

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**Configuración de procesos y procedimientos frente a la ineficacia del Departamento de Protección de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de  
Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

*Ricardo Sabino Espinoza Cuestas*

Asesor:

*Magíster Leonidas Lucas Ramos Morales*

Lima, 2023

## Informe de similitud


Yo, ..... Leonidas Lucas Ramos Morales ....., docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación: Configuración de procesos y procedimientos frente a la ineficacia del Departamento de Protección de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionaban bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao entre 2019 y 2020 .....de los autores: Ricardo Sabino Espinoza Cuestas ....., .....; deo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 19 de julio del 2023

-He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: 19 de julio del 2023 .....

Apellidos y nombres del asesor: Ramos Morales, Leonidas Lucas	
DNI: 44385069	Firma: 
ORCID: 0000-001-9285-2953	

## Resumen

El sicariato incrementa el índice de percepción de inseguridad, acto recurrente en la actividad de construcción civil, tanto en la demanda interna como en la inversión pública, afectada por una encubierta modalidad de extorsión dirigida a empresarios, que se comete bajo la fachada de seudos sindicatos utilizando como intimidación, el asesinato por encargo. Se equipará a funcionarios laborales corruptos que utilizan el poder sindical para extorsionar a las empresas.

El Departamento de Protección de Obras Civiles, registra cero capturas de extorsionadores, en el periodo 2019 y 2020, por su ineficaz procedimiento policial para desarticular a estas bandas criminales; constituyendo una de las causas, el inadecuado diseño organizacional al haber sido desmembrado de la DIRINCRI para ser incorporado a la estructura de la Dirección de Seguridad del Estado, aunado, a la facilidad con que los extorsionadores logran obtener el registro sindical, sin acreditar empleador ni masa laboral que representar; y, el TUPA del Ministerio de Trabajo califica el expediente de petición de constitución de sindicato, como aprobación automática.

El citado Departamento de Protección, utiliza el protocolo interinstitucional de actuación conjunta PNP – MP diseñado para prevenir la violencia en obras de construcción civil, procedimiento que no considera el desarrollo de actividades de inteligencia para obtener información sobre la modalidad extorsiva. Ante ello, nuestra propuesta implica la elaboración de una guía de procedimientos policiales que diseñe acciones de inteligencia y procedimientos especiales en investigación criminal, como un solo proceso.

**Palabras claves:** Sindicato, extorsión, sicariato, construcción civil.

## Abstract

Hit men increase the perception of insecurity, a recurring act in civil construction activity, both in internal demand and in public investment, affected by a covert form of extortion directed at businessmen, which is committed under the façade of pseudo-unions using contract killings as intimidation. Corrupt labor officials who use union power to extort companies will be equated.

The Civil Works Protection Department records zero captures of extortionists, in the period 2019 and 2020, due to its ineffective police procedure to dismantle these criminal gangs; constituting one of the causes, the inadequate organizational design, having been dismembered from DIRINCRI to be incorporated into the structure of the State Security Directorate, coupled with the ease with which extortionists manage to obtain union registration, without proving employer or workforce to represent; and, the TUPA of the Ministry of Labor qualifies the union constitution petition file as automatic approval.

The aforementioned Protection Department uses the inter-institutional protocol for joint action PNP - MP designed to prevent violence in civil construction works, a procedure that does not consider the development of intelligence activities to obtain information on the extortion modality. Given this, our proposal involves the development of a guide to police procedures that design intelligence actions and special procedures in criminal investigation, as a single process.

Keywords: Union, extortion, hired assassins, civil construction.

## Índice

Carátula	i
Informe de similitud	ii
Resumen	iii
Abstract	iv
Índice	v
Índice de tablas	vii
Índice de figuras	viii
Acrónimos	ix
Introducción	x
<b>CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA</b>	<b>1</b>
1.1. Redacción formal del problema	1
1.2. Marco conceptual del problema	3
1.2.1. Extorsión	3
1.2.2. Ineficaz	3
1.2.3. Crimen organizado	4
1.2.4. Banda criminal	5
1.3. Arquitectura del problema	5
1.3.1. Dimensión 1: Magnitud del delito de extorsión bajo la facha de sindicato de construcción civil	5
1.3.2. Dimensión 2: Proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil.	11
1.3.3. Dimensión 3: Actores que participan en el proceso de investigación policial de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil	14
1.3.4. Dimensión 4: Características sociales, culturales y ambientales de las organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil.	20
1.4. Marco normativo e institucional	22
1.4.1. Marco normativo	22

1.4.2. Marco institucional	23
<b>CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO</b>	<b>27</b>
2.1. Marco teórico causal	27
2.1.1. Estrategias de investigación	27
2.1.2. Capacitación policial	29
2.1.3. Coordinación fiscal-policía.	30
2.1.4. Normatividad que regula el proceso de investigación	31
2.2. Análisis causal	32
<b>CAPÍTULO III: CONCEPTO Y PROTOTIPO DE INNOVACIÓN</b>	<b>49</b>
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación	49
3.2. Experiencia previas para hacer frente al desafío de innovación	53
3.2.1. Experiencia en el Perú	53
3.2.2. Experiencia en Colombia	54
3.2.3. Experiencia de Italia en los procesos extorsivos	55
3.2.4. Experiencia en Guatemala	56
3.3. Proceso de la conceptualización y el prototipado	58
3.3.1. Proceso de la conceptualización	58
3.3.2. Proceso de prototipado	61
3.4. Concepto y Prototipo final de innovación	65
3.4.1. Concepto final de innovación	65
3.4.2. Prototipo de alta resolución	66
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO</b>	<b>72</b>
4.1. Análisis de deseabilidad	72
4.2. Análisis de factibilidad	73
4.3. Análisis de viabilidad	73
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>78</b>

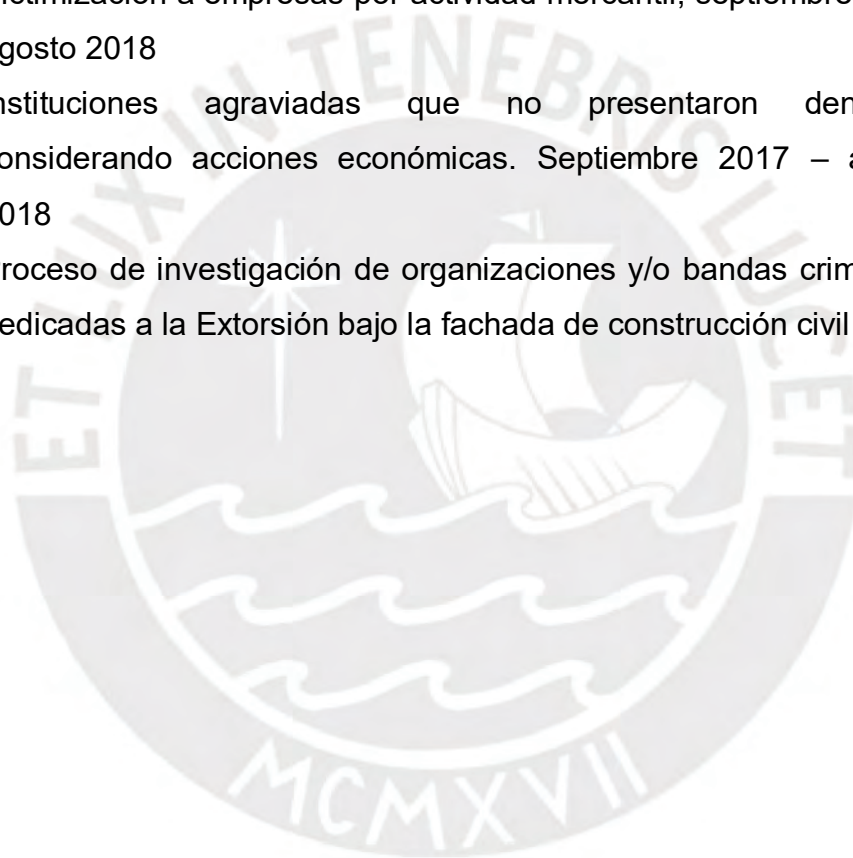


## Índice de tablas

Tabla 1:	Delito de Extorsión por regiones del 2019	7
Tabla 2:	Delitos relevantes y especiales por regiones del 2020	7
Tabla 3:	Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2019	10
Tabla 4:	Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2020	10
Tabla 5:	Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2021	10
Tabla 6:	Marco normativo	22
Tabla 7:	Marco institucional	23
Tabla 8:	Política pública general	23
Tabla 9:	Política pública específica	25
Tabla 10:	Fases contempladas en el protocolo interinstitucional entre el MP – PNP para investigaciones del delito de extorsión cometido por seudos sindicatos de construcción civil	35
Tabla 11:	Cantidad de personal que prestaba servicios en el departamento de obras civiles a diciembre de los años que se indican	38
Tabla 12:	Extorsión año 2017-2023	40
Tabla 13:	Extorsión agravada año 2017-2023 a nivel nacional	40
Tabla 14:	Chantaje año 2017-2023 a nivel nacional	42
Tabla 15:	Extorsión por medio de cupos laborales 2017-2023	42
Tabla 16:	Indicadores de productividad DEPROC	43
Tabla 17:	Análisis del desafío de innovación	50
Tabla 18:	Creación del Departamento Protección de Obras Civiles (DEPROC)	55
Tabla 19:	Experiencia en Colombia	56
Tabla 20:	Experiencia de Italia en los procesos extorsivos	57
Tabla 21:	Experiencia: Monitor de Guatemala	58
Tabla 22:	Ideas agrupadas	60
Tabla 23:	Valoración de la priorización del grupo de ideas	60
Tabla 24:	Técnicas del Desing thinking	61
Tabla 25:	Proceso de conceptualización	62
Tabla 26:	Elementos incorporados al prototipo de innovación	64
Tabla 27:	Descripción del concepto final de innovación	66
Tabla 28:	Actores involucrados	74

**Índice de figuras**

Figura 1: Delitos de extorsión, en construcción civil año 2020	1
Figura 2: Delitos de extorsión, en construcción civil del 1 de enero al 5 de septiembre 2021	2
Figura 3: Incidencia delictiva del delito de Extorsión año 2019	5
Figura 4: Incidencia delictiva del delito de Extorsión de enero-agosto 2020	6
Figura 5: Incidencia delictiva del delito de Extorsión por comisaría de enero-agosto 2020	6
Figura 6: Victimización a empresas por actividad mercantil, septiembre 2017-agosto 2018	8
figura 7: Instituciones agraviadas que no presentaron denuncia, considerando acciones económicas. Septiembre 2017 – agosto 2018	9
Figura 8: Proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la Extorsión bajo la fachada de construcción civil.	12





**Acrónimos**

CPP	Constitución política del Perú
PNP	Policía Nacional del Perú
SALUDPOL	Salud Policial
SIDPOL	Sistema de Denuncia Policial
STCC	Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil



## Introducción

Una de las formas de reactivar la economía Peruana es impulsando la inversión pública en infraestructura, construyendo colegios, hospitales, carreteras, caminos productivos, red de electrificación, suministro de agua potable, entre otros rubros; ocasionando el crecimiento del sector construcción, que básicamente es inversión privada generadora de empleo, llegando en su mejor momento a ser considerado como el “boom” de la construcción, actividad que viene siendo afectada gravemente desde hace más de dos décadas por la delincuencia organizada que encontró las condiciones favorables para introducir de manera encubierta la modalidad delictiva de extorsión a empresarios del rubro construcción civil bajo la fachada de sindicato.

Consideramos que la flexibilización de los requisitos que exige la autoridad administrativa del trabajo para otorgar registro sindical al peticionante es aprovechada por los delincuentes para lograr obtener la fachada de sindicalista, al exigírsele solo presentar una copia simple a manuscrito de un acta de asamblea de veinte trabajadores, copia simple de la relación de los asistentes y la solicitud peticionando constituir un sindicato, expediente que increíblemente es calificado en el TUPA del Ministerio de Trabajo como aprobación automática y en setenta y dos horas ya se reconoció un sindicato más en cualquier parte del país, sin haberse verificado la autenticidad de la documentación, constituyendo el Perú el único país en la región en donde se autoriza la creación de un sindicato sin tener vínculo laboral con ninguna empresa, (suigeneris en el rubro de construcción civil).

Aparentemente se considera inofensivo que un grupo de ciudadanos utilicen este vacío de la normatividad para constituir un sindicato sin tener empleador, sin embargo, esta primera acción constituye el arma más letal de la modalidad extorsiva, por cuando los delincuentes una vez constituidos en sindicato desarrollan diversas modalidades para apoderarse de las masas laborales que trabajan en las obras que se desarrollan en los ámbitos territoriales donde ejercen hegemonía y de esta manera asumen el control de la obra y el sometimiento a los empresarios a actos extorsivos, imponiéndoles el pago de un concepto denominado paz laboral equivalente al 2% del monto total de la obra, que en realidad es la cuota extorsiva encubierta en un concepto que no tiene amparo legal.

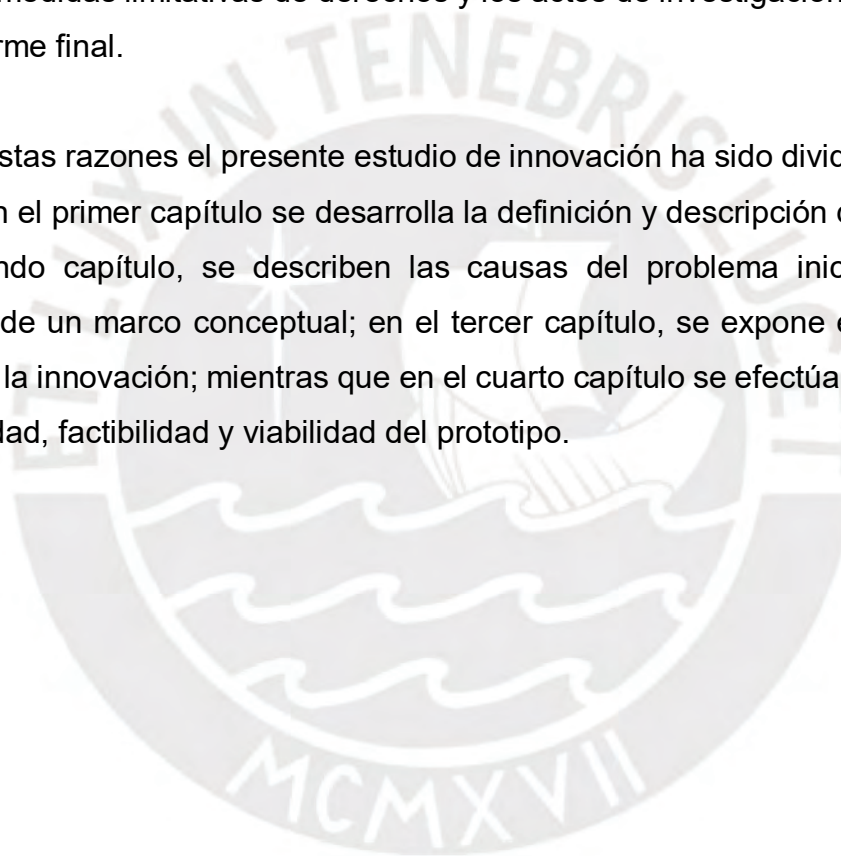
En cuanto a la arquitectura del problema público; describimos ampliamente la prevalencia del delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato en construcción civil a través de las estadísticas registradas en la PNP (SIDPOL) e Instituto Nacional de Estadística (INEI) información objetiva que nos permite calificar de ineficaz el procedimiento policial que viene utilizando la unidad especializada de la PNP Departamento de Protección de Obras Civiles DEPROC en la medida de sus nulos resultados para desarticular bandas criminales en Lima y el Callao, en el periodo 2019 y 2020, observándose que en nuestra ciudad capital se reúne un gran número significativo de actos extorsivos en agravio de empresarios del rubro de construcción, conforme a la data existente y a la deducción de la cifra negra obrante, mientras que, el Callao se encuentra en el cuarto y séptimo lugar respectivamente respecto de dichos periodos.

En cuanto a la actividad de la investigación policial que practica el DEPROC PNP, se ha construido un cuadro de entrada y salida de este proceso; identificando a los actores entre ellos, el DEPROC PNP, los trabajadores de construcción civil, las empresas del rubro construcción civil y el Ministerio Público; asimismo, para lograr la conceptualización final, se evaluaron diferentes experiencias de otros países, se desarrolló y utilizó lluvia de ideas y otras técnicas; que confrontados con los resultados actuales de la unidad especializada de la PNP y la innegable existencia del sicariato utilizado como medio intimidatorio de las extorsiones cometidas bajo la fachada de sindicato de construcción civil surgió la necesaria propuesta de que la Policía Nacional replantee sus estrategias para contrarrestar este delito; mediante la elaboración de una Guía de Procedimientos policiales en investigación que aborde la modalidad encubierta como se comete esta forma de extorsión.

Respecto al desafío final de innovación: ¿Cómo podemos mejorar las estrategias de Investigación del delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato en construcción civil? a fin de acopiar los medios probatorios idóneos que acrediten la conducta delictiva y la modalidad de extorsión encubierta a través de sindicatos que son utilizados por los delincuentes para mantener sometidos a los empresarios al pago de ingentes cantidades y poder desarticular estas bandas criminales.

Es importante señalar que el testeo permitió obtener un prototipo final relevante, los entrevistados plantearon la formulación de una guía de procedimientos específica para esta peculiar modalidad delictuosa, teniendo en cuenta tres componentes: i) identificar y establecer los elementos constitutivos del delito de extorsión cometidos por bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil; ii); el conocimiento del ámbito jurídico que regula la conformación de sindicatos; y iii) y el uso de las técnicas especiales de investigación (agente encubierto); y que comprenden el desarrollo teórico del crimen, modalidades, elementos de convicción del tipo penal; Inteligencia policial básica, investigaciones especiales, medidas limitativas de derechos y los actos de investigación propiamente dicho e Informe final.

Por estas razones el presente estudio de innovación ha sido dividido en cuatro capítulos; en el primer capítulo se desarrolla la definición y descripción del problema; en el segundo capítulo, se describen las causas del problema iniciando por la descripción de un marco conceptual; en el tercer capítulo, se expone el concepto y prototipo de la innovación; mientras que en el cuarto capítulo se efectúa el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo.



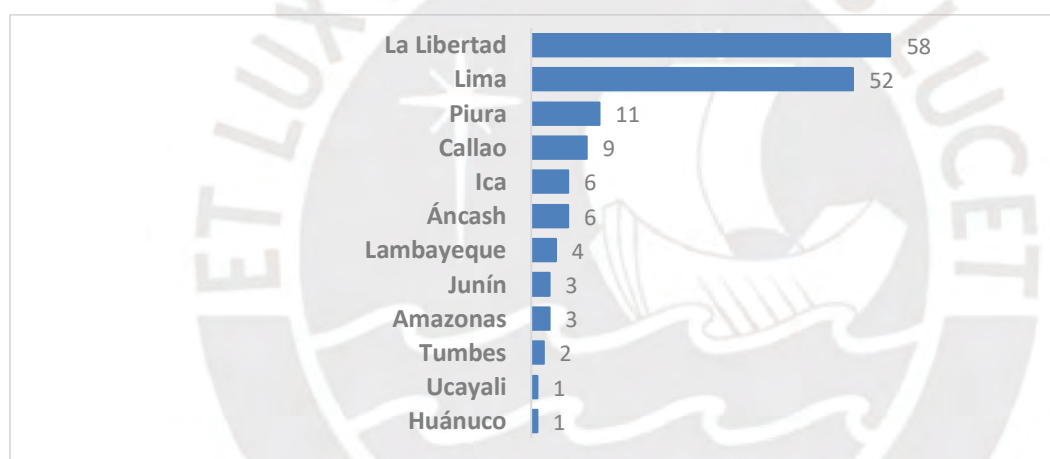
## Capítulo I: Definición y Descripción del Problema

### 1.1. Redacción formal del problema

Durante el año 2020, se han registrado 156 denuncias por delito de extorsión en agravio de propietarios de empresas constructoras, gerentes, ingenieros de construcción civil, maestros de obra, obreros y otros. Registrando mayor incidencia en las regiones: La Libertad (58) 39%, Lima (52) 34% y Piura (11) 8%, representando el 77.6% (121) del total. Mientras que, las regiones del Callao, Ica, Áncash, Lambayeque, Junín, Amazonas, Tumbes, Ucayali y Huánuco, registraron en total el 22.4% (35 casos); en tanto que, las demás regiones no registraron hechos (Figura 1).

**Figura 1**

*Delitos de extorsión, en construcción civil año 2020*

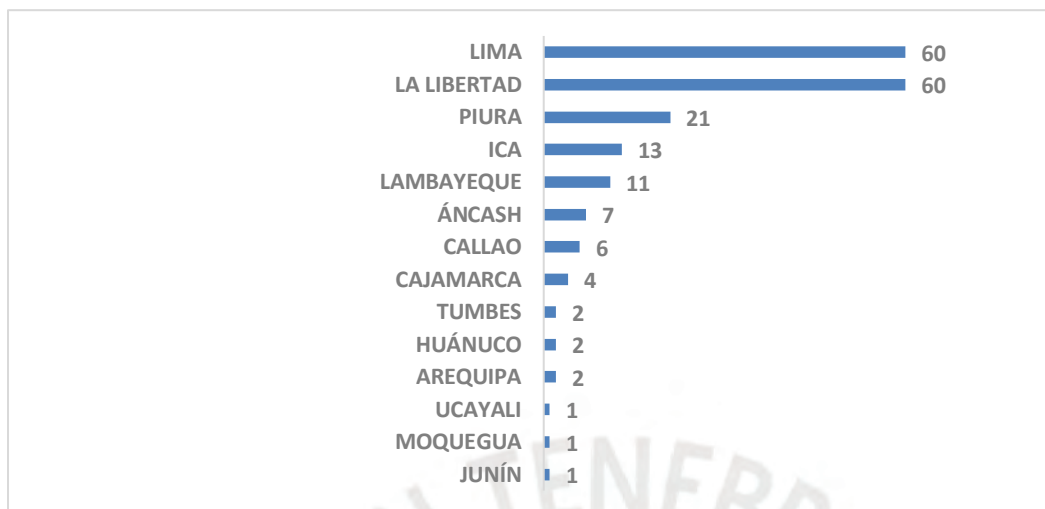


Fuente: Dirección de Inteligencia PNP (2021)

En el periodo 1 de enero del 2021, se registraron 191 denuncias por extorsión teniendo como víctimas a personas dedicadas al negocio de la construcción; la región Lima y La Libertad registraron mayor incidencia ambas regiones con 60 denuncias; seguida de Piura (21), Ica (13), Lambayeque (11), Áncash (7), Callao (6), Cajamarca (4), Tumbes, Huánuco y Arequipa (2 en cada región) Ucayali, Moquegua y Junín (1 denuncia cada región). Lima y La Libertad, registraron mayor número de extorsiones, por contar con mayor número de obras de construcción civil y por la existencia de organizaciones del crimen que cometen el delito de extorsión.

## Figura 2

*Delitos de extorsión, en construcción civil del 1 de enero al 5 de septiembre 2021*



Fuente: Dirección de Inteligencia PNP (2021)

El 10 de junio del 2020, Magaly Milagros Sánchez Cieza, Gerente General de la empresa Goroma Servicios Generales, encargada de la construcción de los módulos de oficina de la entidad de Salud Policial (SALUDPOL) en diferentes regiones del país, denunció ante la Comisaria Jesús María que, personas de sexo masculino se presentaron a su lugar de trabajo ubicado en la Mz. V lote 22, Santa Rosa – Vipol – Callao, refiriendo ser representantes del Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil (STCC) de Trujillo, exigiéndole cupos de trabajo e integrar a la planilla a personas que no estaban laborando; y como no accedió a sus requerimientos, comenzaron a enviar emisarios a solicitar se les apoyara con dinero y realizar visitas a su domicilio.

El 9 de marzo del 2021, el ingeniero Dante Moisés Mendoza Pérez, residente de la obra que se viene llevando a cabo en el Asentamiento Humano Los Próceres parte alta La Libertad zonal 2 entre los Pasajes 13 al 08, Kilómetro 11 del distrito de Comas, denunció en la Comisaría de la Policía Nacional del Perú (PNP) de Túpac Amaru- Comas, que el viernes 05 de marzo del 2021 siendo las 10.00 am, 20 personas provistos con armas de fuego ingresaron a las instalaciones de la obra refiriendo pertenecer al sindicato de construcción civil, y solicitaban el 5% del presupuesto económico de la obra, equivalente a S/. 70,000 soles, asimismo



denunció que estas visitas se hicieron reiterativas; motivo por el cual, decidió denunciar los hechos.

El 02 de septiembre del 2021, Sandy Miguel Acosta, supervisor de seguridad de la Empresa Masbek, denunció en la comisaría PNP Eucalipto, que dos sujetos a bordo de una moto lineal realizaron disparos al personal de vigilancia en el campamento del Puente Santa de la empresa SACYR, seguidamente dejaron una misiva con las siguientes inscripciones "pa los ingenieros c...cha de ...su ..mare, somos de vuelta a la otra, lo mato a tus trabajadores atentamente los injertos", consignado el número telefónico 944598494, asimismo, el 03 de septiembre del 2021 recibió una llamada telefónica por WhatsApp, procedente del número N°. 941634380, donde le manifestaron "soy el chato Elit de Miraflores de Chimbote y quiere el 1% de la obra".

Ineficaz procedimiento (**desviación de desempeño**) de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil (**producto bajo análisis**), que realiza el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP (**desarrolla o entrega el producto**), en Lima y Callao (**donde se desarrolla o entrega el producto**), entre el 2019 al 2021 (**periodo de tiempo de análisis**).

## 1.2. Marco conceptual del problema

### 1.2.1. Extorsión

Peña (2018) indica que. la extorsión se presenta con la violencia física y la amenaza psicológica, el infractor priva de la libertad personal a la víctima, es observable la coacción y la vulneración de su capacidad de decisión; mostrando una sensación de miedo y temor (p.652).

### 1.2.2. Ineficaz

Aparece del latín "**efficax**": con el significado de lograr generar el efecto deseado; **la NTP - ISO 9000 (2008)** afirma que "la eficacia se refiere a la extensión de las actividades planificadas, alcanzándose los resultados deseados." (p. 23).

Para Anthony y Young (1988), la eficacia es la capacidad de una organización para lograr los objetivos propuestos; considerando a la eficiencia y elementos del entorno (Fernández, Ríos y Sánchez (1997).

### **1.2.3. Crimen organizado**

De la Corte, Giménez y Salinas (2010) enfatizan que el crimen organizado constituye un tipo especial de delincuencia porque tiene una forma de violar la ley a través de un grupo de individuos que actúan de manera organizada y coordinada (p. 262).

El artículo 2º de la Ley N° 30077 contra el crimen organizado señala que, una organización criminal corresponde a un grupo jerarquizado de tres o más individuos concertadas con la finalidad criminal de cometer los ilícitos penales tipificados en el artículo 3, repartiéndose roles y permaneciendo en el tiempo, independientemente de su estructura y espacio de actuación; así como de su creación que podría ser permanente o por un espacio de tiempo definido (Congreso de la República, 2013).

Por su parte Zúñiga, Méndez y Diego (2001) indican que, el espacio virtual brinda novísimas modalidades de comunicación para las organizaciones criminales, que bien pueden ejecutarse de manera cifrada que no pongan en riesgo la información y elimine toda posibilidad de ser interceptados (p. 183).

El artículo 2º de la Convención de Palermo, precisa que, un grupo criminal organizado; mantiene una estructura conformado por un conjunto de tres o más individuos existente por un periodo de tiempo definido, actuando de manera concertada, a fin de realizar uno o varios hechos criminales graves o acciones ilícitas tipificados en concordancia con la Convención, teniendo el propósito directa o indirectamente de obtener un beneficio económico o material indebido. Se entenderá por delito grave al comportamiento que exprese típicamente un acto punible sancionado con una pena máxima de al menos cuatro años a más; mientras que, por grupo estructurado se asumirá al grupo no constituido circunstancialmente para cometer un hecho delictuoso de forma inmediata (Organización de las Naciones Unidas, 2000).

### 1.2.4. Banda criminal

El artículo 317°-B del Código Penal establece la diferencia en la comisión de un delito en banda y en organización criminal; encontrándose su principal variación en el número de sus integrantes; toda vez que, en el primero solo se exige la participación de dos personas (Presidencia de la República, 1991). Zúñiga (2002) precisa que en la banda criminal solo se presenta una relación simple de individuos, con un determinado nivel de planificación y estabilidad para la realización de hechos delictuosos.

### 1.3. Arquitectura del problema

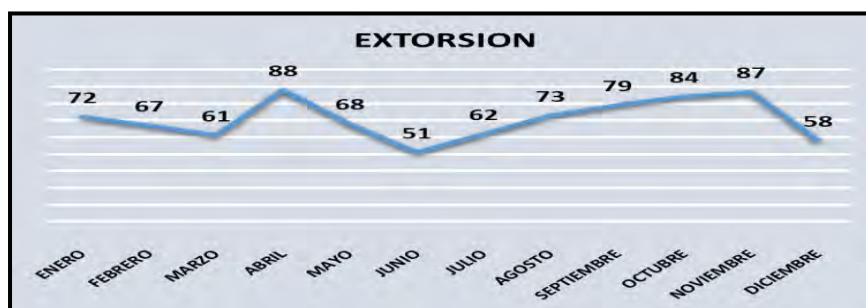
#### 1.3.1. Dimensión 1: Magnitud del delito de extorsión bajo la facha de sindicato de construcción civil

La actividad de construcción civil está siendo afectado por el delito de extorsión a medida que el país impulsa la inversión pública a través de la construcción de escuelas, hospitales, puentes, líneas de transporte, entre otros; así como, la mejora de establecimientos públicos y privados, las personas dedicadas a este rubro como empresarios (propietarios de empresas constructoras), ingenieros civiles, maestros de obra, personal de seguridad de las obras y obreros, se han convertido en blancos potenciales para el delito de extorsión.

En el periodo de análisis de enero a diciembre del 2019 en la Región Policial Lima, los meses en que se registró mayor incidencia en el delito de Extorsión fueron abril (88), octubre (84) y noviembre (87), representando estos el 30.47% del total de casos registrados (Figura 3).

#### Figura 3

*Incidencia delictiva del delito de Extorsión año 2019*

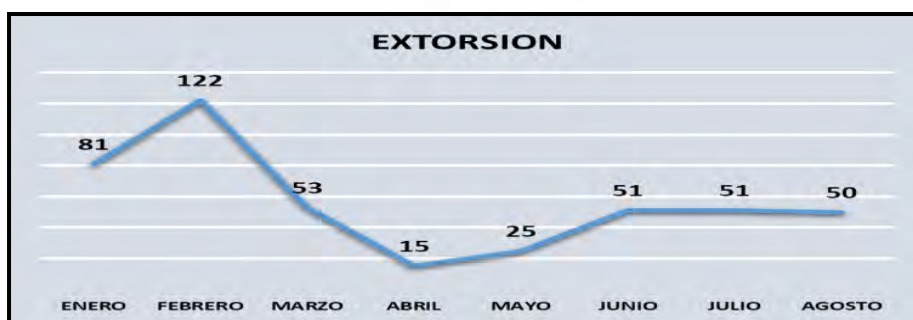


Fuente: Región Policial Lima (2020). Sistema de Denuncia Policial (SIDPOL)

En el periodo de enero-agosto del 2020, los meses en que se registró mayor incidencia del delito de Extorsión fueron enero (81), febrero (122) y marzo (53), representando estos el 57.14% del total de casos registrados, asimismo en el mismo periodo, las comisarias que registraron una mayor incidencia en el delito de Extorsión fueron Pamplona 1 (31), La Victoria (26) y Sol de Oro (24), representando estos el 18.08% del total de casos registrados (Figura 4).

**Figura 4**

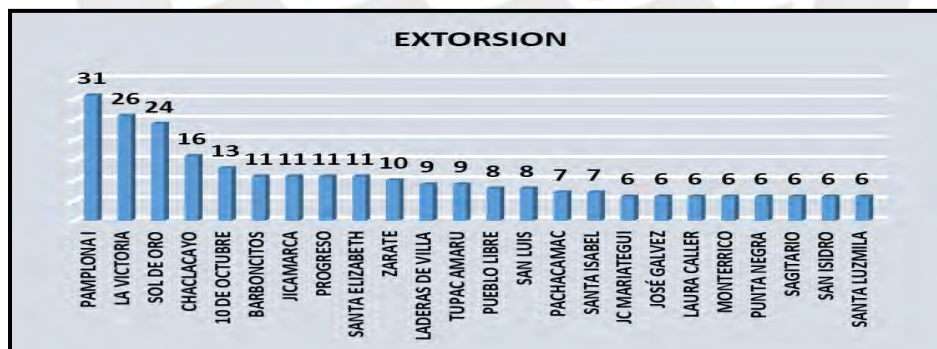
*Incidencia delictiva del delito de Extorsión de enero-agosto 2020*



Fuente: Región Policial Lima (2020) SIDPOL.

**Figura 5**

*Incidencia delictiva del delito de Extorsión por comisaría de enero-agosto 2020*



Fuente: Región Policial Lima (2020) SIDPOL.

La métrica de las organizaciones son los indicadores, representan una medida de la condición de un proceso o evento en un momento determinado (Escalante y García 2009), para ello hemos seleccionado los periodos 2019 y 2020 para observar el comportamiento de la criminalidad respecto al delito de extorsión y su vinculación con las operaciones policiales que realiza el DEPROC para enfrentar esta problemática de su competencia, apoyándonos en el reporte del SIDPOL – PNP1

(sistema usado para registrar denuncias, ocurrencias, actas de intervención y demás documentación de la PNP) da cuenta, que en el periodo del 2019-2020, en la Región Lima se registró 389 (Tabla 1) y 585 (Tabla 2) denuncias por delitos de extorsión.

**Tabla 1**

*Delito de Extorsión por regiones del 2019*

<b>Departamento</b>	<b>Extorsión</b>	<b>Departamento</b>	<b>Extorsión</b>
Piura	134	Pasco	4
Tumbes	54	Huancavelica	3
Lambayeque	35	Huánuco	19
Cajamarca	43	Ayacucho	7
La Libertad	536	Ica	86
Ancash	116	Cuzco	3
San Martín	17	Apurímac	3
Amazonas	5	Madre de Dios	12
Loreto	10	Arequipa	41
Ucayali	38	Moquegua	7
<b>Lima</b>	<b>389</b>	Tacna	6
Callao	38	Puno	8
Junín	23		

Fuente: Policía Nacional del Perú (2020) SIDPOL.

**Tabla 2**

*Delitos relevantes y especiales por regiones del 2020*

<b>Departamento</b>	<b>Extorsión</b>	<b>Departamento</b>	<b>Extorsión</b>
Piura	186	Pasco	9
Tumbes	51	Huancavelica	5
Lambayeque	44	Huánuco	27
Cajamarca	41	Ayacucho	16
La Libertad	485	Ica	117
Ancash	110	Cuzco	17
San Martín	39	Apurímac	3
Amazonas	10	Madre de Dios	2
Loreto	19	Arequipa	47
Ucayali	30	Moquegua	5
<b>Lima</b>	<b>585</b>	Tacna	3
Callao	86	Puno	7
Junín	40		

Fuente: SIDPOL PNP (2020)

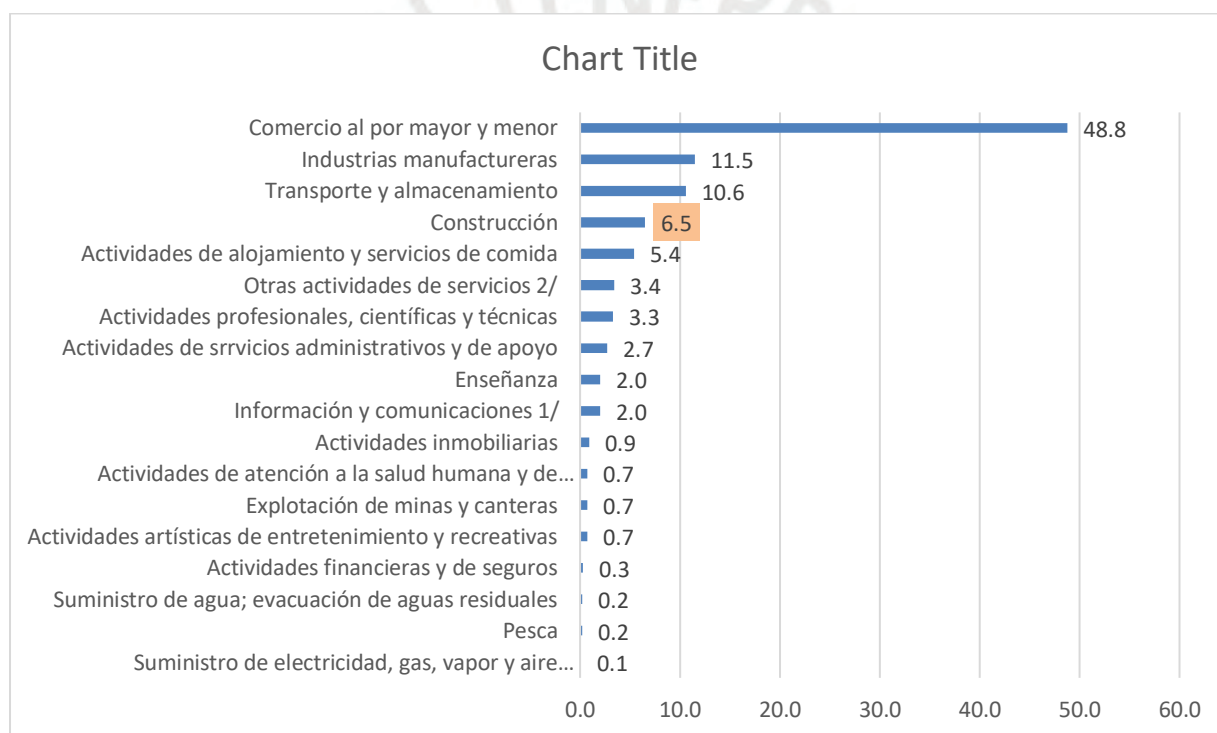
Pérez et. al (2014) en su investigación “Análisis de la extorsión en México 1997 – 2013 retos y oportunidades”, considera que uno de los efectos psicológicos y sociales de la extorsión en las víctimas es el miedo, consecuentemente hay un



número considerable de víctimas del delito de extorsión que no denunciaron, básicamente por miedo, configurándose de esta manera el concepto denominado cifra negra, para ello el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha desarrollado la encuesta nacional de victimización a empresas en el año 2018, en donde se puede apreciar que de cien empresas encuestadas el 6.5% (Figura 6) fueron víctimas del delito de extorsión en el escenario de la construcción civil, cifra que va en aumento; asimismo, existe un 6,9% de empresas que no denunciaron el hecho extorsivo (Figura 7)

## Figura 6

*Victimización a empresas por actividad mercantil, septiembre 2017- agosto 2018*



Nota 1: Las operaciones mercantiles se clasificaron teniendo en cuenta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Rev. 4

Nota 2: No han sido considerados las acciones que guardan relación con la agricultura, sector estatal y gobierno

1/ Están incluidas las acciones de edición de libros, periódicos, programas informáticos, producción de películas cinematográficas, videos programas de televisión, trasmisión de radio, telecomunicaciones, entre otras.

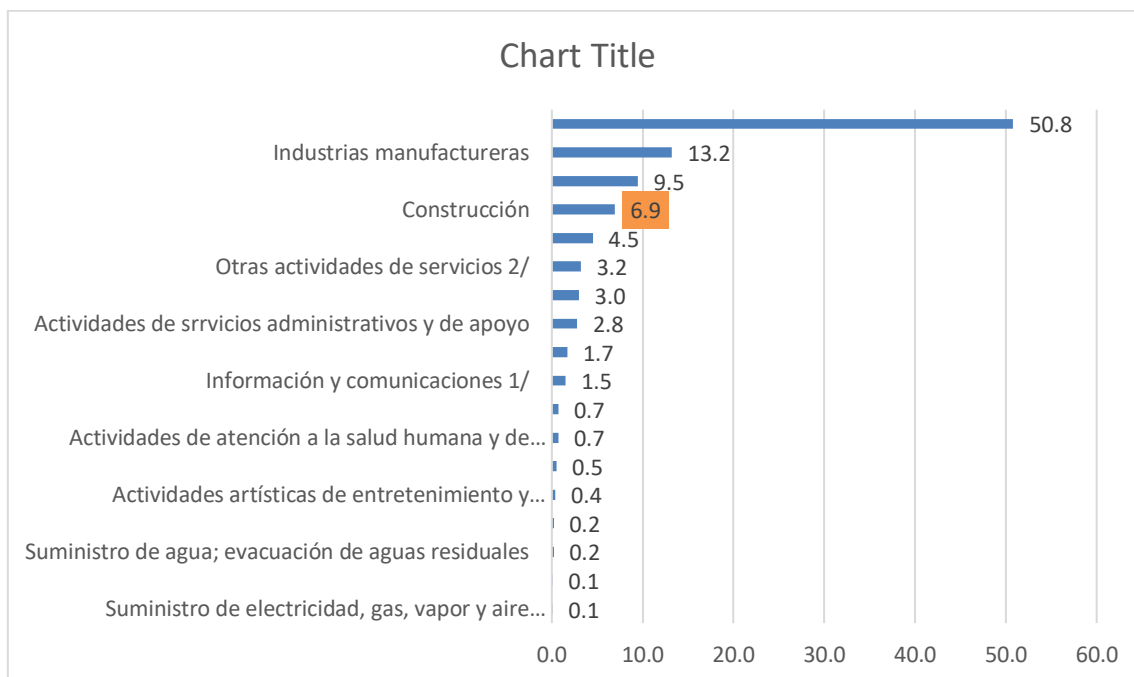
2/ Están incluidas las acciones de sindicatos, asociaciones, enseres domésticos, actividades de servicios personales y reparación de ordenadores.

Fuente: INEI (2018). Encuesta Nacional de Victimización a Empresas.



## Figura 7

*Instituciones agraviadas que no presentaron denuncia, considerando acciones económicas. septiembre 2017- agosto 2018*



Fuente: INEI (2018). Encuesta Nacional de Victimización a Empresas.

Por su parte, el DEPROC, muestra las cifras de las operaciones policiales que realiza para enfrentar la misión que le compete como unidad especializada en combatir a las bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, apreciándose que registra tres informes de investigación policial, sin registrar detenciones y lo más sobresaliente son seiscientos tres operaciones policiales de patrullaje motorizado que corresponde al ámbito de la prevención, revelando que su estrategia está orientada a la prevención del delito, mas no a la desarticulación de bandas criminales.

**Tabla 3***Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2019*

DELITO	2019				
	ATESTADOS	PARTES	INFORMES	OPERATIVOS	PATRULLAJES
DELITO CONTRA LAS OBRAS CIVILES (EXTORSIÓN)	0	0	0	213	3,294

Fuente: Oficina de planeamiento de la DIVASOC (2022)

**Tabla 4***Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2020*

DELITO	2020				
	ATESTADOS	PARTES	INFORMES	OPERATIVOS	PATRULLAJES
DELITO CONTRA LAS OBRAS CIVILES (EXTORSIÓN)	1	0	0	246	1233

Fuente: oficina de planeamiento de la DIVASOC (2022)

**Tabla 5***Producción de la División de Asuntos Sociales PNP año 2021*

DELITO	2020				
	ATESTADOS	PARTES	INFORMES	OPERATIVOS	PATRULLAJES
DELITO CONTRA LAS OBRAS CIVILES (EXTORSIÓN)	1	0	0	427	927

Fuente: oficina de planeamiento DIVASOC (2022)

Consecuentemente de la evaluación de los indicadores de producción policial relacionados con las operaciones policiales podemos afirmar que el nivel de eficacia para desarticular bandas criminales por parte del DEPROC es del 0%, conforme a las tablas 3, 4 y 5) de los años 2019, 2020 y 2021 respectivamente, habiéndose instruido solo 2 Atestados policiales; sin embargo, se destaca un nivel considerable de operaciones policiales orientadas a la prevención del delito, sin embargo, estas acciones de prevención no tienen los efectos esperados, por cuando se han registrado 389 (Tabla 1) y 585 (Tabla 2) denuncias por delitos de extorsión en el

espacio que le compete a la Región Lima, aunado a la cifra negra de empresas del rubro de construcción civil, víctimas del delito de extorsión que no denuncian.

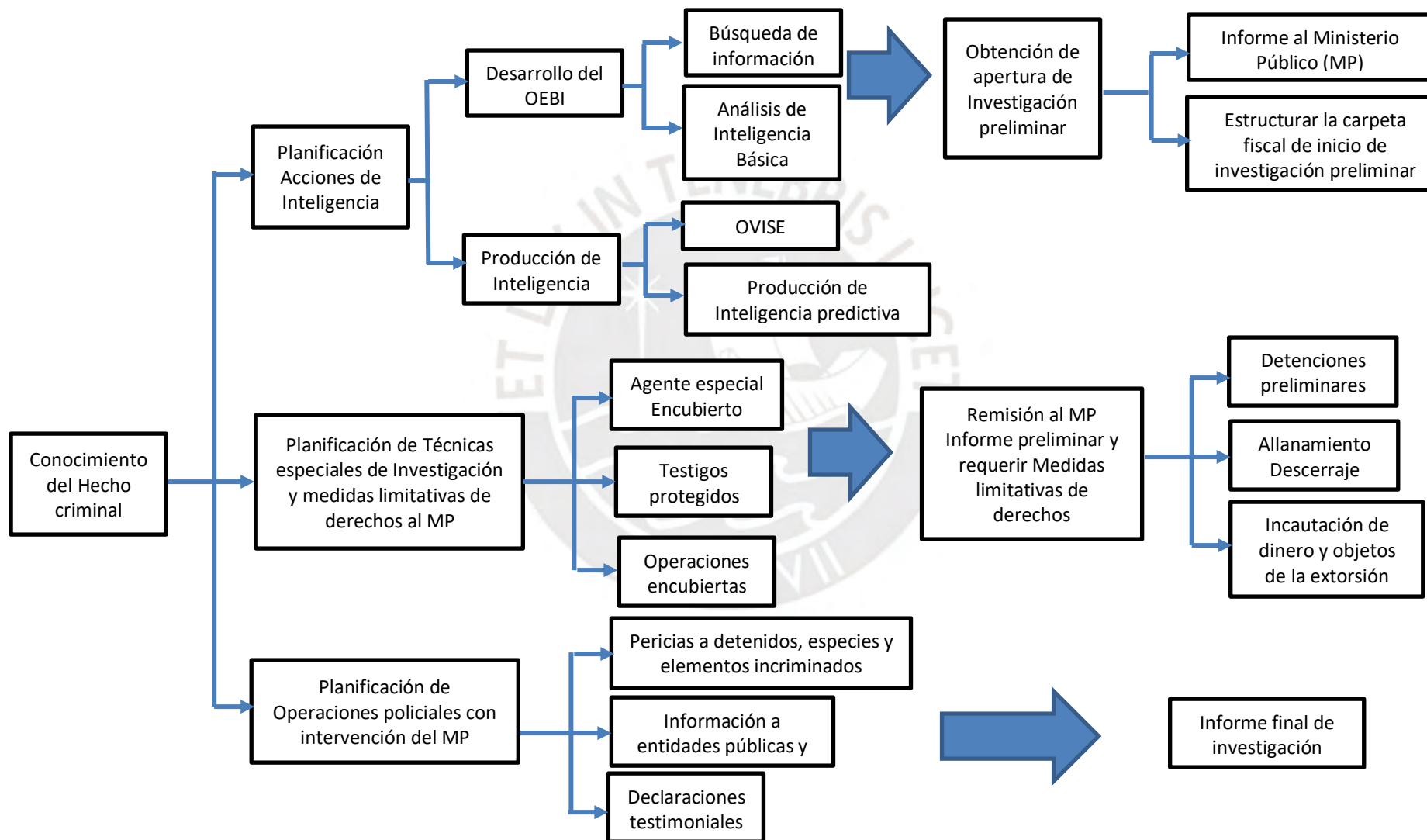
### **1.3.2. Dimensión 2: Proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil.**

El proceso de investigación actual cuenta con un mapa de procesos que tiene como inicio o primera fase, el conocimiento del hecho criminal; inmediatamente se activa todo el aparato de Inteligencia, mediante la planificación, el desarrollo de la Orientación del Esfuerzo de Búsqueda de Información (OEBI), que a la vez conlleva la búsqueda de información propiamente dicho y el análisis de Inteligencia básica; luego se procede a la producción de Inteligencia mediante la Observación, vigilancia y Seguimiento (OVISE) y la producción de Inteligencia predictiva; Una vez que se ha verificado la existencia del hecho delictuoso y se han obtenido indicios y evidencias de su realización se pasa a la segunda fase, comunicación de la noticia criminal al Ministerio Público (MP) para la obtención de la apertura de la carpeta fiscal e inicio de la investigación preliminar; así como la planificación de Técnicas especiales de Investigación y medidas limitativas de derechos (estrategias); en esta fase se utiliza el agente especial encubierto, protección de testigos y operaciones encubiertas con autorización del MP; luego se pasa a la tercera fase, remisión al MP del Informe preliminar y requerimiento de medidas limitativas de derechos, procediendo a las detenciones preliminares, allanamientos y descerrajes e incautación de dinero y objetos utilizados y obtenidos producto de la extorsión; luego se continúa con la cuarta fase que comprende la planificación de las operaciones policiales de intervención con el MP; aquí se practican las pericias a los detenidos, especies y elementos incriminados, se solicita información a las entidades públicas y privadas y se elaboran y desarrollan las declaraciones testimoniales; finalmente se elabora el Informe de investigación que es remitido al despacho fiscal.

**Esquema del proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la Extorsión bajo la fachada de construcción civil:**

**Figura 8**

*Proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la Extorsión bajo la fachada de construcción civil*



Es relevante señalar que la investigación policial constituye un proceso metodológico policial, mediante el cual el DEPROC PNP debe orientar el esfuerzo de búsqueda de información, mediante acciones de inteligencia a fin de tomar conocimiento como es que personas que han logrado obtener registro sindical, asumen la condición de sindicalistas en la actividad de la construcción civil y logran apoderarse mediante violencia y/o amenaza de masas laborales que se desempeñan en diferentes obras, para someter a los empresarios a actos extorsivos, bajo la narrativa de reivindicación de los derechos laborales de los trabajadores, cuando en realidad su objetivo delictivo es extorsionar, apropiándose inicialmente de los fondos de la cuota sindical y luego a través del comité de obra imponer el pago del concepto denominado "Paz Laboral" estimado en el 2% del monto total de la obra, argumentando que existe normatividad que así lo establece, cuando en realidad es la cuota extorsiva que la banda criminal pretende beneficiarse, ocasionado perjuicio patrimonial, además de otras sub formas extorsivas, como los conocidos cupos de trabajadores fantasmas, que le servirán de protección para mantener su hegemonía en el dominio de la obra, ante el peligro de las bandas rivales de pretender desplazarlos de la obra, llegando al extremo de utilizar actos de sicariato para mantenerse en su posición y dominio extorsivo.

Acto seguido, la Policía, una vez acopiada la información que contiene indicios reveladores sobre la comisión del delito de extorsión bajo la fachada de sindicato en la actividad de construcción civil, comunica la noticia criminal al Ministerio Público y una vez formalizado el caso, gestiona las técnicas especiales de investigación criminal y las medidas limitativas de derecho, como video vigilancia, levantamiento del secreto de las comunicaciones, agentes encubiertos y otros, logrando obtener medios probatorios para sustentar el pedido de la detención preliminar, con allanamientos y descerrajes de inmuebles, pericias pertinentes, interrogatorios y recepción de declaraciones para finalmente formular el Informe Policial que exponga de manera objetiva, razonada y cronológica como es que se ha utilizado la fachada o cubierta de la institución sindical con fines delictuosos, que además sus integrantes han actuado con permanencia en el tiempo, con más de tres integrantes, que se han repartido roles y han ocasionado perjuicio económico y otros delitos conexos para lograr sus objetivos delictivos.

### **1.3.3. Dimensión 3: Actores que participan en el proceso de investigación policial de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil**

#### **DEPROC PNP**

El Departamento de Protección de Obras Civiles (DEPROC) fue creado en el año 2010, ante el incremento de extorsiones bajo la fachada de seudos sindicatos de construcción civil, en donde las empresas del rubro por intermedio de la Cooperación Peruana de la Construcción CAPECO, solicitaron se constituya una Unidad Policial especializada en combatir este fenómeno delictivo.

Creándose de esta manera la División de Protección de Obras Civiles (DIVPROC) – PNP dependiente de la Región Policial Lima, teniendo como misión restablecer el orden y recuperación de las obras que eran tomadas por sindicatos que azuzaban a los trabajadores, como muestra de su poderío de poder paralizar toda la actividad laboral, bajo el argumento de la defensa del trabajador, pero que en realidad era una manifestación de su conducta extorsiva, logrando dicha unidad importantes intervenciones que merecieron el reconocimiento de las empresas.

Sin embargo, la mirada del comando institucional fue más prospectiva, en cuanto, en cada operación policial los intervenidos solo respondían por los daños que ocasionaban y también por lesiones si fuera el caso, pero el delito de extorsión no se acreditaba, a pesar de ser identificados estos líderes, cometiendo los mismos hechos de manera recurrente en varias obras, por lo que, de manera acertada se incorporó a la DIVPROC como una sub unidad policial dependiente de la DIRINCRI PNP creándole una nueva estructura orgánica, comprendiendo el departamento de inteligencia, departamento de investigaciones con sesenta pesquisas y el departamento de servicios especiales a cargo de restablecer el orden subvertido por la toma violenta de las obras por parte de los trabajadores azuzados por los sindicalistas, cambios oportunos que le dio más eficacia a esta unidad especializada PNP.



Posteriormente, la DIVPROC es nuevamente reestructurada, pero en esta oportunidad es fusionada a la División de Asuntos Sociales (DIVAS), asumiendo la misión de investigar solo el delito de Usurpación (delito contra el Patrimonio); pasando a depender de la Dirección de Seguridad del Estado, cambios que obedecían a la coyuntura actual debido al incremento de esta modalidad delictuosa, asumiendo la mayor relevancia la investigación del delito de usurpación, quedando relegada la experticia que se había ganado en materia de extorsiones cometidas bajo la fachada de sindicatos en construcción civil.

En esta nueva reestructuración, el diseño organizacional que se establece le otorga mayor protagonismo a la unidad policial de mayor capacidad, en este caso a la División de Asuntos Sociales, que al establecer su jefatura, constituye cinco Departamentos, cuatro de ellos relacionados con su misión específica, Asunto Sociales y Laborales, Asuntos de Vivienda y Asuntos Agrarios, innovando con el Departamento de Crimen Organizado y Departamento de Inteligencia, para finalmente minimizar el trabajo articulado que desarrollaba el DIVPROC, que alcanzaba una capacidad de treientos efectivos policiales, relegándolo a un Departamento con treinta integrantes, que en el periodo 2019 -2020 alcanzo la alarmante cifra de producción policial “cero desarticulación de bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato y construcción civil”.

### **Trabajadores de construcción civil**

El segundo actor corresponde a los empleados de construcción civil organizados en sindicatos, quienes hasta el año 2006, sus negociaciones colectivas se formalizaban a través de la elevación del pliego de reclamos por la Federación Nacional de Trabajadores, reclamos labores recordados por las grandes marchas de trabajadores que paralizaban la ciudad de Lima, sin embargo, mediante la reglamentación de Decreto Supremo N° 013-2006-TR, se autorizó a los trabajadores negociar directamente con sus empleadores (Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 2006), en consecuencia, ya no era necesario recurrir a la Federación, entonces se masificaron la generación de sindicatos aprovechando la flexibilización de los requisitos para constituir una institución sindical, sin embargo esta facilidad ha sido aprovechada por delincuentes para constituirse como sindicato, sin tener empleador ni masa laboral a quien representar, solamente con el único fin de buscar

la acreditación como sindicalista para apoderarse de una obra y someterla a sus actos extorsivos.

En la actualidad, recae en la autoridad administrativa del trabajo, otorgar el Registro Sindical, para ello en el TUPA del Ministerio de Trabajo se verifica que el expediente de petición de registro sindical es calificado como “aprobación automática” lo que equivale decir, que la sola presentación del expediente ya se considera aprobado y en el plazo de setenta y dos horas, se le expide la respectiva autorización para que actúe como sindicato.

Esta flexibilización de los requisitos ha permitido que delincuentes comunes, aprovechen este vacío de la norma, para lograr obtener el reconocimiento sindical que les garantice una fachada para el desarrollo de sus actividades extorsivas, dirigidas a empresarios e ingenieros que impulsan una obra de construcción pública o privada.

Como quiera que la actividad de construcción civil es un rubro sui génesis, que se caracteriza por su alta rotación del personal y se desarrolla en etapas, siendo la primera trazos y zanjas, la segunda estructura y la tercera acabados, implicando especialidades distintas que nos explica porque los trabajadores no permanecen desde el inicio de la obra hasta el fin y de la misma manera justifica porque, estos trabajadores, no denuncian cuando son obligados a afiliarse a un sindicato, deducimos que responde a que su expectativa de permanencia es temporal, sometiéndose a todas las condiciones que se impongan con tal de que reciban su jornal y se empleen el tiempo necesario para ir en busca de otra obra.

Los sindicatos que se constituyen sin tener vínculo laboral con ninguna empresa, necesitan apoderarse de la masa laboral de las obras que se desarrollan en los espacios territoriales donde ejercen hegemonía, para tal fin han diseñado la modalidad de “trabajador topo” actuando de la siguiente manera; aparece la obra en su jurisdicción y se acerca el sindicato (que no tiene relación con la masa laboral de la empresa) y le solicita al ingeniero residente que se le tome dos trabajadores por ser los representantes de la zona; simplemente así; propuesta que parece inofensiva; sin embargo, es el primer paso de la instalación de toda una organización criminal;

condición que es aceptada por el representante de la obra y al cabo de una semana, regresa el sindicato y exige comunicarse con su trabajador, prácticamente infiltrado, el mismo que sale protestando por supuestos abusos laborales, creando las condiciones para que los miembros del sindicato, secundados con su matones, tomen la obra, sometiendo a cuanto trabajador encuentren en las instalaciones, al registro e incorporación a su sindicato, produciéndose la primera afectación del trabajador, es decir, violación de la libertad sindical, pero como los trabajadores son rotados, debido a las etapas de la obra, no tienen ninguna motivación para denunciar, solo pretender trabajar el tiempo que le corresponde y retirarse, sin importante el descuento de la cuota sindical, que genera su inscripción en este sindicato.

Este primer acto, es importante, porque el sindicato que logra la filiación forzada de estos trabajadores inmediatamente publicita un anuncio en el frontis de la obra, que le denomina "reconocimiento de obra", acto seguido comunica a la autoridad del trabajo y otras autoridades, que desconocen de esta modalidad delictuosa, logrando tener reconocimiento y legalizar sus actuaciones de fachada.

El sindicato luego de dar la apariencia, que los trabajadores de la obra que se apoderaron, lo han elegido y el empresario es su empleador, inicia su primera recaudación que es la cuota sindical, consistente en el descuento de un monto de diez soles por cada trabajador de manera semanal que el empleador debe retener por planilla y entregar al sindicato, como ejemplo citamos la mega obra en Ventanilla que oscilaba entre mil y mil quinientos trabajadores, de tal manera que el sindicato recaudaba entre diez mil y quince mil soles semanales, sin embargo, debemos hacer la salvedad que este concepto es legal y el apoderarse de estos fondos no constituye extorsión, sino, apropiación ilícita, por cuando este dinero tiene como finalidad gestionar las mejores condiciones laborales de los trabajadores y sus representantes están obligados a rendir cuenta al término de la obra, es decir a presentar la liquidación de los ingresos y egresos, hecho que nunca sucede.

Acto seguido, el sindicato para materializar su finalidad delictuosa designa al "comité de obra" que es un grupo de pseudo trabajadores que tiene la finalidad de extorsionar,

Emplazando al empresario a negociar un concepto que los delincuentes denominan “paz laboral” y lo estiman en el pago de un monto igual al 2% del total del trabajo de construcción, exigiendo que el empresario debe separar este monto en una cuenta aparte para resolver los conflictos laborales que puedan surgir, condicionándolo a que se le entregue este monto de manera voluntaria a cambio de garantizarle que no existirá ningún conflicto entre los trabajadores y en caso de negativa serán ellos mismos quienes paralicen la obra, sometiendo de esta manera al empresario a la acción extorsiva.

Sobre el concepto de paz laboral, el abogado Jorge Elisban Villasante Aranibal, ex Ministro de Trabajo en el periodo 2008 al 2009, preciso en la entrevista que se le practico, que no existe ninguna norma, ni dispositivo legal que obligue al empresario a separar en cuentas separadas dicho monto, habiéndose distorsionado el concepto de Paz Laboral, por cuanto esta condición es el resultado de un acuerdo sindical cuando se aprueba un pliego de reclamos y está referido a que los trabajadores desempeñen sus actividades laborales en paz, durante la vigencia de los acuerdos; versión que es corroborada, por el ex dirigente sindical de Ventanilla, que utilizo la institución sindical como fachada de una organización criminal, a quien se le ha reservado la identidad y se le asignado el código M2020, el mismo que a través de su entrevista, revela que utiliza la fachada de sindicato exclusivamente para extorsionar y que el concepto de Paz Laboral, fueron ellos quienes lo distorsionaron, para encubrir la acción extorsiva y establecer con precisión el monto objeto de la extorsión.

Una vez posesionado el sindicato y el comité de obra y logrado el objetivo extorsivo, representado por el concepto de “paz Laboral” igual al 2% del valor total de la construcción, surge la preocupación del sindicato de minimizar sus amenazas, representado por el peligro latente de las bandas rivales, que de manera permanente vienen impulsando formas para sacar de la hegemonía de la obra al sindicato que la tiene capturada, surgiendo la necesidad de incorporar a la estructura criminal los denominados “chalecos”, que son matones que tendrán la función de proteger a los dirigentes sindicales y miembros del comité de obra, con la salvedad de que deben ser incorporados a la planilla de la obra por cuanto la SUNAFIL sanciona la presencia de trabajadores que no tengan vínculo laboral y se encuentren presentes en las instalaciones.



Esta nueva exigencia de incorporar a planilla trabajadores fantasmas, genera otro conflicto con el empresario, por cuanto se discute cuantos cupos deben ser, y estos oscila entre treinta a cincuenta, lo que representa otra afectación al patrimonio de la empresa, sin embargo, esta medida se encuentra contemplada como parte de la estructura criminal, en cuanto la amenaza contra el sindicato es latente, por parte de delincuentes con amplio prontuario delincucional que han sido liberado de los penales y deciden imponerse en la zona en donde se desarrolla la obra, utilizando como modalidad la inscripción en la municipalidad de una asociación de trabajadores desocupados de construcción civil para lograr el acercamiento y presentarle a los miembros del sindicato la amenaza “cara a cara” por la hegemonía de la obra.

En esta etapa ya tenemos, al sindicato dominando la obra, el comité de obra gestionando bajo amenaza real el concepto de la paz laboral (cuota extorsiva), los guardaespaldas (chalecos) rodeando la obra, entonces consideramos que la organización criminal logró posesionarse y para mantenerse desarrollan dos actividades estratégicas importantes; la primera, es sostener comunicación con las instituciones del Estado, presentándose como un sindicato reconocido, que representa a una masa laboral específica y responden a un empleador, simulando estar preocupados por los acontecimientos de inseguridad ciudadana del país, participando en mesas de trabajo comprometiendo a diversas autoridades, gestionando actas y tomas fotográficas para dejar evidencia de su supuesto activismo sindical, asimismo, como parte de esta modalidad comprende acercarse a la unidad policial de la jurisdicción para proporcionar información sobre delincuentes extorsionadores que registran requisitoria o mantienen en posesión armas de fuego, que en realidad son los delincuentes que se están agrupando para sacarlos de la obra, y pretenden utilizar a la policía para que los detenga, modalidad conocida como “limpia la cancha”

La segunda acción, se realiza cuando ha fracasado la modalidad “limpia la cancha” y se ven en la necesidad de pactar con un sicario para que elimine al delincuente que está formando un grupo para sacarlo de la obra, siendo frecuente las noticias propaladas por la prensa escrita y televisa que informan sobre la muerte de dirigentes sindicales en la puerta de sus casas o lugares aledaños.

## **La empresa**

En el Perú, el mercado inmobiliario y construcción representa una de las maneras de reactivación de la economía, construyendo colegios, hospitales, carreteras, caminos productivos, red de electrificación, suministro de agua potable, entre otros rubros; ocasionando el crecimiento del sector construcción, que básicamente es inversión privada generadora de empleo, llegando en su mejor momento a ser considerado como el “boom” de la construcción, actividad que viene siendo afectada gravemente desde hace más de dos décadas por la delincuencia organizada que encontró las condiciones favorables para introducir de manera encubierta la modalidad delictiva de extorsión a empresarios del rubro construcción civil bajo la fachada de sindicato.

## **El Ministerio Público (MP)**

El artículo 158° de la Constitución Política del Perú (CPP) y el artículo 1° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, determina que el MP constituye una institución autónoma del Estado, ejerciendo la prerrogativa de la acción penal; promoviéndola de oficio o a petición de parte. El artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Penal, le otorga la dirección de la acción penal, precisando sus funciones y atribuciones; asimismo, en los artículos 65° y 68° inciso 2, se señala que el Estado le asigna facultades en cuanto a la investigación del delito y control de la actuación policial desde la etapa preliminar (Presidencia de la República, 2003).

### **1.3.4. Dimensión 4: Características sociales, culturales y ambientales de las organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil.**

Hasta el año 2006, las negociaciones colectivas en la actividad de construcción civil, se formalizaban con la elevación del pliego de reclamos a través de la Federación Nacional de Trabajadores y mediante la reglamentación de Decreto Supremo N° 013-2006-TR, se permitió que los trabajadores podrían negociar directamente con sus empleadores, en consecuencia, ya no era necesario recurrir a la Federación, sino, se podría realizar de manera directa por los sindicatos, flexibilizándose los requisitos para constituir una institución sindical.



En la actualidad, recae en la autoridad administrativa del trabajo, otorgar el registro sindical, para ello en su TUPA ha calificado el procedimiento de petición de registro sindical como “automático” lo que equivale decir, que la sola presentación del expediente se considera aprobado y en el plazo de setenta y dos horas, se le expide la respectiva constancia al peticionante.

Esta flexibilización de los requisitos ha permitido que delincuentes comunes, aprovechen este vacío de la norma, para lograr obtener el reconocimiento sindical que les garantice una fachada para el desarrollo de sus actividades extorsivas, dirigidas a empresarios e ingenieros que impulsan una obra de construcción pública o privada.

Como quiera que la actividad de construcción civil, es un rubro sui génesis, que se caracteriza por su alta rotación del personal, quienes participan generalmente por etapas, como trazos - zanjas, estructuras y acabados, en donde un trabajador no necesariamente participa en todas las etapas, lógicamente por el dominio de su arte, genera que la masa laboral no se vincule de manera permanente a un sindicato y desde esta perspectiva, como es que los delincuentes aprovechan estas condiciones para lograr constituirse como sindicato, a manera de declaración jurada, afirmando que han sido elegidos en asamblea, para petitionar el registro sindical, de manera fraudulenta, de manera que un grupo de personas, que simulan una convocatoria y elecciones internas, presentan su expediente y debido a la calificación automática, obtienen inmediatamente la condición de sindicato.

Frente a esta realidad, han proliferado una serie de sindicatos, que no tienen empleador ni representan a ninguna masa laboral, solo se obtiene esta condición para emplazar a la obra que está programada en el sector de su residencia y mediante amenaza apoderarse del control de esta e iniciar sus acciones extorsivas. Una vez obtenido la condición de sindicato, esta fachada le sirve para encubrir básicamente la extorsión, sirviéndole de protección legal, toda vez que se entiende que este sindicato representa a la masa laboral de la obra tomada, cuando en la realidad no han sido elegidos por estos trabajadores, sino, que surgieron de su intención delictuosa, aprovechándose del vacío de la norma.

Los actores que tienen competencia en la administración de justicia, se ven limitados, en cuanto la constitución del sindicato ha sido autorizada legalmente, por supuesto, que su constitución surge de manera fraudulenta, pero los delincuentes que participan en ello, tienen bien claro cómo utilizar su fachada, invocando el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos al ejercicio libre de los intereses de los trabajadores; cuando en realidad se han impuesto bajo amenaza, aprovechándose también de alta rotación del trabajador, quienes descartan denunciar el hecho, a viva cuenta que solo necesita el trabajo y este va a hacer temporal .

#### 1.4. Marco normativo e institucional

##### 1.4.1. Marco normativo

**Tabla 6**

*Marco normativo*

<b>Norma</b>	<b>Componentes, relación con el problema público, artículos específicos.</b>
Constitución Política del Perú.	El artículo 166º de la Constitución precisa que esta Institución es la encargada de la prevención, investigación y lucha contra la delincuencia, entre otras funciones.
Ley N° 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.	Ley macro garantiza fundamentalmente la seguridad, paz, tranquilidad de los ciudadanos; entre otros derechos.
Decreto Supremo N° 026-2017-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley de la PNP Código Procesal Penal.	Norma legal acorde al artículo 166º de la CPP y en el cual se señalaron las estrategias institucionales de investigación, para desarticular a la delincuencia organizada en todo el ámbito nacional. Regula el procedimiento de la investigación preliminar o preparatoria y el juicio; salvaguarda los derechos de los investigados es garantista; busca la sanción penal del culpable y resarcimiento de los daños ocasionados por las acciones ilícitas.
Ley de la PNP Decreto Legislativo 1267	Esta Ley también es acorde al artículo 166º de la Constitución; así también en su artículo 2º establece las funciones de la PNP como la prevención e investigación del crimen de oficio o bajo la dirección jurídica del Fiscal.
Código Penal	Cuerpo normativo que describe taxativa y típicamente los actos contrarios a la ley y considerados delitos, precisando las penas que corresponden.
Ley 30077 –Contra el Crimen Organizado	Regula el procedimiento concerniente a la investigación, juzgamiento y sanción de los hechos ilícitos ejecutados por organizaciones del crimen.

### 1.4.2. Marco institucional

**Tabla 7**

*Marco institucional*

<b>Denominación de entidades/comisiones</b>	<b>Funciones generales y respecto al problema público abordado.</b>	<b>Base normativa</b>
PNP	El art. 2 señala como funciones de la PNP, la prevención e investigación del delito entre otros. La ineficacia operativa del DEPROC causa impacto directo en las funciones de prevención e investigación policial.	Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la PNP
Dirección Nacional de Investigación Criminal PNP (DIRNIC PNP)	Dirección policial encargada de la investigación del delito. Establece las estrategias institucionales de investigación criminal.	Decreto Supremo N° 026-2017-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley de la PNP

**Tabla 8**

*Política pública general*

<b>Políticas públicas generales</b>	<b>Objetivo del este documento de gestión, componentes, planteamientos respecto al problema público abordado.</b>
Acuerdo Nacional Realizado el 22 de Julio de 2002. Se asume la séptima política de Estado relacionado a la eliminación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana.	Comprende el compromiso de normar y viabilizar y optimizar las actividades relacionadas al orden público, respeto de los derechos y cumplimiento de los deberes personales.  Con este objetivo el Estado: (a) Fortalecerá las políticas dirigidas a prevenir, disuadir, castigar y excluir los comportamientos y actividades sociales que expongan a riesgo la paz, integridad o libertad de los ciudadanos, la propiedad estatal y particular; (b) Incentivará el civismo, respeto a la ley y a las normas de convivencia, concientizando a la población contra la violencia y produciendo un entorno de tranquilidad social que fortalezca los derechos y deberes de nuestra población; (d) Asegurará el estar presente en todos los espacios proclives a la violencia; (e) Impulsará un escenario de paz por medio de la educación y una ética estatal que implique el respeto

---

<p>Plan Bicentenario del 22JUN11 (aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM). -</p>	<p>absoluto de los derechos humanos, en una correcta administración de justicia y en la reconciliación;</p> <p>(f) Desplegará una política capacitación en las entidades estatales comprometidos en salvaguardar la seguridad ciudadana;</p> <p>(g) Impulsará los valores éticos y cívicos del personal policial, su capacitación e incentivos;</p> <p>(h) Impulsará un sistema nacional de seguridad ciudadana en todo el territorio del país, asumiendo la dirección los representantes de los municipios e integrado por representantes de los sectores estatales y de la población.</p>
<p>Plan Estratégico N°3.- Estado y Gobernabilidad -3.5- "b" Lineamiento de políticas - Gobernabilidad.</p>	<p>Plan directriz del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). El PEDN actual se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la conceptualización de desarrollo humano como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Se encuadra en 6 directrices estratégicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos primordiales y dignidad de los varones y mujeres;</li> <li>2. Oportunidades y accesibilidad a los servicios;</li> <li>3. Estado y gobernabilidad;</li> <li>4. Economía, competitividad y empleo;</li> <li>5. Crecimiento de las regiones e infraestructura; y,</li> <li>6. Recursos naturales y ambiente.</li> </ol>
<p>Plan Mariano Santos</p>	<p>Proyecto, dirigido al fortalecimiento y modernización de la PNP.</p> <p>Es específico en cuanto al recurso humano, la salubridad, la educación, el bienestar, la infraestructura, el equipamiento, la tecnología, entre otros.</p> <p>Constituye el umbral para describir la propuesta con acciones básicas para vigorizar y modernizar a la PNP en</p>

---

---

beneficio de los ciudadanos ofreciendo un Perú seguro.

Este plan desarrollará la integridad y el respeto a los derechos humanos, en el personal policial y en los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 9**

*Política pública específica*

Política pública específica	Objetivo del documento de gestión, componentes, planteamientos respecto al problema público abordado.
Plan Estratégico Institucional MININTER 2017-2019 del 31DIC16.	<p>Objetivo Estratégicos 1 - Reducir la percepción de inseguridad ciudadana. 2. Mantener el Orden Público en el ámbito nacional. 3. Fortalecer el orden interno en el territorio nacional.</p> <p>El OE2 implementar herramientas de política para la gestión de los conflictos sociales en el escenario del sector interior. El OE3, optimizar las actividades policiales preventivas, persuasivas, de investigación y desbaratamiento de bandas dedicadas al crimen, TID y delitos conexos; además de eliminar la criminalidad organizada en todo el territorio del país y su relación con el crimen transnacional y elaborar programas preventivos en coordinación con otras instituciones, asumiendo como público objetivo a la ciudadanía que se encuentre en riesgo social, tales como pandilleros y al medio familiar de los trasgresores de la ley.</p>
Plan de Modernización y de Gestión Institucional en la Policía Nacional del Perú 2015-2016.	<p>Objetivo general: Fomentar en la PNP una cultura de gestión de calidad y de eficiencia, que consolide una nueva imagen institucional orientada al servicio del ciudadano.</p> <p>El objetivo específico 2, se refiere a fomentar la asignación de recursos en</p>

---

---

Plan Mariano Santos Mateos PNP al 2030

función a las necesidades de los ciudadanos.

La PNP precisa los escenarios prioritarios que necesitan ser atendidos; de esta manera, se cumpla con efectividad las funciones, eliminando los escenarios que limitan su accionar. El problema público está alineado al plan MS30, en razón que las acciones estratégicas consideradas en el plan serán integrales, que permitirán la inversión para contar con infraestructura equipadas con tecnología de punta, personal idóneo que coadyuve al mejoramiento de la percepción de la ciudadanía hacia la institución policial.

Programa presupuestal 0030

Se asume un presupuesto específico ante un escenario identificado como el aumento de la criminalidad y faltas que disminuyen la seguridad ciudadana. Resultado específico es reducir los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.

---

Fuente: Elaboración propia





## Capítulo II: Causas del problema público

### 2.1. Marco teórico causal

#### 2.1.1. Estrategias de investigación

##### Estrategia

Drucker (2007) indica que, el atributo de la estrategia radica en identificar ¿qué es nuestro negocio? y, ¿qué debería ser? Normalmente las empresas no le dan importancia o se olvidan para qué ha sido creada la empresa; y, reparten esfuerzos en actividades diferentes al objetivo fundamental.

En el caso específico del DEPROC su core bussines es desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en consecuencia la estrategia que debe construir debe atacar el núcleo duro de esta modalidad peculiar de extorsión, que es actuar de manera encubierta utilizando fachada de una institución sindical para presentarse con apariencia de legalidad, utilizando las técnicas especiales de investigación criminal (agente encubierto), sin embargo, a la luz de la realidad coincidimos con los términos teóricos del concepto de estrategia por cuanto al no haberse dado la importancia debida al análisis de la modalidad delictuosa se viene operando como una estrategia que tiene un concepto eminentemente preventivo, bajo la propuesta de sorprender a través de un patrullaje policial en flagrancia delictiva a los miembros del sindicato extorsionando al empresario, estrategia que en el periodo de estudio ha conducido a esta unidad especializada a tener cero bandas desarticuladas.

La teoría que puede explicar la deficiencia de las estrategias de investigación de la policía es la teoría de la burocracia. Según esta teoría, la estructura y funcionamiento de las instituciones policiales burocráticas son estructuras jerárquicas, verticales, desde el primer al último nivel jerárquico; existiendo una significativa diferencia entre la policía inglesa y la española de la cual el Perú es heredero (Guillen, 2012). Este escenario, pueden llevar a una ineficiencia y falta de adaptación a los cambios en el entorno. En este sentido, la policía especializada en extorsiones en construcción civil podría estar limitada por una estructura jerárquica

rígida, una gran cantidad de trámites y procedimientos, y una cultura organizacional que enfatiza la estandarización y la formalidad en detrimento de la flexibilidad y la adaptación a las necesidades del entorno.

### **El sindicato de construcción civil**

El convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 2° establece que los empleados y los contratantes, sin diferenciación y sin autorización previa, tienen el derecho de instituir instituciones que considere conveniente y el de integrarla voluntariamente; el artículo 3° inciso 2. Señala que, las autoridades estatales tienen que inhibirse de cualquier intervención que limite este derecho o imposibilite su ejercicio legal, estas organizaciones cuentan con independencia colectiva no están sujetas a separación o anulación por la vía administrativa, se protege la no exclusión gremial y oposición a los actos de intromisión; sin embargo, se establece que las organizaciones sindicales están impedidas de conminar a los trabajadores para el ingreso o excedencia de la organización, solamente es permisible en asuntos de destitución y de convenio a sus estatutos, emplear el acervo de la organización gremial en rentabilidad particular, efectuar actividades contrarias a su organización y la ley (Organización Internacional del Trabajo, 1948).

Definitivamente, la flexibilización de los requisitos para constituir un sindicato es la fortaleza que vienen aprovechando delincuentes extorsionadores, quienes se agrupan y comparten la finalidad criminal de extorsionar a los empresarios, siempre bajo la fachada de ser líder sindical, sirviéndole como escudo protector haber obtenido un registro sindical, recibiendo reconocimiento legal de las instituciones del estado y protección de la OIT, entidades que actúan bajo el amparo de la ley desconociendo que estos seudos sindicalistas lograron su inscripción de manera fraudulenta para utilizar al sindicato con fines delictivos, condiciones que superan la operatoria actual del DEPROC que se muestra ineficaz por los resultados desfavorables.

La identificación de los actores involucrados en el fenómeno de la extorsión en construcción civil en Perú es un proceso complejo por ser una actividad delictiva encubierta, que puede involucrar a diferentes grupos y actores. A continuación, se presentan algunas claves para identificar a los actores implicados: i) Bandas

criminales de extorsionadores que actúan bajo la fachada de sindicatos de trabajadores de la construcción civil. Estos sindicatos pueden no estar legalmente registrados y no tener representación legítima de los trabajadores; ii) Identificación de grupos delictivos organizados: en otros casos, la extorsión en la construcción civil puede estar asociada a la actividad de grupos delictivos organizados, liderados por delincuentes con amplio prontuario policial, condición que le impide integrar una junta directiva, sin embargo, forman asociaciones de desocupados en construcción civil y se registran en las municipalidades y de esta forma imponen su hegemonía en el territorio donde se desarrolla la obra; iii) **Identificación de patrones de extorsión: los empresarios y trabajadores de la construcción pueden identificar patrones de extorsión**, como el pago de "cupos" o el cobro de cuotas ilegales, que pueden indicar la presencia de actores delictivos en la zona; iv) **Identificación de las víctimas de la extorsión: empleados de construcción civil**, a quienes se busca captar e incentivar para que brinden información valiosa sobre los modus operandi de los extorsionadores.

### 2.1.2. Capacitación policial

Conforme Neild (1986) la formación policial constituye un planteamiento esencial en la obtención de novísimos procedimientos, estrategias, para afirmar los valores y técnicas con preferencia en la organización que se han de observar en el crecimiento técnico y códigos disciplinarios. Ello contribuye a la innovación en la organización policial olvidando el formato ortodoxo con actividades de tradición, pasando a la actividad sistemática, continua y permanente que tiene por objetivo proporcionar el conocimiento necesario y especializado para desarrollar con eficacia la función policial.

Una posible base teórica que podría explicar la deficiente capacitación y especialización profesional de la policía especializada en extorsiones en construcción civil en Perú es la teoría de la rotación de puestos de trabajo. Para Holmstrom (1989) esta teoría sostiene que la rotación de los trabajadores a través de diferentes puestos puede tener efectos negativos en su desempeño y habilidades, especialmente en puestos altamente especializados que requieren un alto nivel de conocimiento y habilidades técnicas. Esto se debe a que la rotación frecuente puede impedir que los trabajadores desarrollen conocimientos y habilidades específicas en una determinada

área. En el contexto de la policía especializada en extorsiones en construcción civil, es posible que la rotación frecuente de los agentes a través de diferentes departamentos y áreas de trabajo impida que desarrollen el conocimiento y las habilidades específicas necesarias para investigar y combatir eficazmente los delitos de extorsión en el sector de la construcción.

El actual diseño organizacional de la policía Nacional Del Perú en el extremo de la estructura orgánica del DEPROC, no permite que el personal que pertenece a esta unidad reciba capacitación especializada en investigación de delitos de extorsión y sicariato debido a su pertenencia a la Dirección de Seguridad Estado, gran unidad dedicada a la protección de altos funcionarios, en donde el integro de la capacitación está orientado a este rubro, existiendo además impedimento para que los efectivos de una unidad que representa determinada actividad reciban entrenamiento en otra especialidad, lo que evidente redunda en la ineficacia del DEPROC.

### **2.1.3. Coordinación fiscal-policía.**

La función policial tiene el privilegio de ser el primer contacto con los eventos delictuosos, que muchas veces no están comprendidas en los tipos penales vigentes o en todo caso, no se comprenden a cabalidad su dinámica, siendo relevante la coordinación de la PNP con el Ministerio Publico, sumando esfuerzos y estrategias para develar las acciones encubiertas de los delincuentes y de esta manera actuar bajo objetivos comunes, que en nuestra presente investigación, resulta ser la desarticulación de bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, resultado relevante y de transcendencia obtener la mayor información sobre la forma encubierta como es que actúan los extorsionadores para lograr diseñar la forma de acción que procure la obtención de los medios probatorios idóneos que acrediten su responsabilidad.

La falta de coordinación entre la policía y el sistema judicial podría ser una causa de la deficiente coordinación fiscal-policía en la lucha contra la extorsión en construcción civil. En este sentido, la teoría de la coordinación interorganizacional podría ser una base teórica que sustente esta causa. Según Proenza e Izquierdo (2018) esta teoría sugiere que las organizaciones tienen dificultades para coordinarse cuando tienen diferentes metas, recursos y culturas organizacionales, lo que puede

generar conflictos y reducir la eficacia de las intervenciones conjuntas. Además, la coordinación interorganizacional requiere un alto grado de comunicación y confianza mutua entre las organizaciones, lo que puede ser difícil de lograr en un contexto de extorsión en construcción civil, donde los empresarios y la policía pueden tener desconfianza hacia el sistema judicial debido a la impunidad y corrupción.

Sin embargo, esta coordinación resulta ineficaz en cuanto, por la propia organización del Ministerio Público, el DEPROC desarrolla sus procedimientos para desarticular bandas que extorsionan bajo la fachada de sindicato en conjunto con el Fiscal de Prevención del Delito, que de acuerdo al protocolo de actuación conjunta, en el supuesto de sorprender en flagrancia delictiva un acto de extorsión, se le tiene que comunicar todo lo actuado a otro fiscal, es decir al de competencia penal, perdiéndose valioso tiempo para desarrollar los actos de investigación necesarios, que aseguren los medios probatorios idóneos para acreditar el delito y la participación de los extorsionadores, situación que influye en el estado de ineficacia que atraviesa el DEPROC.

#### **2.1.4. Normatividad que regula el proceso de investigación**

Desde el punto de vista de la normatividad que regula el proceso de investigación de este delito, es imprescindible señalar lo tipificado en el Código Penal respecto al delito de extorsión, el cual constituye una modalidad penal compleja y pluriofensiva, toda vez que, lesiona el patrimonio, la libertad y, en algunos casos la integridad física de las víctimas; es relevante precisar que estos dos últimos presupuestos son medios para vulnerar el patrimonio. Asimismo, la finalidad del agresor es el lucro y la intención de ejecutar un daño en la víctima, obligándola o exigiendo la entrega de una disposición patrimonial o cualquier otro acto que no es voluntad de la víctima (Presidencia de la República, 1991). Así También, se cuenta con Ley N° 27934 que regula la Intervención de la Policía y el Ministerio Público en la Investigación Preliminar del Delito.

Para Díaz (2015) la teoría de la complejidad normativa, señala que la acumulación y superposición de normas y regulaciones puede generar confusión, ambigüedad e ineficacia en la regulación. En el caso de la extorsión en construcción civil, se pueden identificar diversas normas y regulaciones aplicables, como el Código



Penal, la Ley de Delitos de Extorsión, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otras. La superposición y falta de claridad en estas normas puede generar dificultades para su aplicación efectiva y generar lagunas en la regulación que puedan ser aprovechadas por los delincuentes.

En cuanto a la protección de las víctimas en la normatividad legal se ha detectado una primera deficiencia respecto a que, no se ha incorporado ningún mecanismo para proteger la identidad del agraviado, que lógicamente no denuncia por temor, dado que el diseño del proceso penal es público y no le ofrece ninguna garantía para su integridad física, lo quiere decir, que los sujetos procesales, como el agraviado, el imputado, tienen acceso a todos los actos de investigación que se produzcan, siendo inevitable que los imputados conozcan la identidad plena y demás datos personales, como teléfonos, correos electrónicos, dirección del agraviado, condiciones favorables para que los delincuentes ejerzan amenazas sobre sus víctimas y entorno familiar y en algunos casos atentar contra su integridad y la de sus familiares a fin de que se retracten, razones suficientes para que la decisión de denunciar el hecho de extorsión se desincentive, como viene sucediendo a la fecha, dato confirmado por el actual jefe de la DIVASOC.

En consecuencia, si no hay denuncia no se puede esclarecer el hecho delictuoso, vale decir, si el agraviado a pesar de sufrir la acción delictuosa o sus efectos, no revela la información suficiente para acreditar el delito que se ha ejercido sobre él, no será posible obtener evidencia que sirva para imputar a los responsables, cayéndose en el circuito de la impunidad, siendo de vital importancia implementar un procedimiento policial para proteger al agraviado y de esta manera lo incentive a denunciar los hechos de extorsión, situación que contribuiría a mejorar la eficacia del DEPROC.

## **2.2. Análisis causal**

**Causa 1: Deficiente estrategias de investigación para combatir el delito de extorsión cometido por bandas criminales bajo la fachada de sindicato en construcción civil.**



Es importante precisar que no es lo mismo estrategia y procedimiento; toda vez que, la estrategia implica una serie de acciones dinámicas que buscan un objetivo establecido y el procedimiento establece pasos iguales para obtener un fin determinado, constituyendo el protocolo interinstitucional de actuación un procedimiento que no considera acciones de inteligencia que vayan a la par de la modalidad encubierta de los delitos de extorsión relacionados al ámbito de la construcción, obteniéndose resultados desfavorables a la fecha.

Desde la mirada del Estado, tenemos el diagnóstico que sustenta el Programa presupuestal (PP) 030 “Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”, mediante el cual, se identifica como uno de los principales problemas del país a la delincuencia y entre sus modalidades el delito de extorsión, cometido por bandas criminales bajo la fachada de seudos sindicatos de construcción; habiéndose diseñado el Producto N° 3 para revertir esta problemática, consistente en “operaciones policiales” para desarticular estas bandas criminales, encomendándole a la Unidad especializada DEPROC la entrega de este producto, misión que ha fracasado, por la carencia de estrategias.

En este contexto, se verificó que, el indicador de producción física del producto “operaciones policiales” del DEPROC, destinadas a la desarticulación de bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de seudos sindicatos de construcción civil, durante el periodo 2019 y 2020 es cero; determinándose que no se cumplió con lo diseñado en el PP 030. Esta realidad conlleva a recordar lo señalado por Druker (2007), cuando expresa que, la característica fundamental de una estrategia se encuentra en identificar cuál es el producto que desarrollo o ejecutó y cómo debería desarrollarlo; hecho que, no se ha dado importancia, asumiendo acciones no relevantes, fuera de la línea del objetivo fundamental.

Es relevante precisar que las víctimas en el rubro de la construcción civil no denuncian las acciones extorsivas por tener poca confianza en la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder judicial; sólo el 10% de empresarios materializan su denuncia. Esta actividad representa un factor importante para la reactivación económica del Perú (Infobae, 2022). Desde el año 2011 al 2022, han sido acribillados 21 dirigentes de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú

(FTCCP), por sicarios que fueron contratados por seudo sindicatos. Para Luis Villanueva secretario general de la FTCCP precisa que, si se contaran a trabajadores y miembros del comité de obra esta cifra ascendería a 200; varios dirigentes, trabajadores y miembros del comité de obra vienen siendo reglados por mafias y sicarios que buscan controlar las obras y cobrar cupos (La República, 2022).

En el Perú, la expansión de las obras de construcción se ve acompañada por una creciente presencia de grupos delictivos que han instaurado una modalidad novedosa de extorsión que se comete bajo la fachada de seudo sindicatos de construcción civil, aproximadamente el 80% de las empresas de este rubro, de tamaño mediano y pequeño son víctimas de estas organizaciones. Según Sandro Espinoza, experto en seguridad, estos seudos sindicatos obligan a las empresas a contratar trabajadores que son incorporados a planilla pero que en la práctica no realizan el trabajo operativo de construcción, sin embargo, son empleados como elementos de seguridad de los dirigentes sindicales, que mantienen rivalidad por la hegemonía del territorio. Además, las empresas se ven obligadas a entregar una parte significativa del presupuesto de la obra a los extorsionadores, que oscila entre el 1% o 2% del monto total de la construcción, bajo la denominación encubierta del concepto de "Paz laboral". (Buenos días Perú, 2019).

Esta falta de resultados del DEPROC revela que no se tiene debidamente definidos las estrategias de investigación, sostenemos que se debe al factor determinante de especialización en investigación criminal, que de ser el caso, le permitiría al personal policial asignado al DEPROC concebir que el producto diseñado en el programa presupuestal 030 es "Operaciones Policiales" orientadas a desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, que necesariamente tiene otro diseño respecto de la operaciones policiales de patrullaje preventivo que en la actualidad vienen desarrollando. Por ello, Neild (1986) precisa que, la formación policial representa un planteamiento primordial en la elaboración de nuevos procedimientos, estrategias y políticas, contribuyendo a la innovación y dejando de lado el modelo ortodoxo.

Del trabajo de campo en la DEPROC se verificó que, no existe una guía de procedimientos operativos policiales vigente para la investigación del delito de

extorsión cometido bajo la fachada de sindicato en construcción civil; sin embargo, se cuenta con el protocolo interinstitucional entre el Ministerio Público y la Policía Nacional destinado a prevenir la violencia en las obras de construcción civil y contrarrestar los delitos vinculados a esta actividad laboral, procedimiento que no contempla acciones de inteligencia por cuanto no se tomó en cuenta, por desconocimiento que, esta modalidad delictiva se materializa de forma encubierta, ofreciendo dicho instrumento normativo un procedimiento de carácter preventivo, lo que explica los resultados desfavorables que mantiene el DEPROC, conforme se presenta en la siguiente Tabla:

**Tabla 10**

*Fases contempladas en el protocolo interinstitucional entre el MP – PNP para investigaciones del delito de extorsión cometido por seudos sindicatos de construcción civil.*

Operativos conjuntos de carácter preventivo (DEPOC y Fiscal de Prevención)	Hallazgos obtenidos son evaluados por el Fiscal de prevención y del análisis decide la comunicación al Fiscal para las investigaciones pertinentes.	La PNP cuanto tome conocimiento del desarrollo de una obra de construcción civil y advierta indicios de actos ilícitos comunica a la Fiscalía Penal a fin de que adopte las medidas que corresponden.	Si la Fiscalía decide abrir investigación puede disponer se realicen actividades de inteligencia e investigación.	La DEPROC está en la potestad de requerir información anexa a otras entidades con la finalidad de contrastar la presunta ejecución de un hecho delictuoso.	Los resultados obtenidos de las actuaciones policiales, se trasladan a Fiscal a través del informe.
--	---	---	---	--	---

A ello, es importante recordar que, tanto la Constitución Política del Perú de 1993, como el Código procesal Penal del 2003, señalan la estrecha relación en la investigación del delito, al Ministerio Público y Policía Nacional. Estas afirmaciones quedan corroboradas por las opiniones de los E1, E2, E3 y E4 quienes precisan que no se viene realizando una eficiente investigación por cuanto el programa presupuestal 030 es genérico y las operaciones policiales que hace mención se ajustan a las acciones de prevención y no a las de investigación. Asimismo, el E2 precisó que este Departamento de Investigación es nuevo, creado en el año 2017 y no cuenta con un manual de procedimientos operativos, menos aún con un protocolo de actuación; pero, el E3 agregó que el DEPROC tiene competencia a nivel nacional

y tienen el personal necesario para cumplir con la misión; por su parte los entrevistados E5, E6, E7 y E8 profesionales y trabajadores de construcción civil coincidieron en manifestar que, no creen que la Unidad Especializada de la PNP este en la capacidad de resolver el problema de las extorsiones. La PNP no tiene el personal suficiente para dar protección a las obras de construcción, es importante indicar que dentro de la PNP existe corrupción que hace imposible su trabajo, no se observa profesionalismo en sus investigaciones.

En cuanto al número de policías dedicados a la función, el Departamento de Protección de Obras Civiles cuenta con un total de 33 policías, distribuidos en el comandante. PNP jefe del Departamento, un capitán PNP Jefe de la Sección de Patrullaje policial al mando de veintiséis sub oficiales a razón de trece efectivos diarios y solo dos efectivos para investigaciones de manera permanente y tres efectivos que integran la sección denominada multisectorial, que también tiene la misión de investigar, pero desde la perspectiva de las visitas a las obras, acción que se realiza en conjunto con un fiscal de prevención del delito, un representante del Ministerio de Trabajo y un representante de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

Por su parte los fiscales entrevistados E9 y E10 precisaron que el Departamento de Protección de Obras civiles de la PNP cuenta con personal joven, no han desarrollado una estrategia específica para identificar e investigar este delito, no conocen el modus operandi de estas organizaciones, en consecuencia, no le es posible establecer y perennizar los elementos de convicción necesarios para un efectivo apoyo a la administración de justicia.

Asimismo, el E11 empleado de una empresa señaló que el patrullaje policial es casi nulo en la prevención de los delitos cometidos por los grupos de construcción civil, se nota la falta de unidades (patrulleros) y personal policial. Agregando que cuando una obra requiere de protección policial se tiene que negociar con el comisario de la delegación policial más cercana, esta gestión no es gratis tiene un costo de 100 soles diarios por cada policía, gastos que no están dentro del presupuesto de la obra, por tal motivo generalmente es más cómodo negociar y llegar a un arreglo con el sindicato para poder lograr la paz laboral; además agregó que, los trabajadores en el



sector construcción están expuestos a la extorsión del sindicato de construcción civil, asimismo, revelo que a lo largo de su más de 20 años de experiencia en construcción de edificios multifamiliares siempre han convivido con los miembros del sindicato de construcción civil, desde el inicio de obra, cuando se presentan diversos grupos de (seudos sindicalistas) para negociar los cupos de trabajo en la obra. Estos cupos varían de acuerdo con la zona entre 20% a 50% de personal obrero. Durante esta negociación empieza la extorsión o amenaza por parte de ellos para dejarlos trabajar bajo el argumento del concepto de “paz laboral”.

El DEPROC viene privilegiando el patrullaje policial de carácter preventivo como una herramienta capaz de advertir, en su contacto con las obras de construcción, indicios de la comisión del delito de extorsión, conforme lo sugiere el Protocolo interinstitucional MP – PNP, respecto a las actividades de corroboración indicadas en la etapa 8 del procedimiento 1, existieran indicios de la comisión de un hecho delictuoso, realizado por solo un individuo, o concurso de individuos, o bandas u organizaciones del crimen, la DIVASSOC/DEPROC-PNP o la Unidad Especializada que desarrolle esta función, informará en el acto al Ministerio Público (específicamente a la Fiscalía penal común o Fiscalía Especializada–FECOR) a fin de que asuma las acciones que ameriten en el marco de sus competencias; sin tener en cuenta, que la modalidad delictiva se comete de manera encubierta bajo la fachada de un seudo sindicato de construcción civil.

La realidad actual demuestra que tener como herramienta el patrullaje preventivo para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, no resulta ser eficaz; más aún, si el diseño de la operación policial parte del patrullaje preventivo y no desde los procedimientos especiales de investigación criminal, conforme se evidencia en los cuadros de producción que se presenta. Para elaborar estrategias de investigación es necesario conocer los elementos constitutivos de la comisión de este delito, el modus operandi de estas organizaciones, el camuflaje que realizan en seudos sindicatos; y, la viabilidad o facilidad con que cualquier grupo de delincuentes puede afiliarse como un sindicato de construcción civil.

El DEPROC en el año 2014 y 2015, dependía orgánicamente de la DIRINCRI y contaban con un departamento de investigaciones por extorsiones que albergaba a 60 efectivos especializados en investigación criminal ; luego en el 2016 se redujo a 15 y en el 2017 se continuo con la reducción al 50%, llegando a la fecha a contar con solos 3 efectivos conforme al cuadro anexos, cantidad irrisoria con la cual, los entrevistados se han permitido aludir que tienen competencia a nivel nacional, situación totalmente fuera de la realidad.

**Tabla 11**

*Cantidad de personal que prestaba servicios en el departamento de obras civiles a diciembre de los años que se indican*

AÑOS	SECCION INVESTIGACIONES	SECCION MULTISECTORIAL OPERATIVA	TOTAL
2017	07	08	15
2018	07	08	15
2019	07	06	13
2020	04	04	08
OCT. 2021	03	03	06

Fuente: Oficina de Administración DEPROC (2022)

Entre las extorsiones comunes que se presentan a las empresas de construcción civil y propietarios de inmuebles en construcción se encuentra la extorsión propiamente dicho, la extorsión agravada y el chantaje, en Las tablas 12, 13 y 14 se muestran las estadísticas a nivel nacional de los años 2017-2023.



**Tabla 12***Extorsión año 2017-2023*

EXTORSION	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ancash	149	163	172	116	173	392	95
Lambayeque	80	181	179	106	181	390	122
Callao	47	63	98	101	145	629	86
Ica	37	75	107	88	153	490	145
Arequipa	48	54	84	58	84	319	118
Tumbes	48	112	101	66	68	230	54
Junin	16	36	54	42	65	197	82
Cajamarca	26	44	30	27	60	110	56
Huanuco	18	53	36	24	46	98	68
San Martin	8	27	33	31	35	131	73
Ucayali	6	19	67	36	34	84	78
Cusco	14	8	22	20	32	75	39
Loreto	5	15	18	16	32	77	39
Tacna	8	5	23	9	20	95	26
Ayacucho	2	17	18	21	20	61	33
Amazonas	12	20	10	13	24	52	24
Pasco	6	7	19	7	11	44	20
Moquegua	3	9	11	5	11	39	28
Madre de Dios	1	10	17	3	12	37	14
Puno	1	5	8	5	14	38	18
Apurimac	0	4	5	7	6	22	14
Huancavelica	0	3	2	6	7	15	10

Fuente: Sistema de Denuncia Policial (2023)

En cuanto a la Tabla 12, se observa en el Sistema de Denuncia Policial (SISPOL) que, para el delito de extorsión propiamente dicho el Callao registró 47 denuncias para el año 2017, duplicándose esta cifra a 86 para el 2023; y todas las demás provincias figuran con un incremento de denuncias entre el año 2017 y 2023; a excepción de Ancash que para el 2017 registró 149 denuncias y el 2023 se redujo a 95.

**Tabla 13***Extorsión agravada 2017-2023 a nivel nacional*

<b>EXTORSION AGRAVADA</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Callao	9	7	14	11	17	70	5
Ica	2	22	16	14	20	33	16
Lambayeque	7	17	16	2	12	18	5
San Martín	4	6	4	13	6	19	11
Ancash	6	3	17	8	3	12	7
Arequipa	4	3	9	1	3	27	4
Ucayali	3	3	9	4	6	16	7
Cajamarca	3	0	3	3	11	20	5
Huanuco	0	3	5	6	5	20	5
Junín	0	1	6	4	3	26	2
Madre de Dios	0	3	5	0	14	11	1
Pasco	0	3	0	7	12	11	1
Amazonas	2	3	3	3	5	4	7
Cusco	2	6	0	2	2	10	5
Ayacucho	1	3	2	2	3	10	5
Tumbes	2	3	6	1	4	7	3
Loreto	0	1	3	1	4	9	2
Moquegua	0	1	1	1	4	2	0
Tacna	1	0	0	0	3	3	1
Apurímac	0	0	0	1	1	2	2
Huancavelica	0	0	0	0	0	2	0
Puno	0	0	0	1	0	1	0

Fuente: Policía Nacional del Perú (2023) SIDPOL.

Respecto a la extorsión agravada, el Callao registró para el 2017 se registraron 9 denuncias; mientras que, para el 2023 esta disminuyó a 5; en todas las demás provincias las cifras se incrementaron; en algunas de forma significativa y en otras moderadamente.

**Tabla 14***Chantaje 2017-2023 a nivel nacional*

CHANTAJE	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lambayeque	7	12	11	16	23	26	8
Ancash	8	12	22	16	12	11	8
Ica	3	10	11	5	13	15	5
Arequipa	5	5	6	9	11	11	2
Cajamarca	1	2	7	6	7	8	9
Huanuco	1	8	1	1	7	8	6
Callao	2	5	2	5	7	5	4
Junin	1	2	3	10	5	5	2
Cusco	3	1	3	3	6	7	1
Loreto	4	3	3	2	6	4	1
Tumbes	2	1	5	4	2	5	2
San Martin	0	2	2	5	4	3	4
Ucayali	1	2	4	0	3	8	0
Ayacucho	0	0	2	1	3	4	3
Amazonas	0	3	1	1	2	4	1
Pasco	0	1	1	2	2	2	0
Moquegua	0	0	0	1	3	3	0
Apurimac	1	0	3	0	2	0	0
Tacna	1	0	2	0	3	0	0
Huancavelica	0	1	0	0	0	1	1
Puno	0	0	0	0	2	0	0
Madre de Dios	0	0	1	0	0	0	0

Fuente: Policía Nacional del Perú (2023) SIDPOL.

Con relación a la modalidad del Chantaje, el Callao registró 2 denuncias para el año 2017 incrementándose a 4 en el 2023; las demás provincias han tenidos variaciones de crecimiento o disminución, pero no significativamente.

**Tabla 15***Extorsión por medio de cupos laborales 2017-2023*



Fuente: Policía Nacional del Perú (2023) SIDPOL.

La Tabla 15 nos presenta el delito de extorsión por medio de cupos laborales del año 2017-2023; presentando Lima el mayor número de denuncias con 9 registros; mientras que, Puno, La Libertad, Callao y Ancash solo han registrado 1 denuncia.

En este escenario, se precisan los indicadores de producción del DEPROC

**Tabla 16**

*Indicadores de productividad DEPROC*

NOMBRE DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
NÚMERO DE DETENIDOS EN FLAGRANTE DELITO	UNIDAD
NUMERO DE DETENIDOS POR MANDATO JUDICIAL - RQ	UNIDAD
NUMERO DE PATRULLAJES A OBRAS DE CONSTRUCCIÓN CIVIL	UNIDAD
NUMERO DE OPERATIVOS POLICIALES REALIZADOS	UNIDAD
NUMERO DE BANDAS CRIMINALES DESARTICULADAS	UNIDAD
NUMERO DE ARMAS DE FUEGO INCAUTADAS	UNIDAD
DENUNCIAS Y/O CARPETAS FISCALES RESUELTAS	UNIDAD
INFORMES DE INVESTIGACIÓN FORMULADOS	UNIDAD

Fuente Oficina de Administración (2022) DEPROC.

En este escenario es relevante precisar lo establecido por la OIT (1978) en el sentido que, ninguna organización sindical puede impedir o conminar a los empleados a afiliarse a ella; y, no puede ejecutar acciones contrarias a su finalidad y la ley. En consecuencia, el investigar los delitos de alta lesividad como la extorsión y el sicariato

requieren de personal policial debidamente calificado, en cantidades suficientes, dependientes de una unidad policial que tenga la capacidad de proveer este recurso humano de manera fluida ante cualquier contingencia del personal asignado, condiciones que no pueden ser asumidas por la Dirección de Seguridad del Estado, por cuanto su naturaleza es brindar resguardo a los altos funcionarios del Estado y en la actualidad, el Departamento de Protección de Obras Civiles que tiene como misión desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicatos en construcción civil, depende de esta Dirección Policial, situación que consideramos como un mal diseño organizacional.

Esta dependencia orgánica y funcional del DEPROC, que a su vez pertenece a la DIVASSOC, explica la versión proporcionada por el jefe de la unidad en la entrevista recabada, al sostener que su requerimiento de personal especializado en investigación criminal no fue atendido por el comando de la Dirección de Seguridad del Estado, contando solo con personal policial capacitado en las competencias de las funciones de la División de Asuntos Sociales, relacionados con temas laborales, usurpaciones, etc., atribuyendo esta carencia de personal especializados a los nulos resultados obtenidos.

Por otro lado, se logró la entrevista con el ex Ministro de Trabajo Jorge Villasante, que se encuentra en el YouTube; precisando que el término “paz laboral” no existe en ninguna norma legal, constituyendo un vocabulario empírico utilizado por los delincuentes extorsionadores para trasladar la cuota extorsiva al empresario estimada en el pago del 2% del monto total de la obra (Villasante, 2022); así también corrobora el vacío legal que existe para constituir un sindicato, requisitos mínimos que solo se exige la presentación de 20 firmas en copia simple e inmediatamente queda constituido el sindicato, no cumpliéndose con el procedimiento de fiscalización posterior de los expedientes permitiéndose que las solicitudes y documentos anexos tengan visos de fraude. Además, estos sindicatos o gremios para tener reconocimiento, deben de originarse en un centro poblado o distrito, teniendo como finalidad el apoderamiento de obras de construcción; asimismo, precisa que, el sindicato realmente no ingresa a las obras pequeñas, llámese construcción de pistas, veredas, colegios o centro médicos y lo que hace, es poner a funcionar al comité de obra para que se encargue del cobro producto de la extorsión encubierta; quedando el sindicato bajo la expectativa de acaparar las obras superiores a los cinco millones

de soles, en esos casos, sale al frente el Secretario General, el secretario de organización, el secretario de defensa y el secretario de economía (Villasante, 2022).

### **Causa 2: Deficiente Capacitación y especialización profesional**

El Departamento de Protección de Obras Civiles DEPROC tiene asignado al área de investigaciones cuatro efectivos policiales, que en la práctica representan a razón de dos diarios, los mismos que no tienen formación ni capacitación en investigación criminal, sin embargo, a través del testimonio del E1 (jefe de la unidad policial DIVASOC) se conoce que formalizó a su comando, la solicitud de asignación de personal especializado, no habiendo sido atendido tal requerimiento, debido a la escasa cantidad de personal policial calificado en investigación criminal con que cuenta la Dirección de Seguridad del Estado.

Por su parte, los entrevistados E1, E2, E3 y E4 manifestaron que, el personal policial de la DEPROC, no tiene capacitación en investigación criminal, sin embargo, están convencidos que vienen cumpliendo con eficacia las funciones asignadas, por cuanto se realizan constantes patrullajes preventivos, argumentando que la falta de interés del agraviado para denunciar los hechos es el factor determinante que limita obtener resultados óptimos para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato, justificando también, el estado de temor que padece el agraviado, quien es amenazado por estos delincuentes; asimismo, el E3 agrega que, la DEPROC actualmente es parte de la Dirección de Seguridad del Estado, gran unidad que cuenta con una escuela de capacitación y especialización, pero solo en programas de protección de dignatarios, no de investigación del delito; por su parte el E3 precisó que el personal PNP que es asignado al Departamento de Obras civiles por primera vez, no recibe ningún curso de capacitación en investigación criminal.

Este escenario, vuelve a recordar a Neild (1986) quien expresa y se recalca que, la formación policial es un planteamiento significativo en la creación de nuevas estrategias con arreglo a la normatividad actual vigente, debiéndose actualizar los manuales de procedimientos o protocolos existentes; solo así es posible lograr la efectividad de la función policial.

### **Causa 3: Deficiente coordinación Fiscal – Policía**



Desde la aplicación progresiva del Código Procesal Penal en los diferentes distritos de Lima y actualmente a nivel nacional, se presentaron variadas dificultades en cuanto a la coordinación entre el MP y la PNP en la labor de investigación; esta situación se produjo como consecuencia que, antes la investigación del delito la realizaba directamente la PNP; y, con este nuevo escenario, el MP asumía la conducción de la investigación.

Los entrevistados E2, E3 y E4 han coincidido en señalar que el Fiscal no siempre se encuentra disponible ante la noticia criminal, no perciben que dicha autoridad elabore un plan de investigación y por el contrario solo dispone diligencias genéricas que no conllevan a resultados favorables; por su parte el E1 precisó que el Ministerio Público no cuenta con un número de fiscales para asumir todas las investigaciones específicamente del delito de Extorsión; mientras que, los entrevistados E5, E6, E7, E8 y E11 coincidieron en manifestar que no perciben una buena relación entre la fiscalía y la Policía, afectándose el resultado de la investigación; y que, los pseudo sindicatos de construcción civil sigan actuando con impunidad; por otro lado los entrevistados E9 y E10, señalaron que el Ministerio Público si elabora estrategias y tiene protocolos de actuación para los casos de extorsión de organizaciones criminales con fachada en pseudo sindicatos de construcción civil; sin embargo, precisan que la policía no se encuentra preparada para asumir las diligencias de investigación.

Estas versiones en cuanto a los protocolos de intervención del Ministerio Público, se ubican en la página web del Ministerio Público, pero son genéricas en cuanto a la investigación del delito de Extorsión, no han sido elaboradas con participación de la Policía Nacional; Si bien, la norma legal (Código Procesal Penal) dispone que, es el Fiscal quien elabora la estrategia de investigación; sin embargo, este funcionario no ha sido preparado para investigar; a diferencia de la Policía Nacional que cuenta con una especialidad funcional de investigación desde las escuelas de formación profesional y técnico profesional; asimismo, se desarrollan cursos en la investigación del delito; y, no es contradictorio, con las versiones de los entrevistados al señalar que existe personal poco capacitado en la investigación del delito de Extorsión, ello se debe a la tardía renovación de cuadros en las unidades policiales de investigación, y la poca captación de jóvenes para incorporarse a la

Policía Nacional desde los últimos 10 años; por eso, existen Sub Oficiales de segunda y tercera con poca experiencia en la labor de investigación; mientras que, los especialistas ya han pasado al retiro por límites de edad.

**Causa 4: Deficiente normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato en construcción civil.**

En la actualidad el DEPROC viene realizando sus operaciones policiales en base al Protocolo Interinstitucional de actuación conjunta para prevenir la violencia en obras de construcción civil, en el marco del DL: N° 1187, instrumento normativo que concibe la lucha contra la criminalidad de esta modalidad de extorsión, a través de operaciones de patrullaje policial preventivo y en la fase de investigación, recabar la información solicitada a las unidades de inteligencia, por parte del DEPROC, habiéndose obtenido en el periodo de investigación 2019 – 2020 cero desarticulación de bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato en construcción civil.

Por su parte, la autoridad administrativa del Trabajo a través de su TUPA clasifica al expediente de petición de registro sindical con aprobación automática, es decir la mera presentación de mínimos requisitos, como copia simple del acta de asamblea de afiliados, estatuto y relación de asistentes, genera la aprobación de creación de un nuevo sindicato o en su defecto, la renovación de una junta directiva, amparados en el convenio 87 de la OIT, que prescribe lo siguiente; Los empleados y contratistas sin ninguna diferenciación, tienen derecho a instituir instituciones que considere conveniente, teniendo como única responsabilidad, respetar los estatutos de la misma, que en buena cuenta son redactados por ellos mismos.

Los delincuentes extorsionadores vienen aprovechando toda esta protección laboral, distorsionando su esencia y finalidad, por cuanto se crean sindicatos sin tener empleador ni masa laboral que representar, casos suigéneris en la actividad de construcción civil, que les permite ser reconocidos como directivos de una institución sindical, que opera de fachada, realizando manifestación públicas de reivindicación de los derechos de los trabajadores y de manera encubierta, mediante su estructura criminal realizar actos de extorsión al empresario, limitando la acción de los

operadores de justicia, bajo el concepto de que ninguna autoridad pública, puede intervenir para eliminar su derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Los entrevistados E5, E6, E7 y E8 han coincidido en señalar que, como consecuencia de esta realidad, las constructoras han adoptado acciones de seguridad privada para proteger a sus trabajadores, evitar la interrupción de sus proyectos y garantizar la continuidad de sus operaciones. Algunas de las acciones más comunes son: **i) Contratación de seguridad privada:** Las empresas suelen contratar empresas de seguridad privada para proteger a sus trabajadores y sus instalaciones. Los agentes de seguridad pueden patrullar la zona, vigilar el acceso a la obra y controlar el tránsito de personas y vehículos; **ii) Instalación de cámaras de seguridad:** Las empresas también pueden instalar cámaras de seguridad en sus instalaciones y en las zonas aledañas a la obra. Esto les permite monitorear en tiempo real lo que sucede en el área y tener evidencia en caso de que ocurra algún incidente; **iii) Capacitación del personal:** Las empresas pueden capacitar a su personal para que sepan cómo actuar en caso de ser víctimas de extorsión. Esto incluye la implementación de protocolos de seguridad y la formación de un equipo de respuesta ante situaciones de emergencia; **iv) Cooperación con la Policía Nacional:** Las empresas pueden colaborar con la Policía Nacional para denunciar los casos de extorsión y trabajar en conjunto para prevenir futuros incidentes. También pueden proporcionar información valiosa a la policía para ayudar en las investigaciones; **v) Implementación de medidas preventivas:** Las empresas pueden implementar medidas preventivas para reducir el riesgo de ser víctimas de extorsión. Esto incluye el establecimiento de buenas relaciones con los sindicatos, el control del acceso a la obra y la supervisión de los trabajadores para evitar la infiltración de delincuentes.

Asimismo, los entrevistados E9, E10 y E11 precisaron que, las constructoras también han tenido que asumir políticas de negociación al margen de la ley. Entre las formas de negociación que se han reportado en casos de extorsión en construcción civil en Perú, se encuentran: i) Existen reportes de que algunas empresas constructoras en Perú han contratado servicios de seguridad privada para negociar con los extorsionadores y reducir los costos de la extorsión. Estos servicios de seguridad privada actúan como intermediarios entre la empresa constructora y los extorsionadores para llegar a acuerdos y reducir la cantidad de dinero que se exige;

ii) Pago de una suma de dinero: Aunque esto no garantiza que los extorsionadores dejen en paz a la empresa, a veces se opta por pagar una cantidad acordada para evitar que la obra sea paralizada o que se presenten actos de violencia; iii) Contratación de seguridad privada: Algunas empresas han optado por contratar servicios de seguridad privada para proteger su obra y a sus trabajadores. Esto puede ayudar a disuadir a los extorsionadores, pero también puede generar un costo adicional importante para la empresa.

Estas condiciones han generado que el DEPROC solo realice operaciones policiales de patrullaje preventivo, bajo la lógica de encontrar el delito de extorsión en desarrollo, es decir, sorprender a un miembro del sindicato extorsionando a un empresario, algo que en la práctica, no tiene ni apariencia ni expectativa de que suceda, por cuando los extorsionadores asumen posiciones de liderazgo, realizando plantones, marchas, protestas, denuncias a autoridades, reuniones en mesas de trabajo, suscripción de actas y las conocidas tomas fotográficas con las autoridades del momento, siempre para transmitir mensajes de legalidad, cuando en realidad de manera encubierta vienen desarrollando su modalidad delictuosa.

## Capítulo III: Concepto y prototipo de innovación

### 3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

El enfoque a tomar en cuenta, parte desde el análisis del procedimiento de la investigación policial para desarticular organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil que realiza el Departamento de Protección de Obras Civiles de la Policía Nacional en Lima y Callao entre el 2019 al 2020; es posible tratar algunas de las causas planteadas en los capítulos anteriores.

Tabla 17

Análisis del desafío de innovación

<b>CAUSA</b>	<b>Dimensión 1: Nivel de impacto en el problema</b>	<b>Dimensión 2: Posibilidades de modificación por parte de la organización</b>	<b>Dimensión 3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización</b>	<b>Total</b>
Deficiente estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	3	3	3	9
Deficiente Capacitación y especialización profesional	3	2	2	7
Deficiente coordinación Fiscal - Policía	2	1	0	3
Deficiente normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	2	0	0	2

*Nota: 1 bajo, 2 medio y 3 alto.*

Fuente: Elaboración propia, (2021)

De la Tabla 5 se han valorado las causas identificadas respecto al problema: Ineficaz procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, que realiza el DEPROC-PNP, en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020. Habiendo obtenido el



puntaje más alto la primera causa **Deficiente estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato**, por estar directamente relacionados con el problema público; Estas estrategias comprende el planteamiento de la investigación, el dominio del modus operandi del delito y los elementos constitutivos de éste, para que sea efectiva el apoyo a la administración de justicia.

En cuanto a la segunda causa, y entendida desde la condición de “**Deficiente Capacitación y especialización profesional**” se tiene que, este DEPROC depende de la División de Asuntos Sociales de la Dirección de Seguridad del Estado; gran unidad que se dedica exclusivamente a la protección de dignatarios y autoridades; cuenta con una escuela de capacitación y especialización; sin embargo, no promueve los cursos correspondientes en la investigación del delito, menos aún en la modalidad de Extorsión de organizaciones criminales.

Por otro lado, las causas como, **Deficiente coordinación Fiscal - Policía y Deficiente normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato**; son causas que se encuentran encuadradas a un nivel normativo o legal; en consecuencia, estructuralmente difícilmente podrían ser modificadas o tardarían mucho tiempo en ser tomadas en cuenta.

### **Problema inicial**

Ineficaz procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, que realiza el Departamento de Protección de Obras Civiles de la Policía Nacional, en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020.

### **Causa seleccionada**

Deficiente estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato.

### **Problema reformulado**

El procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, requieren de nuevas estrategias; toda vez que, actualmente los resultados son desfavorables.



## Desafío de innovación

¿Cómo podemos mejorar las estrategias de *Investigación del delito de extorsión cometidos por organizaciones y/o bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil*; para hacer frente a este tipo de crimen y contribuir de manera efectiva a la administración de justicia?

La causa que vamos a priorizar para la construcción de nuestro desafío de innovación es la especialización del personal y la falta de definición de objetivos del DEPROC que tienen relación directa con el ineficaz procedimiento policial que se viene utilizando para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, por cuanto, el actual diseño organizacional de la PNP integra al Departamento de Protección de Obras Civiles, como unidad especializada, dentro de la estructura de la Dirección de Seguridad del Estado, gran unidad PNP que tiene limitaciones para capacitar y especializar al personal del DEPROC en el rubro de investigación criminal en delitos de alto impacto como el sicariato y la extorsión, debido a que su naturaleza y razón de ser, es la seguridad de los altos funcionarios del Estado.

Esta falta de especialización del personal del DEPROC ha quedado evidenciado a través de las entrevistas dirigidas al Jefe de la División y al personal asignado al área de investigaciones; así como de la verificación del contenido de los planes curriculares de los cursos que ofrece la Dirección de Seguridad del Estado a todo su personal, conllevando a que los investigadores del DEPROC orienten sus acciones en base al protocolo inter institucional entre el MP – PNP , procedimiento que propone operativos conjuntos entre la PNP y Fiscalía de Prevención del Delito en las obras de construcción, como mecanismo de encuentro de algún evento de flagrancia delictiva de extorsión o noticia criminal que genere la evaluación de la apertura de investigación policial, procedimiento que evidentemente ha conducido a la unidad a no tener ninguna intervención relevante.

El desconocimiento de las técnicas especiales de investigación criminal, no permite a los pesquisas del DEPROC comprender, que el delito al que se están enfrentando, es decir a la extorsión en la actividad de la construcción civil, se comete de manera encubierta, bajo la fachada de funciones propios de un sindicato,

resultando ineficaz el procedimiento de patrullaje preventivo que vienen utilizando para combatirlo, distorsionándose de esta manera los objetivos de la Unidad Especializada, que de conformidad al Programa Presupuestal N° 030 Reducción de Delitos y Faltas que afectan la Seguridad Ciudadana, es desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato en construcción civil.

La DIRNIC es el ente rector de la investigación del delito en la PNP y responsable de la capacitación y especialización de su personal policial; sin embargo, vemos que de acuerdo al diseño organizacional, existen otras Direcciones Policiales como Seguridad del Estado, que su rol fundamental es la de brindar seguridad a los altos funcionarios también tiene competencia para realizar investigaciones policiales, como el caso del DEPROC encargada de desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, no habiéndose previsto que esta competencia de investigación, crearía la necesidad de capacitación y especialización permanente en el campo de la investigación del delito dentro de la misma Dirección a la que pertenece, situación que no es usual en la organización policial, bajo el criterio que cada dirección es la responsable de la especialización en su rubro, condición que ha postergado la necesidad planteada por el DEPROC y los resultados son evidentes, no habiéndose logrado desarticular ninguna banda criminal.

La prioridad en cuanto a capacitación y especialización del personal encargado de las investigaciones sobre sicariato y extorsión en el DEPROC es de vital importancia para revertir la deficiente situación actual que atraviesa esta unidad policial, buscando que lograr empoderar pesquisas que desarrollen procesos de investigación policial que comprendan fase de inteligencia, procedimientos especiales de investigación criminal, detenciones, interrogatorios y formulación del Informe Policial, para atacar de manera frontal el delito de extorsión que producen gran impacto en la ciudadanía; decisiones que se encuentran dentro del ámbito de la organización policial, en donde el DEPROC debe formalizar el requerimiento para capacitar a su personal ante el titular de la Dirección Nacional de Investigación Criminal DIRNIC, quien a su vez coordina con la Escuela Nacional de Formación Policial para su aprobación, recayendo en el Instituto de Investigación Criminal la competencia de incorporar a los cursos de capacitación y especialización al personal

del DEPROC, elaborando los planes curriculares de acuerdo a la necesidad, modalidades y situación actual del fenómeno delictivo.

## **3.2 Experiencia previas para hacer frente al desafío de innovación**

### **3.2.1. Experiencia en el Perú**

De las entrevistas realizadas, a dirigentes sindicales, hacen referencia que es a fines del año 2000 en donde surgen los primeros sindicatos conformados por ex guardaespaldas de los dirigentes sindicales clásicos, es decir, este sector siempre se mantuvo en conflicto, de tal manera que los líderes sindicales verdaderos para enfrentarse a otras facciones, se presentaban rodeados de matones y estos a su vez, empezaron a conocer cómo es que se maneja un sindicato, sui generis en la actividad de construcción civil, y aprovechando la reducción de requisitos para constituir un sindicato, obtuvieron su registro sindical, percibiendo una serie de ingresos económicos atractivos que atrajo a delincuentes que habían cumplido largas condenas para empezar a liderar esta nueva forma de delinquir, bajo el eslogan “aquí la plata esta regalada” sin riesgos de enfrentarse con la policía.

Surge la modalidad de extorsión bajo la fachada de sindicato en construcción civil, que ingeniosamente la cuota extorsiva de disfrazo en el término paz laboral, que fue explicado por los dirigentes sindicales verdaderos que fueron desplazados a cambio de que se le comparta las ganancias ilícitas que se podrían obtener; al respecto sobre el concepto de paz laboral, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, sostiene que el derecho a huelga es uno de los derechos primordiales de los empleados y de sus instituciones sindicales, mientras que el término “paz Laboral” surge de las cláusulas establecidas en los acuerdos producto de las negociaciones colectivas, acto en donde pactan, empleador y trabajadores, para que las actividades laborales se desarrollaran sin recurrir a la medida de huelga, es decir manteniendo paz laboral entre los trabajadores; sin embargo, los extorsionadores incorporaron en esta negociación, que se hace encubierta, la obtención de un monto equivalente al 2% del total del valor de la obra, argumentando que este monto está establecido en las normas laborales, trasladando en esta negociación su artillería extorsionadora para lograr este objetivo.

Tabla 18

*Creación del Departamento de Protección de Obras Civiles (DEPROC)*

<b>Elementos</b>	<b>Sub elementos</b>
<b>Descripción de la experiencia</b>	<p><b>Objetivos de la experiencia:</b> Ejecutar acciones policiales de forma continua en las obras de construcción estatales y particulares, en todo el ámbito nacional. Vigorizar los servicios de inteligencia, investigación y protección que ejecutan los integrantes de Inteligencia, es posible la identificación de los criminales infiltrados en estas organizaciones.</p> <p><b>Medida de política pública o gestión pública:</b> Gestión pública</p> <p><b>Alcance de la experiencia (Nacional, regional, local):</b> Nacional</p> <p><b>Público objetivo:</b> Empresas privadas de construcción civil, comerciantes y empleados</p> <p><b>Periodo de la implementación de la experiencia:</b> 2014</p> <p><b>Entidad encargada de su implementación:</b> Policía Nacional</p>
<b>Aspectos que aborda el desafío de innovación</b>	<b>De manera integral:</b> Integral
<b>Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia</b>	<p><b>Público objetivo:</b> Sin resultados en la disminución de la extorsión a empresas</p> <p><b>Entidad pública:</b> Relativa</p> <p><b>Política pública;</b> Avance en el proceso de consolidación de la lucha contra la prevención e investigación del delito e infracciones a la ley penal.</p> <p><b>Gestión pública:</b> Relativo avance institucional.</p>
<b>Dificultades identificadas</b>	<p><b>Capacidad institucional:</b> Regular capacidad operativa</p> <p><b>Capacidades del personal:</b> Relativa</p> <p><b>Voluntad política:</b> Buena voluntad política</p> <p><b>Presupuesto:</b> Privado</p> <p><b>Otros</b></p>

**3.2.2. Experiencia en Colombia**

En entrevista sostenida con el Mayor de la Policía Nacional de Colombia, J. Ortegon del Observatorio del Delito perteneciente a la Direccional Nacional de Investigación Criminal, sostuvo que en su país la extorsión es un problema recurrente, con alta incidencia delictiva y está dirigida a todos los negocios, de manera directa a través de mensajes extorsivos y acciones concretas de violencia que logran agraviar al ciudadano; sectorizando diversos territorios en donde operan bandas criminales determinadas, constituyendo una modalidad clásica, precisando que en su país, no se ha detectado la modalidad de extorsión encubierta, bajo la fachada de un sindicato de construcción civil.

Tabla 19

*Experiencia en Colombia*

<b>Elementos</b>	<b>Sub elementos</b>
<b>Descripción de la experiencia</b>	<b>Objetivo:</b> Desarrollo de una estrategia de trabajo en paz desde el sector empresarial nacional e internacional que opera en Colombia.
Extorsión y empresas en Colombia. Guía práctica para enfrentar el delito de la extorsión desde la empresa privada	Gestión privada <b>Alcance de la experiencia:</b> Nacional <b>Público objetivo:</b> Empresas privadas, comerciantes y empleados <b>Periodo de la implementación de la experiencia:</b> 2012 <b>Encargada de su implementación:</b> Empresa privada, Policía Nacional
<b>Aspectos que aborda del desafío de innovación</b>	<b>De manera integral:</b> Integral
<b>Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia</b>	<b>Público objetivo:</b> Resultados positivos en la disminución de la extorsión a empresas <b>Entidad pública:</b> Relativa <b>Política pública:</b> Avance en el proceso de consolidación de la lucha contra la prevención e investigación del delito e infracciones a la ley penal. <b>Gestión pública:</b> Relativo avance institucional.
<b>Dificultades identificadas</b>	<b>Capacidad institucional:</b> Regular capacidad operativa <b>Capacidades del personal:</b> Relativa <b>Voluntad política:</b> Buena voluntad política <b>Presupuesto:</b> Privado <b>Otros</b>

**3.2.3. Experiencia de Italia en los procesos extorsivos**

Para Jordá (2014) el estudio de la respuesta de Italia a los escenarios de la comisión del delito de extorsión realizado por organizaciones criminales, ha considerado los objetivos del estudio práctico, tal manera que ubica en el análisis de casos sucintos a explicación histórica del entorno del territorio y específicamente del escenario de la expropiación perpetrada por la camorra, explicándose las principales características del asesinato sistematizado en el escenario de procesos extorsivos en Italia.

Se tienen relevantes actividades de lucha y organización utilizados por la Policía Nacional y Poder judicial italianos para combatir las diferentes modalidades del asesinato sistematizado en España e Italia, teniendo el proyecto de seguridad de testigos, la interceptación legal de las comunicaciones el mediador encubierto o la requisa de bienes, todos ellos aplicables en casos de asesinato sistematizado entre



ambos países, teniendo en cuenta su normatividad, también existen respuestas directas que se emplean para atenuar la significativa implicancia que los procesos extorsivos de la camorra producen en Italia.

**Tabla 20**

*Experiencia de Italia en los procesos extorsivos*

<b>Elementos</b>	<b>Sub elementos</b>
<b>Descripción de la experiencia</b>	<b>Objetivo:</b> Institución comprometida con la investigación de los métodos de extorsión de la mafia es la D.I.A. (Dirección de Investigación Antimafia), reglamentado por el Decreto legislativo 345/1991 estableciéndose lineamientos inmediatos que guarden relación con la coordinación de acciones de prevención e Investigación en el combate contra la criminalidad organizada; siendo una de sus elementales funciones la de atenuar la competencia absurda de los tres importantes organismos de Italia que integran las fuerzas y cuerpos de seguridad.
Los procesos extorsivos en el ámbito de la delincuencia organizada en Italia	<b>Medida de política pública:</b> Gestión pública <b>Alcance de la experiencia:</b> Nacional <b>Público objetivo de la experiencia</b> Empresas privadas de construcción civil, comerciantes y empleados <b>Periodo de la implementación de la experiencia:</b> 2012 <b>Entidad encargada de la implementación:</b> Empresas privadas, Policía Nacional
<b>Aspectos que aborda del desafío de innovación</b>	<b>De manera integral:</b> Integral <b>De manera parcial</b>
<b>Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia</b>	<b>Público objetivo:</b> Resultados positivos en la disminución de la extorsión a empresas <b>Entidad pública:</b> Relativa <b>Política pública:</b> Avance <b>Gestión pública:</b> Relativo avance institucional.
<b>Dificultades identificadas</b>	<b>Capacidad institucional:</b> Regular capacidad operativa <b>Capacidades del personal:</b> Relativa <b>Voluntad política:</b> Buena voluntad política <b>Presupuesto:</b> Privado <b>Otros</b>

### 3.2.4. Experiencia en Guatemala

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) por sus siglas en inglés) la Institución Myrna Mack (FMM) de Guatemala, el Colegio Académico de Consideración Pública (IUDOP) de la Escuela Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el Redentor y el Colegio Académico en Liberalismo Concordia y Protección (IUDPAS) de Honduras desarrollaron un instrumento de monitoreo y tasación de las políticas y estrategias que se implementaron en Guatemala, Honduras



y el Redentor para disminuir la inestabilidad legal, mejorar la claridad y resguardar los derechos humanos.

Para el caso de Guatemala se observa disparidad en la información generada por la Subdirección General de Estudio e Información Anti Narcótico y la Subdirección General de Indagación del Delincuente, particularmente en el 2014 y 2015, en relación al periodo 2026 y 2017, en donde un ex consultor de la PNC explico que el incremento de la data sobre casos de delitos se debía a que, mientras en la administración del ex Ministro de Gobierno Francisco Rivas muchos agentes de indagación del delincuente, que fueron adscritos a otras fuerzas de labor policial retornados para realizar operativos masivos.

**Tabla 21**

*Experiencia: Monitor de Guatemala*

<b>Elementos</b>	<b>Sub elementos</b>
<b>Descripción de la experiencia</b>	<b>Objetivo:</b> El Monitoreo implica la asunción de más de 100 indicadores cualitativos y cuantitativos que viabilizan la evaluación al detalle del nivel de avance o retroceso en cada uno de los tres países, en 8 espacios específicos. El Monitoreo tiene su sustento en diferentes canales de información, incluso archivos y estadísticas oficiales, encuestas, entrevistas, información sobre casos emblemáticos, y evaluación de la normatividad vigente.
Instrumento de monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias	<b>Medida de política pública:</b> Gestión pública <b>Alcance de la experiencia:</b> Internacional <b>Público objetivo de la experiencia:</b> Empresas privadas, públicas, comerciantes. <b>Periodo de la implementación de la experiencia:</b> 2016-2017 <b>Entidad encargada de la implementación:</b> Empresa privada, Policía Nacional
<b>Aspectos que aborda del desafío de innovación</b>	<b>De manera integral:</b> Integral
<b>Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia</b>	<b>Público objetivo:</b> Resultados positivos en la disminución de la extorsión a empresas <b>Entidad pública:</b> Relativa <b>Política pública:</b> Avance en el proceso de consolidación de la lucha contra la prevención e investigación del delito e infracciones a la ley penal. <b>Gestión pública:</b> Relativo avance institucional.
<b>Dificultades identificadas</b>	<b>Capacidad institucional:</b> Regular capacidad operativa <b>Capacidades del personal:</b> Relativa <b>Voluntad política:</b> Buena voluntad política <b>Presupuesto:</b> Público <b>Otros</b>

### **3.3. Proceso de la conceptualización y el prototipado**

#### **3.3.1. Proceso de la conceptualización**

Este concepto de innovación expresa que la PNP elabore nuevas estrategias para contrarrestar el delito de extorsión cometido por organizaciones y/o bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil; ello, es posible elaborando una Guía de Procedimientos Policiales para la investigación de esta modalidad delictiva; considerando tres componentes: i) Determinación jurídica de los elementos constitutivos de esta modalidad de delito; ii) Implementación de los recursos necesarios para efectivizar las estrategias de investigación; y, iii) Implementar la inteligencia policial para realizar procedimientos especiales de investigación criminal (agente encubierto).

#### ***Generación de nuevas ideas***

Teniendo identificado experiencias desarrolladas, en instituciones estatales del Perú y a nivel internacional en Europa, siempre teniendo como marco a desarrollar, el desafío de innovación planteado, se lograron nuevos criterios para la solución, con apoyo de la técnica de lluvia de ideas.

Se identificaron los siguientes criterios para la formulación del protocolo de actuación:

- Solo se puede enfrentar una modalidad delictuosa encubierta con acciones de inteligencia policial.
- Identificar el vacío de la norma, que permite que delincuentes puedan constituir un sindicato, sin tener empleador ni masa laboral que representar.
- Proponer la subsanación de los vacíos de la norma, que permite obtener registro sindical sin mayor control, con medidas generales y prácticas imperceptibles para el usuario.
- Diseñar estrategias de investigación que permita acopiar los medios probatorios idóneos para acreditar la modalidad delictuosa.
- Utilizar los procedimientos especiales de investigación (agente encubierto) para conocer el accionar de las extorsiones cometidas bajo la fachada de un sindicato en construcción civil.

- Capacitación del personal policial en la investigación del delito de Extorsión encubierta, bajo la fachada de sindicato.
- Proponer la nueva estructura del DEPROC extrayéndolo de la Dirección de Seguridad del Estado para ser reincorporado a la DIRINCRI.
- Elaborar una Guía de Procedimientos Operativos para la investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y bandas criminales con fachadas de sindicatos de construcción civil.

Agrupación de ideas por criterios identificados:

**Tabla 22**

*Ideas agrupadas*

Diseñar estrategias de investigación que permita acopiar los medios probatorios idóneos para acreditar la extorsión encubierta en sindicatos de construcción civil, Identificar el vacío de la norma, que permite que delincuentes puedan constituir un sindicato, sin tener empleador ni masa laboral que representar	Capacitación del personal policial en la investigación del delito de Extorsión encubierto en sindicato de construcción civil	Proponer la nueva estructura de la DEPROC en el organigrama de la PNP, con dependencia de la DIRINCRI.	Elaborar una Guía de Procedimientos Operativos para la investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y bandas criminales con fachadas de sindicatos de construcción civil.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 23**

*Valoración de la priorización del grupo de ideas*

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Diseñar estrategias de investigación que permita identificar y establecer los elementos constitutivos del delito de extorsión	X	X	X	X	X	5
Capacitación del personal policial en la investigación del delito de Extorsión	X	--	X	--	--	2
Proponer la nueva estructura de la DEPROC en el organigrama de	X	X	--	--	X	3

la PNP, que dependa de la DIRINCRI.							
Elaborar un manual de Procedimientos Operativos para el delito de extorsión.	X	X	--	--	--		2

## Proceso de conceptualización de la nueva idea

**Tabla 24**

### *Técnica del Design thinking*

<b>Técnica del Design thinking</b>	
<b>Personas</b>	<p><b>Personal policial de la DEPROC.</b> – Dos Oficiales PNP y dos Sub Oficiales de mayor experiencia en la citada Unidad PNP</p> <p><b>Trabajadores de construcción civil.</b> – Cuatro trabajadores de diferentes empresas de construcción civil y un Capataz.</p> <p><b>Fiscal.</b> – Un Fiscal penal y uno especializado</p>
<b>Definir el mapa de experiencias</b>	<p>En la actualidad el DEPROC solo cuenta con seis efectivos policiales y un jefe, que asumen las investigaciones e inteligencia policial a nivel nacional. No cuentan con los medios logísticos necesarios para las comunicaciones y camuflaje; carecen de un manual de procedimientos; se ha observado que existen varias intervenciones policiales con presencia del fiscal e incluso con detenciones; pero que, según avanza el proceso, estas personas logran su libertad por deficientes elementos de convicción.</p>
<b>“Y si...? (What if)”</b>	<p>una Guía de Procedimientos con tres componentes: Determinación jurídica de los elementos constitutivos del delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil, Diseño de estrategias para enfrentar la modalidad encubierta del delito; e Implementar la inteligencia policial para realizar procedimientos especiales de investigación criminal (agente encubierto).</p>
<b>Cuentacuentos (Storytelling)</b>	<p>La Guía de Procedimientos Policiales para la investigación del Delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil es innovador, toda vez que, la PNP no ha desarrollado este procedimiento por desconocimiento de la modalidad encubierta, viene actuando bajo los lineamientos del Protocolo Interinstitucional MP – PNP que en su aplicación solo ha sido posible utilizar en el aspecto preventivo.</p>
<b>Redefinamos la propuesta de valor</b>	<p>Guía de Procedimientos para la investigación de la extorsión cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil, permitirá al operador de justicia develar como se utiliza como coraza una institución sindical con fines criminales, aprovechando que el derecho a la sindicalización es considerado como un derecho humano.</p>

Con el presente esquema del planteamiento de la posible solución se desarrolló las herramientas del desing thinking para lograr su conceptualización. Se inició con la lluvia de ideas permitiendo identificar las particularidades de la solución; luego, con el mapeo de actores se identificó a todos los involucrados en el problema; seguidamente se organizaron sesiones con el uso del storytelling el cual viabilizó la difusión de nuestra propuesta a todos los actores involucrados, finalmente se promovieron sesiones virtuales mediante el cual, se recabó comentarios de los usuarios finales para mejorar la idea.

**Tabla 25**

*Proceso de conceptualización*

<b>Ítem</b>	<b>Contenido</b>
Denominación de la solución.	Guía de Procedimientos Policiales para la investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y Bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil.
Población beneficiada de la solución.	Las unidades que investigan el delito de extorsión por organizaciones criminales con fachadas de sindicatos de construcción civil y los empresarios agraviados.
Descripción de solución.	Proponer una Guía de Procedimientos con tres componentes: Determinación jurídica de los elementos constitutivos del delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil, Diseño de estrategias para enfrentar la modalidad encubierta del delito; e Implementar la inteligencia policial para realizar procedimientos especiales de investigación criminal (agente encubierto).
Descripción breve del beneficio aportado	Se logrará acopiar los medios probatorios idóneos para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato, disminuyendo significativamente el estado de impunidad proyectando confianza en el agraviado e incentivándolo para que denuncie los hechos en su agravio

**3.3.2. Proceso de prototipado**

Se tiene planteado como desafío de innovación ¿Cómo podemos mejorar las estrategias de *Investigación del delito de extorsión cometidos por organizaciones y/o bandas criminales que utilizan como fachada un sindicato de construcción civil*; para hacer frente a este tipo de crimen y contribuir de manera efectiva a la administración de justicia?



Con el desafío identificado, se priorizaron las ideas, planteándose una propuesta de intervención, empleando la técnica del design thinking. Un prototipo no llega a ser válido si no se ejecuta un contraste con los usuarios finales que utilizan el servicio; en este contexto, el testeo corresponde a la acción de contribución de los usuarios para perfeccionar el prototipo final, comprendiendo como se llegó hasta este momento a su elaboración.

Por ello, se tuvo que evaluar y seleccionar a los profesionales concedores de la investigación del delito de Extorsión por organizaciones criminales con fachada de sindicatos de construcción civil; al personal policial que laboran actualmente en la DEPROC, con la finalidad de que aporten ideas para validar el prototipo a través de la formulación de interrogantes logrando un prototipo final de alta resolución. Los expertos entrevistados son los siguientes:

- Jefe de la División de Asuntos Sociales (E1)
- Jefe del Departamento de Protección de Obras Civiles (E2)
- Efectivo policial que labora en el DEPROC (E3)
- Efectivo policial que labora en el DEPROC (E4)
- Trabajador de empresa de construcción civil (E5)
- Trabajador de empresa de construcción civil (E6)
- Trabajador de empresa de construcción civil (E7)
- Trabajador de empresa de construcción civil (E8)
- Fiscal penal (E9)
- Fiscal especializado (E10)
- Capataz de una empresa de construcción civil (E11)
- Ex Ministro de Trabajo (E12)

Cabe precisar que, voluntariamente los entrevistados expusieron sus ideas relacionados a la propuesta de innovación; pero, indicaron que no era necesario que se les identifique por sus nombres en el presente estudio.

Los ítems formulados se encuentran en el Anexo 2.

La mejora del prototipo final implica el incremento de acciones como:



**Tabla 26***Elementos incorporados al prototipo de innovación*

<b>N°</b>	<b>Nuevos elementos incorporados</b>
<b>1</b>	Desarrollo teórico del delito y sus modalidades
<b>2</b>	Factores de influencia y de identificación plena del medio probatorio
<b>3</b>	Procedimiento de Inteligencia policial básica
<b>4</b>	Procedimiento de investigaciones especiales
<b>5</b>	Ejecución de medidas limitativas de derechos
<b>6</b>	Actos de investigación propiamente dicho

Fuente: Elaboración propia

Las sugerencias fueron incorporadas al prototipo de innovación permitiendo obtener una propuesta de alta resolución; asimismo, se determinó la necesidad impostergable de formular una guía de procedimientos policiales.

La guía de procedimientos es significativa en la reducción del problema público, porque mejoraría la capacidad de los efectivos policiales para identificar y prevenir la extorsión en la actividad de la construcción civil, lo que a su vez disminuiría el número de casos de extorsión. Además, la implementación de técnicas especiales de investigación aumentaría la resolución de los casos de extorsión, generando un efecto disuasorio sobre los delincuentes. Por otro lado, también podría mejorar la transparencia y la eficacia del proceso de investigación y persecución de delitos de extorsión en la construcción civil. En general, contribuiría a mejorar la seguridad y la confianza de las empresas y trabajadores del rubro de construcción civil en el país.

El aporte de los entrevistados constituye un valor relevante, al existir coincidencias de la necesidad de incorporar una guía de procedimientos policiales para estandarizar la metodología a seguir para enfrentar la modalidad delictuosa de extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil; que conlleva, el desarrollo teórico del delito, sus modalidades, factores de influencia y la obtención del medio probatorio (elementos de convicción) acorde al Código Procesal Penal y Código penal; incorporando la figura del agraviado por representación con fines de proteger a la persona que sufre la extorsión; además de procedimientos de Inteligencia policial básica, procedimientos de técnicas especiales de investigación criminal, ejecución de medidas limitativas de derechos y los actos de investigación propiamente dicho; culminando con la elaboración del Informe final.

Con estas nuevas ideas se ha mejorado los criterios para la elaboración de la guía de procedimientos policiales para enfrentar la extorsión cometida bajo la fachada de construcción civil, debiéndose considerar como finalidad: (i) Estandarizar procedimientos policiales para la investigación del delito contra el patrimonio – extorsión, cometido bajo la fachada de un sindicato en la actividad de construcción civil; (ii) Establecer procedimientos básicos y estructurados en la investigación de las extorsiones cometidas de manera encubierta bajo la fachada de sindicato de construcción civil, con el propósito de intervenir bajo una sola unidad de criterio y objetividad en la indagación de los elementos de convicción obligatorios para sustentar la comisión del delito; y, (iii) Conocer de manera clara y específica los procedimientos que deben ser desarrollados por los encargados de la investigación a fin de evitar que se cuestione la intervención del personal policial, la misma que podría conllevar responsabilidades administrativas y/o penales, por la posible improvisación; como consecuencia de la inexistencia de una guía de procedimientos para enfrentar esta modalidad delictuosa.

Como resultados esperados ante la implementación de una guía de procedimientos tenemos: i) Mayor eficacia en la prevención y sanción de casos de extorsión en construcción civil; ii) Disminución de la tasa de incidencia del delito de extorsión en construcción civil; iii) Mayor capacidad de investigación y persecución de las organizaciones criminales que operan bajo la fachada de sindicatos en la construcción civil; iv) Mejora en la percepción ciudadana sobre la efectividad de la policía en el combate de la extorsión en construcción civil; y, Mayor coordinación entre las instituciones encargadas de la prevención y sanción de la violencia en obras de construcción civil.

### 3.4. Concepto y Prototipo final de innovación

#### 3.4.1. Concepto final de innovación

**Tabla 27**

*Descripción del concepto final de innovación*

<b>Ítem</b>	<b>Contenido</b>
¿Cómo se denomina?	Guía de Procedimientos Policiales para la investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y Bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil.
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría su solución?	En revertir el procedimiento policial que viene utilizando el DEPROC basado en el patrullaje preventivo de acuerdo al Protocolo Interinstitucional MP – PNP, que resulta ser inocuo frente a la modalidad de extorsión encubierta bajo la fachada de sindicato; por un procedimiento policial que comprenda inteligencia policial generadora de técnicas especiales en investigación criminal como el agente encubierto.  Proponiéndose una Guía de Procedimientos con tres componentes: Determinación jurídica de los elementos constitutivos del delito de extorsión cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil, Diseño de estrategias para enfrentar la modalidad encubierta del delito; e Implementar la inteligencia policial para realizar procedimientos especiales de investigación criminal (agente encubierto).
¿Para quién es la solución?	Las unidades que investigan el delito de extorsión cometidos por organizaciones y bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil a nivel nacional.
¿Para qué es la solución?	Para modificar el procedimiento policial tradicional que se viene empleando, basado en el patrullaje preventivo, bajo la lógica que se puede encontrar en flagrancia delictiva a un sindicalista extorsionando, cuando lo real es que este delito se comete de manera encubierta, bajo la fachada de sindicato, a través de negociaciones (contacto extorsivo) dándole inclusive, apariencia de legalidad.
¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	El número de sindicatos desarticulados por extorsión será el principal indicador de la exitosa implementación de la guía de procedimiento; así como, la desactivación de registros sindicales obtenidos con documentación fraudulenta.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	La solución que proponemos revertirá el estado de impunidad que gozan actualmente las bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato, lográndose con este nuevo procedimiento obtener los medios probatorios idóneos para lograr su desarticulación,

---

	proyectando confianza en el agraviado e incentivándolo para que denuncie los hechos en su agravio.
¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?	Porque desplaza el procedimiento clásico derivado de la aplicación del protocolo interinstitucional MP-PNP que es solo de carácter preventivo y durante su aplicación no se ha logrado desarticular ninguna banda que actúe con la modalidad encubierta de sindicato.
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)??	El riesgo interno sería que se incorpore la innovación es decir se apruebe la Guía de Procedimientos Policiales para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato y el personal asignado no se encuentre debidamente capacitado; y el riesgo externo sería que el Ministerio Público no conciba la modalidad delictuosa encubierta, es decir, como los delincuentes constituyen un sindicato con fines criminales y simulan posiciones de legalidad en su actuar.
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	El Departamento de Protección de Obras Civiles lograra el reconocimiento de la población, representado por los empresarios agraviados; asimismo, al desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato, disminuirá el sicariato, en la medida que son los líderes de estas bandas los que promueven el sicariato, para eliminar a sus rivales.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	La investigación policial propiamente dicho aplicando la guía de procedimientos.
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	La aprobación de la Guía de Procedimientos a través de una Resolución Directoral.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?	Los órganos de Inteligencia policial y unidades especializadas de intervención.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?	El Ministerio Público, Poder Judicial, empresa de construcción civil públicas y privadas y la Superintendencia Nacional de Fiscalización laboral.

Fuente: Elaboración propia

### 3.4.2. Prototipo de alta resolución

Asimismo, la Guía de Procedimientos se elaborará teniendo en cuenta los tres componentes: i) identificar y establecer los elementos constitutivos del delito de extorsión por organizaciones criminales con fachadas de sindicatos de construcción civil; ii); el conocimiento de las normas que regulan la conformación de sindicatos; y iii) y el uso de las técnicas especiales de investigación (agente encubierto).

En este contexto, debemos exponer en que consiste el nuevo prototipo final de innovación:



El primer componente comprende el desarrollo de los principales elementos constitutivos del delito de extorsión, establecido en el artículo 200° del Código Penal, expresando su estructura: (a) “La violencia o amenaza. La obligación a una persona, institución pública o privada, de entregar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole; (b) El término “obligar” constituye el umbral del delito de extorsión; y, (c) en el ámbito de la construcción civil el delito de extorsión se materializa, en la violencia o amenaza que los integrantes del sindicato, en forma encubierta, ejercen en la esfera de la libertad de la víctima, llámese empresarios, ingenieros de obra y/o residentes, para que estos le entreguen una ventaja patrimonial ilícita, estimada en el 2% del monto total de la obra, bajo el falso argumento de que este monto se encuentra regulado dentro de las normas de negociaciones colectivas denominada “paz laboral”.

Respecto al segundo componente se debe conocer estrictamente las normas que regulan a los sindicatos de construcción civil; a fin de promover acciones de control posterior a los expedientes que generaron registro sindical; así como también, definir quien resulta agraviado del delito de extorsión, conforme a los alcances de lo establecido en el Código Procesal Penal en su artículo 94° que a la letra dice: se considera agraviado a todo aquel que resulte directamente ofendido por el delito o perjudicado por las consecuencias del mismo, sin embargo, el delito de extorsión por ser un ilícito penal pluriofensivo, que afecta la libertad y el patrimonio de la víctima a través de amenaza y/o ejercicio de violencia produce que el agraviado se mantenga en el anonimato, lógicamente en salvaguarda de su integridad, debido a que la respuesta del Estado no es idónea, consecuentemente, como medida de protección, es viable que el empresario del rubro de construcción civil pueda delegar su derecho de denunciar las acciones extorsivas que sufre, a través de un poder notarial, al previsionista y con esta acción empoderarlo para que negocie con el sindicato, la cuota extorsiva y sea a través de él, el medio de pago, con el objeto de constituir los medios de prueba que sirvan para acreditar el hecho delictuoso, asumiendo en todo el proceso, la condición de agraviado el previsionista.

En segundo lugar, la figura del previsionista, de acuerdo a la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y salud en el trabajo, todo relevancia, al exigirse que en toda actividad laboral se constituya un comité que lidere, instruya y difunda, de manera

permanente las medidas de seguridad pertinentes para evitar accidentes y daños a la integridad de los trabajadores, esta exigencia legal tiene mayor importancia en las actividades laborales de mayor riesgo como es la construcción civil, en donde se le denomina previsionista al profesional que de manera diaria reúne al personal al inicio de la jornada para impartir las medidas de seguridad que esta actividad exige, función que calza perfectamente con el perfil policial, creándose las condiciones para incorporar un agente encubierto en esta actividad (Congreso de la República, 2011).

El previsionista tiene como finalidad reducir hasta desaparecer en su totalidad los riesgos propios producidos en el escenario de la construcción civil, viabilizando asegurando los equipos de protección personal convenientes, garantizando que los empleados lo usen y guarden de manera correcta.

En cuanto al tercer componente el uso de las técnicas especiales de investigación, se debe describir todo el proceso considerando el siguiente formato: (a) Planificar acciones de inteligencia: (a.1) Obtener información de actividad criminal, (a.2) Obtener información mediante una fuente humana o del propio patrullaje policial; (a.3) Analizar y verificar la información; mediante el proceso y producción de inteligencia, asignando agentes y desarrollando acciones de OVISE; (b) Diseñar el proceso de investigación criminal: (b.1) Coordinar con el Ministerio Público; mediante la comunicación de la noticia criminal al Ministerio Público y la autorización para el inicio de la investigación; (c) Gestionar las técnicas especiales de investigación criminal y medidas limitativas de derecho ante el Ministerio Público: (c.1) Formalización del Agravado por representación, recabando la declaración del previsionista, autorizado por la empresa mediante poder notarial, para formalizar denuncias policiales por extorsión, (c.2) Agente Encubierto y Testigos protegidos, (c.3) Acciones de video vigilancia, (c.4) Levantamiento del secreto de las comunicaciones y geolocalización; (d) Remitir informe al Ministerio Público, adjuntando medios probatorios para fundamentar el pedido de las medidas limitativas de derecho: (d.1.) Detención preliminar, (d.2) Allanamiento y/o descerraje de inmuebles, (d.3.) Incautación de especies incriminadas; (e) Proceso investigatorio con detenidos: (e.1.) Solicitar los exámenes y pericias pertinentes en las personas detenidas, (e.2.) Solicitar las pericias en las especies y/o documentación incriminada, (e.3) Solicitar información relevante a entidades públicas y privadas, (e.4) Recibir



declaraciones testimoniales, (e.5.) Recibir las declaraciones de los imputados; y, (f) Formular el informe final de investigación preliminar.

En cuanto a los indicadores de trazabilidad clásicos o comunes, ellos son los siguientes: i) Reducción en el número de casos de extorsión en el sector de construcción civil; ii) Aumento en la eficacia de las investigaciones policiales relacionadas con la extorsión en el sector de construcción civil; iii) Incremento en la cantidad de capturas y condenas de los responsables de los casos de extorsión en el sector de construcción civil; iv) Aumento en la percepción de seguridad de los empresarios y trabajadores del sector de construcción civil; v) Mejora en la coordinación y cooperación entre la Policía Nacional del Perú y otras entidades relacionadas con la prevención y lucha contra la extorsión en el sector de construcción civil;.

Asimismo, se tienen identificados los siguientes indicadores de trazabilidad para medir el impacto de la implementación de la guía de procedimientos policiales: i) Número de casos de extorsión en construcción civil resueltos exitosamente antes y después de la implementación de la guía; ii) Número de detenciones y condenas de extorsionadores en el sector de construcción civil antes y después de la implementación de la guía; iii) Tiempo promedio de respuesta de la policía especializada en extorsiones en construcción civil a denuncias de extorsión antes y después de la implementación de la guía; iv) Nivel de satisfacción de los empresarios del sector de construcción civil con la respuesta de la policía especializada en extorsiones, medido mediante encuestas o entrevistas antes y después de la implementación de la guía; v) Nivel de capacitación y especialización de los miembros de la policía especializada en extorsiones en construcción civil antes y después de la implementación de la guía, medido mediante evaluaciones y pruebas de conocimiento; vi) Número de denuncias recibidas por la policía especializada en extorsiones en construcción civil antes y después de la implementación de la guía, como indicador del nivel de confianza de la población en la capacidad de la policía para combatir el delito de extorsión.

### **Planificación de las acciones de inteligencia**

La Inteligencia policial es importante y determinante para dar inicio a una investigación por el delito de extorsión cometido por una banda criminal que actúa bajo la fachada de sindicato en construcción civil; Por ello, es necesario que el personal policial se encuentre adiestrado y capacitado para asumir la función encubierta de previsionista en las obras objeto de extorsión. Este proceso debe ser claramente establecido en una guía de procedimientos policial donde se precise el perfil del policía de Inteligencia, las habilidades y destrezas que debe tener en la actividad de construcción civil; y, las cualidades personales para desempeñarse como un empleado; asimismo, debe señalarse la manera como proporcionará información al comando operativo y recibir disposiciones de la misma.

También debe detallarse las acciones a ejecutar en caso el agente sea descubierto por la organización criminal, la misma que considerará la suspensión parcial o total de la operación; la posibilidad de rescate del agente y otras posibles situaciones que podrían poner en riesgo la vida del agente.

De no existir mayores contratiempos operativos y practicada la Orientación del Esfuerzo de Búsqueda de Información (OEBI), el agente de Inteligencia informa al jefe de Inteligencia quien verifica, analiza y procesa la información; de esta manera produce la inteligencia requerida, se comunica al Fiscal y se gestiona la aplicación de las técnicas especiales de investigación; así como las medidas limitativas de derechos, desarrollando acciones de observación, vigilancia y seguimiento (OVISE), dispuesto por el Juez. Una vez que se cuenta con los elementos de convicción, la constitución de la organización criminal, quienes la representan, como actúa; se diseña el Plan de Investigación conjuntamente con el Fiscal, para desarrollar la OVISE permanente y la detención correspondiente, allanamientos, registros domiciliarios, levantamiento del secreto de las comunicaciones, secreto bancario, manifestaciones, incautaciones, revisión de cámaras de video vigilancia, entre otras diligencias.

Posteriormente, al haberse desarrollado y cumplido los alcances de la guía de procedimientos policiales, se elabora el Informe final de investigación, donde se detallará todas las intervenciones policiales; adjuntando los medios probatorios que

fundamentaron el pedido de las medidas limitativas de derechos y todas las actuaciones policiales durante el proceso investigatorio.

Cuando se cuente con detenidos por encontrarse implicados en este delito se solicitan los exámenes y pericias pertinentes en las personas detenidas, solicitar las pericias en las especies y/o documentación incriminada, solicitar información relevante a entidades públicas y privadas, recibir declaraciones testimoniales, recibir las declaraciones de los imputados y formular el informe final de investigación preliminar; asimismo, el protocolo debe de señalar las actuaciones de los agraviados, el agente encubierto

Existen diferentes obras civiles y estatales en todo el territorio nacional, desde la construcción de hospitales, instituciones educativas, inmuebles particulares; hasta obras de mayor nivel como: la construcción de todo un hospital Regional, un estadio de futbol, una edificación por un monto superior a diez millones de soles; en consecuencia, es relevante conocer cuáles son los elementos de convicción que determinará la comisión del delito para cada modalidad en particular; asimismo, es importante que, existan un mayor número de agentes de inteligencia, para poder desarticular estas bandas criminales que ya operan en todo el territorio patrio.

## **Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo**

### **4.1. Análisis de deseabilidad**

Para el desarrollo del siguiente tema, es relevante responder a las preguntas ¿Esta solución llena una necesidad? ¿Realmente lo quieren? evidentemente la respuesta es afirmativa y se hace notar en la construcción del proyecto de innovación; mediante el cual se planteó la elaboración de una Guía de Procedimientos Policiales para la investigación del delito de extorsión cometido por organizaciones y bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil, que proponga secuencias relacionadas con la planificación de acciones de inteligencia, técnicas especiales de investigación (agente encubierto), operaciones encubiertas, medidas limitativas de derecho y operaciones policiales de intervención y detención.

La elaboración de una guía de procedimientos policiales que describa las etapas de inteligencia y procedimientos especiales de investigación es una necesidad urgente, frente a las estadísticas actuales que revelan cero intervenciones por el DEPROC, que viene utilizando un Protocolo Interinstitucional que plantea acción de prevención del delito, bajo la utópica posibilidad, que a través de un patrullaje policial se descubra a miembros del sindicato extorsionando al empresario, cuando está plenamente comprobado que la extorsión se comete bajo la fachada de sindicato, es decir de manera encubierta, generando gran expectativa este replanteamiento de estrategia policial en los empresarios agraviados que participaron en la presente investigación.

Se ha discutido en las diversas mesas de trabajo que viene impulsando el Vice Ministerio de Orden interno del Sector Interior, ante la alarmante estadística de actos de extorsión que se cometen en el rubro de construcción civil y ha develado que la unidad especializada solo cuenta con un protocolo de actuación conjunta que comprende procedimiento preventivos; ante ello, el principal acto de la propuesta lo constituye el personal de la DEPROC como usuario directo de la Guía, la misma que le permitirá realizar procedimientos eficaces para enfrentar la modalidad de extorsión encubierta; asimismo, el Estado Mayor General PNP también participa en esta mesa de trabajo, alentando las iniciativas de las unidades especializadas; y, tiene como

responsabilidad evaluar el proyecto de guía de procedimientos, opinando sobre su viabilidad que finalmente será aprobada por la Comandancia General PNP .

**Tabla 28**

*Actores involucrados*

<b>Actor</b>	<b>Poder/influencia</b>	<b>Deseabilidad</b>
Personal DEPROC	Usuario del procedimiento	Alto
Estado Mayor General de la PNP	Evaluador de la Guía de Procedimientos	Alto
Comandancia General de la PNP	Aprobación de la Guía de Procedimientos	Alto

#### **4.2. Análisis de factibilidad**

Es factible la implementación del prototipo de innovación, toda vez que, la incorporación de nuevos procedimientos policiales, responden a las necesidades de las unidades operativas que en su práctica diaria se han visto rebasadas por modalidades suigéneris, como es el caso del DEPROC que actualmente registra cero desarticulación de bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en cuanto a la factibilidad normativa, la Constitución Política establece que la PNP se rige por sus normas y reglamentos; asimismo, la Ley de la PNP y su reglamento establece las estructuras y funciones de las unidades operativas; en consecuencia, la formulación, evaluación y aprobación de la guía recae en las funciones de una de las Unidades especializadas de la PNP, que se encuentra sustentada en la normatividad citada; en cuanto a la factibilidad técnica, es factible la implementación de todos los procedimientos que comprenderá el proyecto de guías en razón de que constituye procedimientos específicos de las funciones policiales que han sido agrupados estratégicamente para vencer una modalidad delictuosa encubierta practicado por el propio personal PNP.

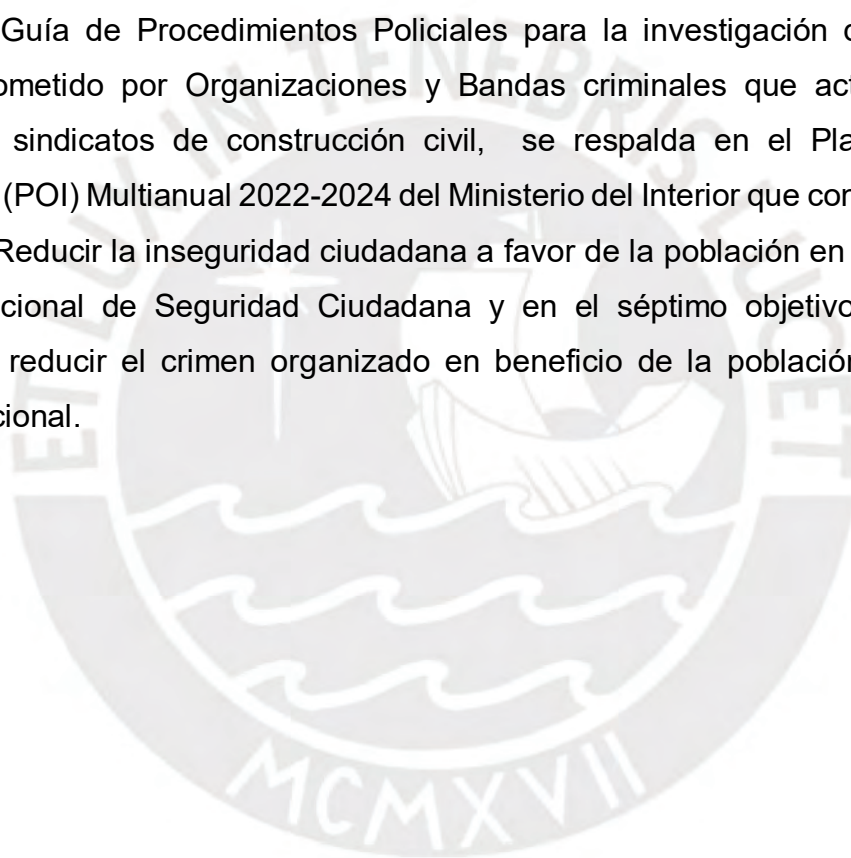
#### **4.3. Análisis de viabilidad**

Es viable el proyecto de innovación propuesto, porque representa un costo mínimo al Estado Peruano; toda vez que, la Policía Nacional a través de la DEPROC



cuenta con personal asignado a la función de Inteligencia que necesita ser perfeccionado, para ello, se cuenta con una escuela de Inteligencia, donde bien se puede capacitar al personal con los recursos que establecidos anualmente; mientras que, la propuesta de esta guía de procedimientos, deberá ser remitida al Estado Mayor de la PNP a fin de que se designa una comisión encargada de profundizar su alcance o en su defecto aprobarla para su aplicación, por cuanto propone secuencias relacionadas con la planificación de acciones de inteligencia, técnicas especiales de investigación (agente encubierto), operaciones encubiertas, medidas limitativas de derecho y operaciones policiales de intervención y detención.

Esta Guía de Procedimientos Policiales para la investigación del delito de extorsión cometido por Organizaciones y Bandas criminales que actúan bajo la fachada de sindicatos de construcción civil, se respalda en el Plan Operativo Institucional (POI) Multianual 2022-2024 del Ministerio del Interior que considera como primer OEI Reducir la inseguridad ciudadana a favor de la población en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y en el séptimo objetivo estratégico institucional reducir el crimen organizado en beneficio de la población en todo el territorio nacional.

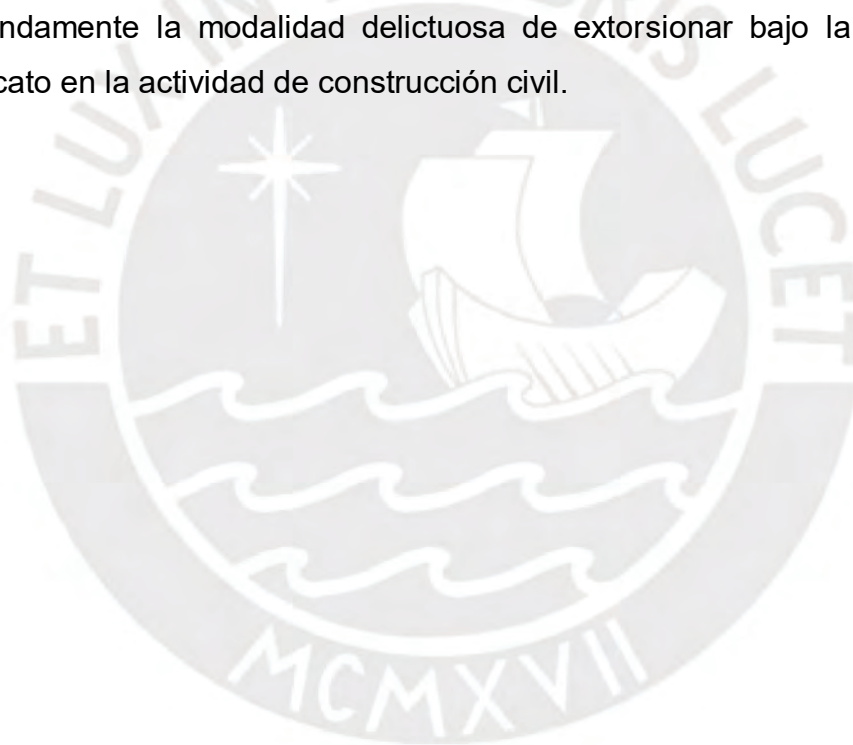


## Conclusiones

1. El problema inicial planteado ha sido el “Ineficaz procedimiento policial del Departamento de Protección de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020”; ante la evidencia estadística que sus resultados son cero intervenciones.
2. La actual investigación policial que practica el DEPROC para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil, se basa en la aplicación del protocolo interinstitucional MP-PNP; que tiene una visión básicamente preventiva; y no, tiene en cuenta estrategias específicas para enfrentar las diversas modalidades de este delito que se cometen en forma encubierta.
3. La deficiente capacitación policial deviene por el mal diseño organizacional en la PNP al extraer el DEPROC de la Dirección de Investigación Criminal DIRINCRI y asignarlo a la Dirección de Seguridad del Estado.
4. La coordinación Fiscal-Policía devienen en deficiente por cuanto, se rigen a la aplicación del protocolo interinstitucional MP-PNP que propone visitas en conjunto de las obras en busca de encontrar en flagrante delito a los extorsionadores; situación que se ha acreditado su fracaso al registrarse cero intervenciones; asimismo, el Fiscal por ser el director de la investigación asume que el personal policial es un mero auxiliar en la investigación.
5. La modificación de la Ley de negociaciones colectivas generó que los requisitos para obtener el registro sindical sean mínimos, reduciéndose a la presentación de copia fotostática simple del acta de asamblea y relación de asistentes, expediente que además es calificado en el TUPA del Ministerio de Trabajo como aprobación automática, siendo el Peru el único país de la región en donde se puede constituir un sindicato sin tener empleador ni masa laboral que representar, caso suigéneris.

6. En cuanto al desafío de innovación que comprende la implementación de una guía de procedimientos, esta debe ser elaborada considerando el desarrollo teórico del delito, sus modalidades, factores de influencia y de identificación plena del medio probatorio acorde al Código Procesal penal y Código penal; procedimientos de Inteligencia policial básica, investigaciones especiales, ejecución de medidas limitativas de derechos, los actos de investigación propiamente dicho; y elaboración del Informe final.
7. El concepto final de innovación expresa que la PNP elabore nuevas estrategias para contrarrestar el delito de extorsión cometido por organizaciones y/o bandas criminales con la fachada de sindicatos de construcción civil; ello, es posible elaborando un Guía de Procedimientos Policiales para la investigación de esta modalidad de delito; considerando tres componentes: i) Determinación jurídica de los elementos constitutivos de esta modalidad de delito; ii) Implementación de los recursos necesarios para efectivizar las estrategias de investigación; y, iii) Implementar la inteligencia policial mediante el agente encubierto.
8. El desarrollo del primer componente de innovación implica conocer la forma como se utiliza la fachada de un sindicato para extorsionar de manera encubierta al empresario responsable de una obra, mientras que nuestro segundo componente, relacionado a la implementación de los recursos necesarios para efectivizar las estrategias de investigación, se materializa con la capacitación del personal policial y nuestro tercer componente es la utilización de las técnicas especiales de investigación, como el agente encubierto.
9. La propuesta de solución ha sido sometida a los análisis de deseabilidad, constituyendo el principal actor de la propuesta el personal de la DEPROC como usuario directo de la Guía; el Estado mayor General PNP quien evalúa el proyecto de guía de procedimientos opinando sobre su necesidad; y la Comandancia General PNP es la que aprueba la guía mediante una Resolución de la Comandancia General PNP.

10. En cuanto a la factibilidad, es factible normativamente toda vez que, ; la Constitución Política, la Ley de la PNP y su reglamento establece las estructuras y funciones de las unidades operativas; por lo tanto, la formulación, evaluación y aprobación de la guía recae en las funciones de una de las Unidades especializadas de la PNP, que se encuentra sustentada en la normatividad citada; también es factible técnicamente, por cuanto, todos los procedimientos que comprenderá el proyecto de guía son procedimientos específicos de las funciones policiales.
11. Respecto a la viabilidad; es viable porque representa costo cero y solo compromete la disponibilidad de la PNP en una mesa de trabajo, que analicen profundamente la modalidad delictuosa de extorsionar bajo la fachada de sindicato en la actividad de construcción civil.



## Bibliografía

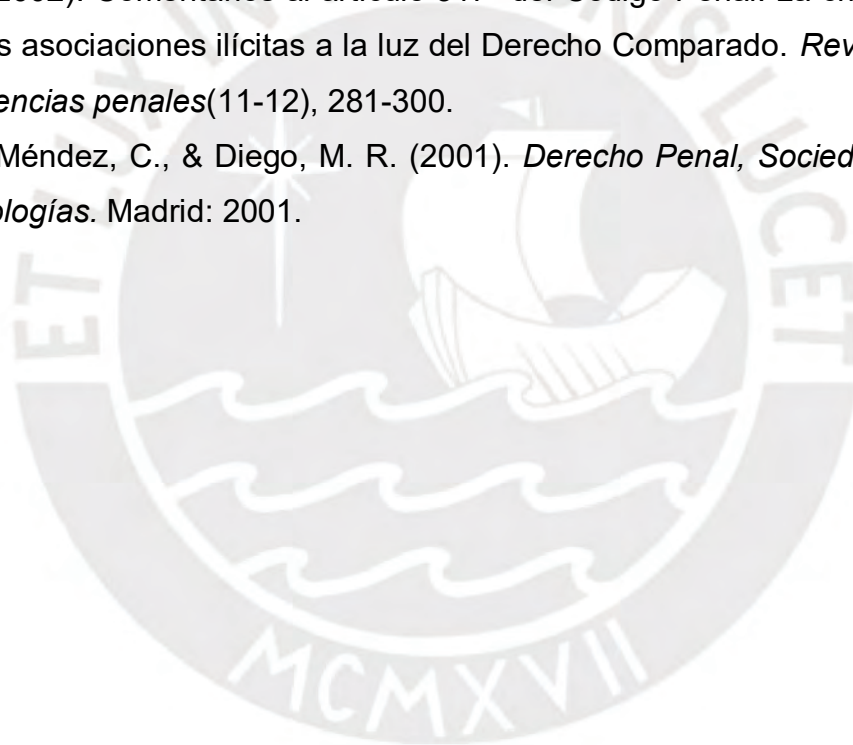
- Angulo Arana, P. (2006). *La Investigación del Delito en el Nuevo Código Procesal Penal*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Buenos días Perú. (2019). *Al menos 80% de empresas constructoras son víctima de extorsiones: Buenos días Perú*. Obtenido de Buenos días Perú: <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/261736-menos-80-empresas-constructoras-victima-extorsiones>
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Estado*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2011). *Ley N° 29783, Ley de Seguridad y salud en el trabajo*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2013). *Ley N° 30077 Contra el crimen organizado*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- De la Corte Ibañez, L., Giménez, A., & Salinas, F. (2010). *Crimen organizado Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.
- Díaz, D. (2015). *La corrupción y la inseguridad en México*. Ciudad México : Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dirección de Inteligencia de la PNP. (2021). *Estadísticas* . Lima: Dirección de Inteligencia de la PNP.
- Drucker,, P. (2007). *The practice of management. The classic Drucker collection*. (M. Belbin , Ed.) Estados Unidos: Elsevier.
- Escalante, Z., & García, J. (2009). Modelos de negocios en entornos de desarrollo tecnológico. *Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales (CICAG)*, VI(1), 77-104. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2950281>
- Esquivel, D. (2014). *extorsión en el Perú*. Lima: Universidad Inca Garcilaso de La Vega.
- Fernández, M., & Sánchez, J. (1997). *Eficacia Organizacional: Concepto, desarrollo y evaluación*. Madrid: Díaz de Santos. Obtenido de [https://books.google.com.cu/books?id=d3z\\_i6znsFUC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.cu/books?id=d3z_i6znsFUC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false)



- García, E. (2007). *Análisis jurídico del delito de extorsión* (primera ed.). México: SISTA.
- Guillén, F. (2012). *Policía y seguretat*. Bellaterra: Servei de publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Holmstrom, B. (1989). Agency costs and innovation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, XII(3), 305-327.
- Huerta, E. H. (2017). *La problemática del Ministerio Público y la Policía Nacional en la etapa de la investigación preparatoria en el nuevo código procesal penal-Lima Norte*. Lima: Universidad César Vallejo.
- Infobae. (2022). *Desarticulan banda criminal dedicada a la extorsión en obras de construcción civil en el Callao: Infobae*. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/07/desarticulan-banda-criminal-dedicada-a-la-extorsion-en-obras-de-construccion-civil-en-el-callao/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización a Empresas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística (INEI). Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1592/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1592/libro.pdf)
- Jordá, C. (2018). *La extorsión por parte del crimen organizado en España: Evaluación de la amenaza e implicaciones en el derecho público*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado el 30 de enero de 2022, de [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/686221/jorda\\_sanz\\_carmen.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/686221/jorda_sanz_carmen.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- La República. (2022). *Dirigentes de construcción civil asesinados por las mafias que cobran cupos: La República*. Obtenido de La República: <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/26/pnp-dirigentes-de-construccion-civil-asesinados-por-las-mafias-que-cobran-cupos-extorsion-sicariato-ftccp>
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social. (2006). *Decreto Supremo N° 013-2006-TR Sustituyen los artículos del Decreto Supremo N° 011-92-TR que aprobó el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio del Interior. (2018). *Extorsión en la construcción civil en Perú: características de los delincuentes*. Lima, Perú: Ministerio del Interior. Recuperado el 23 de mayo de 2023, de

- <https://www.mininter.gob.pe/noticias/extorsion-en-la-construccion-civil-en-peru-caracteristicas-de-los-delincuentes/>
- Neild, R. (1988). *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil*. Washington: WOLA.
- Oficina de administración. (2022). *Personal que prestaba servicios en el departamento de obras civiles*. Lima: Departamento de Protección y Obras Civiles (DEPROC).
- Oficina de planeamiento de la DIVASOC. (2022). *Estadísticas*. Lima: División de Asuntos Sociales (DIVASOC).
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Palermo, Italia: Organización de las Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. (1948). *C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*. San Francisco: Organización Internacional del Trabajo.
- Peña, A. R. (2018). *Derecho Penal Parte Especial Moreno S.A.* (Cuarta ed.). Lima, Perú: Importadora y Distribuidora Editorial Moreno S.A.
- Pérez, V., Vélez, D., Vélez, M. A., & Rivas, F. J. (2014). *Análisis de la Extorsión en México 1997 – 2013. Retos y oportunidades* (Primera ed.). México D.F.: Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, Justicia y Legalidad. Obtenido de [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/interioresextorsionfebrero.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/interioresextorsionfebrero.pdf)
- Policía Nacional del Perú. (2020). *Estadísticas de denuncias policiales a nivel nacional*. Lima: SIDPOL de la PNP.
- Prado, J. (2014). *Lavado de Activos*. Lima: IURIS.
- Presidencia de la República. (1991). *Decreto Legislativo N° 635 Código Penal*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República. (2003). *Decreto legislativo N° 957 Código Procesal Penal*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Proenza, F., & Izquierdo, Y. (2018). Coordinación interorganizacional: Revisión teórica y evidencias empíricas. *Revista de Ciencias Sociales*, XXIV(2), 278-287.

- Ramos, L. (2005). *Lavado de activos en Colombia*. Obtenido de Tesis para obtener el grado de licenciado en la UNIANDES: [www.uniandes.co](http://www.uniandes.co)
- Región Policial Lima. (2020). *Estadísticas de denuncias*. Lima: Sistema de Denuncia Policial.
- Salas, C. (2010). *Relaciones funcionales entre el Ministerio Público y la Policía Nacional durante la investigación preparatoria. Binomio necesario en la investigación criminal según el CPP-2004*. Lima.
- Villasante, J. (2022). Paz Laboral. (R. Espinoza, Entrevistador) Lima, Perú. Recuperado el 1 de septiembre de 2022, de <https://youtu.be/haNM-fgSCwo>
- Villasante, J. E. (2022). Sindicato Ventanilla. (R. Espinoza, Entrevistador) Lima, Perú. Recuperado el 1 de septiembre de 2022, de [https://youtu.be/7h8CETfR\\_NQ](https://youtu.be/7h8CETfR_NQ)
- Zúñiga, L. (2002). Comentarios al artículo 317° del Código Penal: La criminalización de las asociaciones ilícitas a la luz del Derecho Comparado. *Revista peruana de ciencias penales*(11-12), 281-300.
- Zúñiga, L., Méndez, C., & Diego, M. R. (2001). *Derecho Penal, Sociedad y nuevas tecnologías*. Madrid: 2001.





**Anexos**

**Anexo 1: Descripción de los tres problemas públicos que ha identificado en la etapa 1 y cuál de ellos ha sido seleccionado**

<b>PRIMER TEMA</b>	<b>SEGUNDO TEMA</b>	<b>TERCER TEMA</b>	<b>TEMA SELECCIONADO</b>
Déficit de personal en el departamento de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao.	Inadecuado diseño organizacional del departamento de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao	Ineficacia del Departamento de Protección de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020	<b>Ineficacia del Departamento de Protección de Obras Civiles para desarticular bandas criminales que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil en Lima y Callao, entre el 2019 al 2020</b>



**Anexos 2: Matriz de consistencia de la arquitectura del problema**



### Anexo 3: Guía de entrevista

Dimensión	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Herramienta	Fuente de Dato
Magnitud del problema en el procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP	¿Cuál es el procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil en el Departamento de Obras Civiles de la PNP?	Describir el procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP?	Se estima que el procedimiento de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP es deficiente.	Revisión documental  Entrevistas  Revisión estadística	Información histórica de la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú y normatividad legal  Fiscal de crimen organizado y personal PNP DEPROC. Observación
Proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP	¿Cómo se desarrolla el proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP?	Evaluar el desarrollo del proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP	El proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil, en el Departamento de Protección de Obras Civiles de la PNP, es deficiente	Revisión documental	Manual de Procedimientos Operativos de la DIPROC y el o los protocolos de actuación de la Fiscalía especializada
Actores que participan en el proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil	¿Quiénes son los actores que participan en el proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil?	Identificar a los actores que participan en el proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil.	Los actores que participan en el proceso de investigación de organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil son: EL Fiscal de crimen organizado, personal PNP de la DEPROC	Observación	Manual de Organización y funciones y el ROF de la DEPROC y la Fiscalía especializada. Normas que regulan las funciones de la Fiscalía y PNP
Características sociales, culturales y ambientales de las organizaciones y/o bandas criminales dedicadas a la extorsión bajo la fachada de sindicato de construcción civil	¿Cuáles son las características sociales, culturales y ambientales de las organizaciones y/o bandas criminales, que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil?	Describir las características sociales, culturales y ambientales de las organizaciones y/o bandas criminales, que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil.	Los integrantes de las organizaciones y/o bandas criminales, que extorsionan bajo la fachada de sindicato de construcción civil son personas antisociales, con comportamientos delictivos, por su propia cultura y ambiente donde nació creció y se desarrolló.	Revisión documental	Textos, tesis

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### GUÍA DE ENTREVISTA

La presente Guía de Entrevista ha sido diseñada para obtener información del personal que labora en la División de Protección de Obras Civiles de la División de Asuntos Sociales de la PNP:

#### 1. PRIMER OBJETIVO

Optimizar las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

#### 2. SEGUNDO OBJETIVO

Mejorar la Capacitación y especialización profesional

#### 3. TERCER OBJETIVO

Optimizar la coordinación Fiscal - Policía

#### 4. CUARTO OBJETIVO

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

#### Parte I: Información de datos personales

Iniciaremos esta entrevista con algunas preguntas generales

Información Requerida	Pregunta
Grado y nombres	P1
Cargo actual	P2
Unidad donde labora	P3 División de Protección de Obras Civiles con la División de Asuntos Sociales de la PNP

#### Parte II: Antecedentes de su trayectoria policial

Ahora nos gustaría hacerle unas preguntas sobre su carrera policial y profesional

Información Requerida	Pregunta
Grado de instrucción	P4 ¿Cuál es su grado de instrucción? (el más alto obtenido)
Profesión Extrainstitucional	P5 Si tiene alguna carrera técnica o universitaria, completa o incompleta aparte de ser policía ¿cuál es?

#### Parte III: Primer Objetivo

Optimizar las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta
-----------------------	----------

Estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	P06	¿Qué labor específica realiza la División de Protección de Obras Civiles (DIVPROC) de la PNP?
	P07	¿Cuál es el procedimiento actual que realiza la DIVPROC en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P08	¿Cuáles son las estrategias de investigación que practica la DIVPROC en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P09	¿Cuenta con un manual de Procedimientos Operativos o protocolo de actuación en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P10	¿Cómo se elaboran estas estrategias investigación?
	P11	En su opinión ¿Cuáles son las limitaciones que se presentan en la aplicación de las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

#### Parte IV: Segundo Objetivo

Mejorar la Capacitación y especialización profesional

Información Requerida	Pregunta	
Capacitación y especialización profesional	P12	¿Cuál es la capacitación y especialización y con qué frecuencia la recibe el personal DIVPROC respecto a la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P13	¿Qué asignaturas se dictan en los cursos para la capacitación y especialización del personal policial?
	P14	¿El personal que es asignado a la DIVPROC por primera recibe inicialmente un curso de capacitación? ¿Como se realiza este curso?
	P15	¿Qué limitaciones percibe Ud., en la capacitación y especialización del personal?

#### Parte V: Tercer Objetivo

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta	
	P15	¿Cuál es el rol de la policía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

Optimizar la coordinación P16  
Fiscal - Policía

¿Cuál es el rol del Fiscal en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

¿Cómo se viene presentando las coordinaciones entre el Fiscal y la Policía en la en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

¿Cuáles son las limitaciones o dificultades que observa en la relación Fiscal-Policía en la ¿Cuál es el rol de la policía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

### Parte VI: Cuarto Objetivo

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta
	P15
	En su opinión ¿Qué ventajas y desventajas presenta la normatividad legal que regula la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
Normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	P16
	En su opinión ¿Qué modificaciones podrían realizarse a la normatividad legal que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

### Parte VII: Preguntas de cierre

P17	¿Qué, estrategias siguiere Ud., para mejorar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
-----	---

## Anexo 4: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público



1	Diseño organizacional	Efectos del inadecuado diseño organizacional En toda organización su estructura, así como, su cultura determina la actuación de la institución, existen circunstancias donde los directores no intuyen esta analogía, asumiendo poca importancia a la conducta de los integrantes de la institución. Normalmente los directores ante este escenario fracasan, toda vez que, desconocen el comportamiento de la organización como un todo. La falta de rediseño puede llevar al deterioro, inclusive la pérdida del capital intelectual	(Gareth, 2013).
2	Especialización del personal	Las competencias constituyen la marca elemental que la persona tiene, viene con él y la desarrolla en el transcurso de la vida; asimismo, en el trabajo, viabilizará un alto desempeño.	Hay Group (1996)
3	Carencia de personal	La determinación de puesto de los empleados, en las instituciones privadas, es un escenario relevante para el logro de los objetivos, de manera efectiva. La excelente determinación de puesto de los recursos humanos, representa una significativa decisión para el logro de cualquier proyecto. LA asignación de personal, implica tomar en cuenta la capacidad, la distribución de recursos y la creación herramientas adecuadas, para redireccionar las dificultades que se presenten; entonces se logrará exitosamente los objetivos de la empresa.	Feiea.blogspot.com (2016)
4	Falta de definición de los objetivos de la unidad PNP.	Asumiendo la doctrina de algunos autores, consideran que, las organizaciones se instauran para el logro de objetivos establecidos; las empresas constituyen solo instrumentos para el logro de los objetivos concretos. Por ello, una empresa es efectiva, solo si ejecuta el objetivo particular al que se ha direccionado. Logra las metas, los objetivos múltiples o logra el nivel de correspondencia entre los objetivos de la empresa y los resultados visibles logrados.	(Reiman,1982) (Barnard, 1938) (Etzioni,1964) (Price, 1972) (Hannan y Freeman, 1977).

## Anexo 5: Guía de entrevista

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

La presente Guía de Entrevista ha sido diseñada para obtener información del Fiscal o Fiscales especializados:

**3. PRIMER OBJETIVO**

Optimizar las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

**4. SEGUNDO OBJETIVO**

Mejorar la Capacitación y especialización profesional

**5. TERCER OBJETIVO**

Optimizar la coordinación Fiscal - Policía

**6. CUARTO OBJETIVO**

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

**Parte I: Información de datos personales**

Iniciaremos esta entrevista con algunas preguntas generales

Información Requerida	Pregunta
Nombres	P1
Cargo actual	P2
Fiscalía donde labora	P3

**Parte II: Antecedentes de su trayectoria policial**

Ahora nos gustaría hacerle unas preguntas sobre su carrera policial y profesional

Información Requerida	Pregunta
Grado de Instrucción	P4 ¿Cuál es su grado de instrucción? (el más alto obtenido)
Profesión <u>Extrajudicial</u>	P5 Si tiene alguna carrera técnica o universitaria, completa o incompleta aparte de ser Fiscal ¿cuál es?

**Parte III: PRIMER OBJETIVO**

Optimizar las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta	
Estrategias de Investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	P06	¿Actualmente cuál es la labor específica que la Fiscalía realiza en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P07	¿Cuál es el procedimiento actual que realiza la Fiscalía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P08	¿Cuáles son las estrategias de investigación que practica la Fiscalía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P09	¿Cuenta con un manual de Procedimientos Operativos o protocolo de actuación en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P10	¿Cómo se elaboran estas estrategias de investigación?
	P11	En su opinión ¿Cuáles son las limitaciones que se presentan en la aplicación de las estrategias de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

#### Parte IV: Segundo Objetivo



Mejorar la Capacitación y especialización profesional

Información Requerida	Pregunta	
Capacitación y especialización profesional	P12	¿Con que frecuencia reciben los fiscales capacitación y especialización respecto a la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
	P14	¿El personal que es asignado a la DIMPROC por primera vez recibe inicialmente un curso de capacitación? ¿Cómo se realiza este curso?
	P15	¿Qué limitaciones percibe Ud., en la capacitación y especialización de los fiscales?

#### Parte V: Tercer Objetivo

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta	
	P15	¿Cuál es el rol de la policía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

Optimizar la coordinación Fiscal - Policía P16

¿Cuál es el rol del Fiscal en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

¿Cómo se viene presentando las coordinaciones entre el Fiscal y la Policía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

¿Cuáles son las limitaciones o dificultades que observa en la relación Fiscal-Policía en la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

#### Parte VI: Cuarto Objetivo

Evaluar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato

Información Requerida	Pregunta
	P15
	En su opinión ¿Qué ventajas y desventajas presenta la normatividad legal que regula la investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?
Normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato	P16
	En su opinión ¿Qué modificaciones podrían realizarse a la normatividad legal que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

#### Parte VII: Preguntas de cierre

P17 ¿Qué estrategias sugiere Ud., para mejorar la normatividad que regula el proceso de investigación del delito de extorsión de organizaciones y/o bandas criminales bajo la fachada de sindicato?

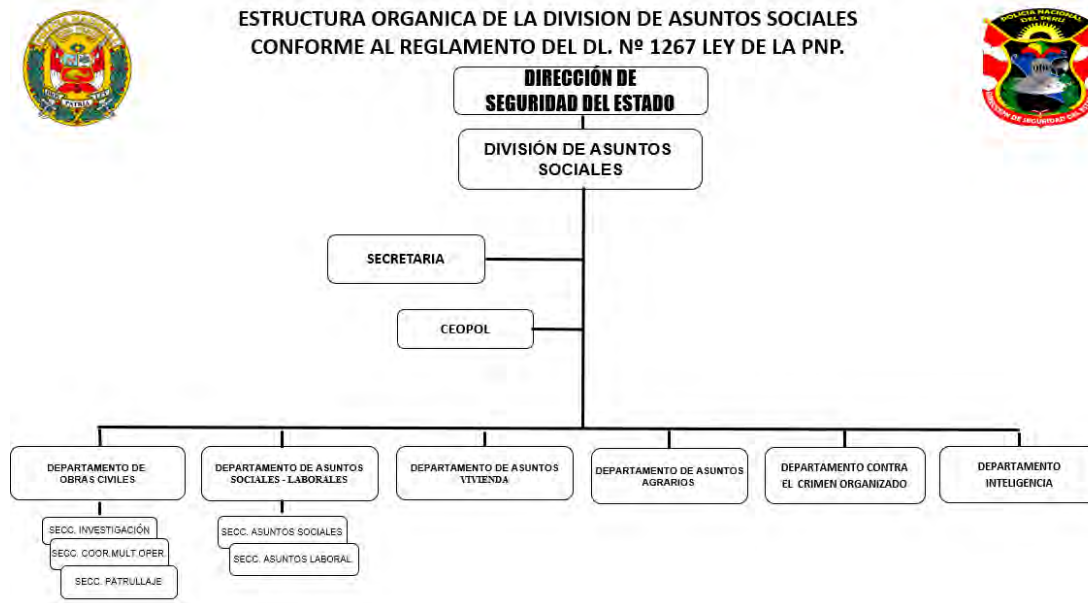
## Anexo 6: Requisitos para obtener reconocimiento sindical

Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 317-2018-TR													
N° DE ORDEN	DENOMINACION DEL PROCEDIMIENTO	REQUISITOS		DERECHO DE TRAMITACIÓN		CALIFICACION			PLAZO PARA RESOLVER (Días Hábiles)	INICIO DEL PROCEDIMIENTO	AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER	INSTANCIAS DE RESOLUCION DE RECURSOS	
		NUMERO Y DENOMINACION	FORMULARIOS	UT %	SI	Automatico	Evaluación previa					RECONSIDERACION	APELACION
							Silencio Positivo	Silencio Negativ					
		CODIGO UBICACION											
18	<b>Inscripción en el registro de sindicatos y de Federaciones o Confederaciones. (9)</b>  <b>BASE LEGAL</b> D.S. N° 010-2003-TR, Arts. 12°, 14°, 16°, 17°, 36° y 38°, de 05/10/2003. D.S. N° 011-92-TR, Arts. 21° y 22°, del 15/10/1992. D.S. N° 017-2012-TR, Arts. 2° Inciso e) y 4° del 01/11/2012. D.S. N° 007-2014-TR, Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del 09/08/2014.			Gratuito	X					Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria.  Av. Salaverry N° 655 Jesús María	Director de Prevención Y Solución de Conflictos	No Aplica	No Aplica





### Anexo 7: Estructura orgánica de la División de Asuntos Sociales



## Anexo 8: examen grafotécnico de firmas



### EXAMEN GRAFOTECNICO

1

#### I. INTRODUCCIÓN

Se procederá al análisis y descripción de las características generales y particularidades de la muestra de cotejo, de manera sistemática y metodológica, para luego proceder a un exhaustivo análisis comparativo con **las particularidades** que ofrece la muestra dubitada, y poder establecer su autenticidad o falsedad en cada caso.

#### II. DE LA FIRMA DE MARCO ANTONIO VELASQUEZ LUZQUIÑOS

A. Al estudio de la **firma auténtica de cotejo de MARCO ANTONIO VELASQUEZ LUZQUIÑOS**, obrante en el Certificado de Inscripción Electoral N° 41566792, verificamos que se trata de firma constituida por elementos gráficos del tipo ilegible, de tamaño mediano, con dirección horizontal, cuyo eje de la caja escritural tiende a la verticalidad, con habilidad en el acto de suscribir.

B. Al ser contrastada la signatura de cotejo de **MARCO ANTONIO VELASQUEZ LUZQUIÑOS**, con la cuestionada que se le atribuye, observamos **notorias divergencias morfo-estructurales**, así como en lo **referente a las peculiaridades grafo intrínsecas**, aquellas que determinan el puño escribiente, las cuales se describen a continuación:

1. En la de **cotejo**, la grafía capital exhibe la particularidad de graficar un trazo anguloso, ubicada en su cúspide; en

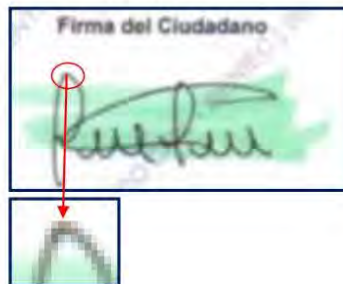


## EXAMEN GRAFOTECNICO

2

cambio en la **cuestionada**, se presenta curvo.

### RENIEC



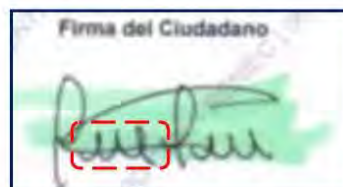
### CUESTIONADA



2. En la de **comparación**, misma grafía presenta rasgo final en arpón, ubicado en su base; en cambio en la **dubitada**, se presenta ganchoso.



3. En la de **cotejo**, la caja escritural se presenta conformada por una sucesión trazos en forma de guirnaldas, de enlaces curvos en su base; en cambio en la **dubitada**, no presenta tal característica.

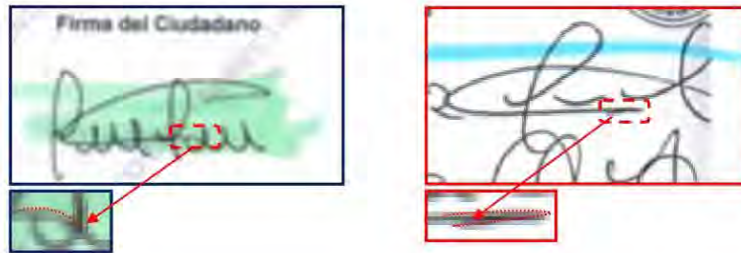




## EXAMEN GRAFOTECNICO

3

4. En la de **comparación**, la rúbrica presenta **remate acerado**, ubicado en la zona final de la signatura; en tanto que, en la **dubitada**, exhibe de remate de **trazo regresivo**.



### III. DE LA FIRMA DE FLAVIO CALLE LOPEZ

- A. Al estudio de la **firma auténtica de cotejo** de **FLAVIO CALLE LOPEZ**, obrante en el Certificado de Inscripción Electoral N° 41311663, verificamos que se trata de firma constituida por elementos gráficos del tipo ilegible, de tamaño mediano, con dirección horizontal, cuyo eje de la caja escritural tiende a la verticalidad, con habilidad en el acto de suscribir.
- B. Al ser contrastada las signaturas de cotejo de **FLAVIO CALLE LOPEZ**, con la cuestionada que se le atribuye, observamos **notorias divergencias morfo-estructurales**, así como en lo referente **a las peculiaridades grafo intrínsecas**, aquellas que determinan el puño escribiente, las cuales se describen a continuación:
1. En la de **cotejo**, la grafía capital presenta inicio contenido con desarrollo sinistrógiro, ubicado en su tercio medio; en





## EXAMEN GRAFOTECNICO

4

cambio en la **questionada**, se presenta en su base.



2. En la de **comparación**, la autógrafa se presenta ejecutada en tres momentos gráficos; en cambio en la **dubitada**, solo en un momento gráfico.

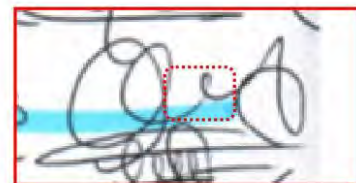


AUTÓGRAFA  
GRAFICADA EN TRES  
MOMENTOS GRÁFICOS



AUTÓGRAFA GRAFICADA  
EN UN MOMENTO GRÁFICO

3. En la de **cotejo**, la caja escritural se encuentra conformada por una sucesión de trazos en guirnaldas; en cambio en la **dubitada**, no exhibe tal característica.





## EXAMEN GRAFOTECNICO

5

4. En las de **comparación**, la rúbrica presenta rasgo final regresivo, ubicado por debajo de la caja escritural, en el tercio medio de la autógrafa; en tanto que, en la **dubitada**, exhibe rasgo final acerado, ubicado en el tercio final de la signatura.



### IV. DE LA FIRMA DE SEGUNDO ALEJANDRO JULON RUIZ

- A. Al estudio de la **firma auténtica de cotejo** de **SEGUNDO ALEJANDRO JULON RUIZ**, obrante en el Certificado de Inscripción Electoral N° 44982727, verificamos que se trata de firma constituida por elementos gráficos del tipo semilegible, de tamaño mediano, con dirección horizontal, cuyo eje de la caja escritural tiende a inclinarse ligeramente hacia la derecha, con habilidad en el acto de suscribir.
- B. Al ser contrastada la signatura de cotejo de **SEGUNDO ALEJANDRO JULON RUIZ**, con la cuestionada que se le atribuye, observamos notorias divergencias morfo-estructurales, así como en lo referente a las peculiaridades grafo intrínsecas, aquellas que determinan el puño escribiente, las cuales se describen a continuación:
1. En la de **cotejo**, la grafía capital presenta inicio contenido,

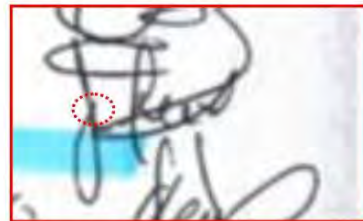




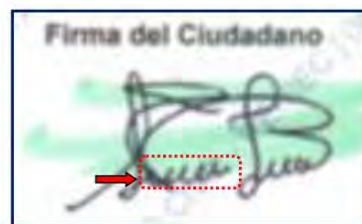
## EXAMEN GRAFOTECNICO

6

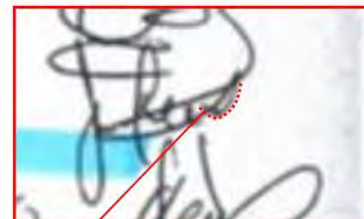
ubicado en su base; en cambio en la **cuestionada**, se presenta en su tercio medio.



2. En la de **comparación**, la caja escritural se presenta ubicada en la base de la grafía capital; en cambio en la **dubitada**, se presenta en el tercio medio de la grafía capital.



3. En la de **cotejo**, la rúbrica exhibe la particularidad de encontrarse ligada a la última grafía; en cambio en la **dubitada**, se presenta desligada.





## EXAMEN GRAFOTECNICO

7

4. En la de **comparación**, la rúbrica presenta la particularidad de configurar en su desarrollo, un trazo similar al número **tres** “3”; en tanto que, en la **dubitada**, se exhibe al final y post puesto de la autógrafa.



### V. Conclusion

Las firmas cuestionadas que se le atribuyen a, **Marco Antonio VELASQUEZ LUZQUIÑOS**, **Flavio CALLE LOPEZ** y **Segundo Alejandro JULON RUIZ**, que obran en el documento denominado “SINDICATO DE TRABAJADORES EN CONSTRUCCIÓN CIVIL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO – REGION CALLAO” **CON CARNET**, con estampado de sello rectangular cuyo tenor literal se lee: ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL ESTHER E. VELASQUEZ SORIANO 03-07-19 FEDATARIO ALTERNO DE LA DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO, **presentan características propias de no provenir de sus titulares. Consecuentemente son FALSIFICADAS.**

Lima, 10 de diciembre de 2021.

**ANGEL QUISPE AGUILAR**  
PERITO GRAFOTECNICO Y  
PAPILOSCOPICO FORENSE

Anexo 9: Proyecto de guía de procedimientos operativos policiales

# POLICIA NACIONAL DEL PERÚ



PROYECTO DE GUÍA DE PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS POLICIALES PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO CONTRA EL PATRIMONIO – EXTORSIÓN COMETIDO BAJO LA FACHADA DE SINDICATO EN CONSTRUCCIÓN CIVIL.

**LIMA – PERU**

**2022**

## TITULO

DELITO CONTRA EL PATRIMONIO – EXTORSION, COMETIDO BAJO LA FACHADA DE SINDICATO EN CONSTRUCCION CIVIL.

### GENERALIDADES

#### A. FINALIDAD

1. Estandarizar procedimientos policiales para la investigación del delito contra el patrimonio – extorsión, cometido bajo la fachada de un sindicato en la actividad de construcción civil.
2. Establecer procedimientos básicos y estructurados en la investigación de las extorsiones cometidas de manera encubierta bajo la fachada de sindicato de construcción civil a fin de obtener unidad de criterio y claridad en la búsqueda de los medios de prueba necesarios para acreditar el hecho delictuoso.
3. Conocer de manera clara y específica los procedimientos que deben ser desarrollados por los encargados de la investigación a fin de evitar que el personal policial sea objeto de responsabilidades administrativas y/o penales como consecuencia de su improvisación por falta de una guía de procedimientos policiales para enfrentar esta modalidad delictuosa.

#### B. CONTENIDO

La guía de procedimientos propuesta, contiene normas y procedimientos diseñados para ser empleados en la investigación de los delitos contra el patrimonio – extorsión cometidos bajo la facha de sindicato en construcción civil.

#### C. ALCANCE

Tiene alcance a todo el personal de la PNP especialmente a los policías que desempeñan la función de investigación del delito contra el patrimonio – extorsión, cometido bajo la fachada de sindicato de construcción civil, como la DEPROC, DIVISE – DIRINCRI y DEPINCRIS a nivel nacional.

## D. BASE LEGAL

1. Constitución política del Perú
2. Código Penal Art. 200°

Normativa Aplicable sobre TEIs - PERÚ (NAP) Técnicas Especiales de Investigación (TEIs)		
TEIs Normal aplicable	Constitución Política (1993)	Código Procesal Penal Decreto Legislativo N° 957 (29/JUL/2004)
1. Disposiciones Generales	Artículo 44° Deberes del Estado	
2. Agente Encubierto (Agente Especial)		Artículo 341° Agente encubierto y Agente especial
3. Entrega Vigilada		Artículo 340° Circulación y entrega vigilada de bienes delictivos
4. Vigilancia Electrónica		
5. Operaciones Encubiertas		Artículo 341-A Operaciones encubiertas
6. Interceptación Postal		Subcapítulo I La interceptación e incautación postal Artículo 226° Autorización Artículo 227° Ejecución Artículo 228° Diligencia de reexamen judicial Artículo 229° Requerimiento a tercera persona
7. Intervención de las comunicaciones		Subcapítulo II La intervención de comunicaciones y telecomunicaciones Artículo 230° 11 Intervención o grabación o registro de comunicaciones telefónicas o de otras formas de comunicación Artículo 231° Registro de la intervención de comunicaciones telefónicas o de otras formas de comunicación
8. Acciones de seguimiento y video vigilancia		Subcapítulo II La video vigilancia Artículo 207° Presupuestos y Ejecución
9. Cooperación Interinstitucional (Pública y Privada)		

Fuente: Elaboración propia

## E. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

1. Sindicato. -  
Afilación voluntaria de trabajadores, que buscan velar por los intereses económicos, profesionales y sociales de cada individuo.
2. Federación. -  
Es la unión entre 20 o más sindicatos.
3. Confederación. -  
Es la agrupación entre tres o más federaciones.
4. Cuota sindical. -



Es el abono de una cuota económica que el empleador debe retener a cada trabajador de la actividad de construcción civil de manera semanal, estimada en diez soles y ser depositado a la cuenta del sindicato.

5. Comité de obra. -

Sub grupo designado por el sindicato para generar negociaciones con el empleador.

6. Chalecos. -

Personal de seguridad.

7. Reconocimiento de obra. -

Acción mediante la cual el sindicato se apodera de una obra de construcción civil.

8. Libertad sindical. -

Derecho del trabajador sobre su libertad de afiliación a un sindicato.

9. Sunafil. -

Superintendencia Nacional de Fiscalización.

10. Asociaciones de barrio. -

Formas de organizarse de los desocupados en la actividad de construcción civil de diferentes ámbitos geográficos, con el objeto de asumir una identidad y vincularse con las obras públicas o privadas.

11. Federación de trabajadores desocupados de Construcción civil. -

Formas de organizarse de los desocupados en la actividad de construcción civil de diferentes ámbitos geográficos, asumiendo esta denominación en particular para simular, tener la formalidad de una institución sindical.

12. Ingeniero residente de obra. -

Profesional responsable de planificar, administrar, controlar y dirigir la ejecución de obras de construcción civil.

13. Paz laboral. -

Término que se utiliza cuando se ha generado una negociación exitosa entre los trabajadores y su empleador, comprometiéndose a llevar la obra en paz laboral, sin embargo, ha sido distorsionado para encubrir la cuota extorsiva que traslada el sindicato al empresario estimada en el 2% del monto total de la obra.

14. Limpia la cancha. -

Modalidad que utilizan los extorsionadores para generar la detención de sus rivales, que conspiran para arrebatarse el dominio de la obra de construcción que mantienen bajo extorsión.

15. Asamblea. -

Reunión general de miembros de un colectivo para decidir sobre asuntos comunes.

16. Reconocimiento sindical. -

Condición que otorga la autoridad administrativa del trabajo a los peticionantes que generan expediente para ser reconocidos como sindicatos

17. Peón. -

Categoría mínima de un albañil

18. Ayudante. -

Albañil con conocimientos estructurados.

19. Oficial. -

Albañil con conocimientos calificados.

20. Capataz. -

Albañil responsable de los obreros.

21. Maestro de obra. -

Se encarga de planificar, organizar y controlar cualquier proyecto de construcción de inicio a fin, atendiendo las especificaciones y presupuestos previamente entregados.

22. Previsionista. -

Persona calificada en seguridad y salud en el trabajo.

**CAPITULO I**  
**DELITO DE EXTORSIÓN**  
**ASPECTOS DOCTRINARIOS**

TIPO PENAL

ESTRUCCTURA DEL DELITO DE EXTORSION

**El delito de extorsión**

El delito de extorsión, previsto en el artículo 200 del Código Penal, expresando su estructura:

- (a) “La violencia o amenaza. La obligación a una persona, institución pública o privada, de entregar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole;
- (b) El término “obligar” constituye el umbral del delito de extorsión; y,
- (c) Se materializa, en la violencia o amenaza que los integrantes del sindicato, en forma encubierta, ejercen en la esfera de la libertad de la víctima, llámese empresarios, ingenieros de obra y/o residentes, para que estos le entreguen una ventaja patrimonial ilícita, estimada en el 2% del monto total de la obra, bajo el falso argumento de que este monto se encuentra regulado dentro de las normas de negociaciones colectivas denominada “paz laboral”.

**ACTORES DEL NUEVO PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE EXTORSIÓN COMETIDOS BAJO LA FACHADA DE SINDICATO DE CONSTRUCCIÓN CIVIL.**

1. El agraviado, según el CPP art. 94° se considera agraviado a todo aquel que resulte directamente ofendido por el delito o perjudicado por las consecuencias del mismo, sin embargo, el delito de extorsión por ser un ilícito penal pluriofensivo, que afecta la libertad y el patrimonio de la víctima a través de amenaza y/o ejercicio de violencia produce que el agraviado se mantenga en el anonimato, lógicamente en salvaguarda de su integridad, debido a que la respuesta del Estado no es idónea, consecuentemente, como medida de protección, es viable que el empresario del rubro de construcción civil pueda

delegar su derecho de denunciar las acciones extorsivas que sufre, a través de un poder notarial, al previsionista y con esta acción empoderarlo para que negocie con el sindicato, la cuota extorsiva y sea a través de él, el medio de pago, con el objeto de constituir los medios de prueba que sirvan para acreditar el hecho delictuoso, asumiendo la condición de agraviado el previsionista.

2. El previsionista, de acuerdo a la ley N° 29783, Ley de Seguridad y salud en el trabajo, se exige que en toda actividad laboral se constituya un comité que lidere, instruya y difunda, de manera permanente las medidas de seguridad pertinentes para evitar accidentes y daños a la integridad de los trabajadores, esta exigencia legal tiene mayor relevancia en las actividades laborales de mayor riesgo como es la construcción civil, en donde se le denomina previsionista al profesional que de manera diaria reúne al personal al inicio de la jornada para impartir las medidas de seguridad que esta actividad exige, función que calza perfectamente con el perfil policial, creándose las condiciones para incorporar un agente encubierto en esta actividad.

La ley asegura un compromiso del empleador con la seguridad de los trabajadores.

El previsionista tiene como finalidad eliminar los peligros y riesgos propios de la actividad de construcción civil, facilitando equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

3. El agente encubierto

## SECUENCIA OPERATIVA EN LA INVESTIGACION PRELIMINAR POR DELITO CONTRA EL PATRIMONIO – EXTORSIÓN COMETIDO BAJO LA FACHADA DE SINDICATO EN CONSTRUCCION CIVIL

- Planificar acciones de inteligencia
  - Obtener información de actividad criminal.
  - Obtener información
    - Fuente humana
    - Patrullaje policial
  - Analizar y verificar la información.
    - Procesar y producir inteligencia.

- Asignar agentes.
  - Desarrollar acciones de OVISE.
- 
- Diseñar el proceso de investigación criminal
    - Coordinar con el Ministerio Público
      - Comunicar la noticia criminal
      - Requerir la autorización para el inicio de la investigación
  
  - Gestionar las técnicas especiales de investigación criminal y medidas limitativas de derecho ante el Ministerio Público
    - Formalización del Agravado por representación, recabando la declaración del previsionista, autorizado por la empresa mediante poder notarial, para formalizar denuncias policiales por extorsión.
    - Agente Encubierto y Testigos protegidos
    - Acciones de video vigilancia
    - Levantamiento del secreto de las comunicaciones y geolocalización
  
  - Remitir informe al Ministerio Público, adjuntando medios probatorios para fundamentar el pedido de las medidas limitativas de derecho
    - Detención preliminar
    - Allanamiento y/o descerraje de inmuebles
    - Incautación de especies incriminadas
  
  - Proceso investigatorio con detenidos.
    - Solicitar los exámenes y pericias pertinentes en las personas detenidas
    - Solicitar las pericias en las especies y/o documentación incriminada
    - Solicitar información relevante a entidades públicas y privadas
    - Recibir declaraciones testimoniales
    - Recibir las declaraciones de los imputados
  
  - Formular el informe final de investigación preliminar

## PLANIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DE INTELIGENCIA



1. Orientación del Esfuerzo de Búsqueda de Información (OEBI), el agente de Inteligencia informa al jefe de Inteligencia
2. Verificación, análisis y procesamiento de la información;
3. Producción de inteligencia requerida,
4. Comunicación al Fiscal y
5. Gestión de la aplicación de las técnicas especiales de investigación; así como las medidas limitativas de derechos,
6. Acciones de observación, vigilancia y seguimiento (OVISE), dispuesto por el Juez.
7. Diseño del Plan de Investigación conjuntamente con el Fiscal, para desarrollar la OVISE permanente y la detención correspondiente, allanamientos, registros domiciliarios, levantamiento del secreto de las comunicaciones, secreto bancario, manifestaciones, incautaciones, revisión de cámaras de video vigilancia, entre otras diligencias.
8. Elaboración del Informe final de investigación.

