

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

“La coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el
Ministerio Público para la implementación del proceso de
Pérdida de Dominio por el delito de Tráfico Ilícito de Drogas
durante el periodo 2010 - 2014”

Tesis para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno
Mención en Políticas Públicas

Autor

Herly William Rojas Liendo

Asesor

Mg. Frank Renato Casas Sulca

Lima, mayo 2016

1



INDICE

Lista de tablas	4
Lista de Ilustraciones	4
Lista de acrónimos	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	12
ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LA PÉRDIDA DE DOMINIO Y CONCEPTOS SOBRE LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS	12
1.1. Estado de la cuestión: estudios sobre el concepto de pérdida de dominio en América Latina y en el Perú.....	12
1.2. Literatura sobre el concepto de coordinación en la implementación de políticas públicas.....	16
CAPÍTULO II	24
SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESO DE PÉRDIDA DE DOMINIO POR EL DELITO DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS	24
2.1. Implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas en América Latina.....	24
2.2. Aplicación del proceso de pérdida de dominio en el Perú: consideraciones del marco internacional y su viabilidad en el ámbito nacional.....	29
CAPÍTULO III	37
LIMITACIONES EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO	37
3.1. Estrategia y avances en la aplicación de la figura de pérdida de dominio para los casos de TID en el Perú	37
3.2. Espacios de divergencia entre la PNP y el Ministerio Público durante la implementación de la pérdida de dominio	41
CAPÍTULO IV	45
CAUSAS DE LAS DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA DE PÉRDIDA DE DOMINIO EN CASOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGA	45

4.1. La coordinación entre los operadores de justicia asociado a la burocracia.	45
4.2. La magnitud de los problemas en el proceso de pérdida de dominio: la relación con la institucionalidad política.	53
CONCLUSIONES	57
5.1. La coordinación como plataforma para implementar con efectividad el proceso de pérdida de dominio en el delito de tráfico ilícito de drogas.	57
5.2. Las limitaciones en el proceso de pérdida de dominio asociadas a la burocracia entre la Policía Nacional y el Ministerio Público	59
Bibliografía	62
	64



Lista de tablas

Tabla 1.
Marco normativo de la Pérdida de dominio en América Latina: normatividad y concepto.....24

Tabla 2
Marco normativo de la Pérdida de dominio en el Perú.....30

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Proceso de la investigación preliminar

Ilustración 2 Casos de pérdida de dominio en el VRAEM

Ilustración 3 Movimiento financiero por delitos precedentes 2007 - 2015

Lista de acrónimos

CONABI	Comisión Nacional de Bienes Incautados
DIREJANDRO	Dirección Ejecutiva Antidrogas
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
PNP	Policía Nacional
MP	Ministerio Público
OEA	Organización de Estados Americanos
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UIF	Unidad Inteligencia Financiera
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito

INTRODUCCIÓN

El tráfico ilícito de drogas es uno de los delitos que materializa sus ganancias haciendo uso del circuito financiero y comercial formal. Las entidades gubernamentales vienen tomando medidas para neutralizar las actividades que realiza el crimen organizado, entre las cuales se encuentra el despojo de bienes de los presuntos implicados en el narcotráfico. Sin embargo, para realizar lo aludido, la coordinación entre los operadores de justicia ha sido insuficiente y en la práctica viene dificultando la ejecución de manera efectiva los objetivos previstos en el diseño de la normativa. Desde el año 2007 se vio la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico una nueva figura jurídica para la lucha contra la criminalidad para lo cual se promulgó el dispositivo legal denominado “pérdida de dominio” que, para el año 2014, no ha conseguido resultados esperados. Además, los operadores responsables de este mecanismo legal tienen reservas para compartir información y dificultades para el trabajo equipo, aun cuando la pérdida de dominio es una figura que requiere la interdependencia de dichos actores

En ese sentido, en la presente investigación se plantea: Cómo se desarrolló la coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la

implementación del proceso de pérdida de dominio por delito de tráfico ilícito de drogas durante los años 2010 y el 2014?

Para abordar este tema, la presente investigación plantea como estudio de caso el desarrollo de la coordinación entre en el marco de la implementación del mecanismo legal de pérdida de dominio para delitos de narcotráfico en el Perú. Este delito se define “como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado” (UNODC, 2011). Es importante analizar la implementación del mecanismo legal que atiende este el delito de pérdida de dominio dado que esta figura si bien de naturaleza jurisdiccional, se evidencia real en cuanto se dirige a bienes que siguen un procedimiento autónomo de cualquier otro proceso. En ese sentido, la importancia radica en que en la implementación de la ley hay otros elementos que complejizan su desarrollo y, por ende, requerimos atender de manera integral este fenómeno y no sólo la ley en sí.

En el desarrollo de la investigación penal del delito, que realizan los policías y fiscales, se identifican problemas de operatividad de la ley, ejecución de funciones y acción conjunta para resolver el caso investigado. En este escenario, una de las principales limitaciones para la implementación del proceso de pérdida de dominio es el modo como se lleva a cabo la coordinación entre los principales operadores de justicia: tanto policía como fiscal, frente a las herramientas legales y procedimentales con las que cuentan para ejecutar la pérdida de dominio. Como se verá en los capítulos de la presente investigación, en la práctica las dificultades

de coordinación han llevado a contar con pocos casos judicializados en materia de pérdida de dominio por tráfico ilícito de drogas.

A pesar de este panorama crítico, se han realizado pocos estudios que analicen el mecanismo de pérdida de dominio a partir de la atención práctica que le dan los operadores de justicia a cargo. En primer lugar, desde la ciencia política se ha analizado el desarrollo de una medida legal y/o política tomando como referencia el proceso de implementación de políticas públicas; así, se ha atendido ello considerando que los actores que participan del desarrollo de un proceso de investigación de pérdida de dominio están rodeados. Así, en medidas legales relacionadas al narcotráfico, como la pérdida de dominio, parece ser que la atención está en la constitución de la misma y no necesariamente se atienden desde el funcionamiento de quienes la administran directamente.

Ante este ausente tipo de estudio, la presente investigación busca explicar que el proceso de coordinación es uno de los elementos relevantes para la implementación de una medida legal y/o política, en tanto la coordinación procura articular las acciones y recursos de los actores que participan en la implementación de la medida. De este modo, se propone como objetivo matriz de investigación, comprender el desarrollo de la coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas durante los años 2010 y el 2014. Para tal fin, se proponen como objetivos específicos, 1) Determinar los mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de

tráfico ilícito de drogas durante los años 2010 y el 2014, 2) Describir las limitaciones que existieron en los mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas durante los años 2010 y el 2014, y 3) Explicar las causas de las limitaciones en los mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas durante los años 2010 y el 2014.

En relación a lo mencionado, se sostiene tres hipótesis: 1) Los actores responsables de la etapa preliminar no presentan la capacidad y experiencias que exige esta tipología delictiva, 2) Los instrumentos de acción se llevan a cabo por desconocimiento, individualismo o de manera seccional y muchas veces ello provoca una atención extemporánea y/o equívoca de los casos y 3) Las características de la burocracia y el vínculo de la misma con la institucionalidad política son los motivos por los cuales los actores tienen dificultad para coordinar y llevar a cabo la implementación.

Para el desarrollo del estudio, se ha utilizado una metodología de corte cualitativo, realizando entrevistas semi estructuradas a especialistas y funcionarios que trabajen en la materia de pérdida de dominio. A las personas entrevistadas se les presentó un consentimiento informado para explicarles el propósito de su participación en la investigación y para solicitarles permiso para manifestar sus comentarios, respetando su identidad e indicándoles que se mantendrá el anonimato. Entre las personas entrevistadas se encuentran los policías

especializados de la Dirección Ejecutiva Antidrogas (División de Lavados de Activos y Pérdida de dominio), Fiscales Especializados en Lucha Contra el Crimen Organizado (Lavado de activos y pérdida de dominio), Funcionarios de La Procuraduría y expertos académicos. En el estudio se disponen una serie de herramientas como la exploración de archivos: bibliografía nacional y extranjera, legislación comparada con los países latinoamericanos y organismos supranacionales, documentos oficiales de la Policía Nacional Antidrogas y del Ministerio Público.

El presente documento se divide cuatro capítulos. En el primer capítulo brinda información respecto a los estudios sobre cómo entienden la figura de pérdida de dominio en América Latina y en el Perú. Asimismo, se describirá la implementación de políticas públicas como marco conceptual que permitirá centrarnos en la coordinación como elemento de estudio que guiará la compleja situación para llevar a cabo la pérdida de dominio en la realidad.

En el segundo capítulo se describirá la situación de los mecanismos de coordinación durante el proceso de pérdida de dominio; es decir, la normativa o legislación que se ha elaborado en América Latina. Se mostrará el concepto que adoptan los diferentes países y la manera cómo proceden cuando determinan un caso bajo la figura de pérdida de dominio. Finalmente, en este capítulo se explicará la normativa peruana sobre esta figura legal; es decir, se describirá la legislación en esta materia y los principales elementos a tener en cuenta para el posterior análisis en la práctica.

En el tercer capítulo se explicarán los problemas o dificultades en la coordinación entre los principales operadores de justicia que llevan a cabo la figura de pérdida de dominio. De este modo, primero se evidenciarán las estrategias adoptadas para el acuerdo entre Policía Nacional y Ministerio Público durante la investigación y posteriormente se describen y explican las situaciones en donde se dan las dificultades entre los operadores de justicia. Finalmente en el cuarto capítulo se explicarán las causas de dichas dificultades, se explicarán cómo estos espacios pueden mostrar dificultades a partir de elementos propios de la coordinación como la disposición y conocimiento del recurso humano, en general, el comportamiento de la burocracia, su vínculo con el contexto político, entre otros. También, se demostrará cómo esto se traduce en la cantidad de casos judicializados frente a una importante situación de lavado de activos en el país.

Por último, a manera de conclusión, la investigación brinda una discusión sobre la coordinación como elemento importante de consideración en el momento de implementar una medida como la pérdida de dominio y cómo éstas están asociadas a la burocracia misma.

CAPÍTULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LA PÉRDIDA DE DOMINIO Y CONCEPTOS SOBRE LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

1.1. Estado de la cuestión: estudios sobre el concepto de pérdida de dominio en América Latina y en el Perú

El incremento de la criminalidad ha planteado nuevos retos y los Estados se han visto en la necesidad de legislar sobre la confiscación de bienes e ingresos obtenido mediante el enriquecimiento ilícito. La lucha contra la delincuencia en general y contra la criminalidad organizada se plantea como un “impedimento económico” y así hacer frente al crimen con fines organizado con fines de lucro (UNODC, 2009). Sin embargo, por ser un tema tan controversial en materia penal y político, en este capítulo se van detallar los elementos que desde la literatura académica han tratado respecto la pérdida de dominio para el crimen organizado y

en el caso de narcotráfico desde las experiencias en Latinoamérica y en el Perú, de manera que sea de referencia para esta investigación.

Dentro de la literatura especializada, la “pérdida de dominio” o “extinción de dominio” refiere al “proceso de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial” que procede sobre cualquier derecho real, principal o accesorio independientemente de quien tenga el poder sobre estos derechos (Fondevila, 2012). Asimismo, se entiende que el proceso de pérdida de dominio o conocido también como extinción de la propiedad, es un mecanismo procesal independiente a un proceso penal, cuya finalidad es evitar que se legalice el patrimonio obtenido ilícitamente (Villavicencio, 2000). Es decir, el autor menciona que, tras una noción legal, la figura de pérdida de dominio atiende la procedencia ilícita o no de los bienes afectados en un proceso penal dado por delitos como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas o lavado de activos, es un mecanismo que permite la protección del dominio ilícito.

En respuesta a qué hacer con dichos patrimonios provenientes del crimen organizado, la legislación y las medidas políticas siguen parámetros del marco jurídico internacional. Algunas legislaciones tratan específicamente sobre el *decomiso*, el cual – para algunos autores - concretan en el proceso penal mientras que otras legislaciones presagian el decomiso sin el proceso penal. Esto conlleva a precisar que existen algunas diferencias jurídicas que son esenciales identificar para el análisis de la figura de pérdida de dominio en esta investigación. Así, el decomiso de bienes se define como la medida que tiende a privar al agente del de los bienes que ha utilizado para la ejecución del delito o los productos que ha

conseguido como consecuencia del delito. En esta línea, el decomiso es tratado fuera del proceso penal, mediante una acción real y autónoma debido a la consideración de los supuestos que la regulación sobre la acción de decomiso resulta insuficiente (Villegas, 2013).

Por otro lado, autores como creen que la confiscación se ha convertido en una característica posterior a la justicia penal en las democracias modernas, ello denota una fuerte retórica de control sobre el crimen adquisitivo e inyecta una autoridad moral en la respuesta del Estado a la delincuencia y la criminalidad (Bullock, 2014). Con ello, algunos autores creen que se ha creado una especie de consenso de que el embargo de los bienes ilegales es una herramienta de gran alcance para controlar el crimen (Naylor, 2007). De todo esto, se puede incidir en que la pérdida de dominio es una acción de confiscación de bienes que procede sobre cualquier derecho real, principal o accesorio como indica (Fondevila, 2012)

Junto a la extinción del dominio existen otras figuras que pudieran confundirse dado que su aplicación tiene que ver con bienes y hechos delictivos, estas figuras son el decomiso, el comiso, la incautación, la confiscación, el abandono de bienes, por lo cual se considera pertinente señalarlas estableciendo su aplicación y diferencias entre ellas. Ello debido a que, cuando se presenta un instrumento jurídico como la extinción de dominio, lo primero que requiere de análisis y concreción es su naturaleza jurídica (Goite Pierre, 2014).

No obstante, la figura de pérdida de dominio también responde a criterios de política criminal, de manera que, el marco normativo que rige sobre la pérdida de dominio está sujeto a convenciones internacionales. En Cuba, las sanciones

accesorias de confiscación y decomiso resultaron insuficientes ante nuevas formas delictivas del crimen organizado, así, las modificaciones al Código Penal en el 2013 en materia de lavado de activos han hecho que para algunos autores creen que se tomaría distancia de la alta regulación por “leyes especiales”, lo cual contribuye a agravar las penas y perfeccionar la legislación (Medina Cuenca, 2015). Por otro lado, en Colombia la figura de la “extinción de dominio” se emplea como instrumento de lucha por la reparación a las víctimas y el restablecimiento del derecho, sin embargo, se cree que este concepto presentó dificultades interpretativas para ser aplicado en cualquier contexto. La Corte colombiana realizó una revisión constitucional en materia de confiscación y asume tres alternativas de decomiso bajo este concepto: decomiso de instrumentos utilizados, decomiso del producto y decomiso de bienes equivalentes al producto como formas de extinción de dominio (Acosta Aristizábal, 2005).

En el caso del Perú, la literatura sobre la figura de la pérdida de dominio toma en cuenta la legislación internacional de control al tráfico ilícito de drogas y al manejo de dinero y bienes al que se ha hecho referencia pero también se emplea un marco normativo que se ve reflejado en el Plan Nacional de lucha contra el Lavado de Activos. El dinero lavado deja en evidencia la comisión de delitos subyacentes que van quedando impunes y permite que las organizaciones criminales recapitalicen y repotencien su participación en más ilícitos penales (Páucar Chappa, 2013).

En general, el estudio de la pérdida de dominio se ha destacado desde una visión normativa y legal pero ello hace necesario abordarlo desde otro enfoque.

Desde la ciencia política no se ha abordado ampliamente este modo de comprender la figura de pérdida de dominio y las implicancias de llevarla a cabo. Por tal motivo, en esta investigación se busca desarrollar con mayor detenimiento el desarrollo de la normativa que rige sobre los bienes cuyo origen proviene del crimen organizado y, en particular, del tráfico ilícito de drogas.

1.2. Literatura sobre el concepto de coordinación en la implementación de políticas públicas.

En primer lugar, el estudio del proceso de políticas públicas ha contribuido a esquematizar los pasos que forman parte de una política. La comprensión de las políticas públicas como procesos contribuye al debate de su formulación y no sólo se enfoca en los resultados de las políticas sino en las prácticas decisionales, es decir, en los procesos y argumentaciones que conllevan a tomar una decisión (Majone, 2005). Así, dado que la mayor parte de actos administrativos (o quizá todos ellos) hacen política, el proceso de implementación de la política pública es parte del *policymaking* pues modifica la política al intentar implementarla (Lindblom, 1991)

El concepto de implementación se ha perfilado desde distintos enfoques sin embargo, por implementación se entiende principalmente la realización de los objetivos previamente decididos. Como indican Pressman y Wildavsky (1973), si no se inicia una acción la ejecución no puede llevarse a cabo y no se puede

determinar si la implementación fue exitosa o fracasó, sin un objetivo al cual juzgar (1973: XXII).

Asimismo, de acuerdo a Bardach (1977) la implementación también puede entenderse como un “proceso político de ensamblaje” de varios elementos de una política pública (recursos financieros, procesos administrativos, agentes públicos y privados, etc.) entre diversos actores. La implementación de la política pública es un tipo de política en donde la existencia de un mandato político, legal y legítimamente autorizado en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica (1977:37). Así, el “ensamblaje” y la “política” son las características principales del proceso de implementación a través de la idea de “un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa” (1977:38).

De esta manera, se entiende que el estudio de la implementación incorpora una nueva dimensión para analizar las políticas, permite comprender la manera cómo se consigue hacer realidad los objetivos de la política en medidas concretas y en esta línea, los principales elementos de estudio son la coordinación entre actores y la capacidad para continuar con la implementación de la política. Y en este sentido, en esta investigación nos detenemos en el análisis de una medida política dada las implicancias de coordinación que se reflejan durante su desarrollo.

Siendo la coordinación entre actores uno de los elementos más característicos durante el proceso de implementación de una política se cree que el involucramiento de varias organizaciones, que no necesariamente comparten intereses o creencias, se por ello existe la necesidad de generar estrategias de

colaboración y relación con los otros. De esta manera, la coordinación procura direccionar y articular las acciones y recursos de los diversos actores organizacionales que forman parte de una determinada política pública, con el propósito de lograr los objetivos establecidos (Isuani: 2007).

La participación de varios actores tiene un efecto para el desarrollo de la política. Cuando un programa depende de muchos actores, hay mayores posibilidades de desacuerdo y retraso (Pressman & Wildavsky: 1973), en ese sentido, las prioridades de cada actor que difieren entre sí serán conflictivas y como explican los autores, cuando las perspectivas difieren también es difícil de medir el éxito de la política. En este escenario, se entremezclan objetivos y procesos y la coordinación de acciones y construcción de acuerdos constituyen una condición necesaria para viabilizar el desarrollo de las actividades de los diversos actores desde sus distintas posiciones.

Las decisiones no siempre consisten en respuestas con un “sí” o “no”; los programas pueden ser retrasados, modificados, reducidos o sino adaptarse o distorsionarse para que funcione en el sistema (1973: 110). Como indican Pressman y Wildavsky, eludir la burocracia no es necesariamente la panacea para resolver los problemas, sin embargo, dado que es constante mencionar la “falta de coordinación” como el gran problema durante la implementación, tenemos que buscar soluciones organizacionales.

Los autores señalan que la coordinación tiene una apariencia engañosa porque puede que los actores participen de manera contradictoria entre sí por ignorancia; sin embargo, si relajamos el supuesto de un propósito común y se

admite la posibilidad de conflicto sobre las metas, entonces la coordinación viene a ser otro tipo de coerción, viene a ser una forma de poder (1973: 133).

De esta manera, la coordinación es una relación en donde uno debe ser claro con el otro actor participante pues es una manera de compartir la responsabilidad en caso las cosas salgan mal o de lo contrario de incrementar la predictibilidad de acuerdo para las próximas acciones. Es otra forma de conseguir el consentimiento del otro, de negociación para reconciliar las diferencias. La coordinación es crear unidad en un lugar no unificado, es la habilidad de hacer cumplir los acuerdos de los trabajadores cuando uno no pueda hacerlo. Hacer que actúen de la manera deseada en el momento preciso y conseguir un acuerdo de voluntades sobre lo que quien propone indica que es (1973: 134, 135). Por ello, se puede decir que la coordinación “es un proceso que se despliega durante la ejecución de la política” (Martínez Nogueira, 2010).

Como señala (Cabrero, 2007), la coordinación es un proceso de ajustes permanentes, proceso vivo, creativo y de acuerdos con alto contenido cooperativo que tiene “función de lubricación” de una maquinaria rígida, jerárquica y estable. De este modo, para la comprensión del presente estudio, se entiende la coordinación principalmente como una herramienta de articulación entre los actores.

Tomando en cuenta lo explicado, las relaciones de coordinación que establecen los responsables de llevar a cabo la política son una pieza clave y permanente durante la ejecución de la política. A menudo el mandato requiere de más de una o dos personas para la implementación y en ocasiones se trata de

personas que trabajan en distintas instancias o niveles de gobierno por ello requieren de una “cooperación intergubernamental” (Wright, D., 1997).

La complejidad de la implementación radica en que los hechos aparentemente sencillos (que incluso pueden ser acordados) dependen de cadenas de interacción. Para Pressman y Wildavsky, lo que parece ser un programa simple resulta ser complejo por una multiplicidad de actores, multiplicidad de perspectivas, multiplicidad de decisiones (1973: 93, 94). En ese sentido, el rol que cumple la coordinación en la implementación no es necesariamente solucionar el conflicto entre las partes sino, brindar el espacio para esclarecer el interés que cada actor tiene dentro de la política.

El proceso de coordinación resulta particularmente relevante para el trabajo intergubernamental. En la medida que participan un conjunto de actores organizacionales independientes, cada uno portador de prácticas, contextos, historias, culturas diferentes, la coordinación hace posible articular los aportes especializados de cada actor facilitando el intercambio entre ellos (Isuani, 2007). Los estudios intergubernamentales se preocupan por la comunicación entre las agencias intergubernamentales, en las posiciones estratégicas de los actores de estas agencias y en las capacidades de los mismos para solucionar los problemas (Wright, 1983) (Agranoff, 1990a). De este modo, se entiende que en una relación intergubernamental, se tiene un escenario complejo en los que se involucran varios programas al mismo tiempo y lo hacen en redes de interacciones complejas (Agranoff, 1990a.).

Cabe resaltar que el proceso de coordinación supone un intercambio fluido de información y sin embargo ello no necesariamente sucede de forma natural. La comunicación entre los agentes puede presentar dificultades en el desarrollo de una medida política. En la literatura sobre los problemas de coordinación es frecuente encontrar como explicación que la coordinación de un número de personas gira en torno a un líder o a una idea y ello podría ocasionar las expectativas de muchas personas involucradas en la implementación de la medida (Moya, 2007). Así, la mayoría de problemas de coordinación se desprende de las situaciones en las que la comunicación directa es complicada y se ve esperanzada en alguien o en relación a un ideal.

La ausencia de coordinación en el desarrollo de una medida política puede generar diversos escenarios pero en lo que respecta a la relación con el Estado, puede ocasionar desarticulación-fragmentación o tecnocratización-despolitización (Licha, 2006). En cuanto a lo primero, el problema es que las políticas se desarrollan de forma aislada, a manera de “compartimientos estancos” que pierden sinergia y se desaprovechan las oportunidades para la optimización de recursos y la provisión de servicios. En cuanto al segundo problema que se genera, la coordinación reducida a un aspecto técnico pierde la función esencial de concertar modos de pensar entre los actores y ello no contribuye en contar con una política integral que responda a los objetivos determinados.

La falta de coordinación reduce la eficiencia y eficacia en las instituciones que participan, aumentan los costos operativos, dificulta un gasto eficiente del presupuesto destinado a la política y debilita el sentido de pertenencia al ámbito

público (Repetto & Fernández, 2012). En esta línea, los aspectos que dificultan la coordinación pueden relacionarse con: 1) diferentes lógicas e inercias institucionales, lo que llevaría a la “autosuficiencia en el trabajo” o a un modo sectorial de tratar la política y 2) los escenarios ambiguos, con incertidumbre, tensiones y disputas de poder.

Por otro lado, junto con las incertidumbres y los espacios complejos en los que se desarrolla la política, la imposición de la jerarquía para coordinar en un contexto de asimetría de la información puede ir en contra de lo establecido en favor de la política. Del mismo modo, la coordinación por rutinas y procedimientos presenta desafío para la coordinación puesto que impone “obstáculos insalvables” en función de construir una “racionalidad totalizadora” que certifique que los actores converjan (Acuña, 2010).

De este modo, dada la complejidad de la coordinación durante la implementación de una política pública es importante reconocer que presentan desafíos en sí, como un medio o herramienta para el accionar de los agentes involucrados; sino también, en función del resultado de la política. Por tal motivo, esta investigación evidencia los elementos referidos al concepto de coordinación así como los problemas que se pueden presentar y requieren ser atendidos y superados.

De esta manera, la coordinación es el medio para el ensamblaje y negociación ante la diversidad de juegos de los actores. En esta investigación se adopta una definición de implementación que entiende principalmente la ejecución o realización de los objetivos previamente decididos. Ello permite destacar que la

implementación no refiere la creación de condiciones iniciales sino a la interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones dirigidas para lograrlos. Este proceso de interacción influye la participación de diversos actores que reconocemos aquí como coordinación. Se entiende en este estudio que la multiplicidad de actores con diversos intereses que no necesariamente comparten entre sí, necesitan generar estrategias de colaboración para priorizar por encima de sus preferencias, el propósito de la política. Así, la coordinación es una herramienta necesaria para direccionar y articular las acciones y recursos por lo que es pertinente considerar en estudios. La coordinación no es una función obvia o natural entre los actores, en este sentido, el rol de la coordinación en este estudio de implementación radica en sentar las bases de comunicación y acuerdo organizacional en el desarrollo de la política. Pueden presentarse problemas para coordinar y en la coordinación misma, es por ello que se realiza esta investigación para contribuir al análisis en la política práctica.

CAPÍTULO II

SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESO DE PÉRDIDA DE DOMINIO POR EL DELITO DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

2.1. Implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas en América Latina

En los países latinoamericanos se viene implementando la pérdida de dominio para la lucha contra el crimen organizado y en específico contra el tráfico ilícito de drogas. Como se indicó en el capítulo anterior, el marco jurídico de muchos de estos países tiene como base las medidas estipuladas en los convenios internacionales, es por eso que, a partir de ello, en esta investigación se intentan describir los elementos que permiten poner en práctica este mecanismo legal. Así, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 fue un elemento

culminante de una política sobre el control de drogas aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas en el que las partes se obligaron términos jurídicamente vinculantes a aprobar la legislación interna en la que se previera la imposición de penas a quienes tratarán de dar apariencia de ilicitud a capitales procedentes de actividades ilegales (Fabián Caparros, 2006).

Por otro lado, la Convención de Palermo constituye una evolución de la Convención de Viena de 1988. En esta Convención se logra un consenso sobre la responsabilidad de personas colectivas, trascender del narcotráfico y ampliar las líneas dadas en función del combate de las diferentes formas de delincuencia organizada (UNODC). Del mismo modo, tomando en cuenta el importante rol de las instituciones financieras en el manejo del dinero, son susceptible de ser utilizadas en el proceso de legitimar los bienes de capital ilícito y por ello otro precedente para la comprender la figura de pérdida de dominio son Los Principios Básicos de Basilea, estipulados para una supervisión bancaria eficaz; así, “son las normas mínimas de facto para la correcta regulación y supervisión prudencial de bancos y sistemas bancarios (Basel Committee on Banking Supervision, 2011).

Una de las medidas también implementadas en América Latina ha sido el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cuyo origen responde al Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos (GAFI) creado con motivos de la cumbre del denominado “G-7”. Este último fue creado en el año 1989 y los gobiernos de siete países más industrializados acordaron la formación de este grupo con el propósito de desarrollar y coordinar políticas contra el blanqueo de capitales. Entre 1991 y 1992, en tan sólo un año, el número de países

miembros ascendió de 16 a 28. En la actualidad 34 países forman parte del GAFI. La versión latinoamericana, el GAFILAT está integrado por 16 países de América del Sur, Centroamérica y América de Norte para combatir el lavado de dinero y el terrorismo. Ha adoptado importantes recomendaciones del GAFI por ser el estándar internacional más reconocido contra los delitos mencionados.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas (UNODC) a través del Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe ha formulado una Ley Modelo sobre Extinción de Dominio. Esta ley modelo ha sido muy útil para la adopción de una nueva figura delictiva en el ordenamiento legal interno en cada caso. Esta Ley Modelo toma las buenas prácticas a nivel internacional y se detiene en el aspecto procesal y parten del concepto de que la extinción o pérdida de dominio es una consecuencia patrimonial, teniendo siempre en cuenta se respeta los bienes adquiridos lícitamente y donde no se protege aquellos bienes que son adquiridos con dinero ilícito y menos aún que puedan ser legitimados, ni tener ningún tipo de protección legal.

De ello, se puede decir que existe una idea general para el control de los bienes ilícitos derivados del crimen organizado y en especial de tráfico ilícito de drogas, algunas experiencias legislativas pueden verse en la siguiente tabla

Tabla 1: Marco normativo de la pérdida de dominio en América Latina: normatividad y concepto

País	Normativa	Concepto
Argentina	Ley 20.785	Especifica los bienes físico que pueden ser susceptible de incautación. La incautación no está limitada a determinados delitos penales sino a todo aquel que al haberlo cometido se haya obtenido el bien.
Chile	Artículo 470 del Código Procesal Penal	Un bien incautado pasa al Ministerio Público y si tras el juicio no es reclamado, éste es vendido en subasta pública en favor de la fiscalía.
Costa Rica	Ley No. 8204 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado y Actividades Conexas	Regula el decomiso y el comiso de los bienes utilizados como medio o provenientes de los delitos previstos por tales actividades.
República Dominicana	En la Constitución Política de República Dominicana, en el literal 6 del artículo 51.4	La Ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio.
Uruguay	Decreto de Ley 14294, artículo 63.4	No presenta una legislación completa para la extinción de dominio pero aplica el dispositivo legal mencionado relacionado al decomiso
Colombia	Ley de Extinción de Dominio 793 de 2002.	Dirigidas a tres actividades ilícitas: enriquecimiento ilícito, perjuicio del Tesoro Público y deterioro de la moral social (Están consideradas a la norma constitucional)
Guatemala	Ley de Extinción de Dominio Decreto Número	Establece su aplicación en las diversas maneras como: identificación, localización, recuperación, repatriación de los bienes y la

	55-2010	extinción de los derechos relativos al dominio.
Honduras	Decreto Nro.27-2010. Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito	La extinción de dominio se lleva a cabo a través de figuras como la incautación y el comiso. La acción de privación definitiva del dominio, se rige por el principio de licitud
México	El Artículo 22 de la Constitución y la Ley Federal de Extinción de Dominio	Distrito Federal expide en 2008 su Ley Federal de Extinción de Dominio Catorce (14) distritos Federales Mexicanos expide sus propias Leyes de Extinción de dominio

Fuente: Montejano Gamboa C., S. Valdés Robledo-2012
Elaboración propia

Con ello, se puede decir que en América Latina existen distintos modelos legislativos. Así, de acuerdo a (Goite Pierre, 2014) se pueden considerar la figura de pérdida de dominio como: 1) leyes especiales de Extinción de Dominio, presente en Colombia, Honduras, Guatemala, México, y Perú; 2) instituciones jurídicas de Leyes Especiales o de los Códigos Procesales en Argentina, Costa Rica y Chile; y 3) Pronunciamiento Constitucional presente en República Dominicana.

Tomando esto en cuenta, la lucha contra el crimen transnacional se viene desarrollando paulatinamente la nueva herramienta llamada “pérdida de extinción o dominio” en América Latina, esta medida se viene implementando en diversas maneras en los ordenamientos jurídicos internos de los países de la región.

2.2. Aplicación del proceso de pérdida de dominio en el Perú: consideraciones del marco internacional y su viabilidad en el ámbito nacional.

En el Perú, en materia de política de lucha criminal, se han realizado cambios que se ven reflejado en el Plan de Nacional de lucha Contra el lavado de Activos, puesto que no puede pasar inadvertido por dos razones fundamentales: una ex ante, el dinero lavado deja en evidencia la comisión de delitos subyacentes que van quedando en la impunidad y una ex post el dinero lavado permite que las organizaciones criminales recapitalizan y se repotencia lo que genera la prosecución de la participación en diversos ilícitos penales (Páucar Chappa, 2013).

En la Tercera ronda de evaluaciones que aplicó el GAFISUD actualmente denominado GAFILAT, en el año del 2008, el Perú fue objeto de observaciones en relación a su estructura legal, estratégica y operativa contra el lavado de activos. Motivo por el cual Estado Peruano diseño un nuevo marco legal contra el lavado de activos. Los tres componentes son:

- a) El Decreto Legislativo 1106 o de Lucha Eficaz Contra el Lavado de Activos y Otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado, que describe los tipos penales, precisa las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal y señala las

consecuencias jurídicas aplicables a los involucrados a este delito(Cavero, 2012)

- b) La Ley 27693, modificada por la ley 28306, que regula el Sistema de prevención del Lavado de Activos y las Funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Algunas disposiciones han sido ampliadas en el Decreto legislativo 1106.
- c) El Decreto legislativo 1104, que rige el Proceso de Pérdida de Dominio y que ha reemplazado con notorios cambios las reglas que al respecto se encontraban definidas en el Decreto Legislativo 992. (Víctor PRADO, 2014)

El Estado Peruano en su lucha contra la criminalidad organizada, promulgó el 22 de julio de 2007 el Decreto Legislativo Nro.992, incorporándose una nueva figura en nuestro ordenamiento jurídico la “pérdida de dominio”, y para integrarla en forma detallada el 21 de octubre del mismo año fue reglamentada mediante Decreto Supremo Nro. 010-2007, pero luego fue modificado por el Decreto Supremo Nro.12-2007, pero desde su emisión fue duramente criticada por sus deficiencias y diversas controversias.

La creación de la pérdida de dominio, conforme con la exposición de motivos del decreto legislativo Nro.992 , se justificó debido a que figuraba subordinar la pérdida de dominio de bienes y efectos de actos ilícitos a la declaración previa de la responsabilidad penal de los involucrados en actos ilícitos (Yaringayo Rosado,2013)

Posteriormente, después de debates en el Congreso se promulga la Ley Nro.29212 del 18 de abril del 2008, modificándose al Decreto Legislativo Nro.992 para lograr superar las carencias que fueron encontradas y superadas.

Con el Decreto Legislativo Nro.1104 del 19 de julio de 2012, y con la Única Disposición Complementaria se Derogó los Decretos Legislativos y las Leyes relacionadas a la “pérdida de dominio”, las cuales se promulgaron a partir del año de 2007 y luego fueron mejorando con el transcurrir del tiempo para incorporarse como una nueva herramienta jurídica para la lucha contra el crimen organizado.

El objeto del D. L. Nro. 1104 como lo refiere su primer artículo es regular la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, así como establecer los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados.

Y nos especifica que el concepto de “pérdida de dominio” es una consecuencia jurídica patrimonial a través del cual se declara la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito a favor del Estado por sentencia de la autoridad jurisdiccional mediante un debido proceso. También podemos destacar algunos alcances innovadores como:

El ámbito de *aplicación*, se refiere a cuando al tratamiento de objetos, instrumentos, efectos o ganancias de delitos como: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, delitos aduaneros, defraudación tributaria, concusión, peculado, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, delitos ambientales, minería ilegal y otros

delitos y acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado (Art.2, 2)

Otro concepto es *competencia*, refiere a cuando el proceso es conocido en instancia por el Juez Especializado en lo Penal o Mixto del lugar donde se encuentre ubicados o se descubran los objetos, instrumentos, efectos o ganancias vinculadas cualquiera de los delitos mencionados anteriormente (Art. 10).

En cuanto a la *obligación de informar*, El Fiscal inicia la investigación de pérdida de dominio de oficio o por comunicación del Juez, el Procurador Público, Notario Público, el Registrador Público, cualquier servidor o funcionario público o cualquier otra persona obligada por ley, especialmente las pertenecientes al sistema financiero que, en el ejercicio de sus actividades o funciones tome conocimiento de la existencia de objetos, instrumentos, efectos o ganancias del delito deberán de informar al Ministerio Público en un plazo no mayor de diez (10) días naturales (Art. 13).

Asimismo, otro concepto importante refiere a la *Administración de los Recursos y Bienes* que consiste en que la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI) dicta las medidas a la mejor conservación y custodia de los bienes incautados y decomisados a fin de evitar la pérdida, deterioro, inoperatividad, sustracción o sustitución de éstas y sus componentes, así como la ocupación ilegal o indebida de inmuebles por terceras persona. Asimismo dictara las medidas para que las Entidades del Estado o los beneficiarios, cumplan con el correcto mantenimiento, conservación y custodia de los objetos, instrumentos,

efectos y ganancias de delitos cometidos en agravio del Estado. (Art. 7 Reglamento). Podemos ver la normativa indicada en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Marco normativo de la pérdida de dominio en el Perú

Normativa	Concepto
Decreto Legislativo Nro.992 , del 22 de julio del 2007	Proceso de Pérdida de Dominio
Decreto Supremo Nro.010-207JUS., del 21 octubre del 2007	Aprobado Reglamento
Decreto Supremo Nro.012-2007 JUS , del 17 noviembre del 2007	Modificado el Reglamento
Ley Nro. 29212 que modifica el D.L 992 , del 17 abril del 2008	Regula el proceso de Pérdida de dominio
Decreto Legislativo Nro.1104, del 18 de abril del 2012	Modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio
Decreto Supremo Nro.093-2012-PCM , del 05 de setiembre del 2012	Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio

--	--

Elaboración propia.

Tomando en cuenta el marco referido, de conformidad al Decreto Legislativo Nro. 1104 que modifica la legislación sobre pérdida de dominio, el Fiscal inicia la investigación de oficio, por comunicación de la PNP, Procurador y por cualquier persona o entidades que se mencionan en el artículo 6 del mencionado Decreto Legislativo. El Fiscal en la investigación preliminar contará con la participación de la Policía Nacional del Perú por intermedio de sus unidades especializadas asimismo con entidades públicas o privadas, y con peritos. Asimismo podrá solicitar al Juez el levantamiento del secreto bancario, el secreto de las comunicaciones, la reserva tributaria y bursátil. La investigación se realiza un plazo no mayor de (90) días hábiles excepcionalmente podrá prorrogarse por un plazo igual.

Finalizada la investigación preliminar, el Fiscal podrá: demandar ante el Juez competente la declaración de pérdida de dominio, adjuntando los medios probatorios o archivarla, esta puede ser objeto de queja por el Procurador o el denunciante. El Fiscal Superior Penal tomará conocimiento y deberá de pronunciarse en diez (10) días hábiles, de considerarla fundada, ordenará al Fiscal Provincial presentara la demanda por pérdida de dominio o aprobara el archivo, lo que no constituye cosa juzgada material.

Figura 1: Proceso de la investigación preliminar de la pérdida de dominio en el Perú



Fuente: Departamento Legal –SBS y AFP

El Estado Peruano, como una medida para prevenir el lavado de activos a través de las entidades del sistema financiero y no financiero, creó la Unidad de Inteligencia del Perú, la cual se encarga de recibir analizar y transmitir información del Lavado de Activos o Financiamiento del terrorismo; que le permite insertarse en un contexto mundial en el que existen organismos similares, cuya dedicación se dirige a la lucha contra el lavado de activos, reunidos en los grupos: GAFI, GAFISUD y EGMONT, con la finalidad de apoyarse, crear estrategias y procedimientos en común, supervisar el avance de sus miembros, entre otras. A nivel nacional le permite coadyuvar a la implementación por parte de los sujetos obligados de sistemas de prevención para detectar y reportar operaciones sospechosas, fue creada mediante Ley 27693 del 2002.

Para nuestro ordenamiento jurídico peruano la “pérdida de dominio” justifica su utilidad al personalizar los bienes, dinero y efectos provenientes de actos ilícitos, de tal manera que puedan ser involucrados en el proceso judicial que determinará la responsabilidad penal de dichos actos ilícitos (Yaringayo Rosado,

2013). En la aplicación del proceso de pérdida de dominio en el Perú, se ha tomado en cuenta las diversas conceptualizaciones jurídicas en el marco internacional de esta nueva figura moderna para la lucha contra el crimen organizado, llamada “extinción o pérdida dominio, la que representa un gran aporte de la comunidad internacional para los países emergentes de la Región.

En cuanto al concepto y las características de la “pérdida de dominio”, la OEA ha considerado a la figura del decomiso denominación empleada en otras latitudes para referirse a la extinción de dominio como el instrumento jurídico más eficiente para contrarrestar los efectos nocivos de la circulación de ganancias ilícitas que son producto de actividades criminales. Según la OEA, el combate a las finanzas de la delincuencia organizada transnacional se ha convertido en el eje de sus programas de cooperación y asistencia. Para dicha institución, las convenciones internacionales sobre la materia enfatizan la necesidad de fortalecer los sistemas de decomiso en los Estados miembros a fin de privar a los delincuentes de las ganancias procedentes de sus actividades (Adam Blackwell, 2012).

CAPÍTULO III

LIMITACIONES EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

3.1. Estrategia y avances en la aplicación de la figura de pérdida de dominio para los casos de TID en el Perú

El incremento de la criminalidad ha planteado nuevos retos y ha sido tal el incremento que el Estado se ha visto en la necesidad de legislar sobre delitos de extrema gravedad. La lucha contra la delincuencia en general y contra la criminalidad organizada en especial ha despertado el interés de nuestros representantes parlamentarios ante el clamor ciudadano, en los momentos actuales, los delitos como el narcotráfico y terrorismo han visto acrecentar su campo de acción y se han posicionado estratégicamente en nuestro país de manera alarmante, la aparición de carteles y redes internacionales del narcotráfico procedentes de México, Colombia y de otros países, han puesto en riesgo la seguridad ciudadana y también porque no decir la propia seguridad nacional.

El Ministerio Público y la Policía Nacional son los principales actores en la investigación de carácter penal en la pérdida de dominio, realizan labores de campo, donde conforman equipos de responsabilidad con los mismos objetivos, para lo cual realizan diseños de estrategias que coadyuvan al logro de los objetivos, es decir, es la comprobación de sus hipótesis de trabajos.

En el caso peruano, en el marco del plan estratégico de “Consolidación 2014, Lucha Estratégica contra el Tráfico Ilícito de Drogas impulsado por el Ejecutivo se reunieron en Octubre del 2014, el Ministerio Público con sus Fiscales Especializados en Delito de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio y funcionarios de la Policía Nacional de la Dirección Ejecutiva Antidrogas, el tema que trataron fue de impulsar el procedimiento el procedimiento para la investigación por Pérdida de Dominio, habiendo llegado entre otros a operatividad con más prontitud los casos sobre Pérdida de Dominio en bienes inmuebles ubicados en zonas de producción de drogas como en el VRAEM, utilizados como objetos e instrumentos en las actividades del TID, los mismos que son de propiedad o se encuentran en posesión de personas naturales o jurídicas, los cuales se deberán de incautar para posteriormente se declare la titularidad a favor del Estado , de esta manera se aplicara el Decreto Legislativo Nro.1104.

De acuerdo a la información proporcionada por el Departamento de Pérdida de Dominio de la Dirección Ejecutiva Antidrogas, han formulado quince (15) carpetas fiscales hasta junio del 2015 solicitando las medidas cautelares de incautación de predios rústicos (bienes inmuebles) que se encuentran ubicados en

la zona del VRAEM, las mismas que fueron entregadas a la Fiscalía de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio.

“..no habiéndose hasta la fecha realizado ninguna diligencia, a pesar de que se refieren a predios que se condicionan como presupuestos legales de instrumentos para el delito de tráfico ilícito de drogas; estos hechos de coordinaciones entre instituciones tutelares del Estado se vienen presentando, a pesar de haberse realizado reuniones para el diligenciamiento con celeridad en estos casos particulares, lo cual trae como consecuencias que las acciones o medidas legales no se tomen con prontitud , demostrando falta de conocimiento y desinterés por parte de los operadores de justicia”

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, de las quince (15) carpetas que la Policía entregó a la Fiscalía se investigaron 35 inmuebles pero ninguno fue incautado. Asimismo, se tiene conocimiento que de las investigaciones realizadas, 18 implicados son personas naturales, mientras que ninguna relacionada a una persona jurídica. Esto implicaría que los casos de pérdida de dominio tratados a la fecha de esta investigación son relacionados a predios o terrenos rurales utilizados como recursos locales para el negocio del narcotráfico; es decir, no se han tratado casos vinculados al sector empresarial.

Los predios rurales se ubican en el distrito de Santa Rosa-La Mar-Ayacucho y en el Distrito Kimbiri, Provincia Convención-Cusco, pertenecientes al VRAEM. En estos predios se encontraron laboratorios rústicos de elaboración de pasta básica de cocaína (PBC), intervenidos por el Departamento Operativo Táctico Antidrogas (DEPOTAD) ubicado en la Base de Palmapampa.

Ilustración 2 : Casos de pérdida de dominio en el VRAEM

Nº	CASO/INGRESO/FISCALIA			INMUEBLES VERIFICADOS		IMPLICADOS		DOCUMENTO DE SALIDA
				INVESTIGACION	INCAUTACION	PERSONAS NATURALES	PERSONAS JURIDICAS	
1	PERD. DOMINIO	75-2014	2da. FISLAAPD	5	0	1	0	INFORME N° 261 -2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3627 -2015-DIREJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
2	PERD. DOMINIO	76-2014	2da. FISLAAPD	4	0	2	0	INFORME N° 262-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3628-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
3	PERD. DOMINIO	77-2014	2da. FISLAAPD	1	0	0	0	INFORME N° 263-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3629-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
4	PERD. DOMINIO	78-2014	2da. FISLAAPD	1	0	2	0	INFORME N° 264-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3630-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
5	PERD. DOMINIO	79-2014	2da. FISLAAPD	2	0	1	0	INFORME N° 265-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3631-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
6	PERD. DOMINIO	80-2014	2da. FISLAAPD	1	0	0	0	INFORME N° 266-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3632-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
7	PERD. DOMINIO	81-2014	2da. FISLAAPD	1	0	0	0	INFORME N° 267-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3633-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
8	PERD. DOMINIO	82-2014	2da. FISLAAPD	1	0	0	0	INFORME N° 268-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3634-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
9	PERD. DOMINIO	83-2014	2da. FISLAAPD	4	0	4	0	INFORME N° 269-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3635-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
10	PERD. DOMINIO	84-2014	2da. FISLAAPD	4	0	3	0	INFORME N° 270-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3636-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
11	PERD. DOMINIO	85-2014	2da. FISLAAPD	4	0	1	0	INFORME N° 271-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3637-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
12	PERD. DOMINIO	86-2014	2da. FISLAAPD	3	0	3	0	INFORME N° 272-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3638-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
13	PERD. DOMINIO	87-2014	2da. FISLAAPD	1	0	0	0	INFORME N° 273-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3639-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
14	PERD. DOMINIO	88-2014	2da. FISLAAPD	1	0	1	0	INFORME N° 274-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3640-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
15	PERD. DOMINIO	89-2014	2da. FISLAAPD	2	0	0	0	INFORME N° 275-2015-DIREJANDRO -PNP/DIVILA-DIE04 con OFICIO N° 3641-2015-DI REJANDRO-PNP/DIVILA-DIE04
			TOTAL	35	0	18	0	

Fuente: Departamento de Pérdida de Dominio de la Dirección Ejecutiva Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIREJANDRO), 2015.

Sumado a esto, la información brindada por un funcionario de la Procuraduría del Ministerio del Interior permite conocer cómo operan en la práctica los actores vinculados a la investigación de los casos. Así, por ejemplo, los fiscales, no aplican las normas legales que son para iniciar la pérdida de dominio, por ejemplo de las pistas de aterrizaje que son instrumentos para cometer el delito de TID, a pesar de los Informes remitidos, se les reitera el pedido a los Procuradores de las carpetas fiscales entregadas al Ministerio Público sin ningún resultado hasta el momento.

“..Tenemos 96 casos hasta este momento el trámite, pero ese trámite significa estar unos en fiscalía sólo preparándose para la etapa de investigación, otros están para ya demandar al juez, en ese estado están todos, lo que quiere decir que en verdad la ley está en blanco y

negro pero desgraciadamente no tiene ningún rédito, ningún efecto.

De este modo, de acuerdo a lo visto en esta sección, los avances en la aplicación en la figura de pérdida de dominio para los casos de TID en el Perú están relacionados a la investigación de predios rurales en donde se emplean recursos propios de la zona en beneficio de la producción y comercio de droga. Asimismo, lo que se puede rescatar de los avances hasta esta fecha es que existe una brecha entre lo que los policías encuentran en su trabajo operativo y lo que finalmente se investiga en la fiscalía o se resuelve. Esta brecha puede ser explicada por varios motivos pero en esta investigación las evidencias nos permiten explicar que el factor de coordinación entre la policía y la fiscalía es uno de los elementos principales que debemos atender.

3.2. Espacios de divergencia entre la PNP y el Ministerio Público durante la implementación de la pérdida de dominio

Desde la promulgación del Decreto Legislativo N° 1104 se han presentado modificaciones importantes en beneficio del objetivo de la pérdida de dominio; sin embargo, en la práctica la policía y fiscalía presentan mayores desafíos que trascienden la normativa. Estos funcionarios aplican criterios personales y saben que la pérdida de dominio es un procedimiento especial y se rigen por la normatividad en el tema pero, de acuerdo a declaraciones de funcionarios de la Procuraduría que participan de cerca en este tema, se identifica un discernimiento

subjetivo del fiscal sobre si procede o no la denuncia de la policía. El comentario que nos indican para esta investigación es que se promulgan que leyes no son articuladas a una realidad institucional y sin la transmisión de información entre la policía y la fiscalía existe mayor dificultad en hacer factible los se requiere y lo que se determina en la ley, dando como resultado una política criminal en materia de lavado de activos que resulta ineficiente.

“PNP y MP, como los principales actores, debe en un primer paso trabajar tentativamente manuales de operación para definir acciones líneas de acción de trabajo. Los protocolos son buenos pero no suficientes, debe haber un empoderamiento de las acciones para tener un resultado positivo. Por ley las Fiscalías de Lavado son únicas las encargas para ver el tema de pérdida de dominio, en todos los delitos que se refiere el último paquete legislativo”.

En relación a lo visto en materia de implementación de políticas públicas, se puede decir que la participación de varios actores tiene un efecto para el desarrollo de la política. La transmisión de información y de posiciones entre la PNP y el Ministerio Público respecto a la normativa sobre los operativos en función de la figura legal de pérdida de dominio son importantes para la misma implantación de la ley. Como indican Pressman y Wildavsky, el rol que cumple la coordinación en la implementación de una medida política supone también brindar el espacio para esclarecer el interés que cada actor tiene dentro de la política (1973: 93). Así la aplicación de la pérdida de dominio nos hace evidente que en donde participan una multiplicidad de actores, el espacio de coordinación permite el contraste de las perspectivas para enmendar o mejorar la normativa y hacerla efectiva en la práctica.

Los inconvenientes que se produjeron por ausencia de coordinación durante la creación de la figura de la pérdida de dominio pueden verse por ejemplo cuando en el 2014 entra en vigencia la Ley N°3007 contra el crimen organizado y en donde los expedientes que corresponden a la comprensión bajo la figura de pérdida de dominio, tuvieron que ser devueltos a las fiscalías de crimen organizado que inicialmente los investigaba. Sin una coordinación sobre las medidas y las funciones adoptadas en la normativa antecesora, se asignaron los casos a fiscalías que no necesariamente podrían darle la atención legal especializada. De este modo, si las instituciones involucradas no transmiten sus perspectivas sobre el modo de tratar la figura de pérdida de dominio legalmente, el escenario para la aplicación de la medida de incautación bienes asociados al narcotráfico será muy complicado o quizás imposible; es decir, la falta de coordinación reduce la eficiencia y eficacia en las instituciones a las que se les hace responsable por la pérdida de dominio.

En la aplicación de la pérdida de dominio se da un tratamiento sectorial de la política cuando no hay coordinación así por ejemplo, un testimonio de la Fiscalía nos indica:

“no se han establecidos procedimientos que sean efectivos en cuanto a operadores, llámese policías, llámese fiscales, llámese jueces que estén debidamente capacitados y que estén imbuidos del espíritu de esta norma, que es una norma que tiene por función complementar a otra legislación dirigida a combatir el crimen organizado, principalmente en el tema de lavado de activos, en la medida que estas leyes se complementen, vale decir, que funcionen de modo sistémico es que esto pueda tener resultados, pero acá se está trabajando de una manera casi aislada”

En la PNP, específicamente en la Dirección Ejecutiva Antidrogas, tampoco tiene muchos efectivos capacitados en el delito de pérdida de dominio, el perfil de los policías oficiales es con poca experiencia y sub-oficiales de reciente egreso, el personal que trabaja en la División de Investigación de Lavado y Pérdida de Dominio, no están capacitados de acuerdo a las expectativas de nuevo ordenamiento jurídico penal.

A manera de contraste, en Colombia cuando son intervenidas Organizaciones Criminales por TID, intervienen los Fiscales especializados en Lavado de activos y Pérdida de dominio participan en forma simultánea y los policías especializados. En ese sentido, las capacitaciones y o entrenamiento en el País debería de efectuarse con interpretación de roles, los operadores de justicia: policías, fiscales procuradores, jueces, personal administrativo del Comisión Nacional de Bienes Incautados un modo de hacer ello es mediante carpetas con casos prácticos y donde cada uno realizará sus funciones y aplicará su experticia. Así, cuando se produzca casos reales se superen las deficiencias que se puedan presentan como lo que se podría encontrar en los talleres. (FPD07)

CAPÍTULO IV

CAUSAS DE LAS DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA DE PÉRDIDA DE DOMINIO EN CASOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGA

4.1. La coordinación entre los operadores de justicia asociado a la burocracia.

Luego de la descripción del proceso de pérdida de dominio así como de las dificultades que se generan en el desarrollo del mismo, podemos ver que los principales agentes responsables; es decir, la Policía Nacional y el Ministerio Público requieren coordinar para que el proceso de investigación se desarrolle de modo fluido. De este modo, si bien como hemos visto existen varias instancias en la investigación y cada operador de justicia, el policía o el fiscal, es competente de determinada fase, se vuelve primordial que la información sea compartida en todo momento. Es decir, si los operadores de justicia mencionados no comparten los datos que producen durante la investigación, se entiende de ello que las causas de las dificultades se relacionarían con los espacios, disposición, conocimiento, entre otros elementos burocráticos, que acompañan el proceso.

Hay que reconocer que se requieren sentar las bases para hacer más fructífera la investigación y hacer efectiva la pérdida de dominio. Como se indicó en el capítulo 2, existe la obligación de informar sobre la existencia del bien de procedencia ilícita. El funcionario público, el fiscal, el juez o el procurador público que tiene conocimiento sobre el caso de un bien ilícito en materia de tráfico ilícito de drogas deberán informar al Ministerio Público sobre la existencia del mismo. A partir de ello es que se desencadena el proceso de pérdida de dominio y es necesario comprender el motivo que lo genera. Es decir, en este caso de estudio estamos ante la existencia de una “administración burocrática”, en tanto normas legales y personas que desempeñan autoridad en los cargos con funciones determinadas y aquellas otras personas que obedecen a la autoridad bajo los precepto legales (Weber, 1964), quienes generan redes de relación y comunicación entre las diferentes agencias y por eso es necesario prestar atención al involucramiento de cada actor. Dicho esto, los actores gubernamentales se involucran en más de una actividad en el proceso y se ven envueltos en interacciones complejas (Agranoff, 1990^a).

En este sentido, en primer lugar, en el proceso de implementación de la figura de pérdida de dominio la coordinación no aparece como una medida que aparece sólo en un momento, por el contrario, en este caso de investigación la coordinación tendría mayor sentido en un *continuum* que presenta niveles de profundidad y tipos de orientación, por eso se presentan tres niveles de

coordinación que van desde lo menos complejo, con resultados limitados hasta lo más complejo, con resultados que necesitan el apoyo intersectorial (INDES, 2001).

Según los especialistas, un primer nivel de coordinación es compartir la información y esta actividad básica ayuda a identificar intereses y objetivos comunes entre los agentes de las diversas instituciones (INDES, 2001). Sin embargo, la complejidad de la coordinación radica en que lo sencillo puede depender de cadenas de interacción (Pressman & Wildavsky, 1973). Una explicación que dificulta el desarrollo del proceso de ejecución de la pérdida de dominio es que toda información, aunque sea sólo un dato, el juez debe ser solicitada a otras agencias; es decir, en el proceso existen más comunicaciones de por medio. Por ejemplo, el secreto bancario debe solicitarse a la Superintendencia de Banca y Seguros; el secreto de las comunicaciones a los operadores de telefonía, la reserva tributaria se solicita a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, etc.

Un segundo nivel es la colaboración, que implica mayor compromiso entre las partes porque se mira en conjunto las ideas con la posibilidad de concertar modos de apoyo para implementar planes en favor de los intereses de las partes (INDES, 2001). Aquí, por ejemplo, aquello que limita la implementación de efectuar la pérdida de dominio es que sin un mecanismo de coordinación que comprometa a las partes, difícilmente se obtiene los medios probatorios para la denuncia en materia de pérdida de dominio y existe una suerte de “estancamiento” en el proceso. Es decir, parece que existieran unos “compartimentos estancos”, en donde se pierde la sinergia que vincula un paso con el siguiente (Licha, 2006) y

esto demora el proceso de investigación, debilita la denuncia y sobre todo fomenta un trabajo aislado.

Por otro lado, otra causa que dificulta la ejecución del proceso de pérdida de dominio es el escaso el recurso humano especializado en materia de pérdida de dominio y cuando el proceso de investigación avanza, se presentan elementos que deben ser coordinados entre personal con conocimiento especializado pero en lugar de reubicar o reemplazar al personal que impide la fluidez de la información se mantienen estos funcionarios y se generan más reuniones que distan de ser fructíferas y, por el contrario, el efecto de la coordinación se desvirtúa. De acuerdo a las declaraciones de un funcionario de la Dirección Antidrogas algunos policías y/o fiscales desconocen la figura de pérdida de dominio en sí y sólo tratan la denuncia como lavado de activos.

“El temor de los fiscales puede ser, el de expropiar con intereses públicos, cuando se va hacer una carretera, o utilizar en el sector salud; básicamente es por un tema de desconocimiento o porque no se operativizan, el claro ejemplo de todo esto es porque hay una sola sentencia cuando estamos en una zona de producción de droga, hay un solo juzgado que ve todo este tema de pérdida de dominio, que es el juzgado de Lima, un juzgado liquidador, como no es en Lima porque estamos hablando del VRAEM, se va a inhibir, en su resolución va a decir que lo vea el juzgado de la zona estamos hablando de problemas geográficos, porque hay un solo juzgado para tantos casos de pérdida de dominio y los fiscales que conocen el tema son pocos, los que manejan muy bien este tema son los procuradores, hablo de tráfico ilícito de drogas en el tema de pérdida de dominio, tienen bastante protagonismo en términos de pérdida de dominio, la Procuraduría.

No conocen el procedimiento, pueden saber de lavado de activos pero no de pérdida de dominios. El lavado de activos con pérdida de dominio son complementarios, pero una vez que se toma una postura ya no se producen más coordinaciones.”

Una opinión parecida se ha obtenido de un funcionario de la Procuraduría

Antidrogas:

“(…) el grado inercia que hay con respecto a esta herramienta, sería por parte de todos los operadores, porque hoy también no perdemos la perspectiva, de que tanto el tema de lavado y el tema de pérdida de dominio están dentro de un subsistema que es la Fiscalía de Lavado de Activos... Pero yo creo que sí han creado un subsistema especializado entre comillas es para que ellos lo vean no para que los deriven, hoy por hoy lo están viendo las fiscalías ordinarias, los han derivado provincias, y si no entiende el de la capital que ha sido capacitado para eso, menos lo va a entender el de provincias.”

El proceso de gestión se queda entrampado por la coordinación. Un ejemplo de ello es que los fiscales reciben los casos en su despacho pero no pueden evaluar sin tener la información de los demás operadores de justicia. Asimismo, hay fiscales que conocen lavado de activos pero no pérdida de dominio y ello también se ve reflejado en el momento de realizar coordinaciones con los otros operadores como la policía. De acuerdo a los comentarios de un funcionario policial de la Dirección Antidrogas:

“(.) la fiscalía le puedo decir que, nunca se vio claramente cómo era la investigación de pérdida de dominio y es por eso que hemos tenido una evolución en cuanto a la asignación de competencias para ello, en algún tiempo el competente para ver estos temas era el fiscal más antiguo del distrito fiscal, en la actualidad la competencia la tiene las fiscalías especializadas en lavado de activos, pero esto que le menciono respecto a mi institución se produce en las otras instituciones, tampoco hay una conciencia clara de cómo debería organizarse esto, entonces en la medida que no haya un plan que sea aplicable y que sea difundido, que sea conocido y que sea aceptado por todas las instituciones, esto todavía va a estar en una primera etapa de trabajo”.

En un último nivel de coordinación, se espera que tras varias relaciones de coordinación entre los agentes, existan resultados concretos; es decir, se

desarrollen enfoques comunes que se fortalezcan las posibilidades de obtener resultados integrales (INDES, 2001). En este caso, aquello que dificulta la coordinación para el diseño de una estrategia conjunta que efectivice la incautación por pérdida de dominio se relación con la inercia institucional tanto de la Policía Nacional como del Ministerio Público. Es decir, existen lógicas institucionales de trabajo que llevarían a una “autosuficiencia de trabajo” o a un modo sectorial de tratar la medida política (Repetto & Fernández, 2012). La desarticulación y fragmentación de las políticas conduce a la descoordinación de las acciones pensadas en función de la política, se duplican funciones e ineficiente uso de recursos (Repetto, 2010). En este caso, la desarticulación es una causa importante que limita el desarrollo del proceso de investigación de pérdida de dominio y ello lo indica un funcionario de la Procuraduría Antidrogas para casos de Tráfico Ilícito de Drogas, que expresa como anécdota la lógica de trabajo en las reuniones y la duplicidad de funciones:

“Podemos interactuar y muchas veces lo hemos hecho, hemos tenido un evento equis por ahí u otro más allá, nos salimos del evento cerramos la puerta y seguimos en el mismo déficit de aplicación de la ley, mientras nosotros seguimos demandando, seguimos demandando, tenemos un sin número de bienes por el que demandar, pero ante no haber réditos y que la fiscalía nunca está en la disposición de atender los casos, es como que a nosotros también nos frustra, para nosotros es frustrante tener que ir a estar prácticamente como plañideras buscando que el fiscal te resuelva, te haga una disposición y con mayor razón si ya terminó una investigación en la que no tiene nada más que hacer, que simplemente el fiscal se siente hacer su demanda, y le digo algo, que muchas de las veces nosotros les tenemos que alcanzar las resoluciones porque algunos fiscales no saben ni hacer la resolución, con eso le digo todo, entonces a lo que nosotros nos interesa es tener réditos con esta norma, porque es parte de nuestro trabajo, parte de nuestra producción, es parte de nuestras metas y de nuestras visiones que tenemos como institución, que también la norma salga adelante.”

Por último, sumado a lo mencionado, las causas que dificultan la implementación de la pérdida de dominio están asociadas a desigual capacidades o la estandarización de conocimientos y que son visibles durante la coordinación entre las instituciones. Así, tomando en cuenta que los mecanismos de coordinación a través de los cuales las organizaciones fusionan su trabajo, la estandarización de proceso de trabajo forma parte esencial de las relaciones con los agentes (Mintzberg, 1988)¹. Así, se entiende que aunque los agentes que participan en la implementación de la pérdida de dominio pertenezcan a diferentes instituciones (sea la Policía Nacional o el Ministerio público, por ejemplo), tanto el trabajo como los resultados requieren de una “normalización” o estandarización de los proceso del trabajo que realizan. Ello implica especializar, programar el contenido del trabajo con los procedimientos a seguir. Sin embargo, un funcionario de la Procuraduría Antidrogas nos indica:

“en lo absoluto, no hay algún tipo de procedimiento o protocolo para este tipo de investigaciones de proceso de pérdida de dominio. Como le decía, desde un inicio nosotros hacemos las demandas dirigidas hacia el ministerio público, el ministerio público demora las calendas griegas para ver si califica o no califica, entonces en ese calificar como no lo entienden lo mandan a que investigue la policía, y allí los 90 días que dice la ley que debemos de utilizar para tener efectos sobre un proceso de pérdida de dominio simple y llanamente”

Asimismo, de acuerdo la entrevista a un funcionario del Ministerio Público, se rescata que entre las limitaciones para la coordinación radica en que las actividades o tareas que deben desempeñar cada institución no son del todo

¹ De acuerdo a Mintzberg, 1988, se identifican seis mecanismos a través de los cuales las organizaciones conjugan trabajo especializado: 1) adaptación mutua, 2) supervisión directa, 3) normalización del proceso de trabajo, 4) estandarización de los resultados, 5) estandarización de los conocimientos y las habilidades y 6) normalización de normas.

claras y por ello, no se hace previsible la intervención de quien corresponde en el momento que se requiere.

“hemos tenido una evolución en cuanto a la asignación de competencias en algún tiempo el competente para ver estos temas era el fiscal más antiguo del distrito fiscal, en la actualidad la competencia la tiene las fiscalías especializadas en lavado de activos, pero esto que le menciono respecto a mi institución se produce en las otras instituciones, tampoco hay una conciencia clara de cómo debería organizarse esto, entonces en la medida que no haya un plan que sea aplicable y que sea difundido, que sea conocido y que sea aceptado por todas las instituciones (...) Un primer paso para mejorar las coordinaciones podría ser el trabajar tentativamente manuales de operación para definir líneas de acción, líneas de trabajo pueden ser protocolos.”

De este modo, de acuerdo a los testimonios y la literatura, quienes llevan a cabo la implementación de la pérdida de dominio varios elementos se influyen en una coordinación fluida para cumplir con los objetivos trazados. Así, se cree que siendo la burocracia el elemento que hace factible lo propuesto en la normativa, ésta tiene características que deben ser atendidas para que cada momento del proceso de pérdida de dominio se realice de la mejor manera. Tanto los conocimientos de los funcionarios como la claridad de las funciones brindan garantías para que se dé una mejor coordinación sobre el marco jurídico o administrativo de la materia.

4.2. **La magnitud de los problemas en el proceso de pérdida de dominio: la relación con la institucionalidad política.**

Como se ha indicado, dado que el proceso de pérdida de dominio es tan complejo, es necesario identificar y comprender los elementos que dificultan que la relación entre los agentes responsables de efectuarla. Así, no sólo la burocracia por sí misma dificulta las coordinaciones necesarias entre la Policía y el Ministerio Público sino también, la burocracia de estas instituciones en relación a la institucionalidad política del país. Dicho esto, algunos criterios para vincular ambos elementos son: “la voluntad y cohesión política para la coordinación; cultura de cooperación e incentivos para la coordinación; estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos; participación y concertación de los actores; legitimidad de la institucionalidad de la coordinación; capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados; creación de espacios de diálogo y concertación; búsqueda de sinergias financieras y operativas; búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones; y creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación (Repetto, 2005)²”. Es decir, la relación con la institucionalidad política complementa y refuerza la coordinación ahí donde han quedado vacíos en el sistema burocrático.

De este modo, la magnitud de los problemas por falta de coordinación también lo podemos apreciar en la coordinación para afinar la legislación misma. La relación entre el diseño y la implementación pasa por la aprehensión de la ley

² De acuerdo a Repetto (2205), los criterios indicados pertenecen a los autores Licha y Molina y fueron proporcionados en una comunicación personal.

por la adaptación de la misma. El testimonio de un fiscal entrevistado permite comprender que ante las dificultades en el diseño de la Ley de pérdida de dominio, se hace necesario generar espacios destinados a la coordinación y concertación con otros sectores políticos con la finalidad de perfeccionar el diseño de la normativa y prever dificultades en la adaptación de la misma durante el proceso de investigación, así:

“los juristas nacionales indican que cuando se promulgó la nueva tipología de la Ley de pérdida de dominio hubo distintos tipos de inconvenientes del tipo penal porque se requiere, así como la ley que tiene Colombia, que se incorpore la imprescriptibilidad de la acción, la posibilidad de la cadena de investigación sea retrospectiva, el tema de probanza de la licitud sea como la de ellos la denominan: “la carga dinámica de la prueba”. En nuestro caso, la investigación penal está sujeta a los principios y todas las garantías de una investigación penal no se desvincula el concepto de proceso autónomo que se tiene en Colombia, entonces estas cosas las hacen disfuncional por eso nuestra ley no ha tenido gran eco en la sociedad. Para determinar esto es que todas las instancias políticas participen.”

La necesaria aproximación de complementariedad a la burocracia la podemos evidenciar en la práctica con los datos sobre el movimiento financiero reflejados en los informes de inteligencia financiera emitidos por la UIF. Los resultados no demuestran específicamente dinero relacionado a la figura de pérdida de dominio y, aunque sí se señala en materia de tráfico ilícito de drogas, las dificultades en la implementación de esta medida se traducen en estos datos en donde las instancias decisorias no sólo pueden ser administrativas o burocráticas sino también políticas. Desde enero de 2007 a junio de 2015 involucran un total de US\$ 12,460 millones, en cuanto al monto involucrado por delito precedente en los Informe de Inteligencia Financiera, la mayor participación la tiene el tráfico ilícito de drogas (42%), seguido de minería ilegal (35%), delitos

contra la administración pública (6%), Delitos contra el orden financiero y monetario (3%), defraudación tributaria (3%), defraudación de rentas de aduanas / contrabando (2%), y estafa o fraude (1%).

Ilustración 3: Movimiento financiero por delitos precedentes 2007 - 2015

Posible Delito vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Jun 2015		12 meses: Jul 2014 a Jun 2015	
	Nº de IIF	Total Millones US\$	Nº de IIF	Total Millones US\$
Tráfico ilícito de drogas	264	5,252	14	170
Minería ilegal	29	4,347	10	947
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	118	778	23	554
Delitos contra el orden financiero y monetario	5	358	5	358
Defraudación tributaria	45	321	4	158
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	33	301	-	-
Estafa / fraude	21	182	-	-
Proxenetismo	10	27	1	1
Delitos contra el patrimonio	4	21	4	21
Financiamiento del Terrorismo	17	7	1	-
Trata de personas	5	3	2	1
Otros	198	885	29	252
Total	745	12,460	93	2,457

Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera

La División de Lavados de Activos de la DIREJANDRO, refieren que de acuerdo a nuestra legislación nacional la figura de “pérdida de dominio”, constituye un procedimiento judicial de carácter real, de contenido patrimonial y se tramita como un proceso especial, constituyendo una acción independiente de cualquier otra, y procede sobre bienes o cualquier título, derecho real o patrimonial o accesorio. Es una acción que se encuentra motivada por el Estado no por réditos de sus bienes, sino por intereses superiores como el patrimonio público y la moral social, es una acción de pública es por ello que nuestro legislación protege el dominio que proviene del fruto lícito y por lo tanto el Estado se encarga de protegerlo. Sin embargo, de acuerdo a la información registrada, de todos los casos llevados a proceso se tiene una sola sentencia favorable de pérdida de

dominio. La resolución N° 4 del 31 de Julio de 2013, expedido por el Primer Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, considera el Ministerio Público que dicho predio ha sido adquirido con dinero ilícito proveniente del cobro de comisiones ilegales de parte de Vladimiro Montesinos Torres en licitaciones públicas, simulando que dicho inmueble estaba registrado a nombre de otro propietario³ y sobre lo cual se resuelve que la persona que había sido inscrito como titular del predio se le extingue los derechos del mismo y son inscritos a nombre del Estado, en este caso al CONABI.

“.. Pero de esos tenemos una sola sentencia, desde el 2007 al 2015 han transcurrido ocho años en el que solamente hemos podido sacar una sola sentencia y a duras penas, entonces eso creo que gráfica todo el grado de desconocimiento, el grado de indiferencia, el grado inercia que hay con respecto a esta herramienta, sería por parte de todos los operadores, porque hoy también no perdemos la perspectiva, de que tanto el tema de lavado y el tema de pérdida de dominio están dentro de un subsistema.”

En este sentido, de acuerdo a lo visto en esta sección, las causas que limitan la implementación de la pérdida de dominio pasan por los criterios burocráticos en torno a la coordinación del proceso pero no únicamente ello, sino también, en el reconocimiento y comprensión de los vínculos con lo político y la institucionalidad política en general. Aquellas medidas dadas en la construcción de la figura de pérdida de dominio requieren ser analizadas y comprendidas en el contexto político local, en las “reglas de juego formales e informales como en la rutinas organizacionales, normas y costumbres de la política” (Repetto, 2004).

³ Informe N° 431-2014-DIRANDRO PNP/DIVILA.DIE4 sobre el Impulso del Procedimiento de Investigación por Pérdida de Dominio a propuesta de la División de Investigación de Lavado de Activos de la DIRANDRO PNP ante la Fiscalía Supra-provincial Corporativa Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio.

CONCLUSIONES

5.1. La coordinación como plataforma para implementar con efectividad el proceso de pérdida de dominio en el delito de tráfico ilícito de drogas.

Los países de la región en forma permanente se reúnen para fortalecer sus Estados, para enfrentar a las Organizaciones Criminales, efectúan alianzas estratégicas con entidades supranacionales, con quienes armonizan para buscar estrategias nuevas para luchar contra la criminalidad. Así como dice la UNODC a través del Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe (LAPLAC) formularon la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, la misma que sirvió para que varios Estados Latinoamericanos la tuvieran en cuenta como una figura delictiva en su ordenamiento legal interno, como una respuesta al crimen.

Tomando en cuenta la compleja realidad de cómo opera la criminalidad organizada en materia del tráfico ilícito de drogas, es importante que las agencia del Estado que luchan contra la adquisición y/o circulación de los bienes ilícitos, se mantengan intercomunicados y se complemente la coordinación. Como en este

caso de estudio se ha evidenciado, sin comunicación entre los agentes, la implementación de una medida normativa de lucha contra la criminalidad, no funciona o queda estática. Es decir, se decreta la medida pero no opera en la práctica.

Se ha demostrado que estas dos instituciones tutelares del Estado , Policía Nacional y Ministerio Público, se encuentra trabajando en forma aislada, no coordinan, solo buscan de tener réditos a nivel institucional, evidencias desconocimiento profundo, inercia, lentitud en la aplicación de la norma. Estos actores (PNP y MP) como colige Farías, las autoridades centrales deben impulsar sus requerimientos con la creación de mecanismos de coordinación y articulación dotados de legitimidad, con el respaldo político y alta competencia técnica. (Farías, 2012)

La coordinación debe ser en forma conjunta entre los actores principales (PNP y MP) tener objetivos comunes, aplicar nuevas estrategias, más eficientes en la praxis de aplicación de la normatividad legal, acompañado de la experticia, actualmente realizan esfuerzos que resultan débiles, creando vacíos legales por desconocimiento y falta de preparación de los operadores de Justicia; es por ello que estas dos instituciones deben de coordinar poniéndose de acuerdo para la implementación de nuevas políticas públicas

El binomio PNP y MP, son eficientes cuando están bien preparados, porque son estos los actores que realizan la labor de campo y los que llevarán el debido proceso con las garantías correspondientes. Esta nueva figura legal tiene sus características especiales que se emplea como réplicas positivas de Leyes

Modelos de Extinción o Pérdida de Dominio, y se aplica al patrimonio, efectos y ganancias ilícitas de la Organizaciones dedicadas en este caso al tráfico ilícito de drogas, las que posteriormente serán propiedad del Estado. Es decir, la cooperación tiene una gran significancia operativa para poder obtener un resultado para el Estado mismo, sin la comunicación y coordinación entre los dos agentes mencionados, no se conseguirá hacer justicia sobre el bien de por medio.

De este modo, se entiende que la desarticulación que produce o acentúa la descoordinación entre los agentes de la Policía Nacional y el Ministerio Público entrapa el proceso pero, como se ha mencionado previamente, el desarrollo de la política es un *continnium* y conforme se avanza en la implementación de la política se hace más necesario diseñar estrategias conjuntas; en ese sentido, los testimonios apelan a la necesaria intersectorialidad que implica “toda articulación de experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1993). Es por ello que cuanto más complejo sea el escenario, tanto por el marco legal como por el efecto político, se hace necesario que la coordinación sirva de plataforma para hacer efectivo el objetivo trazado.

5.2. Las limitaciones en el proceso de pérdida de dominio asociadas a la burocracia entre la Policía Nacional y el Ministerio Público

Como se ha indicado, en la implementación de políticas públicas o de medidas normativas desde el Estado, no necesariamente se va a conseguir que

éstas funcionen según lo previsto; de este modo, la implementación es un proceso complejo en donde varios elementos pueden modificar el desarrollo de la medida. La coordinación es un elemento que dificulta la implementación de la figura de pérdida de dominio, sin embargo, no sólo es una dificultad en sí misma sino que está compuesta por elementos burocráticos que pueden desvirtuarla y generar un aislamiento entre las instituciones que son responsables del proceso. Se ha hecho mención en atender a la burocracia que se encarga de implementar el proceso de pérdida de dominio y ello pasa por tomar en cuenta las características, el conocimiento en materia legal y funciones claras de los funcionarios.

Sobre el conocimiento, no significa que se sistematice el perfil del funcionario de la Policía Nacional o del Ministerio Público pero que cuente con un conocimiento necesario para dar un tratamiento adecuado tanto en lo jurídico como en lo administrativo. Los funcionarios públicos que participen en las pesquisas e investigaciones, pertenecen a unidades orgánicas estructurales que no solamente deben llamarse especializadas, por el contrario deben ir aunado a la experticia que deben tener para impulsar el trabajo. El conocimiento de los agentes es necesario para que se desarrollen con fluidez las medidas de la normativa de pérdida de dominio.

Sobre las funciones, se reconoce necesario establecer criterios de intervención para que sean aplicados en los momentos indicados durante el proceso de investigación y sobre todo, por los agentes indicados. Así, por ejemplo, en vistas de cumplir con ello se puede elaborar un manual de operaciones para

definir líneas de acción, o protocolos que definan actividades y funciones como complemento y extensión del marco jurídico.

Además de la burocracia en sí misma, también se ha visto la importancia de relacionarse con la institucionalidad política, sin tomar en cuenta ello se dificulta la coordinación y por ende la implementación de la política de pérdida de dominio. Al innovarse nuestro ordenamiento jurídico, con el nuevo procedimiento especial de pérdida de dominio, los operadores de justicia presentan disfunciones orgánicas y legales. Al no presentar procedimientos establecidos especialmente para los dos actores (PNP y MP) se modifica el curso de las medidas previstas en el marco de la pérdida de dominio. De este modo, el desarrollo de una política como la pérdida de dominio supone prestar atención al elemento burocrático pero también al ambiente político que rodea la política, todo ello en miras de – como indica (Repetto, 2004) – las reglas formales e informales y las rutinas organizacionales cuentan y ello tiene influencia en la coordinación como elemento necesario entre las instituciones responsables de llevar a cabo la política.

Bibliografía

ACOSTA ARISTIZABAL, J.I.

2005 La extinción de dominio como instrumento de lucha contra el crimen organizado. *Revista Criminalidad. Policía Nacional de Colombia*, 48.

BARDACH, E.

1977 *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION

2011 *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*. Suiza: Bank for International Settlements.

BULLOCK, K.

2014 Criminal benefit, the confiscation order and the post-conviction confiscation regime. *Crimen, Law and Social Change*, 45-64.

CABRERO MENDOZA, E.

2006 De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. *Ponencia presentada en el Seminario Coordinación y Políticas social: desafíos y estrategias*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

CORTAZAR, J.

2007 Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales.

FABIAN CAPARROS, Eduardo

2006 La Fenomenología del Lavado de Dinero, sus efectos sobre la economía y el bien jurídico protegido. En E. F. Isidoro Blanco Cordero, *Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial: Edición Especial para el Perú*. Washington D.C.

FONDEVILLA, G.

2012 Reforma Procesal Penal: Sistema Acusatorio y Delincuencia organizada. Obtenido <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev//refj/ud/cont/15/pjn/pjn3.pdf>

GOITE PIERRE, Mayda

2014 Las Leyes de Extinción de dominio un instrumento para el enfrentamiento de la corrupción y a la criminalidad organizada: la justificación entre la explicación político criminal y el minimalismo penal". En M. C. Arnel, *El Derecho Penal de los inicios del siglo XXI en la encrucijada entre las garantías penales y el expansionismo irracional*. La Habana: Editorial UNIJURIS.

ISUANI, Fernando

2010 *Políticas Públicas y Gestión del Agua*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). Descentralização e intersectorialidade na gestão pública

municipal no Brasil: a experiênciade Fortaleza. En El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. (Concurso de Ensayos CLAD; 4). Caracas: CLAD y UNESCO

LICHA, I

2006 Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

LINDBLOM, Charles Edward

1991 El proceso de elaboración de políticas públicas. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

MAJONE, G.

2005 *Evidencia, argumentación y persuasión de la formulación de políticas.* Ciudad de México: CNCPyAP/FCE

MARTINEZ NOGUEIRA

2010 En Acuña, Carlos Hugo, comp. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.

MEDINA CUENCA, A.

2015 Intervención mínima, proporcionalidad y expansionismo penal en el siglo XXI. In M. Goite Pierre, *Globalización, Delincuencia*

Organizada, Expansionismo penal y Derecho penal económico en el siglo XXI. La Habana: UNIJURIS.

MONTINOLA, G., & JACKMAN, T.

2002 Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science* 32(1), 147-171.

NAYLOR, R.

2007 Criminal profits, terror dollars, and nonsense. *Crime & Justice International*, 23(101), 27–33.

PAUCAR CHAPPA, Marcial

2013 *La investigación del delito de lavado de activos. Tipologías y Jurisprudencia.* Lima: ARA Editores.

PRESSMAN, J.L., & WILDAVSKY, A.

1998 *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

REPETTO, Fabián

2004 Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, documento de trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington D.C.

REPETTO, Fabián

2005 La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Guatemala. MAGNATERRA EDITORES, S. A.

REPETTO, F. y FERNANDEZ, J.P.

2012 Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

UNODC (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO)

2009 Boletín de Estupefacientes: Un siglo de fiscalización internacional de drogas. Nueva York.

2011 Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe: Ley Modelo Sobre Extinción de Dominio.

VILLEGAS, T. A.

2013 *La pérdida de dominio en el ordenamiento jurídico peruano*. Lima: Juristas Editores.

VILLAVICENCIO TERREROS, F.

2006 Derecho Penal Parte General, Lima: Editorial Grijley.

WRIGHT, D.

1997 *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.