de la misma, es decir, la ESCNFPP a través de la ESCFOCON, deberá realizar las siguientes actividades:

- Recabar información para saber cómo hacen otras organizaciones policiales internacionales para formar y capacitar a sus agentes encubiertos.
- Modificar el Plan de Estudio Anual y considerar el dictado de dos cursos de capacitación para la preparación y formación de los agentes encubiertos, durante tres años consecutivos.
- Seleccionar a los primeros efectivos policiales que participarán en el dictado de estos cursos, en base al personal propuesto por las Direcciones Especializadas de la PNP encargadas de investigar el crimen organizado, a partir de ciertos criterios, como, por ejemplo, personal que en algún momento se desempeñó como agente encubierto, por experiencia laboral, por el perfil que presentan, entre otros.
- Ubicación y selección de docentes especialistas en el tema, tanto a nivel nacional como internacional.

Figura de matriz de innovación.

Tabla 5: Matriz de innovación N° 01

Medio involucrado	Cambio innovador para lograr el medio	¿Quién es el responsable del cambio?	¿Cuáles son las actividades necesarias para el logro del cambio?
<p>1. Adecuada capacitación para formar y utilizar agentes encubiertos en la investigación contra el crimen organizado.</p>	<p>1. Dictado de cursos de capacitación relacionado con la preparación y formación de personal policial como agentes encubiertos.</p>	<p>1. Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, a través de la Escuela de Formación Continua.</p>	<p>1. Recabar información para saber cómo hacen otras organizaciones policiales internacionales para formar y capacitar a sus agentes encubiertos.</p> <p>2. Modificar el Plan de Estudio Anual y considerar el dictado de dos cursos de capacitación para la preparación y formación de los agentes encubiertos, durante tres años consecutivos.</p> <p>3. Seleccionar a los primeros efectivos policiales que participarán en el dictado de estos cursos, considerando el presupuesto de gastos por cada participante.</p>

			4. Ubicación y selección de docentes especialistas en el tema, tanto a nivel nacional como internacional, considerando el presupuesto de pago para docentes.
--	--	--	--



- Selección de indicador para reducción del problema.

Propuesta de indicadores:

- Número de personal policial capacitado al año.
- Número de cursos de capacitación dictados al año.
- Número de personal policial capacitado asignado para investigar crimen organizado.

CAPÍTULO 3 – VIABILIDAD DE LA MEJORA

3.1 Matriz de costeo e indicadores.




Tabla 6: Matriz de costeo – indicador N° 02

Cambio innovador	¿Quién desarrollará el cambio?	Actividades	¿Cuál es el costo por actividad?	¿Cuál es el plazo a implementar?	¿Cuál es el indicador por actividad?
1. Dictado de cursos de capacitación relacionado con la preparación y formación de personal policial como agentes encubiertos.	Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, a través de la Escuela de Formación Continua.	1. Recabar información para saber cómo hacen otras organizaciones policiales internacionales para formar y capacitar a sus agentes encubiertos.	1. Esta información será obtenida a través de las agregadurías policiales que laboran en el extranjero, con el respectivo pedido de información; por lo que esta actividad no demanda un costo económico extra a considerar.	La implementación del proyecto innovador se realizará en un plazo de tres (03) años.	- Número de pedidos de información remitidas a las agregadurías policiales. - Número de pedidos de información contestadas por las agregadurías policiales.

		<p>2. Modificar el Plan de Estudio Anual y considerar el dictado de dos cursos de capacitación para la preparación y formación de los agentes encubiertos, durante tres años consecutivos.</p>	<p>2. La modificación del Plan de Estudio Anual será ejecutada por la Escuela de Formación Continua, a través de la formulación de documentos administrativos de Gestión, por lo que la realización de esta actividad igualmente no requiere un gasto económico adicional.</p>	<p>- Número y tipo de documentos formulados para modificar el Plan de Estudio Anual.</p>
--	--	--	--	--

		<p>3. Seleccionar a los primeros efectivos policiales que participarán en el dictado de estos cursos, considerando el presupuesto de gastos por cada participante.</p>	<p>3. En esta actividad se debe considerar gastos por cada participante, teniendo en cuenta que se ha estimado la participación de quince (15) efectivos por cada curso, a razón de S/. 3,000.00 soles por cada uno, sumaría un total de S/. 45,000.00 soles por cada evento académico.</p>		<p>- Número de efectivos policiales seleccionados.</p>
--	--	--	---	--	--

		<p>4. Ubicación y selección de docentes especialistas en el tema, tanto a nivel nacional como internacional, considerando el presupuesto de pago para docentes.</p>	<p>4. Esta actividad también demandará un costo para pago de docentes, teniendo en cuenta que el curso tendrá una duración de 300 horas académicas en el lapso de un mes y medio, cuyo pago a los docentes estipulado por la Escuela está a S/. 52.00 soles la hora, lo que hace un total de 15,600 soles.</p> <p>En tal sentido, se tiene que el</p>	<p>- Número de docentes seleccionados.</p>
--	--	---	---	--

			<p>presupuesto institucional de la Policía Nacional para el ejercicio fiscal 2018 es de 9,311'000,000.00 millones de soles y el costo total de la propuesta es de S/. 121,200.00 soles por los dos cursos al año, lo que equivale al 0.001301% del presupuesto de la PNP.</p>		
--	--	---	---	--	--

3.2 Viabilidad

- **Viabilidad organizacional.** ¿La cultura de la organización está preparada para implementar este cambio?

La PNP, cuenta con una estructura orgánica para el desarrollo y cumplimiento de su misión y funciones, estipulada en la Ley N° 1267 – Ley de la PNP, encontrándose dentro de esta estructura, las Direcciones especializadas de la PNP que se dedican a la investigación del crimen organizado, como la DIRANDRO, DIRINCRI, Dirección de Trata de Personas (DIRCTP), Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), DIRILA, entre otras. Por otro lado, tenemos a la ESCNFPP como órgano de apoyo, quien, a través de la ESCFOCON, se encarga del dictado de los cursos de capacitación, especialización, adaptación y actualización, dirigidos al personal policial. En tal sentido, podemos mencionar que la cultura de la organización policial si está preparada para implementar el proyecto de innovación que se propone, porque cuenta con una Escuela de Formación Continua que se encarga de la preparación y dictado de los cursos dirigidos al personal de la PNP, por lo tanto, existe una viabilidad organizacional para implementar la propuesta de solución.

- **Viabilidad Económica.** Análisis de Costo generados por la innovación frente al presupuesto de la institución.

El presupuesto institucional de la PNP para el ejercicio fiscal 2018 es de 9,311'000,000.00 millones de soles y el costo total de la propuesta es de S/.

121,200.00 soles por los dos cursos al año, lo que equivale al 0.001301% del presupuesto de la PNP, apreciándose que el costo de la innovación es bajo, por lo que su realización se torna viable.

- ***Viabilidad normativa.***

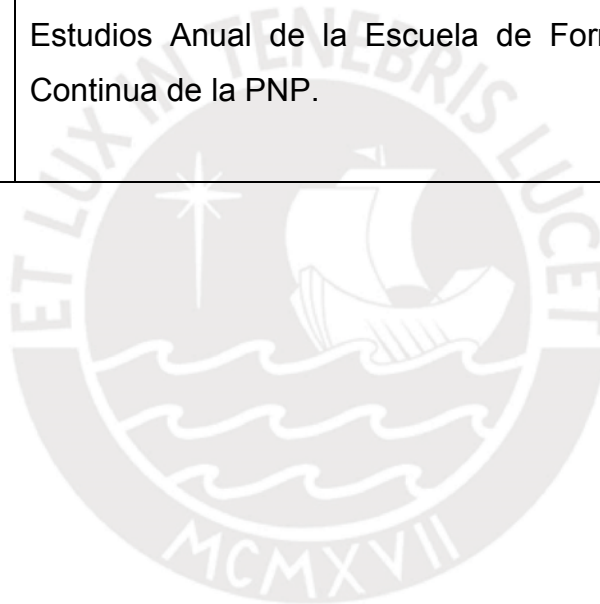
En el Perú existe un adecuado marco legal respecto a la represión del crimen organizado, así como normas legales que permiten la utilización de la técnica especial de investigación con agentes encubiertos, como por ejemplo la Ley N° 30077, Decreto Legislativo N° 957 – Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 1241 – Fortalecimiento de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, Decreto Legislativo N° 1106 - Lucha contra el lavado de activos, Decreto Supremo N° 017-2017-IN - Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017 – 2021, Decreto Supremo N° 004-2014-JUS - Reglamento para implementar aspectos de identidad del Agente Encubierto y garantizar su protección, Resolución de Fiscalía de la Nación N° 5321-2015-MP-FN - Aprueba el Reglamento de circulación y entrega vigilada de bienes delictivos, Agente Encubierto y Operaciones Encubiertas, Protocolo de Investigación para Agentes Encubiertos formulado por la PNP en el marco de la Ley N° 30077, entre otras normas, conforme se ha detallado en el acápite referido a las normas vinculadas al problema, existiendo por lo tanto un marco legal sobre la propuesta planteada, evidenciándose que falta su implementación.

- Cuadro resumen (Figura de validación).

Tabla 7: Matriz de viabilidad N° 03

Viabilidad económica	Viabilidad normativa	Viabilidad organizacional
<p>Análisis de Costo-Efectividad</p> <p>El presupuesto institucional de la Policía Nacional para el ejercicio fiscal 2018 es de 9,311'000,000.00 millones de soles y el costo total de la propuesta es de S/. 121,200.00 soles por los dos cursos al año, lo que equivale al 0.001301% del presupuesto de la PNP, apreciándose que el costo de la innovación es bajo, por lo que su realización se torna viable.</p>	<p>¿Qué normas son necesarias para implementar este cambio?</p> <p>En el Perú existe un adecuado marco legal respecto a la represión del crimen organizado, así como normas legales que permiten la utilización de la técnica especial de investigación con agentes encubiertos, conforme se ha detallado en el acápite referido a las normas vinculadas al problema, existiendo por lo tanto un marco legal sobre la propuesta planteada, evidenciándose que falta su implementación.</p> <p>En tal sentido para el inicio y ejecución de la propuesta de innovación planteada, se requeriría un Memorándum de la Dirección</p>	<p>¿La cultura de la organización está preparada para implementar este cambio?</p> <p>La organización de la PNP sí está preparada para implementar el cambio, porque cuenta con una Escuela de Formación Continua cuya misión es encargarse del planeamiento, ejecución y control de la capacitación, especialización, adaptación y actualización del personal de la Policía Nacional del Perú, por lo tanto existe una viabilidad organizacional para implementar la propuesta de solución.</p>

	<p>General de la PNP, disponiendo la inclusión del dictado del curso de capacitación relacionado con la preparación y formación de agentes encubiertos de manera exclusiva, en el Plan de Estudios Anual de la Escuela de Formación Continua de la PNP.</p>	
--	---	--



- ***Validación operativa.***

Las experiencias que se han tenido en la lucha contra el crimen organizado utilizando la técnica especial de investigación de agentes encubiertos han sido positivas, habiéndose obtenido logros importantes en la lucha contra este flagelo, al haberse desarticulado organizaciones criminales dedicadas a la comisión de delitos graves, ello ha sido corroborado por los especialistas entrevistados; sin embargo, los mismos especialistas mencionan también que debido a la falta de agentes encubiertos al interior de la institución policial, no se puede combatir al crimen organizado aplicando la utilización de esta técnica especial y por lo tanto, no se puede desarticular una mayor cantidad de organizaciones criminales que podrían realizarse contando con este tipo de personal policial. Es por ello que advierten la necesidad de poder preparar y formar agentes encubiertos dentro de la PNP, para hacer más viable la lucha contra el crimen organizado desde el punto de vista operativo.

Esta validación operativa de la propuesta de mejora sustentada por los especialistas en el tema, se ve reforzada con la entrevista realizada al Director de la ESCFOCON de la PNP, quien también asegura que es necesario el dictado de cursos para la formación de agentes encubiertos que puedan ser utilizados posteriormente en el combate contra el crimen organizado, para lo cual la escuela se encuentra en capacidad de desarrollar dichos cursos, los mismos que nunca han sido desarrollados por la PNP.

CONCLUSIONES

- a. El problema identificado en el presente proyecto de innovación viene a ser la existencia de un incremento del accionar del crimen organizado, entre otros aspectos, a consecuencia de una baja utilización de la técnica especial de investigación de agente encubierto; situación que se encuentra evidenciada en la data estadística que se describe en el punto relacionado con el sustento del problema, donde se puede apreciar que la comisión de los delitos considerados como crimen organizado, han aumentado en los últimos años.
- b. Algunas de las causas del problema encontradas en el presente proyecto de innovación, están referidas al surgimiento de nuevas modalidades delictivas más complejas y difíciles de combatir mediante medios ordinarios; la falta de capacitación para formar y utilizar agentes encubiertos en la investigación contra el crimen organizado y una poca coordinación entre las instituciones encargadas de reprimir este flagelo. Sobre ello, existen políticas públicas de carácter normativo para su represión. Sin embargo, alguna de ellas falta implementarlas, como es el caso de la utilización de la técnica especial de investigación con agentes encubiertos.
- c. Después de analizar las alternativas de solución, se optó por elegir como propuesta de mejora, el dictado de dos (02) cursos de Capacitación anual durante tres años consecutivos por parte de la Escuela de Formación

Continua de la PNP, con una duración de seis semanas cada curso a tiempo completo, relacionado con la preparación y formación de agentes encubiertos de manera exclusiva para personal policial, teniendo en cuenta que en la citada Escuela nunca se ha programado el dictado de dicho curso. Esta alternativa fue seleccionada debido a que permitirá que la PNP cuente con personal especializado y debidamente certificado como agentes encubiertos, para su utilización en la investigación contra las organizaciones criminales que se dedican a cometer crimen organizado.

- d. Dentro de las técnicas especiales de investigación, se encuentra la utilización de agentes encubiertos para delitos considerados como crimen organizado, estando amparada en la normatividad legal vigente sobre la materia, habiéndose obtenido resultados exitosos en las pocas veces que se ha utilizado, debido a la información privilegiada que proporcionan este tipo de agentes, situación que ha sido corroborada por los especialistas entrevistados; por lo que este proyecto busca proveer con suficiente cantidad de agentes encubiertos certificados, a fin de que las unidades especializadas de la PNP puedan utilizarlos en sus procesos investigatorios contra las organizaciones criminales que cometen crimen organizado, lo que conllevará a la reducción de este tipo de delitos.

BIBLIOGRAFÍA

BASSO, Carlos

2002 El último secreto de Colonia Dignidad. Santiago de Chile: Editorial Mare Nostrum Ltda.

DEL CASTILLO, Raúl

2016 La Investigación Policial en el Delito de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio. Lima: Policía Nacional del Perú.

DEL POZO, Marta

2006 El agente encubierto como medio de investigación de la delincuencia organizada en la Ley de enjuiciamiento criminal española. En: Criterio Jurídico, volumen 6.

DIRECCIÓN ANTIDROGAS DE LA PNP

Área de Estadística de la DIRANDRO PNP: Cuadros estadísticos sobre producción en la lucha contra el TID a nivel nacional, correspondiente a los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA POLICIAL DE LA PNP

2016 Fases de la investigación policial. Lima: Dirección de Educación y Doctrina Policial de la PNP. Consulta: 19 Julio 2017.
<https://es.scribd.com/doc/314150836/Monografia-Ffases-de-Investigacion-Policial>

EL COMERCIO

2014. ¿Quieres ser un agente secreto? Conoce cómo recluta el Mossad". En: El Comercio, 28 de octubre de 2014. Consulta: 11 Julio 2017

<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/quieres-agente-secreto-conoce-recluta-mossad-179299>

EL COMERCIO

2015 "Lucha contra el crimen: las 7 medidas planteadas por el Gobierno". En:

El Comercio, 9 de junio de 2015. Consulta: 04 Agosto 2017.

<http://elcomercio.pe/lima/lucha-crimen-7-medidas-planteadas-gobierno-371045>

EL PERUANO

2013 "Ley N° 30077 – Ley Contra el crimen organizado".

FONDEVILLA, G.

2012 "Agentes encubiertos: pruebas y confesiones". En: Quinteros, M. (coord.) (2012). Herramientas para combatir la delincuencia organizada. México D.F: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

FUENTES, D.

2003 "Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público". En: Estudios Fronterizos, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre, 2003, pp. 13-31.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL – IDL

2013 Seguridad Ciudadana – Informe Anual 2013. Crisis Política, Temores y Acciones de Esperanza. Lima: Instituto de Defensa Legal.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

2016 "Percepción sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia". En: INEI (2016). Agosto de 2016, p. 4. Consulta: 29 Julio 2017.

<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/09/Gobernabilidad-Enero-Junio-2016.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

2016 “PERÚ: Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad

Ciudadana 2011 – 2015, Visión Departamental, Provincial y Distrital”.

En: INEI (2016). Octubre de 2016, p. 225. Consulta: 13 Agosto 2017.

<http://www.regionlalibertad.gob.pe/ineiestadisticas/libros/libro29/libro.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

2017 Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad

Ciudadana. Lima: INEI. Consulta: 15 Agosto 2017.

<http://criminalidad.inei.gob.pe/panel/mapa>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

2017 “Denuncias de Trata de Personas 2010 - 2016”. En: INEI (2017). Marzo de 2017, p. 5. Consulta: 17 Setiembre 2017.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas.pdf

LA TERCERA

2014 La doble vida de los agentes encubiertos. En: La Tercera, 4 de agosto de 2014. Consulta: 03 Julio 2017. <http://www.latercera.com/noticia/la-doble-vida-de-los-agentes-encubiertos/>

LOZA, Cintia

2014 Agente encubierto. Técnica especial de investigación para prevenir y reprimir la criminalidad. Lima: Estudio Loza Avalos Abogados.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2016 Implementación de una política de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado. Resultados esperados a diciembre 2018. Lima: Ministerio del Interior.

MINISTERIO PÚBLICO

2011 Módulo IV: Técnicas y actos especiales en la investigación de los delitos de Corrupción. Lima: Ministerio Público. Consulta: 09 Setiembre 2017.

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/873_mod_iv_v04042011.pdf

MOLINA, Teresa

2009 “Técnicas especiales de investigación del delito: el agente provocador, el agente infiltrado y figuras afines”. En: Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLII

OLAVARRÍA, Mauricio

2007 Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU

1988 Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. De dominio público.

PERÚ21

2016 “Elecciones 2016: La delincuencia es el problema que más preocupa al elector peruano”. En: Perú21, martes 24 de mayo de 2016. Consulta: 05 Setiembre 2017.

<http://peru21.pe/politica/delincuencia-problema-que-mas-preocupa-al-elector-peruano-segun-alfredo-torres-2247334>

PERÚ21

2016 “Poder Ejecutivo modificó normas que aumentan penas contra el crimen organizado”. En: Perú21, sábado 29 de octubre de 2016. Consulta: 16 Setiembre 2017.

<http://peru21.pe/politica/penaran-posesion-ilegal-armas-hasta-12-anos-2260926>

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2008 “Técnicas y procedimientos policiales de investigación”. En: Monografías. Consulta: 10 Agosto 2017.

<http://www.monografias.com/trabajos60/investigacion-policial/investigacion-policial2.shtml#xinvest>

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2014 Protocolo de investigación Ley 30077 Ley contra el crimen organizado. Agente encubierto. Lima: PNP.

PRADO, Víctor

2014 La criminalidad organizada en el Perú: modalidades, características y problemas dogmáticos. Lima: Ministerio Público. Consulta: 30 Setiembre 2017.

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4047_conferencia_prado_saldarriaga.pdf

QUINTERO, María (coord.)

2012 Herramientas para combatir la delincuencia organizada. México D.F:
Instituto Nacional de Ciencias Penales.

RIVERA, Julio

2011 El crimen organizado. Guatemala: Instituto de Estudios en Seguridad.

ROSILLO, Vinicio

2017 “Las técnicas especiales de investigación”. En: Poder del Derecho.

Consulta: 11 Noviembre 2017.

<http://poderdelderecho.com/las-tecnicas-especiales-de-investigacion/>

RUEDA, Fernando

2010 Así es el agente secreto idóneo. El reservado, 26 de abril de 2010.

Consulta: 13 Noviembre 2017.

<http://www.elreservado.es/news/view/220-noticias-espias/95-asi-es-el-agente-secreto-idoneo>

SUBIRATS, Joan et al.

2012 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

TOLLE, Ansgar

1998 “Las nuevas formas del crimen organizado. Nuevos grupos de delincuencia organizada en el contexto europeo”. Revista catalana de seguretat pública, número 3, diciembre, pp. 111-126.

UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DEL PERÚ – UIF

2017 Información estadística de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú enero de 2007 a junio de 2017, p. 8. Consulta: 13 Octubre 2017.

https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/20170824_BoltEstadistico-Junio2017.pdf?ver=2017-09-22-151232-510

UNODC

2009 Manual de Técnicas Especiales de Investigación Agente Encubierto y Entrega Vigilada. Quito: Naciones Unidas.

UNODC

2017 “Crimen Organizado Transnacional”. En: Centroamérica y el Caribe.

Consulta: 20 Setiembre 2017.

<https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>



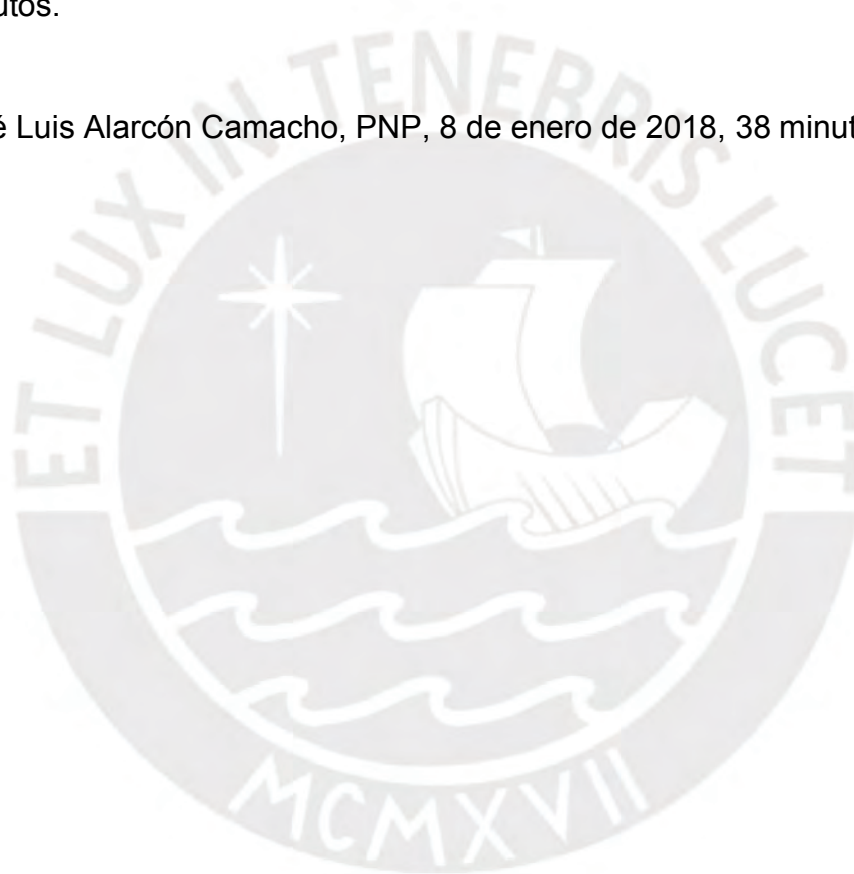
ANEXO 1

Lista de entrevistados.

- José Manuel Cruz Chamba, PNP, 12 de octubre de 2017, 48 minutos.

- Segundo Fernando Salazar Pérez, PNP, 29 de diciembre de 2017, 32 minutos.

- José Luis Alarcón Camacho, PNP, 8 de enero de 2018, 38 minutos.



ANEXO 2**GUÍA DE ENTREVISTA – PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO**

Fecha: _____

Hora: _____

Lugar:

Entrevistador:

Entrevistado:

Introducción:

Nos encontramos en las instalaciones de,
específicamente en el despacho del

Buenos días, permítame presentarme, soy,
actualmente me encuentro realizando la Maestría en Gobierno y Políticas
Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, conduciendo un estudio
cuya meta es realizar un aporte para mejorar el proceso de investigación que
contribuya a la reducción del accionar del crimen organizado, para lo cual
desearía realizarle una entrevista en su calidad de Director de la Escuela de
Formación Continua, teniendo entre otras funciones, la de capacitar y
especializar al personal policial en situación de actividad.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una
entrevista, lo que le tomará 40 minutos de su tiempo aproximadamente. La
conversación será grabada, para lo cual le solicito su autorización, ya que así
podré transcribir las ideas que usted haya expresado, permitiéndome contar con
información relevante.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente
confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté
contemplado en este estudio.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de
formular las preguntas que considere pertinente. Además, puede finalizar su
participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún
perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas,
puede mencionarlo.

De igual manera, se le hace conocer que en caso de requerirlo, al término del
estudio, se le puede hacer llegar un ejemplar del mismo.

¿Accede usted participar de esta entrevista?

Muy bien, entonces procederemos a iniciar la entrevista, a través de las siguientes preguntas:

(Desarrollo de las preguntas)

Observaciones:

- Al final de la entrevista se hará un pedido de autorización para poder hacer una cita en alguna parte de la tesis como una opinión en su calidad de especialista en el tema.
- Asimismo, se procederá en agradecer por la entrevista y se volverá a recalcar acerca del grado de confidencialidad y reserva que tendrá la entrevista y la posibilidad de participaciones futuras.

