

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Optimización del accionar policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica de las unidades descentralizadas de secuestro en la ciudad de Lima en base a los procedimientos realizados por la División de Investigación de Secuestros de la Dirección de Investigación Criminal durante el periodo 2011-2014”

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

Autor

Segundo Victor Gonzales Silva

Asesor

Mg. Frank Renato Casas Sulca

Jurado

Lima – Perú

2017



RESUMEN

La presente investigación desea analizar la capacidad estatal que posee la Policía Nacional del Perú para investigar, y detener los delitos vinculados a la extorsión.

En este sentido, el objetivo principal del estudio es comprender las dificultades que tuvo la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú para investigar los casos de extorsión telefónica en la ciudad de Lima entre los años 2011 y 2014.

Entre los objetivos secundarios se puede mencionar:

- Realizar un diagnóstico del accionar de la División de Investigación de Secuestro – Policía Nacional del Perú en su lucha contra el delito de extorsión
- Delimitar alternativas para optimizar el accionar policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica

La hipótesis de la investigación delimita que las limitaciones en el accionar de la Policía Nacional del Perú, a pesar de los diversos mecanismos generados en la lucha contra el crimen de la extorsión telefónica, se han generado por deficiencias en la capacidad logística, procedimientos burocráticos, y coordinación territorial.

Cabe mencionar que el enfoque de la tesis es cuantitativo – cualitativo. Se ha empleado modelos estadísticos y entrevistas semi-estructurado.

La investigación concluye que los principales problemas que tuvo la División de Investigación de Secuestro - Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú para investigar los casos de extorsión telefónica en Lima entre los años 2013 y 2014 fueron:

- Falta de capacitación del personal
- Tecnología insipiente
- Limitada especialización de los funcionarios estatales
- Excesiva burocracia
- Descoordinación

INDICE

Hoja de Respeto	
Caratula.....	1
Resumen.....	2
Lista de acrónimos.....	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I.....	11
MARCO TEÓRICO.....	11
1.1 Políticas Públicas: hacia una conceptualización teórica	12
1.2 La racionalidad y la toma de decisiones en las políticas públicas	15
1.3 Extorsión telefónica: definiciones teóricas.....	17
CAPÍTULO II.....	21
EL DELITO DE EXTORSIÓN EN LIMA METROPOLITANA.....	21
2.1 Definición.....	21
CAPÍTULO III.....	28
AGENDA ESTATAL PARA COMBATIR LA EXTORSIÓN	28
3.1 El Estado y la lucha contra la extorsión	28
CAPITULO IV	33
LA PROBLEMÁTICA EN LA LUCHA CONTRA EL DELITO DE EXTORSIÓN	33
CONCLUSIONES	41
Bibliografía	44

Lista de acrónimos

CMDTE: Comandante

CRNL: Coronel

DIRINCRI: División de Investigación de Secuestros.

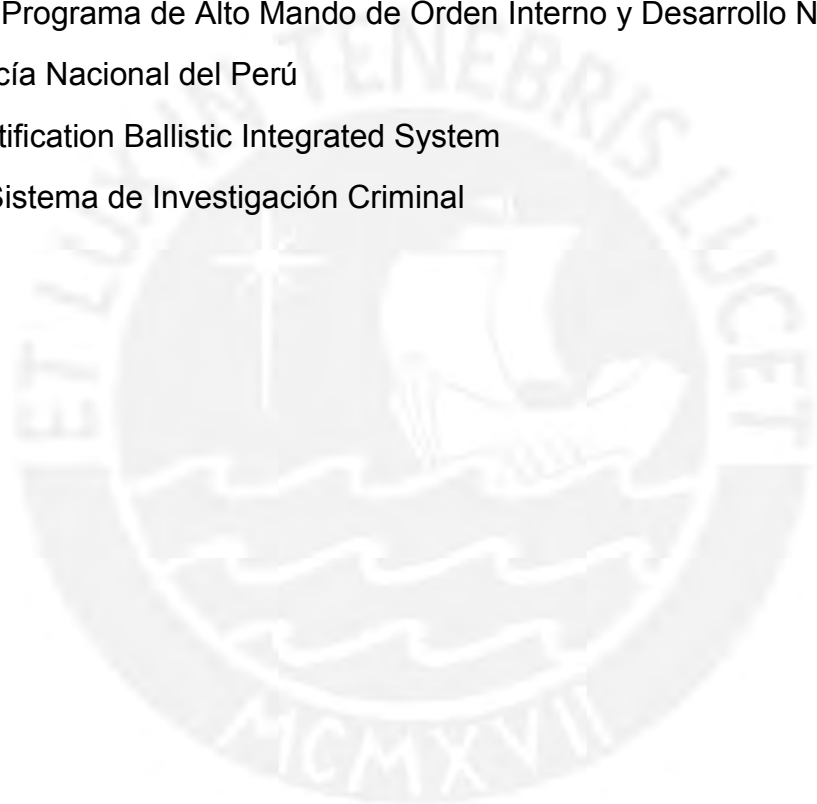
DIVINSEC: División de Investigación de Secuestros

PAMOID: Programa de Alto Mando de Orden Interno y Desarrollo Nacional

PNP: Policía Nacional del Perú

IBIS: Identification Ballistic Integrated System

SINCRI: Sistema de Investigación Criminal



INTRODUCCIÓN

En el 2016, se cometieron aproximadamente 185 casos de extorsiones en Lima Metropolitana. Esta elevada tasa de extorsiones demuestra la frecuencia y facilidad con la que los extorsionadores intimidan a sus víctimas. Siendo su objetivo la obtención de dinero ilícito para beneficio personal.

En los últimos tres años, el número de casos registrados asciende a 771. Mientras que el de no registrados por la Policía Nacional del Perú continúa siendo una incógnita. No obstante, al realizar una comparación anual, es posible reconocer que la cifra de extorsiones se ha mantenido constante.

La extorsión es uno de los delitos más frecuentes en la ciudad de Lima. Esto debido a su simplicidad operativa, pues para intimidar a un ciudadano, el agresor solo necesita el contacto telefónico de su víctima.

La principal dificultad al combatir este delito es la escasa colaboración de los ciudadanos. Los afectados no suelen denunciar la infracción debido al temor a represalias.

Esta indolencia ciudadana influye negativamente en las acciones tácticas y operativas de la División de Investigación de Secuestro dependiente de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) - Policía Nacional del Perú.

Asimismo, es necesario analizar la capacidad de las divisiones policiales para luchar contra los casos de Extorsión. Teniendo en cuenta que, la Policía Nacional del Perú mantiene un férreo compromiso con la Ley y la protección del ciudadano.

En este sentido, la tesis plantea como pregunta principal: ¿Cuáles fueron los problemas de gestión que tuvo la División de Investigación de Secuestro - Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú para investigar los casos de extorsión telefónica en Lima entre los años 2011 y 2014?

El objetivo del estudio fue comprender las dificultades que tuvo la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú para investigar los casos de extorsión telefónica en la ciudad de Lima entre los años 2011 y 2014.

Del mismo modo, se delimita las preguntas secundarias del estudio:

- ¿Cómo se realizó los procedimientos de gestión en la investigación policial de casos de extorsión telefónica?
- ¿Qué tipos de problemas tuvo la investigación policial y cuáles fueron los más frecuentes?
- ¿Cuáles fueron las causas y consecuencias de los problemas en la implementación de estrategias de control del delito de extorsión telefónica?

La hipótesis de la investigación fue: las limitaciones en el accionar de la Policía Nacional del Perú, a pesar de los diversos mecanismos generados en la lucha contra el crimen de la extorsión telefónica, se han generado por deficiencias en la capacidad logística, procedimientos burocráticos, y coordinación territorial.

Por ello, se pretende analizar la capacidad estatal que posee la Policía Nacional del Perú para investigar y detener los delitos vinculados a la extorsión.

Así, en base a los procedimientos realizados por la División de Investigación de Secuestro de la Dirección de Investigación Criminal durante el periodo 2011 al 2014, la presente tesis tuvo como objetivos:

- Realizar un diagnóstico del accionar de la División de Investigación de Secuestro – Policía Nacional del Perú en su lucha contra el delito de extorsión
- Delimitar alternativas para optimizar el accionar policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica

La metodología que se propuso fue:

- Uso de estadísticas básicas
- Entrevistas a los agentes responsables y expertos

Entre los entrevistados, se puede mencionar al:

- CRNL. PNP Miguel Rosa Flores: Jefe de la División de Investigación de Secuestros - DIRINCRI
- CMDTE. PNP Franco Moreno Panta: Jefe del Departamento °1 de la División de Investigación de Secuestros – DIRINCRI
- SUB. OFICIAL SUPERIOR PNP Robert Santiago Cutria: Integrante del equipo 2 del Departamento 1 de la División de Investigación de Secuestros- DIRINCRI.
- SUB. OFICIAL SUPERIOR PNP Gabriel Mendez Guerrero: Jefe de Análisis y Apoyo de la División de Investigación de Secuestro – DIRINCRI

El modelo de investigación estuvo basado en el marco de estudio propuesto por la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la cual estuvo vinculado al Programa de Alto Mando de Orden Interno y Desarrollo Nacional (PAMOID) de la Policía Nacional del Perú.

En consecuencia, se ha respetado la metodología de investigación indicada en las cátedras del Programa.

La tesis posee un enfoque de investigación cuantitativo – cualitativo. Se ha empleado modelos estadísticos y entrevistas semi-estructuradas, adaptadas al formato establecido por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Por último, cabe mencionar que la presente tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se precisó los conceptos y términos de Ciencia Política necesarios para la investigación, tales como: políticas públicas, capacidad estatal, extorsión telefónica, entre otros. En el segundo capítulo, se describió al delito de extorsión en la ciudad de Lima - Perú, su modus operandi y la obtención de recursos de los delincuentes a partir de los extorsionamientos a sus víctimas. En el tercer capítulo, se señaló los procesos que realiza el Estado para combatir el delito de Extorsión. En el cuarto capítulo, a través de las entrevistas, se detalló las dificultades que afronta la Policía Nacional en su lucha contra la Extorsión. Finalmente, se presenta las conclusiones extraídas por cada objetivo, relacionando las evidencias con la teoría presentada en la investigación.

Se espera que el estudio pueda dar a conocer con mayor exactitud la problemática que representa la extorsión telefónica, y brinde así herramientas para combatirla con más eficiencia.

CAPITULO 1

MARCO TEÓRICO

Antes de revisar y analizar la literatura existente en ciencias políticas, fue necesario delimitar el problema e identificar sus orígenes.

La tesis busca investigar el accionar policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica, tomando como caso de estudio a las unidades descentralizadas de secuestro en la ciudad de Lima - Perú.

Para ello, se pretende estudiar el accionar de la División de Investigación de Secuestro de Dirección de Investigación Criminal durante el periodo 2011 al 2014.

Desde la perspectiva policial, se observó la falta de capacitación al personal, la tecnología insipiente y la limitada especialización de los funcionarios estatales, como posibles explicaciones al incremento del delito de extorsión telefónica. Mientras que, desde el enfoque de las instituciones públicas, se determinó la excesiva burocracia y la descoordinación entre sectores como dificultades alternativas.

Es necesario tener en cuenta que, la presente tesis se valió de la teoría vinculada a: las políticas públicas y las deficiencias en los sectores policiales. En este sentido, se determinó definiciones pertinentes para el estudio en temas como:

políticas públicas, el proceso de toma de decisiones, el análisis de la racionalidad y la teoría sobre los delitos de extorsión telefónica.

1.1 Políticas Públicas: hacia una conceptualización teórica

Las políticas públicas poseen diferentes definiciones según el contexto de análisis. Así, la extensión más amplia, maximalista y estructural define a las políticas públicas como el conjunto de instituciones y reglas que establecen la forma en que el poder está organizado, distribuido y es, últimamente, ejercido.

Meny y y Thoeing (1992:89) definen a la política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. (Meny y y Thoeing, 1992:89)

Por otra parte, Dye (1992), en su obra *Understanding Public Policy*, manifiesta un grado más amplio de las políticas públicas; afirmando que esta es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.

Oszlak y O'Donnell (1982:112) conciben a la política pública como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

En la tesis, la definición que se adoptó fue la provista por Kraft y Furlong (2006); quienes plantean que una política pública es un curso de acción o de

inacción gubernamental en respuesta a problemas que tienen que ser considerados públicos. Asimismo, Kraft y Furlong (2006) señalan que las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino también el conflicto entre estos al tomar una decisión.

De esta forma, se percibe la existencia de todo un marco organizativo en las políticas públicas; donde existe un proceso de ejecución semi-lineal: la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño e implementación de la política y su posterior evaluación (Rhodes 2014).

La comprensión y análisis de estas fases son importantes, pues contribuye a la formación del gestor público. El mismo que impulsa objetivos, metas o indicadores.

De esta forma, a fin mejorar la vida pública y el bienestar del ciudadano, es necesario reformar las políticas públicas.



Gráfico 1: Ciclo de las políticas públicas. Fuente: Rhodes 2014

Las políticas públicas deben:

- 1) Contar con indicadores, herramientas tácticas y modelos estadísticos que reflejen la situación real, así como los costos de su implementación, sus posibles impactos y logros.
- 2) Establecer un estrecho vínculo entre el desarrollo e implementación de las decisiones (White 2016).

En el siguiente capítulo, se analizará la racionalidad de las políticas públicas, sus procesos y agentes, la influencia que tiene en la toma de decisiones, y el impacto en la sociedad.

1.2 La racionalidad y la toma de decisiones en las políticas públicas

Parsons define a la toma de decisiones como el proceso que elige o selecciona una determinada opción; implicando una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marcan el momento en que los diseñadores de las políticas asignaron los valores (Parsons 2013).

Asimismo, Parsons (2007) menciona que la toma de decisiones abarca el ciclo completo de las políticas públicas. Es decir, toma en cuenta los juicios sobre qué constituye un problema, qué información elegir, la selección de estrategias para influir la agenda, la elección de las opciones, los fines y los medios, y el método para implementar la política en cuestión (Parsons 2007: 273).

Harold Laswell (1950) afirma que el análisis de toma de decisiones se ocupa de “quién obtiene qué, cuándo y dónde”.

Al igual que las políticas públicas, la toma de decisiones tiene también una estructura determinada. Estos procesos se dividen en: identificar y analizar el problema, identificar los criterios de decisión y ponderarlos, definir las prioridades, generar opciones de solución, evaluar las opciones, elegir la mejor opción, aplicar la decisión y evaluar los resultados. Así, se puede apreciar una disposición básica sobre la racionalidad de las decisiones públicas y la manera en que los procesos se relacionan.

Por otro lado, es necesario destacar cuatro aspectos importantes sobre las decisiones públicas al tomar una elección racional. Estos son:

- **Maximización:** tomar la mejor decisión en base al adecuado uso de los recursos.
- **Satisfacción:** Elegir la opción más aceptable y que satisfaga la meta u el objetivo buscado.
- **Optimización:** Elegir la opción que genere el mejor y mayor equilibrio entre las distintas metas.

Existen procesos cognitivos vinculados a la toma de decisiones como son: la observación, comparación, organización, clasificación, resolución, evaluación y retroalimentación del caso en cuestión.

En la tesis, se consideró los procesos cognitivos de los agentes que desarrollan las políticas públicas en la lucha contra los delitos de extorsión telefónica.

Con el fin de analizar de manera más eficiente los procesos cognitivos y el personal policial que lucha contra el delito de extorsión telefónica, el estudio adoptó un enfoque cualitativo. Aquí, es necesario mencionar las limitaciones de la investigación en cuanto a la medición de las lógicas cognitivas de cada funcionario público.

Para ello, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a personas involucradas en el diseño y ejecución de políticas públicas. La herramienta tuvo como objetivo el entender las ideas y dificultades que los agentes policiales tienen, en su lucha contra la extorsión telefónica. Dichos conflictos abarcan temas institucionales y económicos.

Por otra parte, se complementó el estudio con estadísticas sobre los delitos de extorsión telefónica, su evolución, concurrencia de los casos; y la manera en que las diversas estrategias adoptadas por la Policía Nacional del Perú han terminado o no siendo efectivas.

1.3 Extorsión telefónica: definiciones teóricas

El número de casos y víctimas por delito de extorsión telefónica ha ido incrementándose en América Latina.

El delito de extorsión puede definirse como el obligar a una persona o institución, a través de la violencia, la intimidación o la agresividad, a realizar u omitir un acto.

Este crimen tiene como objetivo el producir una ganancia material al extorsionador. Pudiéndose desarrollar a través de diferentes canales, tales como: vía telefónica, intimidación virtual o física.

Según Santás (2010), esta violación puede tener como actor a un solo individuo o a un grupo organizado, por lo que su desarticulación depende del impacto producido por las políticas públicas para su combate (Santás 2010).

Según el Código Penal de 1863 artículo 326, el delito de extorsión se encontraba dentro del robo violento. Sin embargo, esta clasificación cambió con el Código de 1926, donde se la separa del robo y se le regula en otro apartado; dándole así una nueva perspectiva y naturaleza en función a sus causas y motivos.

En el código penal vigente, se observa varios problemas interpretativos que desvirtúan la esencia de este crimen.

A esta zona gris legal se le suma la modificación del Decreto Legislativo 982, que no consideraba a la extorsión y al extorsionador como un sujeto pasivo a la persona jurídica. Este marco normativo era menos amplio y solo se enfocaba en el secuestro extorsivo.

La extorsión, como delito jurídico, se ha visto modificada, muchas veces, motivadas por la aparente finalidad de tranquilizar a la opinión pública ante el incremento de actos delictivos de este tipo. Actualmente, el Código Penal posee

una legislación más específica sobre el mismo y las condenas a los infractores son elevadas, aunque estas varían dependiendo del grado de hostilidad del atacante.

Por otra parte, los delitos de extorsión y su constante continuidad ponen en evidencia la carencia de un Estado capaz de brindar seguridad y protección a sus ciudadanos. Así pues, es necesario establecer qué se entiende por capacidad estatal.

Hilderbrand y Grindle (1997), definen a la capacidad estatal como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

Weiss (1998) hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado. Entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas.

Migdal (1988) conceptualiza la capacidad estatal como la habilidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado, con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.

En la tesis, la definición a trabajar será la brindada por Hilderbrand y Grindle (1977), quienes definen a la capacidad estatal como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Hilderbrand y Grindle 1977).

Giraudy (2012) sostiene que un Estado capaz es el que posee tres elementos básicos:

- El primero es una burocracia fuerte y especializada en los procesos ha desarrollar. En el ámbito de la lucha contra la extorsión telefónica, se refiere al personal policial capacitado en la normativa y estrategias para proteger al ciudadano.
- El segundo aspecto es la independencia de los actores no gubernamentales dentro de los procesos estatales.
- El tercero es la penetración territorial por parte del Estado. Es decir, la presencia y presión del Estado para el cumplimiento de la ley. Este elemento involucra a las fuerzas del orden.

CAPITULO II

EL DELITO DE EXTORSIÓN EN LIMA METROPOLITANA

2.1 Definición

Según el Código Penal Peruano, la extorsión consiste en obligar a una persona natural o jurídica a través de la violencia o intimidación a realizar u omitir un acto. Esta violación tiene como objetivo lucrar, en perjuicio de (Código Penal, Art. 200).

La Dirección de Investigación Criminal - DIRINCRI combate el crimen de extorsión telefónica, a través de la captura de los delincuentes y la prevención del delito.

La Dirección de Investigación Criminal tiene como objetivo: investigar, denunciar y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. Abarcando así delitos contra la vida, el cuerpo, la salud, el patrimonio, la libertad, la fe pública, entre otros.

La Dirección de Investigación Criminal, en base a indicios, evidencias y pruebas, identifica y detiene a los autores de los delitos; con el fin de ponerlos a disposición de las autoridades judiciales competentes (Extraído del portal web de la DIRINCRI)¹.

¹ Portal web de la DIRINCRI: https://www.pnp.gob.pe/direcciones_policiales/direicaj/dirincri/nosotros.html

Entre las funciones de la Dirección de Investigación Criminal se observa:

- Investigar, denunciar y combatir los delitos contra:
 - La vida, el cuerpo, la salud, la libertad (secuestros) y la humanidad (genocidio, tortura, discriminación y manipulación genética); en las modalidades de homicidios, lesiones y abortos, entre otros.
 - El patrimonio en sus modalidades de apropiación ilícita, estafas y otras defraudaciones
 - La fe pública y la buena fe en los negocios.
 - El orden financiero y monetario, el ejercicio ilegal de la profesión, delitos informáticos y lavado de activos.
- Planear, organizar, dirigir y ejecutar la búsqueda y obtención de información sobre el crimen organizado en todas sus modalidades
- Ejecutar los requerimientos del ministerio público en relación con las denuncias.
- Coordinar e integrar la información del sistema de investigación criminal, actualizando así permanentemente el índice delincencial.

En relación a la lucha contra el delito de extorsión, la Dirección de Investigación Criminal realiza en primer lugar las investigaciones pertinentes. Procediendo, posteriormente, a la captura y detención de los extorsionadores.

Sin embargo, es necesario mencionar la falta de información con la que desarrolla los procesos.

A nivel nacional, no existen cifras exactas del volumen de denuncias por casos de extorsión. Esto debido a la falta de sistematización de la Dirección de Investigación Criminal.

Sin embargo, en base a los registros de la División de Investigación de Secuestros - DIVINSEC, en Lima Metropolitana, desde el 2009 al 2016, se ha logrado registrar los siguientes datos.

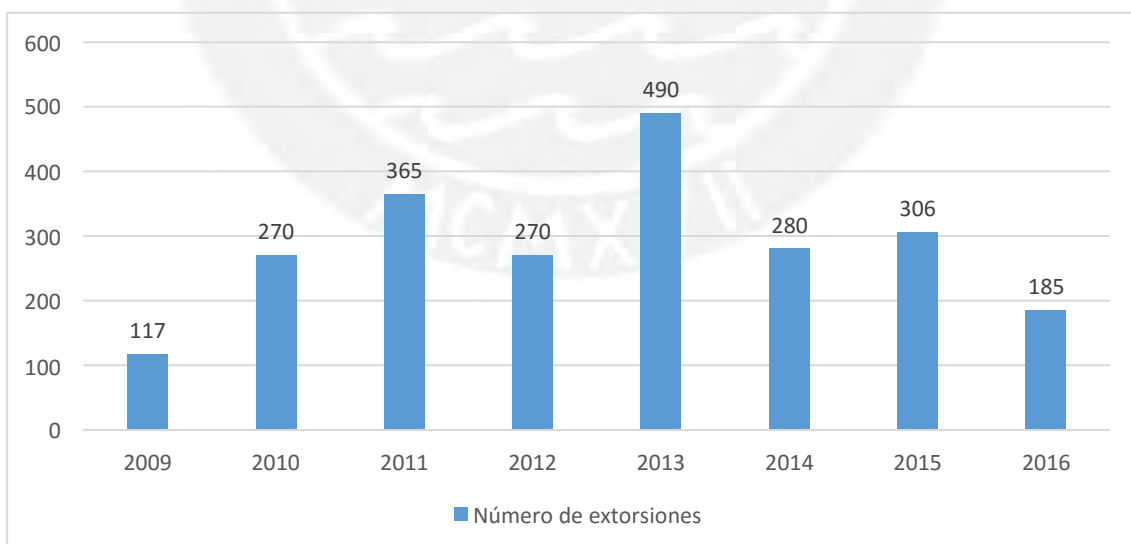


Gráfico 2: Numero de extorsiones en Lima Metropolitana (2009-2016). Fuente: División de Investigación de Secuestros- DIVINSEC

Esta falta de precisión en la información se debe parcialmente a las dificultades administrativas de la DIRINCRI y la incapacidad de sus funcionarios.

De esta forma, se aprecia cifras negras en las investigaciones; es decir, denuncias de extorsión no registrada.

Por lo general, los casos no registrados provienen de la falta de notificación ciudadana. Las causas pueden ser el miedo infligido por el acosador, así como la percepción ineficiente del accionar policial.

Según Miguel Rojas Flores (2017), Coronel de la Policía Nacional del Perú - Jefe de la División de Investigación de Secuestros, la extorsión puede ser tiene cuatro modalidades:

1. Cobro de cupos
2. Empleo de explosivos
3. Secuestro de vehículos
4. Extorsiones telefónicas:
 - a. Falsas detenciones o intervenciones de personas
 - b. Simulación de un secuestro a un familiar o conocido del extorsionado
 - c. Amenazas de muerte y secuestro
 - d. Amenazas de divulgar información privada en la web

Asimismo, Miguel Rojas Flores (2017), Coronel de la Policía Nacional del Perú

- Jefe de la División de Investigación de Secuestros, expone que el modus operandi del extorsionador sigue ocho etapas:

1. Selección de la víctima: Se determina a la víctima en base a información obtenida de: las páginas amarillas, la web o el entorno. La elección puede verse influenciada por las características económicas de la potencial víctima.
2. Obtención de información: los criminales terminan por recolectar la información. Luego la sistematizan y clasifican en relación a sus necesidades.
3. Ablandamiento: los delincuentes inician las conversaciones con su víctima haciéndole saber sus intenciones.
4. Intimidación: las conversaciones iniciales se convierten en amenazas verbales y/o físicas.
5. Exigencia: el extorsionados realiza sus demandas, las cuales pueden ser monetarios o de otra índole.
6. Punto de quiebre: Se realizan acciones amedrentadoras.
7. Negociación: Si la persona cede, se pacta y cierra el trato.
8. Pago o cobro de cupo: El extorsionador logra su objetivo y consigue su beneficio.

DELITO DE EXTORSIÓN: MODUS OPERANDI								
ETAPAS	1	2	3	4	5	6	7	8
	Selección de la víctima	Disposición de la Información	Ablandamiento	Intimidación	Exigencia	Punto de quiebre	Negociación	Pago o cobro de Cupo
DEFINICIÓN	Se escoge al sujeto potencial.	Los agresores informan a la víctima el nivel de información que poseen.	Se inician las conversaciones.	Las conversaciones se tornan violentas, a la vez que se envían objetos a la víctima.	Se establece un monto.	Se realizan atentado, quebrando la resistencia del agravado.	Se negocia y cierra el trato.	La víctima es sometida, logrando los extorsionadores su objetivo.
OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Web • Base de Datos • Información del entorno 							
MEDIOS QUE EMPLEAN						<ul style="list-style-type: none"> • Explosivos • Disparos • Atentados contra la integridad física • Atentado contra la propiedad 		<ul style="list-style-type: none"> • Físico • Cuenta de Ahorros
					<ul style="list-style-type: none"> • Ofrendas florales 			

RESEÑA

Mensaje de texto		Manuscritos	
Correos electrónicos		Teléfono	
Correspondencia			

Gráfico 3: Modus Operandi del delito de extorsión. Fuente: Elaborado según entrevistas y experiencias en el campo por parte del personal especializado en este tipo de delitos de la División de Investigación de Secuestros- DIVINSEC.

Es necesario mencionar que, si bien en la actualidad este es el modus operandi más usado por los extorsionadores, el proceso puede variar.

Así mismo, se debe indicar que el delito de la extorsión no se encuentra únicamente vinculado al sector privado, sino también al público.

En muchos casos, los más afectados son los sectores de construcción y administración pública, tales como las Municipalidades y Gobiernos Regionales. Los mismos que se ven obligados a pagar cupos mensuales o incluir en sus plantillas de pagos a supuestos colaboradores.

En el Perú, el delito de extorsión se ha convertido con rapidez en una fuente de ingresos para los delincuentes. Por lo que se puede observar un desarrollo gradual en sus métodos de intimidación.

El crimen organizado, a diferencia de la delincuencia ocasional, se organiza como una institución jerarquizada; la cual genera múltiples y rápidos beneficios a sus integrantes.

Las actividades extorsionadoras de organizaciones criminales suelen evolucionar y adaptarse mejor a las condiciones sociales; rebasando así los límites del control gubernamental.

CAPÍTULO III

AGENDA ESTATAL PARA COMBATIR LA EXTORSIÓN

3.1 El Estado y la lucha contra la extorsión

Antes de describir la estrategia para combatir el delito de extorsión es necesario también aclarar los patrones comunes que comparten los delincuentes que realizan extorsiones. En primer lugar, existe una gran influencia de criminales ya profesionalizados y que, para sorpresa de la Policía, se encuentran requisitoriados en distintos penales. Es decir, muchos de los delincuentes ya han cometido antes otros actos criminales y se valen de la tecnología telefónica para intimidar a sus víctimas desde la prisión. Así mismo, muchos de los casos reportados tienen como núcleo el sector urbano existiendo la posibilidad que, debido a los recursos que se recaudan, el delito se expanda y evoluciona hacia nuevas modalidades. Esta última característica, la de la evolución de la delincuencia se debe también a los beneficios económicos extraídos de la extorsión la cual, como ya se mencionó, requiere de pocos materiales para llevarse a cabo. El siguiente gráfico resume lo antes descrito a precisión y destacando la situación actual en la que se encuentra el delito de extorsión.

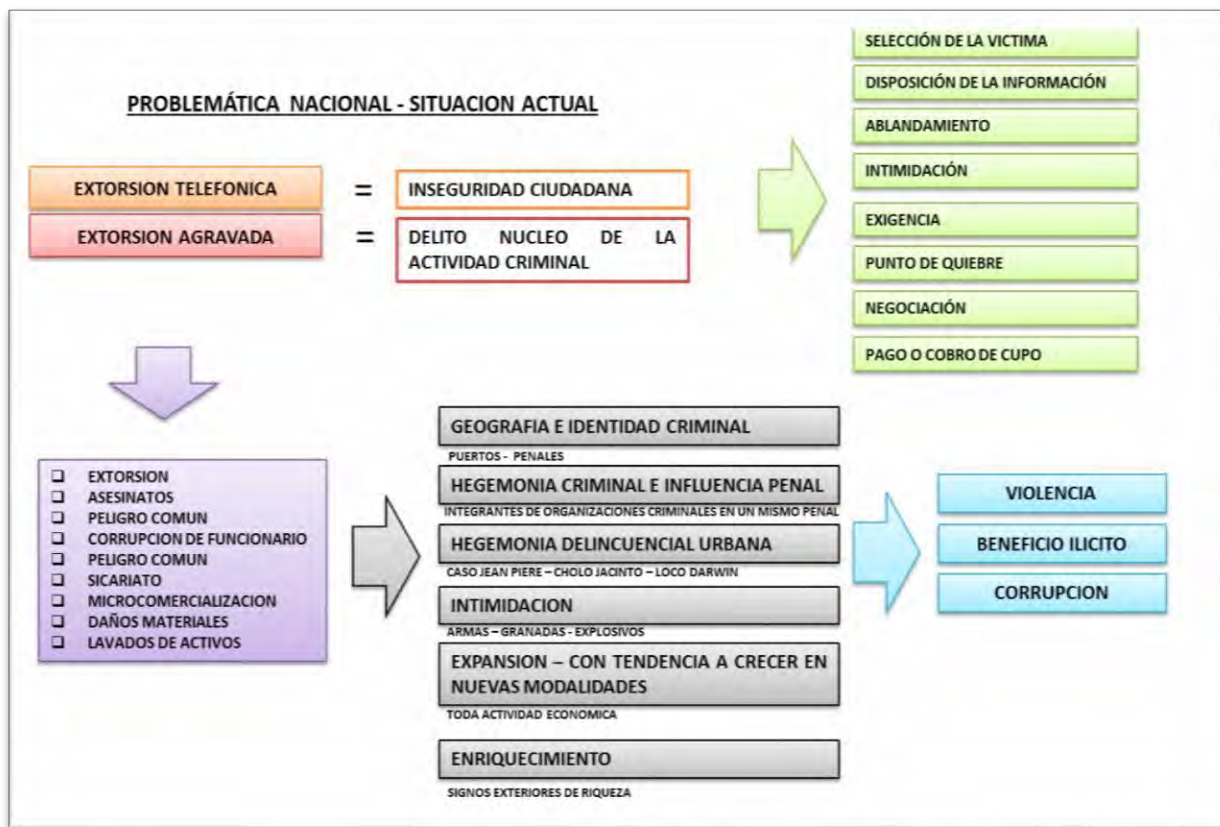


Gráfico 4: Problemática nacional del delito de extorsión: situación actual. Fuente: División de Investigación de Secuestros-DIVINSEC

Con el propósito de atender los múltiples y cambiantes desafíos a la extorsión, la División de Investigación de Secuestros ha desarrollado una Política de cuatro ejes estratégicos: el tecnológico, normativas, formación y recursos humanos y la operatividad.

En el aspecto tecnológico se encuentran las estrategias de neutralización, control y reducción de riesgos específicos e inminentes. Para ello se hace uso de equipos de cómputo encriptados que ofrecen una óptima seguridad informática y se orienta a proteger ciertas contingencias. Así mismo, esta tecnología permite asegurar que los elementos, servicios y recursos de los sistemas de información serán empleados correctamente. Los equipos STINGRAY también son usados

puesto que permite la localización de una persona mediante el uso de la señal de su teléfono y la triangulación de datos. Este último recurso es de completa necesidad para las investigaciones y para poder atrapar de forma efectiva a los extorsionadores garantizando la seguridad de las víctimas.

Por otra parte, también es necesario contar con equipos de vigilancia virtual como DRONES que detectan con rapidez las actividades ilícitas. Y, tal vez la más innovadora herramienta es el sistema de biblioteca de VOCES. Este sistema permite la búsqueda de registros de voces en un Banco de datos y mediante estas grabaciones se permite descubrir con facilidad a los extorsionadores, si es que estos claro han incurrido en el delito en el pasado. De esta manera, esta herramienta permitiría identificar al hablante sin la necesidad de tener contacto con el mismo. Por último, también existe el sistema IBIS (Identification Ballistic Integrated System) que registra los proyectiles obtenidos al comprar cualquier arma dentro del país lo que permite establecer un patrón de evidencia balística.

En cuanto al eje de normativas, en este se establecen estrategias con el fin de modificar la legislación de los procedimientos penales. En la actualidad, las leyes penales se encuentran aún pensadas en la aplicación de delitos comunes más no en castigar y desarticular los crímenes organizados. Es necesario entonces promover que los ciudadanos denuncien a los extorsionadores pero que, a su vez, sean conscientes de la importancia de la reserva de la información personal.

En cambio, en el aspecto de la formación y recursos humanos se pretende innovar en la preparación, especialización y el blindaje de la burocracia que labora combatiendo estos tipos de delitos. Para ello es necesario fomentar cursos de estudios en escuelas policiales extranjeras que poseen una mayor experiencia en la lucha contra la criminalidad organizada. Así mismo, se debe crear una escuela profesional de formación de investigadores contra los crímenes más especializados con el fin de no tener que depender de escuelas extranjeras. La capacitación del personal también forma parte de un aspecto importante por lo que son necesarias las instalaciones de módulos de prácticas reales como técnicas de interrogación, intervenciones entre otros.

Finalmente, la operatividad hace referencia al planteamiento de directrices para el fortalecimiento estratégico de la Policía Nacional para la disuasión, control del delito y recuperación de espacios geográficos que han sido apropiados por la actividad criminal. Para ello, se plantea incrementar la presencia de la policía y su influencia en la comunidad. Así mismo, es importante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial que permitan una investigación oportuna, sustentable y sostenible con el fin de lograr las condenas que dictan la ley. Aunque, más importante es el hecho de retomar el control de los Establecimientos Penales y establecer una reingeniería penitenciaria. Bajo este punto, también es importante resaltar la necesidad de un mayor apoyo económico para Policía Nacional las que, para realizar una efectiva

labor, necesitan de mayores recursos tanto logísticos y de personal como económicos.

En conclusión, son estas acciones las que buscan proteger a los ciudadanos de las actividades delictivas sobre todo en el ámbito de los delitos de la extorsión. Sin embargo, a pesar de que este plan se encuentra claramente estructurado y no toma en cuenta a la extorsión no como un simple delito sino como parte de una organización compleja, existen ciertas deficiencias que impiden el correcto trabajo del personal policial. Estas deficiencias son las que terminan por oscurecer el trabajo policial y llevan a muchos ciudadanos a no denunciar las amenazas de los criminales. En el siguiente capítulo se explorará las deficiencias que posee la DIRINCRI y el impacto que las mismas tienen sobre el control policial del delito de extorsión.

CAPITULO IV

LA PROBLEMÁTICA EN LA LUCHA CONTRA EL DELITO DE EXTORSIÓN

Como se ha mencionado en anteriores apartados, la mayoría de extorsionadores en el Perú se encuentran en los penales debidos que para amenazar solo necesitan emplear un teléfono celular. Según las cifras de la Oficina de Geo localización, en el país, el 60% de las denuncias por casos de extorsión tiene como culpables a personas que ya poseen antecedentes penales. Es por ello que la lucha contra este tipo de delitos debe realizarse de forma descentralizada y multisectorial.

No obstante, la División de Investigación de Secuestro de la Dirección de Investigación Criminal tiene que lidiar con ciertas dificultades que los limitan en realizar mejores investigaciones. Estas dificultades son orgánicas, administrativas, tecnológicas, de presupuesto y de personal. En este capítulo se repasarán las mismas y la manera en que las investigaciones se ven truncadas debido a su presencia.

En el aspecto orgánico, es necesario en primer lugar revisar la manera en que se organiza esta división. La División de Investigación de Secuestro se encuentra bajo la dependencia de la DIRINCRI. En el siguiente gráfico es posible apreciar la cantidad de divisiones que posee este último organismo y como las mismas se relacionan entre las mismas.

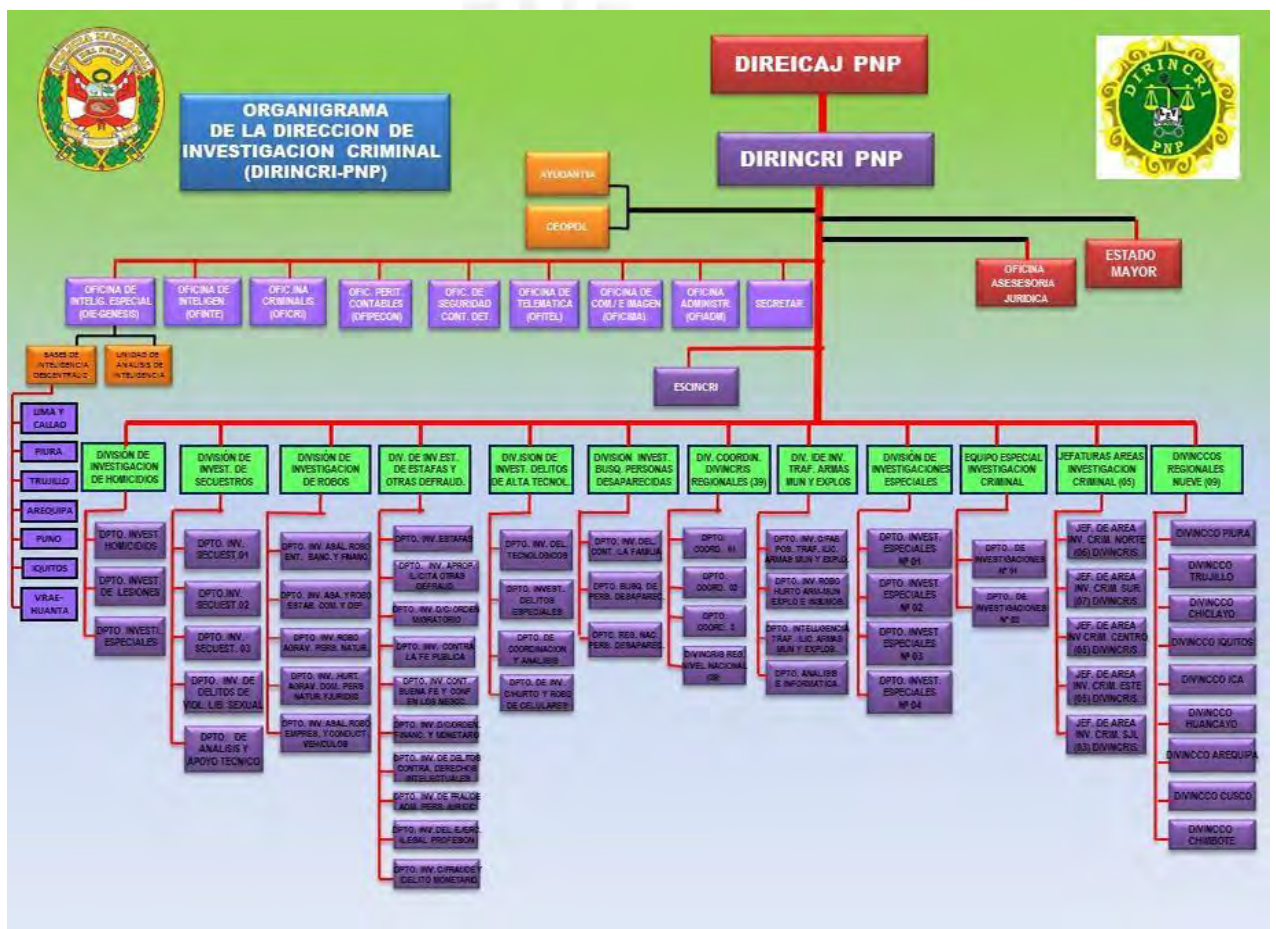


Gráfico 5: Organigrama de la DIRINCRI-PNP

De ese organigrama se desprende la más básica organización de la División de Secuestro. Esta división cuenta con cuatro departamentos de

investigación, un departamento de investigación de delitos de violación a la libertad sexual y un departamento de análisis y apoyo técnico. No obstante, como se mencionaron en los anteriores apartados, la DIRINCRI no toma en cuenta que el delito de extorsión no es tan simple como parece. Al contrario, establece divisiones de investigaciones especiales por que terminan por no tener a su cargo los casos de extorsión. En palabras del coronel Jefe de División de la investigación de secuestros. (...):

La división, al ser una división, no cuenta con todo el apoyo logístico de la DIRINCRI. Digo esto no solo porque el apoyo sea escaso sino porque, por estructura, no se cuenta con otras oficinas que nos puedan apoyar (Entrevista realizada al CRNEL. PNP Miguel Rojas Flores, Jefe de la División de Secuestro.)

Esas “otras oficinas” que demanda el Coronel son, en específico, una fiscalía ad hoc que pueda acelerar los casos. Y es que, como narran en las entrevistas realizadas, muchas de las investigaciones para que sean realizadas necesitan, en muchos casos, la presencia de un fiscal que participe en las diligencias investigatorias y así avalar, suscribir y firmar la documentación correspondiente que será la misma durante todo el proceso judicial (“El tiempo que pasa es la verdad que huye”.Edmord Locard). Sin este (Fiscal), la denuncia recién se procesa días después de presentados los cargos por lo que el delincuente, en

cuestión de días, puede amedrentar a su víctima y, en el peor de los casos, tomar una vida humana.

El tema de organización no solo se limita a tener un fiscal que atienda con rapidez este tipo de denuncias sino también el entendimiento que debe tener el mismo sobre el tema. Al existir una denuncia de extorsión el proceder por parte de la justicia debe ser rápido ya que las acciones por parte del delincuente no se pueden predecir por lo que, por seguridad de los ciudadanos, la policía debe actuar con celeridad. Esta celeridad, en la actualidad, se ve condicionada a la denuncia de la persona, tema que se tocará en posteriores apartados, y la presencia o ausencia de un fiscal especializado.

Otro aspecto a señalar también es el tecnológico. Si bien en el plan inicial presentado en el segundo capítulo es el contar con herramientas digitales que permitan la detección de los delincuentes. Sin embargo, solo existe un detector de señal mientras que los demás aparatos como drones, la biblioteca de VOCES y el IBIS no tienen presencia actual en la Policía Nacional. Solo el detector de la señal puede dar una respuesta de la ubicación del extorsionador. No obstante, esta respuesta se limita a detectar el área en la que se encuentra el extorsionador más no el punto específico. Es evidente que, si bien facilita el trabajo de la Policía, dicha simplificación aún supone la búsqueda del delincuente en un gran ratio territorial.

Por otra parte, la detección e implementación de unidades de bloqueo en los penales ha sido en pequeña medida una herramienta efectiva para combatir las extorsiones. No obstante, es necesario precisar que a los criminales con antecedentes de extorsiones no poseen cárceles en específico que puedan tratar el tema. Es decir, ante la incapacidad del ministerio de Justicia de instalar inhibidores electrónicos en cada penitenciaría sería ideal al menos tener zonas de criminales con delitos en específico. Este tipo de lógica no se emplea en la organización de las zonas de reclusión lo que a nivel organizacional supone un retroceso significativo en la lucha contra las extorsiones.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es la falta de recursos con las que se emplea la División de Investigación de Secuestro para poder cumplir sus objetivos. A pesar de que existen oficinas descentralizadas, muchas o casi todas las denuncias de ciudadanos sobre el tema de extorsión son tratadas en la unidad de Lima. Desde ahí, por ejemplo, si sucede una denuncia en Arequipa los oficiales deben movilizarse para poder tratar el caso. ¿Por qué utilizan dicha metodología a pesar de que toma días y la celeridad es un aspecto fundamental en este tipo de delitos? El CRNEL. PNP Miguel Rojas Flores, señala:

Nosotros nos movilizamos porque, si es que dejamos que los descentralizados tomen el caso estos no saben qué hacer. (...) Parece que ellos no cuentan con capacitación, pero cuando toman una denuncia no saben ni qué hacer. El problema que nosotros tenemos es que ni siquiera

somos capaces de ir rápidamente pues solo contamos con un automóvil y ni siquiera es nuestro, sino que lo tenemos que pedir prestado a otras áreas.

De esta manera, es posible sostener la dificultad a nivel regional con la que se enfrentan las oficinas responsables de investigar los delitos de extorsión. Es esta también la explicación del por qué las acciones de sicariato encuentran una gran cabida en las provincias ya que, como se ha mencionado en anteriores apartados, la extorsión suele evolucionar en delitos mucho más complejos y de gran envergadura.

Finalmente, y tal vez el aspecto más importante a considerar es el hecho de que los ciudadanos decidan, por una razón u otra, no denunciar los delitos de extorsión. Este tipo de casos no necesariamente se limitan a los individuos sino también a empresas, sobre todo en la construcción civil. El encubrimiento de la extorsión es una práctica común por parte de los individuos ya que los mismos ceden al miedo y la intimidación realizada por los criminales.

Este ocultamiento de información ha creado una distorsión en las cifras estadística lo que impide que la labor de inteligencia y su estrategia se realicen de forma óptima. Sin embargo, es posible categorizar el delito de extorsión por los sectores a que estos se realizan y los pagos que se efectúan. La siguiente tabla resume dicha información.

Tabla N°1: Delito de extorsión: Sectores y Pagos

SECTOR	PAGOS
Construcción Civil	Cupos directos
Transporte	Cupos directos y stickers
Comerciantes	Cupos por seguridad
Sector público	Cupo de trabajo

Fuente: División de Investigación de Secuestros – DIVINSEC

De esta manera, es posible resumir la problemática existente en la División de Secuestro en el siguiente gráfico:

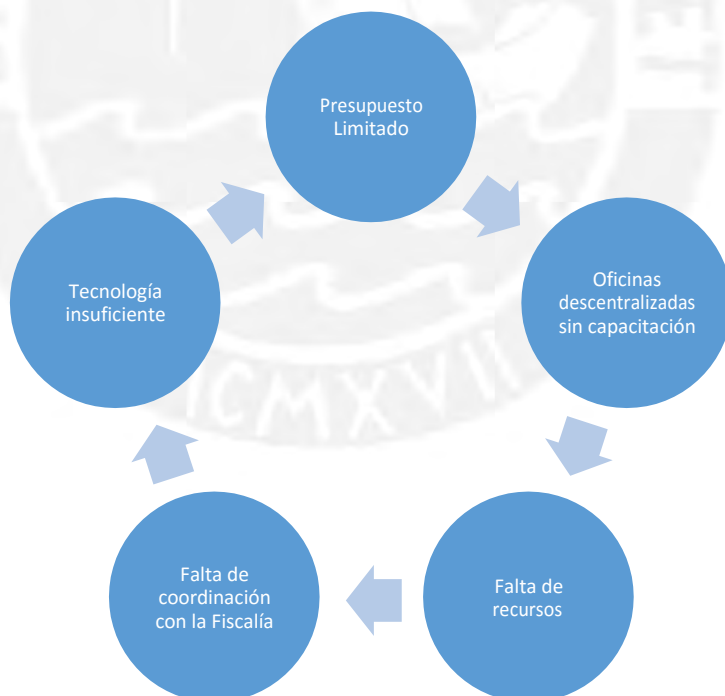


Gráfico 6: Deficiencias encontradas en la División de Secuestro de la DIRINCRI

A primera vista, este tipo de problemáticas son comparables con la mayoría de dependencias estatales. Sin embargo, es posible afirmar que, el principal problema radica en la manera en que se ha estructurado a la División de Secuestro y la diferencia entre la capacidad que esta posee con las responsabilidades asignadas.

En primer lugar, la División de Secuestros es la encargada de investigar y realizar el seguimiento de los delitos de extorsión. Sin embargo, al ser una división no posee un presupuesto independiente y se encuentra en dependencia económica como de recursos con las otras divisiones. A pesar de la pericia de los policías investigadores que laboran en la sede central, esta no se ha podido traducir en una reducción de este tipo de delitos.

El hecho de que existan divisiones para delitos más complejos y se considere a la extorsión como uno menor también es parte importante del problema. Esto se debe a que aún no se considera a la extorsión como lo que es, un delito que pertenece al sector de crimen organizado y que puede evolucionar fácilmente al sicariato. Sin una adecuada definición de la extorsión, esta no obtiene el tratamiento que merece por parte de la policía y tenderá a incrementarse, evolucionar y crecer en delitos mucho más peligrosos.

CONCLUSIONES

Tomando en cuenta lo desarrollado en los anteriores capítulos se presentan las siguientes conclusiones analizando cada una de las subpreguntas presentadas anteriormente. En primer lugar, en el capítulo inicial se definió a capacidad estatal como la existencia de tres elementos básicos. El primero es una burocracia fuerte y especializada en lo que respecta a los procesos que estos desarrollan. El segundo es la independencia de los actores, gubernamentales o no, dentro de los procesos estatales. Y, por último, el concepto más relevante dentro de la capacidad estatal es el de la penetración territorial dentro del mismo Estado.

Así mismo, es necesario reconocer que la extorsión es un delito complejo puesto que no solo obliga a través de la violencia realizar u omitir una acción, sino que también puede ser invisibilizado ante el temor de la víctima de no denunciar al agresor. Este problema fue analizado en el capítulo 2 en donde además de conceptualizar el delito de extorsión se describió el modus operandi del mismo. Entonces, la extorsión se basa en el cobro de cupos (en especial en el ámbito de la construcción civil), el empleo de explosivos, el secuestro de vehículos y las extorsiones telefónicas. Entre estas últimas se recurren a las faltas detenciones de personas, la simulación de secuestro de un familiar o conocido por la víctima, las amenazas de muertes y secuestro y la amenaza, más reciente, de divulgar información privada en la web. De la misma forma, en el mismo capítulo se

describe el proceso que siguen los extorsionadores para conseguir el dinero de sus víctimas.

Por su parte, en el capítulo tres se describe a precisión la agenda estatal para combatir la extorsión y la forma en que el Estado percibe este delito y su estrategia para luchar contra la misma. Así, la División de Investigación de Secuestros, con el propósito de atender los desafíos a la extorsión, desarrolló cuatro ejes estratégicos: el tecnológico, las normativas, la formación y los recursos humanos y la operatividad. Serán estos aspectos los que se analizarán para responder con exactitud la pregunta de investigación planteada.

Por último, en el capítulo cuatro se realiza el análisis de las deficiencias estatales para combatir la extorsión. En primer lugar, se demuestra que el plan que posee la PNP para combatir este delito está claramente estructurado. Sin embargo, existen ciertas deficiencias que terminan por oscurecer el trabajo policial y que llevan a muchos ciudadanos a no denunciar las amenazas de los criminales. La primera deficiencia encontrada es la poca importancia que se le toma a esta actividad delictiva. Desde la poca importancia jurídica hasta las deficiencias que presenta el Estado al tratar de combatir la extorsión. Desde la Policía Nacional, la División de Investigación de Secuestro es la que se encarga de observar estos casos, pero no obtiene los suficientes recursos para poder realizar su labor ya que, al ser una división, no posee independencia presupuestaria. Por ello, no cuenta con el suficiente apoyo para poder cumplir su función como corresponde.

Por otra parte, debido a la crueldad y ferocidad de estos criminales se ha generado el oscurecimiento de información. Es decir, las víctimas ya no acuden a las unidades policiales para formular su respectiva denuncia lo que termina por agravar la situación en la que se encuentran. La violencia, así mismo, al ser utilizada por los delincuentes extorsionadores para la consumación del material del delito originó que otros delincuentes se asocien para conseguir sus propósitos transformando a las organizaciones criminales en una mayor entidad que se especializa en el crimen.

Así mismo, se destaca la debilidad orgánica que presenta la División de Investigación de Secuestros ya que, además de no contar con los suficientes recursos, posee poca influencia dentro de las regiones y una tecnología deficiente. A esto se le suma la gran dependencia que la misma oficina posee con otras entidades que terminan por retrasar su trabajo.

En ese sentido, con todo lo mencionado en esta investigación, se presentan los elementos clave que entorpecen la lucha contra la extorsión por la Policía Nacional. Es importante destacar que, a pesar de la indagación realizada a profundidad mediante las entrevistas a los responsables y especialistas, aún existen aspectos por analizar que podrían sumar significativamente al análisis de este estudio. Será motivo de posteriores investigaciones el intentar comprender el cómo este tipo de problemas pueden ser solucionados. Aunque, se espera que esta investigación sirva de soporte para futuros estudios en el tema.

BIBLIOGRAFÍA

CÓDIGO PENAL PERUANO.

2015 Título V: Delito contra el Patrimonio. Capítulo VII: Extorsión. Artículo 200.

DYE, Thomas.

1992 Understanding public policy. USA: Englewood Cliffs

GIRAUDY, Agustina.

2012 *Conceptualizing state strength: moving beyond strong and weak states*, en: Revista de Ciencia Política, 32, (3), pp. 599-611.

KRAFT, Michael; FURLONG, Scott R.

2012 Public policy: Politics, analysis, and alternatives. USA: Sage.

HILDERBRAND, Mary E., et al.

1997 Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries. Cambridge, MA: Harvard University Press.

LASWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham.

1950 Power and society: A framework for political inquiry. New Haven: Yale University Press.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude; MORATA, Francesc.

1992 Las políticas públicas. España: Ariel.

OSZLAK, Oscar.

1982 *Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina*, en: *Desarrollo económico*, 21, (84), pp. 531-548.

PARSONS, Wayne, et al.

2007 *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: Flacso.

PARSONS, Wayne.

2013 *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO

RHODES, Martin.

2014 *Southern European welfare states: Between crisis and reform*. United Kingdom: Routledge.

SANTAS, Jose.

2010 *Manual orientativo de prevención y actuación ante agresiones a trabajadores/as sociales*. Madrid: Afasianas.

WHITE, Ariel.

2016 *When Threat Mobilizes: Immigration Enforcement and Latino Voter Turnout*. *Political Behavior*, 38, (2), pp. 355-382.