

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Limitaciones temporales en la investigación técnica científica especializada de la DIRINTRAP en los casos de flagrancia del delito por trata de personas en la modalidad de explotación sexual de menores de edad en Lima Metropolitana durante 2015”

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política

AUTOR

Eduardo Mesías Vergaray Van Meerbeck

ASESOR

Nicolás Zevallos Trigoso

LIMA – PERÚ

2016



Contenido

Introducción.....	3
1. Elementos para el estudio de las limitaciones temporales en la investigación técnica científica especializada de la DIRINTRAP	8
1.1. La trata de personas	11
1.2. La Policía y la investigación policial	14
1.3. La implementación de las políticas públicas y sus problemas	15
1.4. La coordinación de políticas públicas.....	16
1.5. Políticas públicas para la persecución de la Trata de Personas	17
2. Los procedimientos de investigación preliminar en casos de flagrancia de delito de trata de menores de edad por explotación sexual	21
2.1 Procedimientos de investigación técnica científica policial de la DIRINTRAP	21
2.2 Procedimientos de la Fiscalía en Delitos de Trata de Personas durante las investigaciones preliminares del delito realizadas en la oficina de la DIRINTRAP.....	30
3. Las limitaciones para implementar dichos procedimientos de investigación	
3.1. Limitaciones desde el Ministerio Público.....	33
3.2. Limitaciones desde la Policía Nacional	39
3.3. Limitaciones desde el rescate y protección de menores de edad.....	44
4. Las causas de las limitaciones para la implementación de los procedimientos de investigación técnicos científicos en esta materia.....	49
5. Conclusiones y recomendaciones.....	69
5.1. Conclusiones.....	67
5.2. Recomendaciones.....	71
Bibliografía	76

Introducción

La presente investigación busca comprender como operan los procedimientos que se encuentran en las coordinaciones entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público en la investigación del delito de trata de personas. La investigación de este delito debería, en teoría, contar con el respaldo institucional de las partes involucradas. Sin embargo, los hallazgos de la investigación demuestran la existencia de una serie de problemáticas en las coordinaciones entra ambas instituciones. Estas se deben a las normas estipuladas como protocolo para la investigación preliminar del delito que difícilmente pueden ser aplicadas en la realidad, a la falta de recursos humanos suficientes y también a los intereses del fiscal de dejar prácticamente sin oportunidad de actuación a la policía.

La Dirección de Investigación contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes – en adelante DIRINTRAP, enfrenta limitaciones en los procedimientos de investigación técnica científica policial como: a) la exigencia de la presencia del Ministerio Público en los rescates de menores de edad, lo cual es inviable porque no participan en las rondas policiales o en la búsqueda de información sin confirmar; b) la imposibilidad de obtener información inmediata de la víctima menor de edad para acopiar algún elemento de convicción ya que se requiere el respaldo del Ministerio Público; c) en menos de 15 horas aproximadamente se debe remitir el Atestado Policial con el resultado de las investigaciones conteniendo el acopio de las pruebas o indicios del hecho delictuoso, elevándose los costos de la investigación preliminar del delito y aumentando los beneficios las organizaciones criminales

debido a que estas culminan inconclusas o incipientes, o en todo caso, queda impune la comisión del delito.

La trata de personas es el tercer delito que genera más ganancias ilícitas a nivel mundial y es considerada la esclavitud del siglo XXI. La Policía Nacional del Perú, a través de la DIRINTRAP, es una de las instituciones que tiene la función de implementar políticas públicas para luchar contra el crimen organizado. El presente estudio permitirá conocer las limitaciones que se enfrentan en los procedimientos de investigación técnico científica de la DIRINTRAP cuando realiza intervenciones por flagrancia de delito en agravio de menores de edad en la modalidad de explotación sexual - por deficiencias en la participación del Ministerio Público y el entrapamiento generado por disposiciones legales vigentes que afectan la efectividad del acopio de indicios y pruebas. De esta manera se pone en riesgo la investigación: que sea incipiente y por consecuencia quede impune el delito. El presente estudio también permitirá plantear algunas sugerencias para mejorar los procedimientos de investigación.

El objetivo principal de la investigación es conocer cómo se realizan los procedimientos de investigación técnico científica especializada de la DIRINTRAP en los casos de flagrancia de delito por trata de personas en la modalidad de explotación sexual de menores de edad en Lima Metropolitana durante el 2015. Luego, el primer objetivo específico es determinar cuáles son los procedimientos de investigación técnico científica especializada que realizaba la DIRINTRAP; el segundo, conocer cuáles son las limitaciones para implementar dichos procedimientos de investigación; y el tercero, establecer las

causas de las limitaciones para la implementación de los procedimientos técnicos científicos en esta materia.

La primera hipótesis que se plantea es que el problema está asociado a los procedimientos de la investigación policial por flagrancia de delito por la trata de menores de edad explotados sexualmente. La segunda hipótesis es que las limitaciones que enfrentan los procedimientos de investigación técnica científica de la DIRINTRAP vienen determinadas por el entrapamiento que existe en la coordinación conjunta con la Fiscalía. La tercera hipótesis plantea que las causas de las limitaciones mencionadas se deberían a las políticas y disposiciones legales vigentes referidas al combate de la trata de personas y a la falta de recursos y personal por parte del Ministerio Público. Esta normativa ha generado que la investigación policial dependa de una estrecha coordinación con la Fiscalía y quede sujeta a la disponibilidad del Ministerio Público. Además, las diligencias policiales se frustrarían también por el recorte del plazo que se tiene para emitir el atestado policial a la Fiscalía.

En la primera parte del documento se hace una revisión de literatura y se propone un marco teórico para poder abordar los elementos centrales en la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público, considerando que se trata de dos institucionales públicas relevantes en el combate del crimen se establece una pauta para poder analizar la interacción existente entre ambas partes. Luego, se detalla la metodología empleada, la misma que ha consistido en la revisión de la normativa por la que se rige la DIRINTRAP, así como la realización de siete entrevistas en profundidad semiestructuradas con un fiscal con puesto directivo de la Fiscalía Especializada en Delito de Trata de Personas un representante de la Comisión de Trabajo Multisectorial

Permanente contra la Trata de personas, un representante de Capital Humano Social- CHS Alternativo, un oficial con puesto directivo y tres oficiales superiores policías investigadores técnicos científicos de la DIRINTRAP quienes autorizaron su grabación, y diez entrevistas informales con tres representantes de las Fiscalías Provinciales y siete investigadores de la DIRINTRAP para poder comprender las limitaciones que afrontan así como la relación que mantienen con los fiscales.

Quizá la fuente más importante de información provenga de la revisión y análisis documental de 63 atestados policiales formulados por la DIRINTRAP por trata de personas adultas y menores, de los cuales 37 atestados están relacionados a incursiones policiales por la trata y rescate de 95 víctimas menores de edad ocurridos en Lima Metropolitana el año 2105, siendo clasificados por: a) incursiones planificadas con Ministerio Público por diferentes modalidades hallándose un total de 12 atestados; b) incursiones circunstanciales por flagrancia de trata por explotación laboral un total de 13 atestados; y c) incursiones circunstanciales por flagrancia del delito de trata de menores de edad por explotación sexual un total de 12 atestados. Así como también, doctrina, literatura académica nacional e internacional sobre temas de trata de personas, otras fuentes básicas como el libro de denuncias, libro de registros de documentos y partes de intervenciones policiales que obran en la DIRINTRAP, para poder revisar todos aquellos casos relacionados a la trata de menores por explotación sexual materia de la presente investigación. Se cuenta con registro de consentimiento informado para el registro en audio de las entrevistas en profundidad. Las guías de entrevista fueron revisadas durante las asesorías de tesis.

Finalmente se detallan los hallazgos realizados respecto a los objetivos que han sido detallados líneas arriba; con esto se contará con elementos para generar un balance entre lo teóricamente establecido frente a los hallazgos empíricos.



1. Elementos para el estudio de las limitaciones temporales en la investigación técnica científica especializada de la DIRINTRAP

La trata de personas es un grave delito que “afecta derechos fundamentales como la vida, la libertad, la integridad y, especialmente, la dignidad. En términos claros y sencillos implica degradar a una persona a la condición de objeto con el fin de comercializarla y explotarla para obtener el máximo de ganancias” (Defensoría del Pueblo, 2013). En el Perú, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, los casos de trata de personas tienen como víctimas, en su mayoría, a mujeres adolescentes. De ella, “el 63% sufre las afrentas de la explotación sexual”. Sin embargo, “el delito de trata de personas se basa en el hambre, en la falta de empleo digno, en la indefensión, en la ilegalidad y en la corrupción, no únicamente en la feminidad.” (Barvinsk, 2014). No obstante, sí se puede esbozar un perfil de las personas que son víctimas. Por ejemplo, de acuerdo al estudio de Barvinsk, las mujeres no son seleccionadas ‘al azar’. Son en su mayoría personas provenientes de ciudades con una población minoritariamente estable, con altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos, son responsables por la manutención de su familia y que muchas veces es captada por una persona cercana (familiar o amigo) que precisamente sabe de su situación.

El Informe de la Defensoría del Pueblo sobre la trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes señala que el mecanismo más utilizado para la captación de menores es a través de la necesidad de un trabajo que les permita generar ingresos tanto para ellos como para sus familias. Algunas de las consecuencias más concretas que padecen las mujeres víctimas de este delito para el caso peruano son señaladas por Mujica: “las heridas, hematomas

y laceraciones diversas; pero también el contagio de infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados son consecuencia de este fenómeno que parece tener un gran impacto en la salud pública.” (Mujica, Zevallos, & Vizcarra Castillo, 2013). En el campo de las políticas públicas los tomadores de decisiones tienen en sus manos la responsabilidad de actuar frente a un problema público. De esta manera hay que preguntarse por cuál es la óptica o punto de vista que se tiene en la esfera política para atender este problema. Un estudio realizado en Colombia sostiene que: “La lucha contra la trata de personas plantea dos tipos de problemas de políticas públicas: la defensa de los derechos humanos y la seguridad nacional” (Montenegro & Fontaine, 2014).

Hablar de esta dicotomía que enfrenta el Estado ante la cual debe apostar por la protección de los derechos humanos o el mantenimiento de la seguridad nacional implicaría darle preponderancia a uno de las dos instituciones involucradas en la atención de este problema: la Policía Nacional o el Ministerio Público. La experiencia peruana recoge evidencia sobre la actuación de cada una de estas dos instituciones en la atención de este problema, pero también deja constancia de que existe un entrapamiento y falta de apoyo entre ambas. Uno de los llamados de atención que se hace en el Perú es que “el sistema de justicia penal centraliza su objetivo en perseguir al tratante, dejando en el desamparo a la víctima y a su familia” (Defensoría del Pueblo, 2013). Además, hay una idea implícita en el planteamiento de la Defensoría del Pueblo, y es que centra su atención en la protección de las víctimas y testigos, pero no hay una discusión acerca de la acción que despliega la Policía. En este marco es que se ubicarían las limitaciones que enfrenta la Policía Nacional del Perú al momento de aplicar su sistema de

investigación contra la trata de personas, puesto que en las tres fases de investigación que se han señalado previamente se hace evidente que el marco normativo y legal muchas veces ata de manos la acción policial.

La implementación de una política pública enfrenta una serie de limitaciones y dificultades: “Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores- que pueden apoyar, alterar y obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Vaquero, 2007). Vaquero analiza la tipología de enfoques desde los cuales se puede analizar la implementación de una política pública, y tal vez el enfoque más adecuado para la presente investigación es el de *top-down* que propone Sabatier: “El enfoque *top-down* comienza con el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto-, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política”. (Vaquero, 2007)

Sin lugar a dudas, una de las primeras dificultades que enfrenta esta investigación es el hecho de no contar con trabajos previos que analicen la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público en las labores de investigación y prevención del delito de trata de personas. De ahí deriva la complejidad en establecer una ruta para comprender adecuadamente la interacción entre ambas instituciones, pero también para señalar cuáles serían los intereses de cada una de ellas, así como de los distintos niveles dentro de la jerarquía interna. Es en razón de ello que se establecieron los objetivos

específicos para seguir una ruta que permita señalar cuáles son los procedimientos de investigación seguidos, cuáles son las limitaciones que se enfrentan y cuáles serían sus causas principales. Además, una de las particularidades que permite hacer frente a los vacíos encontrados en la teoría es el hecho de que la investigación no asume que las dos instituciones tengan necesariamente los mismos objetivos trazados en cada una de las etapas de la investigación. Dicho de otro modo, esto se refiere a que los estudios de implementación y de coordinación hacen hincapié en las dificultades, pero también debe prestarse atención a los intereses particulares de cada institución y sus actores.

1.1. La trata de personas

En la presente investigación apelaremos a la concepción de trata de personas referida a un proceso de migración abusivo y no saludable. En dicho proceso se violan los derechos y algunos países lo consideran como un delito. “La trata de personas implica algunas acciones como captación, transporte, traslado, acogida y recepción; algunos medios como amenazas, engaño, fraude, rapto uso de la fuerza y distintas formas de coacción; y fines como la explotación en diferentes modalidades” (Montenegro & Fontaine, 2014). El Ministerio del Interior en su Plan Nacional conceptualiza a la trata de personas como “una forma de esclavitud contemporánea vinculada al comercio de seres humanos, quienes son objeto de ‘compra y venta’ dentro o fuera de un país para su explotación u otros fines ilícitos” “La trata de personas debe ser entendida como un proceso que comienza con la captación de la persona y culmina con

la explotación de la misma; que por sus características e invisibilidad constituye un crimen que no se denuncia por no ser claras las conductas de este delito” (Ministerio del Interior, 2011).

La ONG australiana Walk Free Foudation ha difundido hace un mes el Índice Global de Esclavitud 2016 (IGE) en la que revela que 45.8 millones de hombres, mujeres y niños son víctimas de la esclavitud moderna traducido en trabajo forzado, explotación comercial sexual y en menor grado la mendicidad forzada, investigación realizada en 167 países.

Según el IGE 2016, un total de 200.500 hombre, mujeres y niños son víctimas de esclavitud moderna en el Perú, que equivale al 0,6% de nuestra población, siendo la tercera más alta en América debajo de México y Colombia, y ocupando el puesto 34 de los países evaluados.

Del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público se obtiene las siguientes cifras estadísticas de la Trata de Personas a nivel nacional:

- **2009- 2014:**
 - 2,241 casos de Trata de Personas registradas en el Ministerio Público.
 - 3,911 víctimas, siendo el 86.2% de las víctimas (3,371) de nacionalidad peruana y el 4.3% (169) de nacionalidad extranjera.
 - 3,252 imputados, siendo el 79.3% de los(as) presuntos(as) imputados(as) (2,578) de nacionalidad peruana y el 1.8% (57) de nacionalidad extranjera.
 - El 80% de las víctimas son mujeres, y el 48.9% son captadas por un ofrecimiento de trabajo.
 - El 50.1% de las víctimas (1,959) tiene entre 13 - 17 años y el 21% (822) entre 18 - 24 años.

- El 41.6% de las víctimas (1,628) fue objeto de explotación sexual, lo cual incluyó brindar servicios sexuales en prostíbulos, servir de damas de compañía en night clubs, entre otros.
- El 14.5% de las víctimas (568) fue objeto de explotación laboral.
- **2015:**
 - 889 casos de Trata de Personas registradas en el Ministerio Público.

El perfil de la víctima: Coincide el Informe de “El Estado de la Trata en el Perú” (2012) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - en adelante UNODC, con las estadísticas del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público que revelan una coincidencia que la trata de personas afecta mayormente a las mujeres y especialmente a las más jóvenes. Asimismo, se relaciona la trata de mujeres con la explotación sexual que son captadas bajo el ofrecimiento de trabajo, y la trata de hombres con la explotación laboral; presentándose esta esclavitud moderna en industrias con necesidad de mano de obra no calificada, incluyendo la agricultura, tala de madera la confección de ropa, la construcción y la minería ilegal.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) describe el perfil de las víctimas de trata de personas a partir de casos detectados en la región andina con las siguientes características:

- Que proceden de zonas rurales, barrios marginales, familias disfuncionales, o pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes.
- No cuentan con la información adecuada acerca del grupo delictivo como su modus operandi y condiciones de su viaje como donde van a trabajar o vivir entre otros.

El perfil del tratante: El Concejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) órgano multisectorial que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante el documento "Política Nacional Contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación" (2104), describe de las estadísticas del 2011-2012 del Observatorio de la Criminalidad el Ministerio Público que hay un mayor porcentaje de presuntos autores del sexo femenino (331 casos en 2012 frente 273 casos de presuntos autores varones). Asimismo, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005) refiere a la participación de las mujeres en la captación de otras mujeres jóvenes para fines de explotación sexual.

El CONAPOC (2014), de la información analizada procedente del Instituto Nacional Penitenciario del 2011-2013 evidencia que el rango de edad del mayor porcentaje de condenados esta entre los 20 y 34 años de edad.

Asimismo, de los datos (2009-2014) obtenidos del Ministerio Público se analiza que los presuntos autores del delito de trata de personas en su gran mayoría son de nacionalidad peruana en un 79.3% y el 1.8% (57) de nacionalidad extranjera.

1.2. La Policía y la investigación policial

La Policía Nacional del Perú está definida como una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su

finalidad fundamental. La Policía Nacional moviliza sus medios y recursos disponibles y sustentando su quehacer profesional en el empleo de métodos y procedimientos científicos y técnicos. Sus áreas de especialización comprenden a las funciones de Policía Criminal, que se encarga de la labor de pesquisa y la de investigación policial, en función de contribuir al restablecimiento del orden jurídico quebrantado y al logro del normal desenvolvimiento de la vida de la sociedad; y Policía Científico, encargada de aportar los elementos de prueba indubitable que faciliten la acción de justicia y, como Policía de Seguridad, a cargo de la delicada e importante tarea de contribuir a la estabilidad social y de sus órganos constituidos legalmente.

1.3. La implementación de las políticas públicas y sus problemas

La implementación es la fase en donde se pone en marcha la política pública. El estudio de la implementación apunta a contrastar si es que las metas trazadas inicialmente son alcanzadas, y cuáles han sido los factores que han coadyuvado o dificultado el camino hacia dichos objetivos. La implementación trata precisamente de la fase posterior a la decisión y el diseño de una política en donde se espera alcanzar un resultado final, que se ve influenciada de distintas maneras por muchas variables, por la interacción tanto de las personas a cargo de implementar la política como de las instituciones que están involucradas, entre otros elementos. Dado que se está analizando la implementación de un sistema de investigación policial que se establece desde 'arriba' y cuyos objetivos y normativas están consignados en un documento oficial lo más adecuado es emplear un enfoque 'top-down'. Este enfoque

analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de los objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política (Revuelta 2009: 144).

1.4. La coordinación de políticas públicas

Cardozo señala que “el tema de la coordinación gubernamental, y de manera más amplia el de la coherencia gubernamental, ha tomado cada vez más relevancia en el ámbito de la investigación” (Cardozo, 2012). El autor señala que este resulta un punto de partida para el establecimiento de la ‘coordinación’ “como uno de los instrumentos claves para alcanzar una mayor coherencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas”. En esta línea es importante recordar la importancia de la coordinación dentro del gobierno frente a la separación de poderes que caracteriza a la democracia. Desde una perspectiva externa, de acuerdo a Cardozo, el gobierno debe llevar a cabo los siguientes puntos:

- Determinar, en última instancia y en coordinación con los otros poderes públicos, los fines y medios para que la sociedad pueda alcanzar su bien común.
- Promover, exigir y coordinar los aportes de los particulares para el logro del bien común de la sociedad.
- Garantizar la subordinación de los fines particulares al bien común de la sociedad.

- Actuar de forma directa y coordinada sobre algunos ámbitos de la vida social en procura del bien común de la sociedad.

1.5. Políticas públicas para la persecución de la Trata de Personas

El 16 de enero de 2007, fue publicada la Ley N° 28950, “Ley contra la trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes” y posteriormente su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-IN, marco normativo que tipifica el delito y establece las responsabilidades de los sectores del Estado en la lucha contra este delito. Ambas fueron impulsadas por el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPPTP) donde participan sectores del Estado peruano, Organismos No Gubernamentales y agencias de cooperación internacional. Estrechamente ligado con la Ley N°28950 se elabora el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 mediante DS N°004-2011-IN publicada el 19 de octubre de 2011 en adelante el PNAT.

El PNAT se basa en tres lineamientos estratégicos como la prevención del delito, la persecución de los tratantes y la protección de la víctima; y acciones de coordinación e iniciativas en el país a fin de evitar duplicidad de esfuerzos innecesarios en un entorno de limitados recursos. Estando la Secretaría Técnica Permanente del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en adelante (SPCNDHMINITER), a cargo de la implementación, seguimiento y monitoreo del PNAT.

El 27 de diciembre del 2013 se publica el “Protocolo para la Atención y Protección de víctimas y testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú” aprobado por RM N° 1305-IN/DGSD, elaborado

por la (SPCNDHMINITER), brindando lineamientos sobre la intervención policial en caso de incursiones planificadas con el Ministerio Público e incursiones circunstanciales por flagrancia de delito, y procedimientos para la protección a las víctimas.

Posteriormente, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN del 23 de enero de 2014 se publica el “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las Víctimas del Delito de Trata de Personas” que está ligado al Protocolo elaborado por la (SPCNDHMINITER).

Mediante la Ley N° 30251 publicada el 21 de octubre del 2014, se mejoró el texto del artículo 153 del Código Penal para un mejor tratamiento por parte de los operadores de justicia. El artículo 153 del Código Penal peruano señala lo siguiente:

“Artículo 153.- Trata de personas:

1. *El que, mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.*

2. *Para efectos del inciso 1, los fines de explotación de la trata de personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.*

3. *La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.*

4. *El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.*

5. *El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor.”*

El 23 de enero de 2015, mediante el Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, se aprobó la Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus

Formas de Explotación, formulada por el el Concejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) esta política constituye el principal marco orientador de política criminal en esta materia, y establece lineamientos criminológicos generales y específicos para su desarrollo.

Con Decreto Supremo N° 001-2016-IN del 09 de febrero de 2016, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950 (Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes), y crea la "Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes", a la que se le asignó la función de proponer las políticas, normas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades que combatan estos delitos, así como su seguimiento y monitoreo, derogándose el D. S. N° 002-2004-IN, que creó el "Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas" (GTMPPTP).

Esta comisión, instalada el 09 de marzo del 2016, la conforman el Ministerio del Interior (Mininter), que la preside y ejerce la Secretaría Técnica, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp), el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), el Ministerio de Educación (Minedu), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Poder Judicial (PJ), el Ministerio Público (MP) y la Defensoría del Pueblo.

También se regula la participación de dos representantes de la sociedad civil especializados en la materia, así como la posibilidad de invitar a representantes

de entidades públicas y privadas del ámbito académico. El Ministerio del Interior tiene a su cargo la Secretaría Técnica a través de la Dirección General para la Seguridad Democrática.

En ese marco, al verse la necesidad de articular las acciones conjuntas entre los distintos sectores integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, se aprueba mediante el Decreto Supremo N°005-IN el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de la víctima de Trata de Personas” publicada el 12 de mayo de 2016.

En lo que respecta, a la presente investigación sobre las incursiones policiales por flagrancia de delito efectuados por la DIRINTRAP en el año 2015, los actores responsables a desarrollar acciones según protocolos desde que se realiza el operativo policial, rescate y protección de la víctima hasta la remisión del atestado policial al Ministerio Público, son:

SECTOR	Área	Sub Área	Atención y Protección	Persecución
Ministerio Público	Fiscalía Penales o Mixtas		x	x
	Fiscalía Especializada de Trata de Personas		x	x
	Fiscalías de Familia		x	
	Programa de Protección y Asistencia a víctimas y testigos	Unidad Distrital de víctimas y testigos	x	
	Instituto Médico Legal			x
Ministerio del Interior	Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo de la Justicia	Dirección de Investigación de delitos de Trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes	x	x
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia	Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas	x	x

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes	Dirección de Investigación Tutelar (DIT)	x	
	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar	Centro de Atención Residencial para NNA	x	

Asimismo, mediante Resolución Ministerial N°430-2016-IN publicado el 18 de mayo 2016 se aprobó el "Protocolo para atención y protección de las víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú" dejando sin efecto la Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD, de fecha 27 de setiembre de 2013 antes mencionada.

2. Los procedimientos de investigación preliminar en casos de flagrancia de delito de trata de menores de edad por explotación sexual

2.1. Procedimientos de investigación técnica científica policial de la DIRINTRAP

Lo que se ha podido recoger de acuerdo a los documentos oficiales de la Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional– en adelante DIRINTRAP, y su normativa, es que el trabajo de investigación que lleva a cabo la Policía se vale de un componente de prevención y anticipación. Esto se refiere al hecho de que aparte de cualquier investigación policial en donde se requiere de la presencia del fiscal, hay una fase en que se desarrolla la búsqueda información u operativos a mérito de rondas policiales a zonas críticas.

La Policía pueden recibir una denuncia verbal o escrita de parte por terceros o procedentes de la Fiscalía- como también, pueden haber recibido un

dato o información de algún informante o confidente que lo hace en forma anónima de que, por ejemplo, en un local nocturno se ejerce prostitución y podría existir presencia de menores explotadas. Ambos escenarios se manejan de manera diferente, en la denuncia se encuentra identificada el denunciante que pone de conocimiento de un presunto hecho delictuoso se registra y se transcribe de inmediato al Ministerio Público.

La denuncia de parte, presentada ante la policía por cualquier ciudadano o procedente del Ministerio Público requieren de la orden fiscal mediante resolución, para que se dé inicio a la investigación preliminar bajo la conducción y dirección del Fiscal quien dispone se realicen diligencias para el esclarecimiento de los hechos materia de denuncia, lo que se denomina en la policía una “incursión planificada”, porque se inicia una investigación preliminar del delito con autorización y conocimiento expresa del fiscal. El policía solo realiza diligencias básicas a la recepción de la denuncia y luego lo remite anexa a la transcripción de la denuncia a la fiscalía.

En los casos, de los datos o informaciones, son obtenidas durante la búsqueda y obtención de información pudiendo ser recibidas por “informantes” o “confidentes” que mantienen en reserva su identidad o mediante sus rondas policiales que realizan por las diferentes zonas de Lima metropolitana, no significando que sea un conocimiento veraz.

Estas informaciones son simples datos, por lo que, el investigador debe realizar algunas acciones de verificación previa para determinar su probable credibilidad, ya que en caso de no ser cierta desecharla. Debe orientar y buscar información, obtener información, procesarla y analizarla, como resultado produce un conocimiento de inteligencia con un nivel de veracidad o falsedad.

Suele suceder que circunstancialmente cuando el policía está verificando la información mediante rondas u observación por las zonas o lugares referidos, para así tener la certeza de una supuesta explotación sexual de menores, confirma la información de manera in situ, por lo que proceden a intervenir en flagrancia de delito, lo que se denomina “incursión circunstancial”. Procediendo en la intervención a detener a los implicados y rescatar y proteger a las menores víctimas de trata por explotación sexual. Y comunica de inmediato al Fiscal Penal de Turno para su conocimiento y cumpla con apersonarse de inmediato al lugar de rescate y garantice la legalidad de las diligencias policiales y los derechos de la víctima.

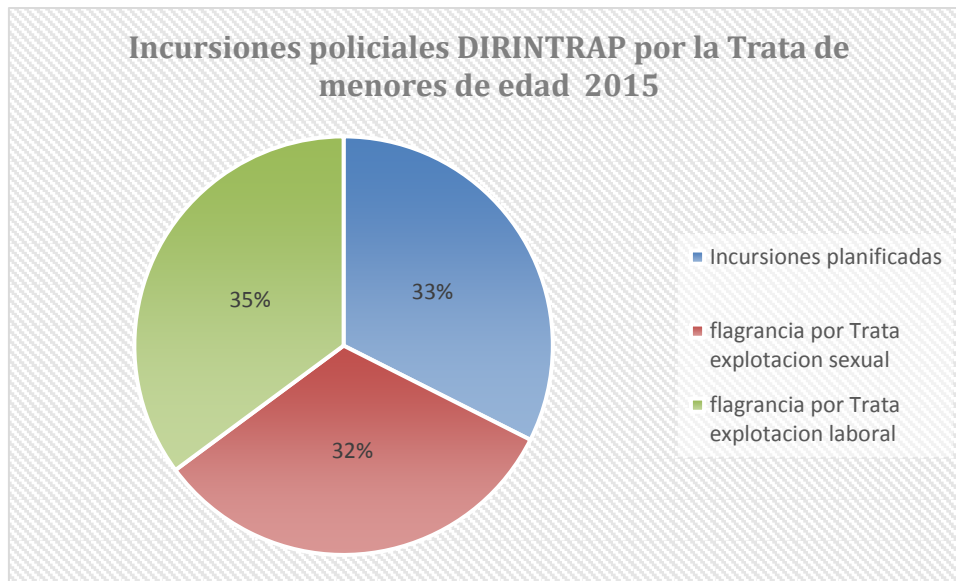
Si la Policía Nacional de la información procesada produce conocimiento de inteligencia veraz - de alta credibilidad sobre una organización criminal o banda delincencial comunica al Fiscal contra el Crimen Organizado o Fiscal Especializado en Delito de Trata de Personas respectivamente, y solicita el uso de “agente encubierto”, filmación, observación, seguimiento y vigilancia (OVISE) escuchas o interceptación telefónica, asignación de códigos, entre otros; es decir, se inicia una incursión planificada con el fiscal sobre un hecho delictuoso a investigar bajo conducción y dirección del fiscal.

En el año 2015, la DIRINTRAP llevó a cabo 78 incursiones policiales por el Delito de Trata de Personas a nivel nacional habiendo formulado 7 Informes en provincias según el Nuevo Código Procesal Penal, y 63 Atestados Policiales realizados en Lima Metropolitana rescatando 577 personas entre víctimas mayores y menores de edad en sus diferentes modalidades siendo la de mayor incidencia por explotación sexual y laboral. Es así, que, al analizar solo los casos ocurridos en Lima Metropolitana, se discierne que son 37 incursiones

policiales relacionadas a la trata de menores de edad habiéndose logrado rescatar 95 menores de edad víctimas del delito de trata de personas en la modalidad de explotación laboral, explotación sexual, mendicidad y venta de niños. De este total de incursiones policiales por la Trata de Menores, 33% fue incursiones planificadas con el Ministerio Público por las diferentes modalidades, el 32% fue por incursiones circunstanciales debido a que las intervenciones policiales fueron en flagrancia de explotación sexual de menores y el 35% por incursiones circunstanciales por la flagrancia de explotación laboral. Por el análisis de los datos obtenidos se sabe que las víctimas de trata por explotación sexual de menores de edad tienen entre 15 y 17 años de edad y son de nacionalidad peruana.

Las incursiones policiales circunstanciales todas se efectuaron en hostales, saunas, bares, video pub y prostíbulo, ubicados en las zonas de San Juan de Lurigancho, Comas, Carabaylo, Callao, Los Olivos, San Juan de Miraflores, Ate y La Victoria, a mérito de las rondas policiales y verificación de datos o informaciones obtenidas por informantes en forma anónima.

Estas incursiones circunstanciales están amparadas por el Decreto Legislativo 989 que modifica la Ley N°27934 Ley que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito.



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, la DIRINTRAP logró en el 2015 la captura de 204 presuntos autores y partícipes del delito de trata de personas. De estos, son 106 investigados por la trata de menores de edad de los cuales el 13% de detenciones a mérito de investigaciones planificadas con el fiscal; el 18% por la comisión de la trata de menores de edad con fines de explotación sexual y que fueron intervenidos infraganti en la escena del delito, y un 69% con fines de explotación laboral. De los detenidos por flagrancia del delito de explotación sexual el 38% son mujeres y el 62% son varones.

Sin embargo, la tarea de entrevistar a las víctimas menores de edad se presenta como un tema bastante delicado en tanto requieren de la participación del Ministerio Público en cámaras GESSEL o ambientes especiales para realizar la entrevista única. En paralelo, la Policía debe continuar con la investigación de los involucrados en el delito, contando con un plazo de menos de 15 horas aproximadamente contadas desde la hora de la incursión policial para poder demostrar la culpabilidad de los sospechosos con el acopio de pruebas sustanciales. De lo contrario, los Fiscales no tendrían los elementos de

convicción suficientes para denunciarlos ante el Poder Judicial y tengan una sanción penal.

En una incursión circunstancial por trata de menores de edad con detenidos los procedimientos de investigación policial se realizan en un plazo de 24 horas, la que se detalla a continuación:

➤ **Durante la incursión policial en la escena del delito:**

- Comunicación inmediata telefónica al MP de la incursión policial circunstancial por la flagrancia de delito informando los detenidos y víctima menor rescatada.
- Comunicación inmediata telefónica al Fiscal de Familia informándole sobre el rescate de la víctima menor de edad.
- Se distribuye los integrantes del equipo policial en los ambientes del local intervenido, y proceden a identificar a todas las personas que se encuentran como los encargados del negocio, clientes o usuarios, a las mujeres, y meretrices en caso de prostíbulos,
- Formular y elaborar el Acta de Verificación, registro e incautación en el local intervenido detallando la actividad comercial si es video bar, hostel, prostíbulo u otro, las características de los ambientes, y si se estaba brindando servicios sexuales o no. Proceden a hacer el registro del local si se encontró alhajas o joyas, dinero, droga, armas o municiones, publicidad del local, teléfonos celulares entre otros procediendo a incautar las especies incriminadas en mención.
- Formula y elabora las Actas de verificación, registro e incautación específicamente en los ambientes donde se encuentren los indicios y/o pruebas que demuestren que brindan servicios sexuales o se explota

sexualmente a las víctimas de trata, por ejemplo, si en los cuartos o ambiente acondicionados encuentran algún usuario, víctima menor o mayor de edad, meretriz, colchones, preservativos sin usar o usados, entre otros. Incautando los profilácticos usados, o en todo caso, formula y elabora el Acta de Hallazgo de Muestras procediendo a contenerlos en sobre cerrado para garantizar la cadena de custodia para remitirlo a la Oficina de Criminalística.

- Formula y elabora el Actas de hallazgos de las víctimas mayor o menor de edad rescatadas y le brindan custodia femenina, retirándola del lugar de intervención.
- Formula y elabora el Acta de Registro Personal de cada uno de los detenidos.
- Formula y elabora el Acta de Entrevista a cada uno de los clientes usuarios que se encontraban en el lugar de los hechos a fin de obtener mayores elementos de convicción y solicitan información sobre posibles requisitorias que pudieran registrar.
- Traslada y custodia a la víctima y detenidos en vehículos distintos hasta las instalaciones de la DIRINTRAP.
- **Después de la incursión policial: En la oficina del equipo policial interviniente de la DIRINTRAP:**
 - Remite Oficio a la Fiscalía Provincial Penal de Turno según el distrito judicial a la que pertenezca la zona donde se realizó el operativo (escena del delito).
 - Formula y hace entrega de la notificación de detención a los presuntos autores del delito de trata de personas, haciéndoles conocer sus derechos.

- Formula la Hoja de datos de identificación de detenidos.
- Consultar en el sistema RENIEC para corroborar la identidad de la víctima y de los detenidos.
- Formular el Oficio respectivo, dirigido al Hospital 2 de mayo para que se le brinde terapia psicológica gratuita e integral a la víctima menor rescatada, lo hicieron en un caso de rescate.
- Formula el Parte de constatación y verificación domiciliaria de la víctima menor y de los detenidos y levanta información mediante Acta de entrevista respectiva de ser necesario de las personas que habitan en dicho domicilio.
- Solicita a la Oficina de Inteligencia-DIRINTRAP sobre los antecedentes policiales y requisitorias que pudiera registrar los detenidos.
- Solicita a la Oficina de Criminalística PNP la consulta biométrica para identificar plenamente a los detenidos.
- Solicita con el Oficio respectivo, la consulta al Sistema de Denuncias Policiales a fin de obtener información sobre las posibles denuncias que pudieran registrar los detenidos.
- Solicita con el Oficio respectivo, al Sistema de Registro de Trata de Personas-DIRINTRAP las posibles referencias policiales que pudieran registrar los detenidos y los establecimientos intervenidos policialmente.
- Consulta en el Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de la libertad efectiva- RENAESPPL.
- Elabora el paneaux fotográfico que contengan muestras fotográficas de la incursión circunstancial a fin de perennizar la escena del delito.
- Solicita y traslada al Instituto Médico Legal del Ministerio Público a los detenidos para los exámenes de reconocimiento médico legal.

- Solicita y traslada al Instituto Médico Legal del Ministerio Público a la víctima de trata por explotación sexual para que pase los exámenes respectivos.
- Solicita mediante Oficio respectivo, el movimiento migratorio a los detenidos.
- Solicita y traslada a la Oficina de Criminalística a los detenidos para que pasen exámenes toxicológicos, dosaje etílico, ectoscópicos entre otros.
- Solicita a la Municipalidad Distrital sobre la autorización de funcionamiento de los locales intervenidos como son los video pub y bares.
- Se comunica y coordina con el Pool de Fiscales solicitando su presencia para la toma de manifestación de los detenidos, en el caso que el fiscal de turno lo disponga o ante previa coordinación realizada desde su despacho fiscal.
- Formula y elabora el Acta de entrega de la víctima menor de edad por orden fiscal a la Dirección de Investigación Tutelar del Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables - DIT; custodiando al menor hasta las instalaciones del Centro de Atención Residencial.
- En caso, no se apersonen el personal del DIT a la unidad policial para recibir a la víctima menor de edad, la DIRINTRAP traslada a la víctima hacia la oficina de la DIT para hacerle entrega de la víctima menor de edad.
- Formula y elabora el Atestado Policial que es el documento policial que contiene el resultado de las investigaciones técnicas científicas con los elementos de convicción, evaluando y analizando los hechos, pruebas e indicios, manifestaciones, entrevistas entre otros, detallando la forma y circunstancias de la comisión del delito, situación de la víctima y especies

incurridas y poniendo a disposición a los detenidos ante el despacho fiscal luego de las 10 a 15 horas aprox. de producida la incursión policial circunstancial.

- Remite el Atestado Policial y sus anexos al Fiscal Provincial en lo Penal de Turno y una copia del Atestado Policial a la Fiscalía de la Familia para fines de su competencia funcional.

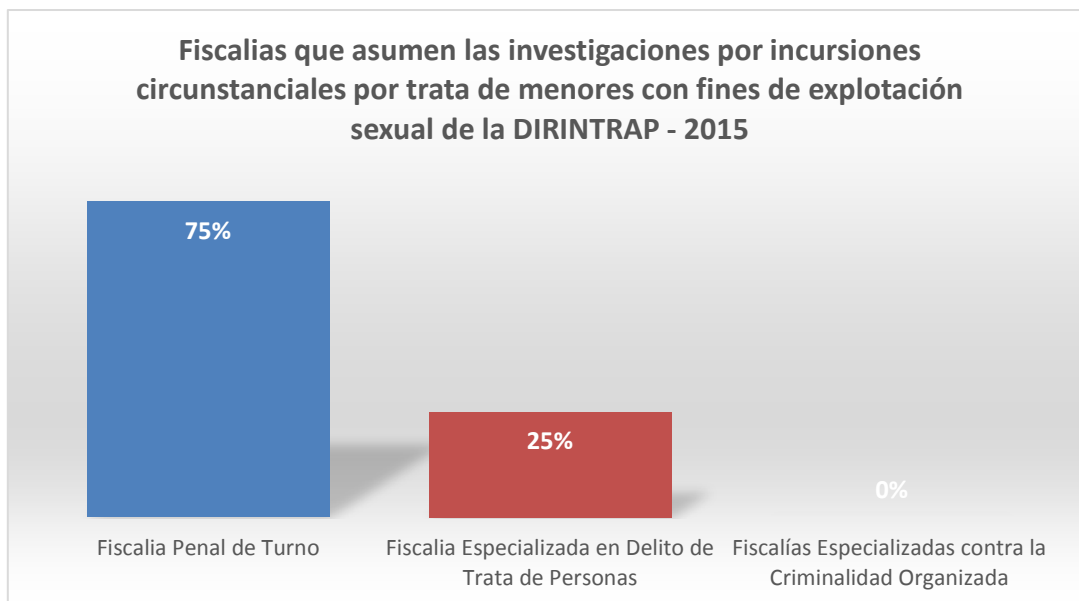
➤ **Cuando el Fiscal se apersona a las oficinas de la DIRINTRAP:**

- Informa al Fiscal sobre todo los actuados policiales y los elementos de convicción sobre el hecho delictivo materia de investigación.
- Formula las preguntas del fiscal en la entrevista escrita de la víctima menor de edad en presencia del fiscal de familia si estuviere y del abogado defensor de la víctima menor de edad proporcionado por el MINJUS.
- Formula y elabora las preguntas en la toma de la manifestación de los detenidos para obtener mayores elementos de convicción que permitan esclarecer los hechos. Asimismo, en el mismo acto formula las preguntas realizadas por parte del fiscal a los detenidos.

2.2. Procedimientos de la Fiscalía en Delitos de Trata de Personas realizadas en las oficinas de la DIRINTRAP

De las incursiones circunstanciales por trata con fines de explotación sexual antes mencionadas, en el 75% de casos asumieron competencia las Fiscalías Provinciales y en el 25% la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas, y en ningún caso las Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada.

Grafico 02:



Fuente: Elaboración propia

El “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las Víctimas del Delito de Trata de Personas” en adelante Protocolo del Ministerio Público, aprobada mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN del 23 de enero de 2014 describe los procedimientos del Fiscal. Este se encarga de dirigir y conducir la investigación jurídica del delito definiendo la estrategia y diseño de la investigación, así como de garantizar la legalidad del operativo y sus diligencias, debiendo apersonarse de inmediato al lugar del operativo o escena del delito donde se informará de todo lo actuado, y velará por los derechos de las víctimas y rescate garantista y protector.

En una incursión policial circunstancial por trata de menores de edad con detenidos, los procedimientos de la investigación preliminar dirigida por el Ministerio Público desde que toma conocimiento del hecho por la DIRINTRAP hasta que le remiten los resultados de la investigación mediante el Atestado Policial respectivo, son los siguientes:

Por parte del Fiscal Provincial en lo Penal de Turno o la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas realizadas en las oficinas de la DIRINTRAP:

- Coordina con el MINJUS para asegurar la presencia de un defensor público en la recepción de la referencia o declaración de la víctima menor de edad.
- Se apersona a la DIRINTRAP o en todo caso, dispone lo represente el representante del Pool de Fiscales para que participe en la declaración de los detenidos.
- Dirige la toma de la referencia de la víctima menor de edad con participación del Fiscal de la Familia y el defensor público del MINJUS.
- Pone de conocimiento mediante acta, sus derechos a la víctima y detenidos.
- Dispone que la víctima menor de edad sea entregada a la DIT para su traslado al Centro de Atención Residencial.
- Formula Acta Fiscal sobre la diligencia que ha realizado y da disposiciones para que se continúen con las diligencias para el esclarecimiento de los hechos. Requiriendo que el Atestado Policial sea remitido a su Despacho con los detenidos a las 10 a 15 horas de realizado el operativo policial.
- Recibe el Atestado Policial y anexos, con los detenidos y establece la situación jurídica de los detenidos y si procede o no a denunciar los hechos ante el Juzgado Penal de Turno.

Por parte del Fiscal de Familia realizadas en las oficinas de la DIRINTRAP:

- Participa en la recepción de la declaración o referencia de la víctima menor de edad a cargo del Fiscal Penal.
- Coordina con la DIT la situación de la víctima menor de edad para que sea internada en Centro Asistencial Residencial.

- Recibe copia del Atestado Policial y sus anexos.

Por parte del representante del Pool de Fiscales realizadas en las oficinas de la DIRINTRAP:

- Participa solo en la toma de la declaración de los detenidos siempre que el Fiscal de Turno lo autorice.

3. Las limitaciones para implementar dichos procedimientos de investigación

De acuerdo a lo detallado en los hallazgos de los procedimientos de investigación se encuentra una serie de dificultades o limitaciones que enfrenta la Policía en su labor de investigación. La Policía cuando interviene en flagrancia del delito de trata de menores con fines de explotación sexual notifica de inmediato al Fiscal de turno acerca del operativo y rescate de la víctima. Sin embargo, los fiscales no acuden a la escena del delito para garantizar la legalidad de las diligencias y los derechos de las víctimas menores de edad y detenidos. Este es un primer paso en donde se evidencia la limitación que tiene la Policía cuando inicia una investigación de oficio a mérito de una incursión policial circunstancial.

En el 100 por ciento de las incursiones circunstanciales policiales a pesar de habersele comunicado de inmediato a la Fiscalía no acuden a la escena del delito, es decir, la labor del Ministerio Público no es proactiva y eficiente en la persecución del delito de trata de personas durante la etapa preliminar en que se realizan las investigaciones técnicas científicas poniéndolo en riesgo por posibles cuestionamientos al no cumplir con la normativa de

garantizar la legalidad del operativo y sus diligencias, y el velar por los derechos de las víctimas y de rescate garantista y protector.

Como también, en el 100% de los casos en mención, al no contar con la presencia del fiscal tampoco acude el personal de la Unidad de Atención y Apoyo a la Víctima y Testigos (UDAVIT) del Ministerio Público, con la finalidad de brindar asistencia integral a la víctima menor de edad por explotación sexual y apoye en su traslado preservando su identidad desde su rescate. Coordine oportunamente con el MIMP para que sea trasladada al Centro Atención Residencial y la asistencia jurídica del MINJUS para la víctima y asistencia médica en caso de urgencia con el MINSA, pudiendo inclusive acompañar a la víctima a las pericias médicas legales y participar en la entrevista única.

3.1. Limitaciones desde el Ministerio Público

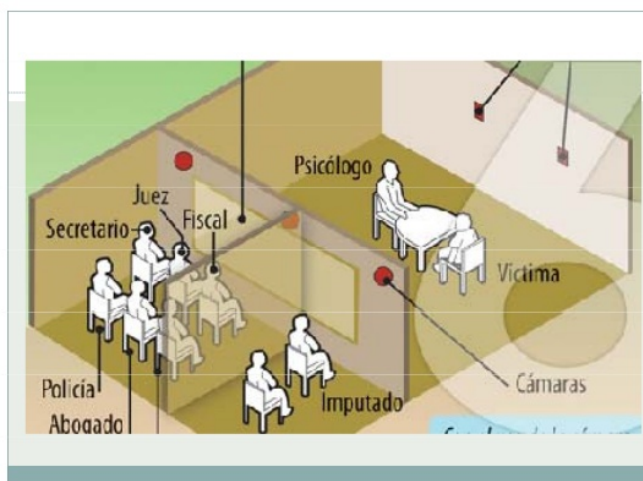
Del documento “Fortalecimiento de la función fiscal frente al delito de trata de personas” (2011) elaborado por la Oficina de Proyectos y Cooperación Técnica Internacional con el aporte de fiscales penales, de familia y personal de medicina legal, y de las entrevistas realizadas en la presente investigación a fiscal y policías, se discierne sobre la inadecuada capacidad de cobertura de los fiscales de turno que no pueden al parecer cubrir todos los requerimientos de las unidades policiales ante la detención de personas por la comisión de delitos, lo cual evidencia una falta de idoneidad en sus servicios.

Como se sabe, el Fiscal asume la dirección y conducción de las investigaciones y ante su ausencia en la escena del delito puede haber algún tipo de cuestionamiento acerca del proceso de investigación, pues no se está

garantizando la legalidad de las diligencias policiales ni los derechos de la víctima ni de los implicados. Asimismo, esto limita el accionar los investigadores policiales de proseguir con las indagaciones en otros locales que pudieran encontrarse implicados, así como la posible identificación y rescate de otras víctimas, entre otras posibles formas de acción estratégica para efectivizar el esclarecimiento de los hechos en forma idónea.

El Fiscal en el 100% de las investigaciones policiales solo participa en la toma de declaración de los detenidos y de la víctima menor de edad. No gestiona la Cámara GESSEL, a pesar que el Protocolo del Ministerio Público señala que las entrevistas únicas a niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de trata por explotación sexual debe efectuarse dentro de las 24 horas en caso de flagrancia de delito; siendo una herramienta de suma importancia en el campo forense y legal. La Cámara Gessel consta de dos habitaciones o ambientes contiguos separados con una división de vidrio espejado que permite observar solo, por un lado, dotado además de un sistema especial de audio y video.

Modelo de una Cámara Gessel:



El Ministerio Público, a la fecha ha implementado 40 cámaras Gessel en 25 de los 32 distritos fiscales de todo el país.

Distribución de Cámaras Gessel a nivel nacional

Distrito Fiscal	Nº de Cámaras	Ubicación
Amazonas	1	Sede Central
Áncash	1	Sede Central
Arequipa	2	Sede Central y Castilla
Cajamarca	2	Sede Central y Contumazá
Cañete	2	Sede Central y Mala
Chiclayo	2	Sede Central y San Ignacio
Cusco	1	Sede Central
El Santa	2	Sede Central y Huarney
Huánuco	1	Sede Central
Huaura	1	Sede Central
Ica	2	Sede Central e Ica
La Libertad	1	Sede Central
Loreto	2	Sede Central
Madre de Dios	1	Sede Central

Moquegua	2	Sede Central e Ilo
Pasco	1	Sede Central
Puno	2	Sandia y Caracaya
San Martín	3	Moyobamba, Rioja, Tarapoto
Tacna	1	Sede Central
Huancavelica	1	Sede Central
Callao	2	Sede Central y Ventanilla
Lima	3	2 en la Sede Azángaro y 1 en Raymondi
Lima Norte	1	Sede Central
Lima Sur	1	Sede Central
Lima Este	2	Sede Santa Anita y El Agustino

Fuente: Ministerio Público

También implementó 20 salas de entrevista única en 07 distritos judiciales del país.

Distribución de salas de entrevista única a nivel nacional

Distrito Fiscal	N° de Salas	Ubicación
Tumbes	1	Sede Central
Arequipa	3	Pedregal, Islay y Camaná
Cusco	2	Sicuani y Paucartambo
El Santa	1	Casma
Huánuco	2	Ambo y Leoncio Prado
Puno	10	Juliaca, Ilave, Huancané, Azángaro, San Román, Yunguyo, Chucuito-Juli, Lampa, Putina y Moho
Junín	1	Sede Central

Fuente: Ministerio Público

En el año 2015, reportó 25 entrevistas únicas a víctimas y testigos de trata de personas en la Cámara Gesell:

Entrevistas realizadas en Cámaras Gessel a nivel nacional - 2015

Región	N° de entrevistas	Número de presuntas víctimas	
		Femenino	Masculino
Lima	16	12	4
Moquegua	2	2	
Huánuco	3	3	
Tacna	1	1	
San Martín	1	1	
Arequipa	1	1	
Loreto	1	1	
Total	25	21	4

Fuente: Ministerio Público

Las Fiscalías Provinciales en lo Penal de los distritos fiscales de Lima, Lima Este, Lima Norte, Lima Sur y Lima Callao a excepción de la Fiscalía Especializada en Trata de Personas, tienen turnos de 24 horas en la que rotan cada día para cubrir dicho servicio, con la finalidad de hacerse cargo inmediatamente de las investigaciones ante las detenciones de personas por flagrancia de delito o ante rescates de víctimas de trata de personas, entre otros, que les fueran comunicadas por las Unidades Policiales contando con el apoyo de sus fiscales adjuntos y de 3 o 4 miembros del Pool de Fiscales Adscritos aproximadamente, según distrito fiscal.

El horario fiscal es de lunes a viernes de 08:00 a 13:00 y 14:00 a 16:00 horas, teniendo turnos según rol de servicios de 24 horas todos los días de la

semana, que es rotativo según la cantidad de fiscalías que funcionan por distrito fiscal.

Fiscalías a cargo de las investigaciones contra la Trata de Personas

DISTRITO FISCAL	Horario laboral	Horario en Servicio de Turno Fiscal	Horario de incursión policial por flagrancia TP de menores con fines de explotación sexual
Fiscalía Especializada en Trata de Personas	8.00 a 13.00 14:00 a 16:00	No cubre este servicio	Entre las 17.55 a las 02.26 am
LIMA		24 horas	
LIMA ESTE			
LIMA NORTE			
LIMA SUR			
LIMA CALLAO			

Fuente: Elaboración propia

Competencia por Distrito Fiscal

DISTRITO FISCAL	COMPETENCIA JURISDICCIONAL
Fiscalía Especializada en Trata de Personas	Lima, Lima Este, Lima Norte y Lima Sur
LIMA	Rímac, Lima Cercado, San Miguel, Chorrillos, Breña, Barranco, Pueblo Libre, Surco, Magdalena del Mar, Miraflores, La Victoria, Surquillo, Jesús María, San Borja, Lince, San Isidro, San Luis
LIMA ESTE	Distritos de Lurigancho, Chosica, Chaclacayo, Ate (Vitarte), Santa Anita, San Juan de Lurigancho, El Agustino, La Molina, Cieneguilla, Centro Poblado Rural Huertas de Manchay, Pachacamac y 32 Distritos de Prov. Huarochirí.
LIMA NORTE	Comas, Independencia, Los Olivos, San Martín de Porras, Ancón, Santa Rosa, Puente Piedra, Carabayllo y la Prov. Canta.
LIMA SUR	Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Lurín, Pachacamac, Chorrillos, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolomé, Santa María del Mar y Pucusana.
LIMA CALLAO	Todo el distrito del Callao.

Fuente: Ministerio Público

Los Fiscales ante una detención por flagrancia de delito deben acumular los mayores elementos de convicción con participación de la policía para esclarecer el hecho delictuoso, en un plazo de 24 horas y establecer la situación jurídica de los detenidos, si lo denuncia o no al Juez Penal, o lo cita, da libertad, archiva el caso o amplía la investigación.

3.2. Limitaciones desde la Policía Nacional

Los investigadores policiales de la DIRINTRAP, que conforman un equipo conformado de 6 efectivos y que laboran hasta 24 horas sin relevo - con horario corrido hasta culminar las investigaciones por incursión circunstancial, proceden sin la participación del representante del Ministerio Público a efectuar diligencias de acopio de indicios o pruebas en el lugar de los hechos y una vez conducidos los detenidos y la víctima menor rescatada hasta la unidad policial, continúan sus investigaciones que permitan esclarecer los hechos materia de investigación las cuales necesariamente deben realizarse con conocimiento y participación del Ministerio Público.

Pero otra cuestión en donde se revelan las limitaciones de la Policía es que dicha institución tampoco cuenta con un personal suficiente de efectivos especializados en materia de investigación criminal. Esto se debe, en gran parte, al proceso mediante el cual se desactivó la ex Policía de Investigaciones del Perú (PIP). La masa de efectivos que se pueden hacer cargo de estas funciones es mínima por carecer de la especialidad en investigación criminal.

Por otro lado, los efectivos policiales que tienen a su cargo las investigaciones tampoco se encuentran en gran número. Y los pocos que se

encargan de esta tarea, tienen que lidiar paralelamente con los fiscales y con los plazos que le otorga entre 10 a 15 horas aproximadamente para acopiar los elementos de convicción suficiente para formular su atestado policial con el resultado de las investigaciones y poner a disposición a los detenidos de trata de personas ante el Despacho Fiscal.

Es el caso, que los Fiscales Penales de Turno al no tener una capacidad de cobertura idónea y al parecer recarga laboral durante su servicio de turno fiscal, y si bien es cierto podrían haber participado en algunas charlas o talleres de capacitación - no son especializados en el tema de Delito de Trata de Personas habiendo provocado en los investigadores policiales incomodidad al considerar un hecho delictuoso no por trata de personas, sino un delito de proxenetismo o de tema de problema laboral como les ha sucedido en casos de víctimas de trata por explotación laboral o sexual, lo que a su vez se corrobora con el documento “Fortalecimiento de la función fiscal frente al delito de trata de personas” (2011) que menciona la falta de conocimiento suficiente del fiscal en delito de trata lo que impide abordar una investigación óptimamente.

La Constitución Política del Perú establece que toda detención en flagrante de delito el plazo de detención es de 24 horas, pero el Decreto Legislativo N° 989 que modifica la Ley N°27934 que regula la intervención de la Policía y del Ministerio Público, permite en casos de flagrancia que el Fiscal podría solicitar la convalidación de la detención preliminar hasta por un plazo de 7 días naturales en caso de organizaciones criminales, y como es de conocimiento la gran mayoría de los delitos de trata de personas por explotación sexual de menores son cometidos por más de tres personas –

salvo las bandas delictivas que no tienen mayor envergadura, sin embargo, en ninguna de las incursiones circunstanciales policiales la Fiscalía Provincial en lo Penal de Turno ha hecho uso de esta norma ni detectado si son una organización criminal.

En el “Protocolo para la Atención y Protección de víctimas y testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú” (2013) les motivo una limitación sobre su actuación ante la flagrancia de delito al no tener coherencia con la normatividad y doctrina de inteligencia policial, debido a que se le dispone que cualquier información obtenida debe ser comunicado al Fiscal para que dé inicio a una investigación bajo su dirección y conducción con la finalidad que planifique las estrategias de rescate de la víctima conforme lo describe el Protocolo del Ministerio Público.

Posteriormente, reformulado el “Protocolo para la Atención y Protección de víctimas y testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú” (2015), ya no se le exigió dicha acción sobre la comunicación inmediata al fiscal de cualquier “información” a pesar que ésta puede carecer de veracidad y promover a su vez una burocracia fiscal-policía, sin embargo, se le vuelve a exigir ello, mediante el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución el Delito y la Protección, Atención y Reintegración de víctimas de Trata de Personas” (2016).

Como también, en el “Protocolo para la Atención y Protección de víctimas y testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú” (2013) se agregó erróneamente que el ciclo de la investigación policial lo comprende a) el dato, b) las notas informativas, c) los informes de inteligencia, d) producción de inteligencia y la e) difusión al fiscal; y

no se hace una definición de cada una de estos momentos. Se discierne que su finalidad de esta norma es incluir en la fase de una investigación policial la obtención de una “información”, es decir, un dato el cual no tiene valor jurídico para iniciar una investigación por que no es una noticia criminal, según la doctrina de inteligencia que señala que un dato tiene que ser procesado, analizada y verificada para que se produzca conocimiento y sea difundida según clasificación de nivel de pertinencia, confianza y credibilidad en forma interna dentro de la policía.

Además, lo indicado en el punto b) y c) son meros documentos policiales empleados internamente en la Institución Policial, siendo el último mencionado, de carácter secreto protegido por la Ley N°27086 -Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y a su vez el D. Leg. N° 1141 sobre el Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) en la que se señala que el informe de inteligencia en ningún caso se les puede considerar valor probatorio en ningún proceso judicial, administrativo o disciplinario es solo orientador ser difundidas. Sobre los demás puntos d) y e) estos comprenden en la doctrina de inteligencia parte del ciclo de la inteligencia policial y no de una investigación.

Siendo el caso, que posteriormente en el “Protocolo para la Atención y Protección de víctimas y testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú” (2015) que deja sin efecto el protocolo (2013), busca subsanar el error antes referido, considerando al ciclo de investigación:

- a) La recepción de denuncia,
- b) La comunicación al Ministerio Público,
- c) La elaboración de notas informativas,
- d) la preparación de informes de

inteligencia, y e) La realización de acciones de inteligencia; lo cuales deben ser coordinadas con el fiscal.

Si bien es cierto, ya no consideran en el ciclo de la investigación al “dato” en su reemplazo es ahora “la recepción de la denuncia”, estos momentos descritos, no son coherentes con el “Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú” que nos señala que el ciclo de la investigación se inicia con a) noticia criminal, b) el acopio de información, c) la constitución de un equipo de trabajo, y d) el desarrollo del Plan de Investigación.

Los entrevistados investigadores policiales tienen desacuerdos a la exigencia de la Fiscalía Especializada de delitos de Trata de Personas quien al ser entrevistada manifiesta que desconoce sobre la doctrina de inteligencia policial y opina que una “información” obtenida por los policías es una “noticia criminal” y debe ponerse de su conocimiento conforme lo establece el protocolo; esta situación puede ocasionarles un cuestionamiento disciplinario a los investigadores policiales en caso de incumplimiento, ya que está señalado esta acción en el reciente “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución el Delito y la Protección, Atención y Reintegración de víctimas de Trata de Personas” (2016) que fuera publicado en el mes de mayo.

Sin embargo, el “Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú” define al hecho criminal o la noticia criminal, de la siguiente manera:

- *Denuncias escritas de los ciudadanos (denuncia de parte), presentadas ante las Mesa Única de Partes de las Fiscalías Provinciales Penales Corporativas.*

- *Denuncias ante las Comisarias o ante las Divisiones Policiales, en tal caso, la Policía Nacional recibe la denuncia e inmediatamente comunica al Ministerio Público por la vía más rápida.*
- *Denuncias ante la Fiscalía de la Nación, de ciudadanos, o de organismos del Estado, en estos casos, los deriva a quien corresponda.*
- *Denuncia verbal que se toma levantando un acta en presencia del Fiscal, y que generalmente se hace ante el despacho fiscal penal de Turno.*
- *Denuncias en casos de flagrancia delictual.*
- *Intervenciones de oficio por medios de comunicación de difusión masiva. También constituye un modo de enterarse de algún hecho delictuoso, en tal caso quien debe tomar conocimiento es el Fiscal de Turno Penal.”*

Por lo tanto, se discierne que un “dato” o “información” no puede considerarse una “noticia criminal” por los fundamentos antes expuestos. Este manual en mención, está citado en el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución el Delito y la Protección, Atención y Reintegración de víctimas de Trata de Personas” en lo que respecta a las acciones de articulación y persecución del delito realizadas por el Ministerio Público y Policía Nacional.

3.3. Limitaciones desde el rescate y protección de menores de edad

Si bien es cierto que el “Protocolo del Ministerio Público para la Atención de las Víctimas del Delito de Trata de Personas” obliga al Fiscal en los casos de flagrancia de delito a apersonarse de inmediato al lugar de los hechos donde se produce el rescate de una menor de edad víctima de trata de personas para garantizar su derecho la seguridad y protección de su identidad, el personal de la DIRINTRAP que ha sido entrevistado manifiesta que en

ninguna de las incursiones policiales circunstanciales ha asistido el Fiscal, y que solo asiste a las oficinas de la unidad policial, siendo corroborado con la revisión de los atestados policiales en la presente investigación.

Además de esa falta de coordinación e implementación de las políticas públicas para luchar contra la trata de personas, los entrevistados policiales explican que el Fiscal les limita el tiempo para hacer sus investigaciones en forma idónea al solicitárseles el Atestado Policial entre las 10 a 15 horas de producido el operativo policial. Esto impide culminar con algunas diligencias indispensables que permitan esclarecer el hecho delictuoso.

En la presente investigación se ha determinado que los rescates de las víctimas menores de edad por explotación sexual se han producido entre las 20:20 horas y las 02:25 horas a excepción de dos rescates realizados a las 17.55 hrs y 12.45 horas en un prostíbulo y video bar respectivamente. De la totalidad de las incursiones policiales circunstanciales el tiempo estimado en que llegan los Fiscales a las instalaciones de la DIRINTRAP desde que tuvo conocimiento del operativo policial por flagrancia de delito para dirigir y conducir la investigación y garantizar los derechos, la seguridad y protección de la víctima es la siguiente:

Fecha y hora de Incurción Policial y llegada del Fiscal a la DIRINTRAP

2015

Fecha de Incurción Policial circunstancial	2-Feb	12-Feb	24-Feb	14-Mar	1-Ago	1-Ago
Hora de rescate de víctima	17:55	22.30	19.40	23.30	00.45 am	00.45 am
Hora de llegada del fiscal a la escena del delito ante rescate de víctima	No fue	No fue	No fue	No fue	No fue	No fue
Hora que se apersona el Fiscal Prov. Turno a la DIRINTRAP	23.40				08.00 am	08.00 am

Hora que se apersona el Fiscal Especializada TP a la DIRINTRAP		4.00 am	11.40 am	03.40 am		
Hora que se apersona el Fiscal de Familia a la DIRINTRAP	23.40				01.50 am	01.50 am
Hora que se apersona el Pool de Fiscales					03.30 am	11.00 am

Fuente: Elaboración propia

Fecha y hora de Incursión Policial y llegada del Fiscal a la DIRINTRAP

2015

Fecha de Incursión Policial circunstancial	7-Ago	14-Ago	6-Set	1-Nov	12-Nov	27-Nov
Hora de rescate de víctima	2:26 am	01.00 am	23.45	12.45	22.05	20.20
Hora de llegada del fiscal a la escena del delito ante rescate de víctima	No fue	No fue	No fue	No fue	No fue	No fue
Hora que se apersona el Fiscal Prov. Turno a la DIRINTRAP	10.20 am		04.30 am	21.15	02.30 am	
Hora que se apersona el Fiscal Especializada TP a la DIRINTRAP		13.10				
Hora que se apersona el Fiscal de Familia a la DIRINTRAP	09.20 am	11.10 am	08.00 am	18.30		00.00 am
Hora que se apersona el Pool de Fiscales						05.00 am

Fuente: Elaboración propia

El 67% de los rescates de víctimas menores de edad por trata con fines de explotación sexual se han producidos los fines de semana (viernes, sábado y domingo) y el 33% entre los días lunes, martes, miércoles y jueves.

Frecuencia de rescate en días de la semana 2015

Días de la semana	%
lunes, martes, miércoles y jueves	33

viernes, sábado y domingo

67

Fuente: Elaboración propia

a) Fiscal Penal de Turno:

N° de Horas transcurridas	Según casos en que participa
De 4 a 5	28%
De 8 a 8.30	72%

Fuente: Elaboración propia

El Fiscal de Turno llega a las instalaciones de la DIRINTRAP en un 72% de los casos entre 8 a 8.30 horas después de transcurrido el rescate de la víctima menor de edad con la finalidad de realizar diligencias respectivas.

b) Fiscal de Familia:

N° de Horas transcurridas	Según casos en que participa
De 1 a 3	20%
Más de 3 a 6	30%
Más de 6 a 9	40%
Más de 9 a 12	10%

Fuente: Elaboración propia

El Fiscal de Familia llega a las instalaciones de la DIRINTRAP en un 40% de los casos entre 6 a 9 horas después de transcurrido el rescate de la víctima menor de edad con la finalidad de realizar diligencias respectivas.

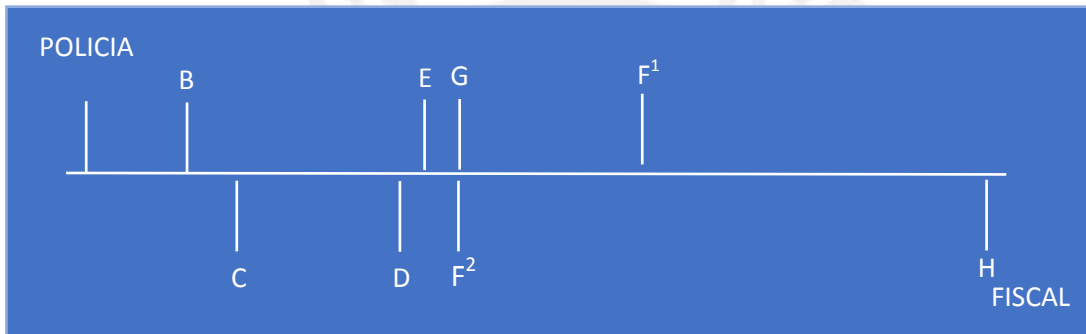
c) Fiscal Especializado en Delito de Trata de Personas:

N° DE HORAS TRANSCURRIDAS	Según casos que en participa
De 4 a 8	50%
Más de 8 a 12	50%

Fuente: Elaboración propia

El Fiscal Especializado en Delitos de Trata de Personas llega a las instalaciones de la DIRINTRAP en un 50% de los casos entre 8 a 12 horas después de transcurrido el rescate de la víctima menor de edad con la finalidad de realizar diligencias respectivas.

d) Línea de tiempo de investigación fiscal – policía en flagrancia de delito (24 horas)



Fuente: Elaboración propia

Tiempo estimado en horas transcurridas desde la incursión policial aprox.	Segmento de Acciones	Descripción
Entre 2.30 a 3	A.B	Inicio de incursión policial, rescate de víctima y diligencias en escena de delito y retorno a DIRINTRAP
Entre 4 a 8:30	C.D	Llegada de fiscal a la DIRINTRAP para realizar diligencias. El 72% entre las 8 a 8.30 hrs. después de producida el rescate.
Entre 9 a 15	E.F ¹	Víctima es entregada al MIMP-DIT, siendo el 50% entre las 13 a 15 horas después de producido el rescate.
Entre 10 a 15	G.F ¹	Remisión de Atestado Policial al Fiscal Prov. Penal de Turno
Entre 10 a 24	(F ² . H) o (F ¹ .H)	Fiscal analiza los elementos de convicción acopiados según atestado y decide si formula denuncia o no ante el Juez Penal de Turno, estableciendo situación jurídica de detenido.

Fuente: Elaboración propia

De la entrevista realizada a la fiscal especializada en trata de personas da a conocer que la Fiscalía de la Nación mediante Resolución Directoral N°3305-2015 del 09 de Julio de 2015 dispuso que los casos de trata de personas que sean comunicados por flagrancia de delito serán de competencia de las Fiscalías Provinciales de Turno, con el objetivo de brindar un servicio fiscal eficiente y oportuno en el Distrito Fiscal de Lima, debido a la recarga que hay en la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas. Es por ello, que conforme a los registros de la DIRINTRAP ha estado a cargo de tres investigaciones por flagrancia de delito de trata en agravio de menores con fines de explotación sexual ocurridas entre febrero y marzo del 2015.

Las víctimas por trata de menores con fines de explotación sexual no se le garantiza sus derechos a fin de que no se le vuelva revictimizar, en razón a que no se cumple con llevarse a cabo su declaración única en la Cámara GESSEL o en ambientes diseñados específicamente para esos fines, al ser recepcionados en la oficina de la DIRINTRAP que carece de esos tipos de ambientes, como también no se filma la declaración de la menor ni participa el abogado del imputado; y no se le protege su identidad a través de códigos secreto que debieran ser proporcionado por la Fiscalía estando expuesto sus generales de ley y datos familiares en el Atestado Policial.

La evaluación y análisis de los hechos sobre los de testimonios, actas, pericias criminalísticas entre otros, efectuados en el acopio de los elementos de convicción para demostrar la participación de los detenidos en el delito de trata se vuelve más complicada de lo que en un inicio parecía. Esto tiene una gran repercusión en las decisiones que tienen los fiscales y jueces, puesto que en base estos elementos de convicción tomarán la decisión de seguir adelante con

el proceso o no. ¿Por qué termina siendo tan calculada esta decisión? Es algo que se podrá identificar en las causas de las limitaciones.

4. Las causas de las limitaciones para la implementación de los procedimientos de investigación técnicos científicos en esta materia

Una de las principales causas de las limitaciones señaladas viene determinada por el entrapamiento originado por la normativa a través de los Protocolo del Ministerio Público antes mencionada, que delimitan las labores de investigación de la Policía Nacional. La denotada sujeción a lo que la Fiscalía pueda brindarle como respaldo es un primer punto, cuya estrategia fiscal se define a través de su Protocolo en la que señalan que cuando se presentan casos en que la Policía ya inició una investigación a mérito de una incursión circunstancial, se puntualiza que el fiscal debe evitar esta situación, gestionando una acción planificada con la Policía Nacional, esta disposición guarda relación con el Protocolo para la Policía en la que se le exige a la sola obtención de una información debe ser difundida al fiscal para que dé inicio a una investigación bajo su dirección y conducción para la planificación del rescate de una víctima.

Pero esta complicada y turbulenta colaboración entre ambas instituciones parece deberse también a la falta de recursos humanos, logísticos, que además han sido manifestado en las entrevistas fiscal-policía, el documento “Fortalecimiento de la función fiscal frente al delito de trata de personas” (2011), y el representante de Capital Humano y Social- CHS Alternativo y su “Dossier Trata de Personas y ESNNA” (2016) en la que

señalan que el “*Instituto Médico Legal del Ministerio Público tienen carencias en la cobertura logística a nivel nacional, con falta de personal, lo que contribuye a la re victimización de la víctima*”.

Es más preocupante cuando el representante de CHS Alternativo describe con el “Dossier Trata de Personas y ESNNA” (2016) que habiéndose incrementado el número de víctimas el Estado Peruano solo se ha destinado tres millones de soles en la lucha contra la trata de personas para el año 2016 cuando en el 2015 se asignaron más de ocho millones de soles, de lo cual no existe información sobre el nivel de su ejecución. Y que el Ministerio Público, Poder Judicial y el Ministerio de Justicia han señalado que en el 2015 no han contado con presupuesto específico, lo cual perjudica la persecución del delito de trata de personas.

Inversión Especifica del Estado contra la Trata de Personas

Año	Presupuesto	Presupuesto General de la Republica	% del Presupuesto General de la República
2016*	S/ 3'279,723	S/ 138'490'511,244	0.0023
2015	S/8'863.742	S/ 147'776'463,193	0.0059

*Fuente: MEF/ Elaboración: CHS Alternativo

Por otro lado, los investigadores policiales tienen que duplicar esfuerzos para poder superar otra limitación: el plazo de 15 horas aproximadamente para recopilar los suficientes elementos de convicción y la remisión del atestado al fiscal con los elementos de convicción que pudiera haber obtenido. No habiendo coordinación entre fiscal-policía sobre el diseño y elaboración de estrategias para lograr efectividad en la investigación preliminar del delito de trata.

Existiendo los lineamientos de política nacional y un Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas - PNAT 2011-2016 para combatir este flagelo que merma la vida y la libertad de muchas personas y familia, se evidencia que no están siendo idóneamente implementados y coordinados entre los sectores de Estado involucrados. En primer lugar, en el Protocolo de Palermo se establece la obligación de los Estados a atender y proteger inmediatamente a la víctima de trata y en especial a los niños, niñas y adolescentes.

Uno de los sectores responsables es el Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable cuyo rol y responsabilidades se encuentra enmarcado en la Ley 20950 y su Reglamento Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, quienes deberán tomar las acciones inmediatas para garantizar una atención oportuna, integral, personalizado, especializada, confidencial a la víctima de trata.

Además, mediante Resolución Ministerial N°203-2014-MIMP de fecha 20 de junio de 2014, se aprobó el “Protocolo Intrasectorial para la Atención a Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables” estableciendo como principio la atención y protección rápida y la protección de la identidad, reserva y confidencialidad de los niños, niñas y adolescentes.

En el presente trabajo se analizaron los datos obtenidos del 2015: la hora en que la DIRINTRAP realizó los rescates de las víctimas menores de trata por explotación sexual y la hora en que son entregadas mediante actas respectivas a la Dirección de Investigación Tutelar del Ministerio de la Mujer por

orden del Fiscal en una investigación preliminar del delito con un plazo de 24 horas, estos son los resultados:

- Se ha elaborado el cuadro de horas transcurridas desde el rescate de la víctima menor de edad por trata con fines de explotación sexual hasta su entrega a la Dirección de Investigación Tutelar (DIT) del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable:

Fecha y hora de incursión policial circunstancial y entrega de menor al DIT-MIMP

2015

Fecha de Incursión Policial circunstancial	2-Feb	12-Feb	24-Feb	14-Mar	1-Ago	1-Ago
Hora de rescate de víctima	17:55	22.30	19.40	23.30	00.45 am	00.45 am
Hora que la DIT recibe a la víctima en la DIRINTRAP	no hay inf.	7.20 am	no hay inf.	10.20 am	14.40	15.00

Fuente: Elaboración propia

Fecha y hora de incursión policial circunstancial y entrega de menor al DIT-MIMP

2015

Fecha de Incursión Policial	7-Ago	14-Ago	6-Set	1-Nov	12-Nov	27-Nov
Hora de rescate de víctima	2:26 am	01.00 am	23.45	12.45	22.05	20.20
Hora que la DIT recibe a la víctima en la DIRINTRAP	14.45	15.40	11.15 am	22.25	08.30 am	08.50 am

Fuente: Elaboración propia

Frecuencia de horas desde el rescate de víctima a su entrega al DIT-MIMP 2015

N° DE HORAS TRANSCURRIDAS DESDE EL RESCATE DE LA VICTIMA Y SU ENTREGA A LA DIT	%
De 9 a 11	30%
Más de 11 a 13	20%
Más de 13 a 15	50%

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que los rescates de las menores víctimas de trata por explotación sexual se dan mayormente entre las 20:30 a 02:00 hrs aproximadamente, el 100% de las entregas de las víctimas menores a la DIT-MIMP se efectúan entre 9 a 15 horas después de producido su rescate. Es decir, no se cumple de los protocolos el “principio de inmediata protección y atención a las víctimas”, siendo trasladadas desde su rescate a las instalaciones de la DIRINTRAP, en donde permanecen en ambientes inadecuados o no acondicionados para víctimas menores de edad.

Debe atenderseles de manera idónea para que descansen en la noche hasta que la entreguen a la DIT-MIMP y sean llevadas al Centro de Atención Residencial (CAR) y no estén expuestas a la presencia de los detenidos, por motivos, que cada equipo operativo de los investigadores policiales tiene designado una sola oficina o ambiente para realizar sus diligencias como el de las declaraciones de los detenidos y de la víctima menor de edad entre otros.

Actualmente, existen 3 Centros de Atención Residencial (CAR) ubicados en la provincia Constitucional del Callao, distrito de San Martín de Porras y en el Departamento de Madre de Dios, donde se brindan a las víctimas atención integral como alojamiento, salud, vestimenta, educación, consejería social, psicológica, legal, terapia socio familiares, individuales y grupo para estrechar el vínculo familiar y social

Del Informe de Avances sobre la ejecución del PNAT 211-2016 que fuera presentado al Congreso en el presente año, señala que los casos atendidos

por la Dirección de Investigación Tutelar de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2015, son los siguientes según cuadros:

Población NNA por trata atendidos por la DIT-MIMP - 2015

Perú: población de niños, niñas y adolescentes ingresados por trata a las unidades de investigación tutelar, por sexo y grupos de edad según nacionalidad (Periodo: enero - diciembre del 2015)						
Ubigeo/Nacionalidad	Total	Sexo del NNA		Grupos de edad		
		F	M	De 0 a 5 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años
Total	187	150	37	14	20	153
Lima	156	122	34	14	19	123
Peruanos(as)	155	121	34	14	19	122
Bolivianos(as)	1	1	0	0	0	1
Arequipa	5	5	0	0	0	5
Peruanos(as)	5	5	0	0	0	5
Cusco	7	6	1	0	1	6
Peruanos(as)	7	6	1	0	1	6
Huancayo	15	15	0	0	0	15
Peruanos(as)	15	15	0	0	0	15
Madre de Dios (*)	2	2	0	0	0	2
Peruanos(as)	2	2	0	0	0	2
Piura	2	0	2	0	0	2
Peruanos(as)	2	0	2	0	0	2
%	100%	80%	20%	7%	11%	82%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Población de NNA extranjera por trata atendidos por la DIT-MIMP 2015

Grupos de edad y nacionalidad	Modalidad		Total
	Explotación laboral	Explotación sexual	

12 a 17 años	Ecuatoriano	0	1	1
	Colombiano	0	1	1
	Boliviana	1	0	1
Total		1	2	3

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

La Fiscalía Penal y de Familia a pesar de las políticas de protección a fin de no re victimizar a la víctima menor de edad ha realizado el 100% de las declaraciones o referencia de la menor de todas las incursiones por flagrancia en las oficinas de la DIRINTRAP debiendo haber sido efectuadas en ambientes diseñados específicamente para esos fines o adaptado para ello. Es más, el “Protocolo del Ministerio Público para la atención de Víctimas de Trata de Personas” y la Guía de Procedimientos para la Entrevista Única de NNA” especifica que en víctimas de explotación sexual la entrevista única se realiza dentro de las 24 horas a la brevedad posible en la Cámara GESSEL- todo lo contrario, ha acontecido en la realidad al no haberse programado ninguno a través del Instituto de Medicina Legal.

Las políticas están diseñadas para que la entrevista sea una declaración única, con la finalidad de que sólo se lleve a cabo una sola declaración y sea asumida como prueba anticipada por los operadores jurídicos, sin embargo, se ha constatado, además de no haberse llevado la diligencia en ambientes idóneos, que no se planificaron las estrategias en las investigaciones conducidas y dirigidas por el Ministerio Público en el 100% de los casos, como es el grabarlo en video y que participe el abogado defensor de los imputados, poniendo en riesgo de re victimizar al menor ante la posible toma de otra

declaración a exigencia de los imputados durante el proceso, o en todo caso, que en la mayoría de los casos quede impune este execrable delito.

Es determinante las exigencias de la reserva de la identidad de una menor víctima de trata como política pública de no poner en riesgo su privacidad y seguridad y la de sus familiares, es así que al ser rescatada el Fiscal Penal o Mixto solicita la asignación del código único de registro de identificación para la víctima a la Mesa Única de partes de las Fiscalías Provinciales, el cual se comunica a la PNP; es decir, se solicita un código (clave).

Estas políticas no han sido coordinadas ni implementadas por el Ministerio Público en el 100% de los casos investigados por flagrancia de delito de trata de menores por explotación sexual- al no haber gestionado los códigos respectivos, para proporcionárselos a los pesquisas policiales- a fin de proteger su identidad, todo lo contrario sucede, en el atestado policial se consignan en el encabezamiento las iniciales de la menor rescatada como agraviada, y con relación a las declaraciones referenciales donde se consigna el nombre y apellido y edad de la menor, al igual que el de sus familiares dependientes entre otros datos que puede brindar su ubicación – y cuyo documento constan las firmas del Fiscal Penal, Fiscal de Familia y Abogado defensor de la víctima del Ministerio de Justicia y el Instructor policial, son anexadas al atestado sin ser lacradas en sobre cerrado y remitidas al Despacho Fiscal con todos los actuados materia de investigación sin que sea observada por el fiscal.

Se observa una permisividad por parte de los investigadores policiales de la DIRINTRAP en razón de no haber en sus registros documentarios algún informe presentado al Fiscal Supremo de Control Interno contra los fiscales que

no afrontan proactivamente su labor conforme las actuaciones descritas en el “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las víctimas del delito de trata de personas”, y cuyo instrumento no establece responsabilidad en caso de incumplimiento de esta política institucional. Igual situación sucede con el personal de la DIT que incumple su Protocolo, no registrándose ninguna recomendación ni queja de la DIRINTRAP ante el órgano de control interno del MIMP al no cumplir con el principio de atención inmediata a la víctima menor de edad en la forma y circunstancias antes detalladas.

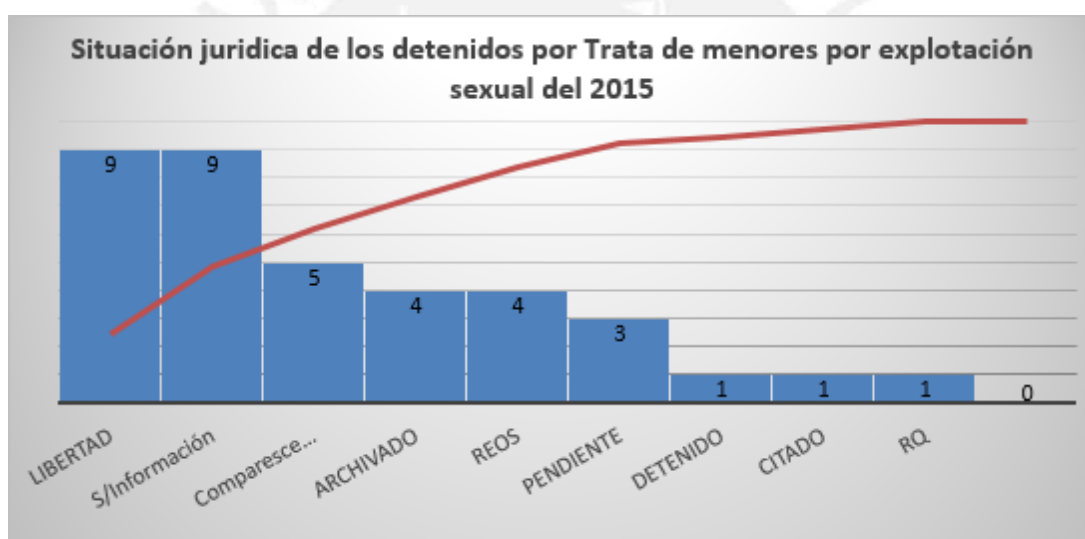
Pero una de las principales dudas que existen acerca de las acciones del Ministerio Público tiene que ver con la decisión que toman sobre si llevar adelante el proceso o no. En ese sentido es conveniente señalar que los Fiscales toman la decisión, supuestamente, sobre la base del acopio de los elementos de convicción bajo su dirección y conducción de la investigación jurídica del delito.

No obstante, la decisión de los jueces en realidad tiene mucho que ver con la probabilidad de que la acusación termine siendo verdadera o no, según los elementos de convicción acopiados en la investigación preliminar del delito. Esto se debe a que en caso un Fiscal decida proseguir con el proceso, y el inculpatado finalmente es declarado inocente, existe un demerito para el Fiscal quien al ser el director de la investigación demostraría que su investigación preliminar del delito no fue idónea.

Entre las políticas de represión de la trata de personas es evitar que aumenten los beneficios obtenidos por estas organizaciones criminales o bandas delictivas, quienes si observan que son menores sus costos – debido al riesgo reducido ante las probabilidades de ser descubiertos y la probabilidad de

ser sancionadas con todo el peso de la ley – continuaran delinquiendo para la obtención de ganancias que se estima es la segunda actividad ilícita más lucrativa después del tráfico de drogas a nivel mundial.

Al hacerse las consultas en el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva - RENADESPPLE del Ministerio Público, sobre la situación jurídica de los 37 detenidos por “flagrancia de delito” de trata de menores con fines de explotación sexual que fueron puestos a disposición del despacho Fiscal en calidad de detenidos mediante el Atestado Policial formulado por la DIRINTRAP en el año 2015 arrojó lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia

Que, del resultado de las investigaciones del delito de trata a nivel fiscal-policía que concluye dentro de las 24 horas con el rescate de víctimas menores de edad y con detenidos de los presuntos tratantes cuyas diligencias y estrategias fueron diseñadas, garantizadas y planificadas por la dirección y conducción del Fiscal, ni bien tomo conocimiento de inmediato de la operación policial de la DIRINTRAP desde la escena del delito, se discierne que el 70% de los detenidos por orden del fiscal los casos fueron archivados, o puestos en

libertad, citado o se encuentran aún pendiente de su pronunciamiento si es que denuncia o no desde el año 2015 a la fecha, incluyéndose a 9 de los detenidos que no hay registro o no se tiene información de en el RENADESPPLE. Asimismo, que solo 4 de los tratantes se encuentren como reos en cárcel según registro del Instituto Nacional Penitenciario.

En el estudio realizado por el Consejo Nacional de Política Criminal-CONACOP (2014) presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos describe la deficiente persecución y sanción del delito de trata de personas al analizar las cifras del Ministerio Público entre el año 2009 a 2014 en la que se han registrado 1911 casos de trata de personas a nivel policial-fiscal, siendo el caso, que la estadística judicial señala que entre el año 2001 al 2013 solo se han registrado 633 casos de trata de personas, 104 en el último año. Asimismo, que existen registros judiciales de un total de 2693 procesos por favorecimiento a la prostitución y 1170 procesos por proxenetismo.

El CONAPOC señala como uno de estos factores causales lo siguiente:

“La falta de conocimiento de los elementos del tipo penal por parte de los operadores jurisdiccionales, que conllevaría a tipificaciones erróneas de hechos vinculados a la trata de personas donde se ha consumado la explotación sexual; así como las dificultades que representa para estos operadores el desarrollo de la investigación con el objetivo de recabar los medios probatorios necesarios y suficientes que respalden una condena por el delito de trata de personas. Todo ello por la falta de capacitaciones adecuadas que orienten a una investigación y sanción eficiente según los estándares y recomendaciones internacionales”.

Coincide con los hallazgos de la presente investigación en relación a las limitaciones que se presentan en los casos investigados a nivel fiscal-policía por flagrancia de delito de trata de personas en agravio de menores de edad

con fines de explotación sexual, el cual representa solo el 32% de los casos de incursiones policiales circunstanciales de la DIRINTRAP en el 2015.

Es más, los demás casos que han sido investigados por flagrancia de trata con fines de explotación laboral registradas en un 35%, y de las denuncias presentadas ante la Fiscalía Especializada en Trata de Personas o la DIRINTRAP que fueron investigadas bajo la dirección y conducción fiscal que representan el 33%, podrían estar atravesando por otras limitaciones para el esclarecimiento del hecho delictuoso y atención y protección de la víctima en forma idónea.

Cabe mencionar, que en el “Informe de Avances sobre la ejecución del PNAT 211-2016” del Ministerio del Interior, se describe que los operadores de justicia han realizado una serie de capacitaciones como cursos, talleres y seminarios en la Policía Nacional, Ministerio Público y el Poder Judicial a nivel nacional.

No obstante, la ONG Capital Humano y Social CHS Alternativo – integrante de la Comisión de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, durante la entrevista realizada a su representante y del análisis de su informe “Dossier Trata de Personas y ESNNA 2016” en relación a la presentación sobre la ejecución del PNAT 2011-2016 evidencia que existe dificultades en la calificación del delito de trata de personas por parte de los fiscales y jueces, existiendo solo dos de cada 100 imputados por trata de personas que están sentenciados. Y que, de cada 9 expedientes del Ministerio Público, sólo 1 está siendo procesado por el Poder Judicial, lo que coincide con el análisis sobre la situación jurídica de los detenidos por flagrancia de delito a mérito de la incursión de la DIRINTRAP antes mencionado.

Además, CHS Alternativo señala que si bien se capacito a 1712 fiscales deja un restante de 4080 fiscales sin capacitación. De igual forma, acontece que hay reportes de capacitación de los jueces realizados en Lima, Apurímac, Madre de Dios, Loreto, Piura y Callao, más no en los restantes 18 distritos judiciales. Como también, según registros solamente el 0.5% de la Policía Nacional ha sido capacitada y el 84% no ha recibido información sobre trata de personas.

Asimismo, a la fecha no existe aún Juzgados Especializados en Trata de Personas a pesar que como política de Estado se contempló su funcionamiento en cumplimiento de la Ley N°28950- Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento. Lo que coadyuvaría a una mejor administración de justicia en la calificación del delito a las bandas delincuenciales, sanciones y reparaciones civiles en favor de la víctima que se han dado sin priorizar el daño, por un monto irrisorio de entre 500 a 2000 soles, según afirmaciones que coinciden en las entrevistas a los representantes de la Comisión de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, Fiscalía Especializada en Trata de Personas y CHS Alternativo respectivamente.

Si bien es cierto, que mediante Resolución N° 179-2010-CE-PJ. del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, se dispuso la ampliación de competencias de la Sala Penal Nacional y de los juzgados penales supra provinciales de Lima para conocer los delitos de trata de personas, éstas solo tienen competencia para los casos de organizaciones criminales, mas no para las bandas delictivas.

De las investigaciones fiscal – policía del 2015, iniciadas por incursiones circunstanciales se discierne que los atestados policiales a pesar que han habido dos o más personas involucradas y detenidas, no se les ha considerado el haber cometido el delito de trata en “banda” y en su mayoría no se han capturado a los cabecillas o jefes, y sobre todo que no se han proseguido con las investigaciones a fin de determinar si pertenecían a una organización criminal o no, debido a las limitaciones que tiene la policía para esclarecer el hecho bajo la ineficiente conducción y dirección del fiscal, por qué una vez que remitieron los actuados al Fiscal Provincial en lo Penal de Turno, no pueden continuar con las investigaciones, en razón que el fiscal nunca les ha solicitado una ampliación a la DIRINTRAP para la obtención de mayores elementos de convicción, salvo excepción en los casos que el fiscal haya denunciado los hechos al juez penal de turno.

Por otro lado, revisado el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas” recientemente aprobado en 12 mayo 2016 se discierne que cuando señala que el “Ministerio Público realiza la inspección técnica criminalística con la finalidad de examinar la escena del crimen y encontrar los elementos de prueba”, no tiene coherencia con en el Decreto Legislativo 1219 “Fortalecimiento de la Función Criminalística de la Policial” publicado el 24 de setiembre del 2015 y el “Manual Interinstitucional del Ministerio Público y Policía Nacional del Perú para la Investigación de muertes violentas o sospechosa de criminalidad” (2011) respectivamente, que refiere que las acciones de criminalísticas en la escena del crimen es desarrollada por el fiscal-policía.

Primero, por parte de la policía participa los peritos de criminalística de la Dirección Ejecutiva de Criminalística PNP, y segundo, el médico legista del Ministerio Público, de ser necesario, y que con la pesquisa policial conforman un equipo multidisciplinario bajo la conducción del fiscal. Es necesario, mencionar que la pesquisa policial luego de comunicar al fiscal sobre el hecho delictuoso – procede al aislamiento, protección y vigilancia de la escena del crimen, con la finalidad de conservar y mantener su originalidad, evitando la alteración, destrucción, contaminación o sustracción de los indicios y evidencias; y solicita la presencia de los peritos criminalísticos para que se apersonen a la escena del delito.

Sin embargo, dentro los hallazgos de la presente investigación se ha establecido que en el 100% de los casos de rescate de víctimas menores de trata con fines de explotación sexual, la fiscalía-policía no han solicitado la presencia de peritos criminalísticos de la Dirección de Investigación de la Escena del Crimen de la PNP de la Dirección Ejecutiva de Criminalística de la Policía Nacional, quien cuenta con personal altamente especializado utilizando modernas técnicas e instrumental sofisticado para el acopio de indicios y pruebas en la escena crimen.

Revisado el “Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la Protección y Atención a víctimas y testigos de Trata de Personas” (2016) se discierne que en la descripción del mapa de actores no reconoce la función de “atención a la víctima”, sino solamente la de “protección”, no teniendo coherencia con el Protocolo Intersectorial y la del Protocolo del Ministerio Público y el Protocolo del MIMP que describe la: “atención y protección” que se brinda a una víctima de trata. Es más, no le reconoce al Fiscal penal o mixto y la Fiscalía

Especializada de Trata de Personas, su participación en la atención y protección de la víctima, quienes son los que garantizan sus derechos como es su atención y protección disponiendo la participación inmediata de la UDAVIT, la DIT, del defensor público y la protección de su identidad a través de claves.

El “principio de la inmediata atención y protección a la víctima ni bien son rescatadas” genera una articulación entre varios actores a través de acciones en determinados tiempos, como es la presencia inmediata del fiscal en la escena del delito, de los responsables de la entrevista con la víctima, el apoyo técnico de la UDAVIT y del DIT para la asistencia legal y de alojamiento en el CAR entre otros, y que están descritos como lineamientos a cumplirse en los Protocolos como el del Intersectorial, Ministerio Público y el del Ministerio de la Mujer y Población, todo ello, comparadas con las acciones descritas en el Protocolo de la Policía puede llevar a error o confusión entre la policía y los demás actores de la persecución y atención y protección de la víctima, por motivos, que no se especifica que procedimientos operativos policiales específicamente efectuara el investigador policial ante una incursión policial circunstancial por la flagrancia de delito o en una incursión planificada con el fiscal, tomando en cuenta que ante un tipo de rescate planificado con el fiscal difiere con el de un rescate en flagrancia de delito, debiéndose tener en cuenta que el principio rector básico que debe preponderar es el interés superior de la menor víctima de trata.

En los casos de incursiones circunstanciales o flagrancia de delito, según los hallazgos obtenidos la presencia del Fiscal de Turno en las instalaciones de la DIRINTRAP ocurre en un 72% de los casos entre 8 a 8.30 horas, y la del DIT en un 50% de los casos entre 13 a 15 horas, después de

transcurrido el rescate de la víctima menor de edad, asimismo, que el 67% de estos rescates ocurren los fines de semana (viernes, sábado y domingo) y en horas de la madrugada no coincidiendo con los horarios laborales de la DIT y el de la UDAVIT; siendo contraproducente que no se le autorice al policía pueda solicitar el Reconocimiento Médico Legal (RML) sino al fiscal, conforme lo señala el Protocolo de la Policía y el Protocolo del Ministerio Público, lo cual podría afectar tanto la atención inmediata de la víctima y la realización de una eficiente investigación preliminar a nivel policial que tiene un plazo de entre 10 a 15 horas aprox. para remitir los actuados a la Fiscalía de Turno.

Otro aspecto muy preocupante, es que el Protocolo de la Policía (2016) describe como acciones a realizar por el policía cuando se produce el rescate en la madrugada o durante el fin de semana, o de no haberse podido realizar todas las diligencias luego del rescate, que debe proceder en coordinación con el Fiscal a dársele un alojamiento temporal a la víctima entregándosele mediante oficio y acta respectiva; sin embargo, es un requisito de cualquier alojamiento transitorio sea del MIMP y de la propia Policía Nacional que toda víctima que ingresa bajo su protección y alojamiento debe contar con su RML- para asegurarse las condiciones físicas en que recibe a la víctima bajo su responsabilidad, y es lo que sucedía en el año 2012 cuando en era en aquel entonces División (DIVINTRAP)- hoy DIRINTRAP.

Este procedimiento policial podría revictimizar a la víctima de trata, porque luego de su recojo para la continuación de las diligencias y al término de éstas, cuando el Fiscal disponga su entrega a la DIT para que se le brinde el albergue temporal, los funcionarios de dicha entidad nuevamente podrían exigir a la policía otro RML de fecha y hora reciente a fin de asumir responsabilidad

según las condiciones físicas que presente la víctima a su entrega mediante acta formulada por la DIRINTRAP por orden Fiscal. Por lo que debería tomarse las providencias del caso, a fin de evitar que dos veces se le practiquen exámenes médicos forenses a la víctima NNA, que consta de profilaxis de infecciones de trasmisión sexual; vaginal: hisopado para bacteriología, y en fondo de saco vaginal para presencia de semen y para ADN; anal: hisopado para bacteriología, para presencia de semen y para ADN entre otros.

Asimismo, en lo que respecta a la comunicación de la denuncia, no considera a las Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada que son competentes para dirigir y conducir la investigación de los delitos de trata de personas previstos en el artículo 3 de la Ley No. 3077 - Ley contra el Crimen Organizado, todo lo contrario, solo menciona como competentes a la Fiscalía Especializada en Trata de Personas o al Fiscal de Turno; más aún, no es clara en qué tipo de incursión o investigación policial correspondería a una u otra fiscalía.

Como también, considera en la planificación previa al operativo, la ejecución de un plan u orden de operaciones en coordinación con el Ministerio Público, cuando dicho documento policial tiene información clasificada reservada como es la Apreciación de la situación y de la Inteligencia que son protegidas por la Ley N° 27806.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública al contener información que tiene finalidad prevenir o combatir la criminalidad, y además, información sobre cantidad de efectivos comprometidos en la organización, sus nombres y teléfonos, armamento y logística, entre otros, de uso exclusivo para conocimiento del Comando Institucional Policial. Debe entenderse que el fiscal es quien conduce y dirige la

investigación jurídica del delito, más no le ha dado la ley atribuciones de Jefe operativo o administrativo de la Policía Nacional.

Debió haberse considerado la elaboración y formulación del Plan de Investigación fiscal-policía conforme lo señala el “Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú”, que le permite definir como realizaran la investigación para la obtención de los elementos de convicción y que incluiría la participación conjunta con los actores responsables para la atención y protección de la víctima como son los representantes de la fiscalía de familia, UDAVIT, la DIT, Defensor Público de la víctima-MINJUS, médico legista entre otros, estableciendo prioridades y responsabilidades.

Cuando el Protocolo Intersectorial describe al Fiscal como el director de la investigación criminal asumiendo la conducción y dirección jurídica la investigación, no da un concepto de lo que significa “conducción” y “dirección jurídica” al igual que el Protocolo de la Policía, lo que puede conllevar a malas interpretaciones y antojadizas opiniones incoherentes de algunos fiscales, y que puedan actuar pensando que los investigadores policiales son sus subordinados conforme han manifestado los entrevistados de la DIRINTRAP que algunos fiscales toman esas actitudes durante las investigaciones preliminar del delito.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

- a) Las políticas en temas de seguridad ciudadana no solo implican cambios formales en temas de la lucha contra el crimen organizado y bandas

delincuenciales, sino también transformaciones institucionales donde el elemento principal es el capital humano, que es el motor que da vida a las instituciones encargadas de dar seguridad y justicia. El caso del Ministerio Público y los investigadores de la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la Trata de Personas demuestra la necesidad de mejorar la coordinación para optimizar, entre ellas, sus funciones, así como la implementación de las políticas de acción que están siendo ineficaces.

- b) El Plan Nacional de la Lucha contra la Trata de Personas 2011-2016 tuvo como producto la formulación de Protocolos como el del “Intersectorial (...)”, del Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable, y la Policía Nacional del Perú, estos documentos demuestran falta de coherencia entre ellos, y con la normatividad vigente, tal como se describe en el contenido del presenta investigación.
- c) Los protocolos antes referidos, están al parecer monopolizando poco a poco la investigación criminal en manos de los Fiscales, dejando prácticamente sin oportunidad de actuar a los investigadores policiales, al tener la exigencia de informar al Fiscal cualquier dato o información por trata de personas obtenida por acción de inteligencia policial a pesar que ésta no ha sido verificada previamente por considerarla erróneamente una noticia criminal. Es más, en el Protocolo del Ministerio Público, se señala que el fiscal debe evitar que la PNP dé inicio a una investigación por Trata de Personas a través de la flagrancia de delito, debiendo para ello, el Fiscal gestionar siempre una acción planificada, es decir, no permitir más incursiones circunstanciales (flagrancia del delito) sino las incursiones planificadas con el Ministerio Público.

- d) En el Nuevo Código Procesal Penal (CCP), y en los Protocolos Intersectorial, del Ministerio Público y Policía Nacional se menciona que el fiscal “conduce” y “dirige” la investigación jurídica del delito más no se da una definición de su significado.
- Esta relación fiscal – policía puede afectar negativamente en la eficacia de la investigación preliminar del delito en perjuicio de la ciudadanía conforme se ha detallado en el contenido de la presente investigación. Es necesario potenciar la coordinación entre ambos porque si no implicaría que la policía se comporte como si fuera la ventanilla única de recepción de denuncias ante el Ministerio Público, no pudiendo iniciar una investigación eficaz sin previa resolución fiscal, colocándonos ante una burocracia fiscal en perjuicio de la ciudadanía.
- e) Hay una serie de limitaciones temporales en la investigación técnica científica de los investigadores de la DIRINTRAP en tanto no cuentan en todas sus incursiones circunstanciales por flagrancia de delito con la presencia de un Fiscal en forma inmediata. Esto impide planificar estrategias que permitan tener mayor efectividad en las investigaciones e identificar posibles organizaciones criminales, porque el Fiscal solo se circunscribe en la toma de declaraciones de los detenidos y de la víctima. El Fiscal espera que se le remita a su despacho el atestado policial dentro 15 horas aproximadamente, a pesar de ser un delito grave y complejo.
- f) Otras de las limitaciones en la investigación policial son las referidas a la protección de la víctima menor de edad por explotación sexual al

ponerse en riesgo el proceso investigatorio con detenidos y a la posibilidad de re victimizarla al no contar con la cámara Gessel del Ministerio Público en forma inmediata ni ambientes condicionados especialmente para ello en la DIRINTRAP. En estos casos, por disposición fiscal, las diligencias investigatorias se realizan en la oficina de los equipos de investigación de la DIRINTRAP sin cumplir con las exigencias legales y de protección para que la víctima declare en ambientes especiales.

- g) También se ha determinado que todos los rescates se han producido entre las 20.45 a 02.00 horas de la madrugada y que las víctimas de trata de menores explotadas sexualmente amanecen en la DIRINTRAP en ambientes que no están adecuados para cobijarlas hasta el día siguiente. Las víctimas permanecen en estas oficinas entre 9 a 15 horas, dándose mayor incidencia en el rango de 13 a 15 horas, hasta que son recogidas por orden del Fiscal por parte de la Dirección de Investigación Tutelar del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable para ser trasladadas a un Centro de Atención Residencial (CAR).
- h) Como resultado de estas limitaciones temporales en la investigación policial se presenta una externalidad negativa, existiendo un mayor incentivo para las organizaciones criminales y bandas delictivas dado que sus beneficios son altos y sus costos son bajos por la reducida probabilidad de ser descubiertos y ser sancionados con todo el peso de la ley. Esto se comprueba en el índice de reos en cárcel y en libertad, citados y casos archivados por el Fiscal quien es quien conduce y dirige

la investigación desde su inicio. Esto evidencia que no hay una comunicación y coordinación eficaz.

- i) Que, no existe aún Juzgados Especializados en Trata de Personas a pesar que como política de Estado se contempló su funcionamiento en cumplimiento de la Ley N°28950- Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento.
- j) Que, al parecer el fiscal-policía según los hallazgos en los casos por flagrancia del delito de trata de víctimas menores de edad con fines de explotación sexual, actúan con poco interés en la protección y atención a la víctima, concentrando sus esfuerzos en la persecución del delito para culminar sus investigaciones antes que se pueda vencer su plazo de las 24 horas.

5.2. Recomendaciones

Ante los hallazgos e inferencia analítica realizados en la presente investigación se recomienda:

- a) La reformulación de la política pública ante la falta de coherencia en la parte sustantiva de la norma del “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de víctimas de Trata de Personas”; “Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la Protección y Atención a víctimas y Testigos de Trata de Personas” y “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las Víctimas del Delito de Trata de Personas”, conforme se detalla en el contenido de la presente investigación con la finalidad de lograr una eficaz implementación y coordinación entre fiscal-policía.

b) Una esencial recomendación sería la de revisar la normativa que delimita las funciones de la Policía Nacional en su rol de investigación, así como del Ministerio Público en su rol directriz y conducción de la manera en que será llevada a cabo la investigación de delitos de trata de personas con la finalidad de mejorar la cooperación y coordinación entre fiscal-policía y de acuerdo a dicho estudio se:

- Elabore un “Manual de Procedimientos de Investigación y Documentación Fiscal- Policía para combatir la Trata de Personas”.
- Especificar en las políticas públicas relacionadas a la participación de los actores comprometidos en la persecución, atención y protección de la víctima de trata de personas la definición de la *“dirección y conducción del fiscal en la investigación jurídica del delito con la finalidad de evitarse malas interpretaciones entre el fiscal-policía. Por lo que se propone que en los protocolos conste la siguiente definición:*
 - ❖ “Conducción fiscal”, es la de orientar la labor investigación policial a fin de que la información que le proporciona le sea útil para acreditar la existencia de un acto delictivo, la identificación de los autores y partícipes, la probable responsabilidad sobre los hechos materia de denuncia- y que sean obtenidos respetando la legalidad. Es decir, es un acto de orientación de los esfuerzos que hace la policía, y reducirles costos en sus pesquisas que podrían no conducirlo a su objetivo.
 - ❖ Y la de “dirección en la investigación jurídica del delito ” lo que le proporciona al fiscal es una herramienta para disponer la práctica

de los actos de investigación que permitan el esclarecimientos de los hechos- en otras palabras un director funcional de la investigación, estando en la posibilidad de exigir a la policía cuentas sobre sus actos de investigación y que estén de acuerdo a los principios de la legalidad y sus obligaciones establecidos en el Nuevo Código Procesal Penal, para lograr la celeridad de la investigación y no se retarde o se omita- no debiéndose verse como protagonista ni que la policía está subordinada al fiscal- no teniendo “mando operativo ni administrativo”, ya que la norma limita al fiscal solo a la investigación jurídica del delito.

- c) Es necesario alentar en los fiscales y policías la voluntad de asegurar y profundizar las investigaciones para poder descubrir redes del crimen organizado de trata con fines de explotación sexual de menores en Lima Metropolitana. Sobre todo, si se toma en cuenta que muchos de los casos según estudios realizados del 2015 no se han intervenido a cabecillas de las bandas delictivas ni han sido considerados estos actos ilícitos como cometidos en bandas.
- d) En vista de que no existe aún Juzgados Especializados en Trata de Personas a pesar que como política de Estado se contempló su funcionamiento en cumplimiento de la Ley N°28950, es sumamente importante la puesta en marcha de dichos juzgados y que cuenten con los recursos necesarios que les permitan actuar con eficacia y en los tiempos debidos.
- e) Teniéndose en cuenta según los hallazgos que todos los rescates de los menores explotados sexualmente por trata son mayormente de

madrugada y fines de semana, y la toma de sus declaraciones por orden fiscal realizadas en las instalaciones de la DIRINTRAP, debe acondicionarse en dicha unidad policial una sala de acogida y un ambiente específicamente para la entrevista única con todas las formalidades de ley a fin de brindarle seguridad y confianza a la víctima y evitar sea re victimizada durante el proceso penal.

- f) En los protocolos fiscal-policía debe exigirse la comunicación y presencia inmediata en el lugar donde se produce el rescate de la víctima, de los peritos pertenecientes a la Dirección de la Escena del Delito de la Dirección Ejecutiva de Criminalística de la PNP para la debida obtención de los indicios y evidencias, e inclusive la participación del médico legista de ser necesario.
- g) Promover un estudio en el comportamiento de la fiscal-policía y sobre los factores que pudieran afectar las decisiones políticas sobre la lucha contra la trata de personas, debiéndose establecer mediante tabla de tiempo la efectividad de la atención y protección de la víctima y de las investigaciones planificadas bajo conducción y dirección del Ministerio Público desde el conocimiento de un hecho hasta la recepción del atestado policial por parte del fiscal y su posterior decisión, es decir, delimitada en una incursión planificada fiscal-policía ante la recepción de una denuncia.
- h) Promover la implementación, desarrollo y cumplimiento a través de protocolos el uso de correo electrónico u otro medio digital entre los diferentes actores encargados de la persecución, atención y protección de la víctima a fin de que se reduzcan los costos operativos, y permitan

una comunicación y coordinación eficaz entre fiscal-policía, ya que en la actualidad toda diligencia es requerido por escrito u oficio respectivo, elevando los costos reflejados en de factor tiempo, logístico entre otros.

- i) Pueda evaluarse la pertinencia que en los Protocolos del Ministerio Público y del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable se incluya el término “(...) *bajo responsabilidad en caso de incumplimiento*” de las acciones establecidas; tal como es señalado en el Protocolo de la Policía.



Bibliografía

Alterman, R. (1983). *Effective Policy Implementation* Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, eds. Lexington Books, Lexington MA, 1981. 240 pp \$25.95 (Cloth) *Implementing Public Policy* Dennis J Palumbo and Marvin A Harder, eds. Lexington Books, Lexington, MA, 1981. 168 pp. \$22 95 (Cloth). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy* Susan Barrett and Colin Fudge, eds. Methuen, New York, 1981 308 pp. \$33.00 (Cloth), \$16.95 (Paper). *Journal of Planning Education and Research*, 3(1), 63–65. <http://doi.org/10.1177/0739456X8300300114>

Barvinsk, G. M. (2014). La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera. (Spanish). *Women Trafficking for Sexual Exploitation in the Tri-Border Area. (English)*, (14), 68–78.

Birol, A. P. J. (2013). Human Trafficking Victims: Identification and Profile in Brazil. *International Perspectives in Victimology*, 7(2), 18–24.

Monesterolo Lencioni, A., & Guerrero Salgado, E. (2014). Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. (Spanish). *State's Systemic Response to Human Trafficking in Ecuadorian Legislation. (English)*, (14), 104–119.

Montenegro Braz, A., & Santacruz, A. (2014). Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador. (Spanish). *A Path Made by Walking. The Construction of Public Policy against Human Trafficking in Ecuador. (English)*, (14), 79–92.

Montenegro, V., & Fontaine, G. (2014). La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar. (Spanish). *The Fight Against Human Trafficking in Colombia (2008-2013): An Unfinished Policy.* (English), (14), 12–27.

Mujica, J., Zevallos, N., & Vizcarra Castillo, S. (s/f). *Estudio de estimación del impacto y prevalencia de la violencia sexual contra mujeres adolescentes en un distrito de la Amazonía peruana* (1a ed).

Penna, C. Della. (2014). Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino. (Spanish). *Key Aspects about Human Trafficking. Some Peculiarities about the Argentine Case.* (English), (14), 28–47.

Spohn, C. (2014). The non-prosecution of human trafficking cases: an illustration of the challenges of implementing legal reforms. *Crime, Law & Social Change*, 61(2), 169–178.

Vaquero, B. R. (2007). LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (Spanish). *THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES.* (English), 21(16), 135–156.

Zhang, S. X., Pacheco-McEvoy, R., & Campos, R. (2012). Sex trafficking in Latin America: dominant discourse, empirical paucity, and promising research. *Global Crime*, 13(1), 22–41.