



PERÚ

Ministerio del Interior



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024



DIAGNÓSTICO

LA INTERVENCIÓN POLICIAL A LA DISTRIBUCIÓN DE DROGAS DESTINADAS AL CONSUMO INTERNO

**Ministro del Interior**

Vicente Romero Fernández

Viceministro de Orden Interno

Miguel Ángel Núñez Polar

Directora General Contra el Crimen Organizado

Sonia Raquel Medina Calvo

Director de Control de Drogas y Cultivos Ilegales

Pedro Walter Arapa Salas

Título

Diagnóstico “La intervención policial a la distribución de drogas destinadas al consumo interno”

Autoras

Gelin Pilar Espinoza Prado

Leanna Sofía de los Ángeles Zúñiga Montaña

Equipo de Apoyo

Luis Manuel Campomanes Pelaes

Diego Alonso Sánchez Flórez

Samuel Enrique Calderón Serrano

Paula Milagros Valdéz Ybarra

Walter César Olivos Romano

Claudio Víctor Tello Benites

Diseño y Diagramación:

Gelin Pilar Espinoza Prado

Editado por:

Ministerio del Interior, Dirección General Contra el Crimen Organizado

Plaza 30 de agosto s/n Urb. Córpac

San Isidro, Lima, Perú

Primera edición digital, julio 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023 – 05940

ISBN: 978-612-49357-0-1

Libro electrónico disponible en:

<https://www.gob.pe/institucion/mininter/colecciones/informes-publicaciones>



DIAGNÓSTICO

LA INTERVENCIÓN POLICIAL A LA DISTRIBUCIÓN DE DROGAS DESTINADAS AL CONSUMO INTERNO

Índice

Lista de Siglas y Acrónimos

9

1

INTRODUCCIÓN

10

CAP

2

METODOLOGÍA

14

CAP

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

24

3

CAP

3.1. Crimen organizado y las estructuras criminales

25

3.2. Tipos de estructura criminal: organización criminal y bandas criminales

28

3.3. Conceptualizando el tráfico ilícito de drogas desde el enfoque sistémico

31

3.4 El microtráfico, una propuesta para entender la promoción o favorecimiento al Tráfico Ilícito de Drogas en el mercado interno

33

3.4.1. El microtráfico como fenómeno

33

3.4.2. Mirada legal

54

4

CAP

RESPUESTA Y LÍMITES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL CONTROL E INVESTIGACIÓN AL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN EL MERCADO INTERNO

62

5

CAP

PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y LÍMITES EN LA RESPUESTA POLICIAL

78

5.1. Problemas Estructurales

79

5.2. Problemas de Gestión

86

6

CAP

CONCLUSIONES

94

7

CAP

RECOMENDACIONES

98

8

CAP

BIBLIOGRAFÍA

102

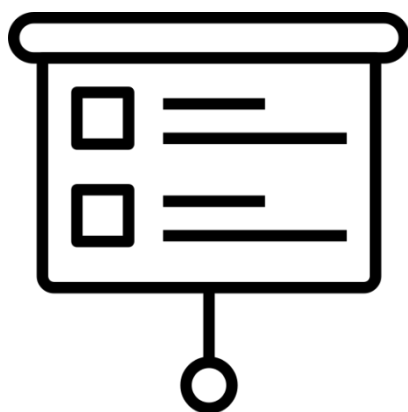
Lista de Siglas y Acrónimos

AEI	Acción Estratégica Intersectorial
CC	Clorhidrato de Cocaína
CEDRO	Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CP	Código Penal
DGCO	Dirección General Contra el Crimen Organizado
DDC	Dirección de Control de Drogas y Cultivos Ilegales
DEPINCRI	Departamento de Investigación Criminal
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DIVITID	División de Investigación del Tráfico Ilícito de Drogas
DIRINCRI	Dirección de Investigación Criminal
DIRANDRO	Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú
MDA	Metilendioxianfetamina
MDMA	Metilendioximetanfetamina
CPP	Código Procesal Penal
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PBC	Pasta Básica de Cocaína
PNP	Policía Nacional del Perú
POI	Plan Operativo Institucional
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
TID	Tráfico ilícito de drogas

1

Introducción





INTRODUCCIÓN

Formular e implementar políticas públicas para transformarlas en servicios que generen bien público requiere un conjunto de procesos intermedios como la generación de información de calidad. Sin gestión de la información y sin análisis criminal que genere conocimiento criminológico útil, las entidades encargadas de la prevención y persecución penal están condenadas a realizar acciones insuficientes y sin efectividad. Existe evidencia suficiente para señalar que la disponibilidad de información oficial, el manejo adecuado de la evidencia y la transparencia de las mismas constituyen elementos potenciadores que contribuyen a emplear de mejor forma los recursos, ofrecer mayores posibilidades de transparencia en la gestión y la posibilidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas (Jaime & Vaca, 2017).

Este estudio fue elaborado en el marco del proceso de implementación de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030. De acuerdo con ella, el Sector Interior es un actor relevante para el cumplimiento del Objetivo Prioritario N°2: “Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención”. En ese sentido, participa en la implementación del “Servicio de información y conocimiento para los operadores de seguridad y justicia orientados a la persecución y sanción penal de organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas”, toda vez que para la Política resulta de vital importancia suministrar información y conocimiento que permita fortalecer el trabajo conjunto de los operadores de seguridad y del sistema de justicia penal para una adecuada investigación y sanción de organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas¹.

Por ese motivo, el Ministerio del Interior asume la responsabilidad de impulsar la mejora de la calidad de la información y gestión del conocimiento que aporten en la creación

¹ Con la Ley N° 26600, promulgado el 8 de mayo de 1996 se sustituye el vocablo narcotráfico por la frase tráfico ilícito de drogas en diversas leyes y decretos legislativos. Por lo que en este documento se empleará el término de tráfico ilícito de drogas.

del conocimiento sobre el tráfico ilícito de drogas e incidan en la elaboración de instrumentos de gestión basados en evidencia.

En atención a lo anteriormente señalado, el estudio tiene dos objetivos centrales. Por un lado, busca explicar cómo se estructura la distribución mayorista y el comercio minorista de drogas en el mercado interno. Por otro lado, indaga sobre el tipo de respuesta policial a este encadenamiento productivo del tráfico ilícito de drogas.

Ambos objetivos son de especial relevancia dado que el Perú es un país productor y exportador de drogas cocaínicas al mercado mundial (Mujica y Zevallos, 2015; UNODC, 2022; Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [Devida], 2020). Esta realidad ha permitido que, durante la última década, los estudios e intervención sobre el tema se enfoquen en analizar la cadena de producción de drogas cocaínicas que tienen como destino final el mercado internacional, mientras que el tráfico de drogas para el mercado interno ha sido considerado como una prioridad marginal (Devida, 2014, p. 121).

Esto se refuerza al analizar la producción académica en torno al tráfico ilícito de drogas en los últimos veinte años. La data nos muestra que las investigaciones recientes en el Perú sobre tráfico ilícito de drogas se han centrado en: i) investigaciones que estudian la institucionalidad peruana en la lucha contra las drogas; ii) aquellas que analizan el despliegue del Estado en las zonas de cultivos de coca; iii) estudios sobre los actores de “la orilla opuesta” como los movimientos cocaleros, traficantes de drogas, entre otros; y iv) los estudios de “otras temáticas” del tráfico de drogas cocaínicas que se aproximan al tráfico ilícito de drogas desde disciplinas como la geografía y la historia (Hernan y Pastor, 2019).

Al respecto, la fase de comercialización destinada al mercado interno es una de las actividades menos investigadas de la cadena de valor del tráfico ilícito de drogas, pese a que el comercio de drogas tiene un impacto en el ordenamiento territorial y social al ser uno de los factores que agudiza las disputas de territorios entre organizaciones y bandas criminales, asaltos, homicidios, robos y agresiones físicas, asesinatos, entre otros fenómenos asociados (Goldstein, 1985, Durand, 2015). En ese contexto, contar con mayor información permitiría brindar explicaciones más detalladas sobre posibles factores de riesgo que condicionan o promueven la aparición del delito en determinadas zonas, además de conocer cómo este impacta directamente en la seguridad ciudadana – una de las principales preocupaciones de los ciudadanos – a fin de plantear marcos de acción que permitan mejorar las intervenciones institucionales sobre el tema.

El diagnóstico nos muestra cómo en el mercado interno confluyen dos fenómenos diferenciados que son interdependientes entre sí: el microtráfico y la microcomercialización. El primer fenómeno, el microtráfico, consiste en la distribución al mayoreo de sustancias psicoactivas ilegales de origen natural y sintético orientada al mercado nacional. Se inicia con la carga de la droga en el sitio de producción y concluye con el abastecimiento de los centros de acopio o lugares de almacenamiento con el producto manufacturado para garantizar la microcomercialización. Por su parte, la microcomercialización, implica la transacción final del producto entre el vendedor y el consumidor en pequeñas cantidades. La investigación reconoce que, si bien las

Unidades Operativas de la Policía Nacional del Perú encargadas de enfrentar la problemática del tráfico ilícito de drogas en el ámbito nacional hacen denodados esfuerzos para combatir el problema, esta labor presenta serias limitaciones.

Para lograr los objetivos generales, el presente documento se ha estructurado en cuatro secciones. La primera sección brinda los aportes generales de la investigación y los objetivos que se buscan alcanzar. El segundo acápite, expone brevemente la metodología empleada y los alcances de la investigación, así como los instrumentos empleados y el perfil de los actores entrevistados. El tercer capítulo presenta la manera en la que se ha abordado y definido el fenómeno del crimen organizado y las estructuras criminales según las normas legales vigentes y la literatura especializada para establecer su vínculo con economías ilegales como el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, se presenta el enfoque sistémico como una entrada fructífera para identificar los subsistemas y actividades en las que se manifiesta en el tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno junto con su incidencia en la microcomercialización. El cuarto capítulo expone la lógica de la intervención de la Policía Nacional del Perú sobre el microtráfico y la microcomercialización, además de sus fortalezas y principales problemas operativos. El quinto capítulo presenta los problemas estructurales de la Policía Nacional del Perú que nos ayudan no solo a entender las limitaciones operativas, sino también para atender sus múltiples responsabilidades.

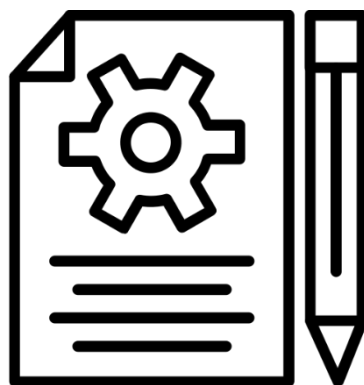
Finalmente, en el capítulo seis y siete se presentan las conclusiones y recomendaciones destinadas a proponer las bases para pensar una estrategia de cara al problema del microtráfico y la microcomercialización. La sección de recomendaciones tiene por objetivo ser una herramienta para los funcionarios públicos sobre los que recae la responsabilidad de atender el control del tráfico ilícito de drogas, pero también esperamos que sus hallazgos puedan ser útiles para acercar a la academia y a la sociedad civil información relevante acerca de la situación de las políticas de orden interno en el país.



2

Metodología





METODOLOGÍA

Justificación de la investigación

Una de las principales funciones de la Dirección de Control de Drogas y Cultivos Ilegales (DDC) de la Dirección General contra el Crimen Organizado (DGCO) es la generación de evidencia e información en materia de Tráfico Ilícito de Drogas (Ministerio del Interior, 2019). En ese sentido, la Dirección tiene la capacidad de desarrollar funciones vinculadas al manejo y gestión de la información que sirva para (1) el análisis del fenómeno de tráfico ilícito de drogas en su vínculo con la criminalidad organizada; (2) el proceso de toma de decisión en el marco del diseño, implementación, seguimiento y monitoreo de documentos de gestión relevantes en la intervención del tráfico ilícito de drogas y (3) el proceso de elaboración, diseño e implementación de la Política Nacional contra las Drogas al 2030.

En cumplimiento con las funciones establecidas, y a partir de un estudio realizado², identificamos que existe una brecha significativa en la producción de información en la materia por parte de las instituciones públicas. El análisis realizado brinda como resultados que el 64% de los datos provienen de fuentes secundarias como la academia (artículos, libros, capítulos de libros, ponencias, etc.), organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil; mientras que el 35% provienen de fuentes primarias, instituciones del sector público encargadas de analizar e intervenir en el fenómeno. Así, cerca de dos terceras partes de los estudios en materia de tráfico ilícito de drogas provienen de instituciones o autores ajenos al Estado. Los datos se condicen con los resultados expuestos en los principales balances sobre el tema, en donde se indica que las investigaciones producidas en materia de seguridad ciudadana y crimen, provienen de revistas académicas y tesis de pregrado y posgrado (Hernández & Loureiro, 2022, p 312).

Según el análisis previo, la fase de comercialización destinada al mercado interno es una de las actividades menos investigadas de la cadena de valor del tráfico ilícito de drogas. En ese sentido surge la necesidad de comprender cómo se conforma el

² El análisis realizado se enmarca en el cumplimiento de la actividad operativa "Generación de información para la formulación de instrumentos de gestión destinados a la ejecución de la Política Nacional contra las Drogas" del Plan Operativo Institucional de la Dirección de Control de Drogas y Cultivos Ilegales de la Dirección General contra el Crimen Organizado. Los resultados parciales del análisis fueron presentados mediante el Informe N° 000118-2023/IN/DGCO/DDC de fecha 14 de marzo. Actualmente, el análisis se encuentra en un proceso de actualización de datos y revisión para su pronta difusión, de acuerdo a lo informado mediante N° 000199-2023/IN/DGCO/DDC de fecha 2 de mayo.

mercado interno de drogas: (1) qué tipo de actores intervienen, (2) cómo se distribuye la droga dentro de las ciudades del país, (3) dónde se encuentran y cuáles son las características de los principales puntos de micro comercialización de drogas dentro de las ciudades del país (barrios específicos, centros educativos, balnearios, etc.), (4) qué tipo de características tienen los actores que participan (socioeconómicas, género, edad, étnica, etc.), (5) cuáles es la relación o cómo se desarrolla la relación con el consumidor final. Contar con esta información permitiría brindar explicaciones más detalladas sobre posibles factores de riesgo y actores que condicionan o promueven la aparición del delito en determinadas zonas.

Objetivos y metodología

El estudio tiene dos objetivos centrales. Por un lado, busca explicar cómo se estructura la distribución mayorista y el comercio minorista de drogas en el mercado interno. Por otro lado, indaga sobre el tipo de respuesta policial a este encadenamiento productivo del tráfico ilícito de drogas.

Como se señaló, subsiste aún una brecha en la producción académica acerca de la distribución y comercialización de drogas destinadas al mercado interno; en ese sentido, se optó por un estudio exploratorio. El método exploratorio emplea conceptos teóricos que sumados a data observacional ayudan a construir una “descripción densa” sobre la unidad de análisis en investigación (Yin, 2014).

El proceso para la elaboración del diagnóstico ha tenido tres etapas, las mismas que se detallan a continuación:

- ✓ Trabajo en gabinete: consistió en una revisión de fuentes bibliográficas especializadas, informes de diversas organizaciones internacionales, documentos y estadísticas oficiales. El resultado de esta primera revisión permitió delimitar el fenómeno a estudiar y la estructura del documento. Cabe señalar que durante todo el proceso de elaboración se ha revisado de manera sostenida estas fuentes de información.
- ✓ La segunda etapa se enfocó en recopilar la información primaria del personal policial que trabaja en la investigación y control del tráfico ilícito de drogas. Para garantizar la diversidad de los entrevistados, se estratificó dos tipos de perfiles: estratégicos y operativos. Todos los entrevistados fueron informados de los alcances de la investigación y del tratamiento de datos. A su vez, todas las entrevistas fueron solicitadas formalmente mediante un oficio a la Comandancia General, quien brindó la autorización para el levantamiento de información. El resultado de esta segunda fase fue una propuesta preliminar del diagnóstico.
- ✓ La tercera etapa se centró en validar la primera versión del diagnóstico por medio de reuniones técnicas tanto con el personal estratégico y operativo. Para reforzar los vacíos identificados en la segunda etapa, se realizaron entrevistas a expertos. El resultado de esta tercera etapa permitió fortalecer el diagnóstico y tener la versión final del documento.

El diagnóstico fue elaborado, principalmente, empleando cuatro fuentes de información: archivo bibliográfico especializados y del Estado, experiencias del personal policial, experiencia de procuradores especializados y conocimiento de expertos. La tabla 1 resume la ruta seguida para la elaboración de este documento:

Tabla 1. Fuentes de información.	
FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS
Documentación especializada	Revisión de - Literatura especializada en materia de crimen organizado y tráfico ilícito de drogas. - Política Nacional Contra las Drogas al 2030. - Plan Estratégico Institucional del Ministerio del Interior. - Bases para el Fortalecimiento y Modernización de la Policía Nacional del Perú. - Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267-Ley de la Policía Nacional del Perú. - Diferentes documentos normativos y de gestión en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas. - Estadísticas de la Policía Nacional del Perú. - Informes de organizaciones internacionales especializadas en analizar el fenómeno del tráfico ilícito de drogas y políticas de atención.
Experiencia del personal policial	- Entrevistas con personal policial de unidades especializadas. - Reuniones técnicas con el Estado Mayor de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. - Reuniones técnicas con el personal operativo de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú.
Conocimiento de los expertos	- Entrevista a expertos sobre el problema de tráfico ilícito de drogas en el mercado interno del Perú. - Entrevista a expertos sobre la respuesta policial al tráfico ilícito de drogas en el mercado interno. - Entrevista con procuradores especializados.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER).	

Los detalles de los entrevistados se consignan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Entidades Entrevistadas y sus funciones

UNIDAD/ENTIDAD	FUNCIONES	PARTICIPANTE	CÓDIGO
División de Operaciones Especiales Escuadrón Verde de la Región Policial Lima de la Policía Nacional del Perú	1. Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas destinadas a prevenir y combatir la micro comercialización de drogas ilícitas en el ámbito de su competencia funcional, coordinando para el cumplimiento de su cometido con las Comisarías o unidades orgánicas de la Región Policial Lima que sean necesarias; de conformidad con la legislación sobre la materia. 2. Producir inteligencia y contrainteligencia policial en materia del campo funcional de su competencia y realizar operaciones especiales de inteligencia para prevenir y combatir los delitos menores contra el patrimonio y otros delitos en flagrancia; la micro comercialización de drogas ilícitas y el pandillaje en sus diversas modalidades delictivas; en su condición de parte integrante del Sistema de inteligencia Policial (SIPOL).	Asesor Grupo Terna	E1
Dirección Antidrogas de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú	1. Asistir al Director General en la toma de decisiones, en concordancia con los lineamientos de política del Sector Interior y los objetivos institucionales de la Policía Nacional del Perú.	Ex jefe de Estado Mayor – Operaciones	E4
	2. Investigar y denunciar a nivel nacional, bajo la conducción jurídica del fiscal, a quienes promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico y el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupeficientes o sustancias psicotrópicas mediante actos de cultivo, fabricación, tráfico ilícito o posesión de drogas con este fin, de conformidad a la normatividad legal vigente. También, detectar, neutralizar, identificar, ubicar y capturar a las personas naturales y jurídicas, organizaciones criminales nacionales y/o internacionales, dedicadas al tráfico ilícito de drogas.	Jefe de la División de Investigación del Tráfico Ilícito de Drogas	E2
		Jefe del Departamento “C” de la División de Investigación del Tráfico Ilícito de Drogas	E5

	3. Articular las acciones de inteligencia y contrainteligencia policial de los diversos órganos de inteligencia dependiente de la Dirección Antidrogas, para asegurar y mantener un adecuado flujo de información e inteligencia con el Sistema de Inteligencia Policial (SIPOL) de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, obtener información en el ámbito de sus funciones, en apoyo a los órganos de inteligencia que conforman el Sistema de Inteligencia Policial (SIPOL).	Jefe de la División de Inteligencia Antidrogas	E3
		Jefe del Equipo de Inteligencia Antidrogas de la División de Inteligencia Antidrogas	E11
Departamento de Investigación Criminal de la División de Investigación Criminal de la Región Policial Callao	1. Unidad básica desconcentrada de carácter técnico, operativo y especializado; responsable de prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos en sus diversas modalidades, en el marco de la lucha contra la delincuencia común y organizada, cometidos en la demarcación territorial de su responsabilidad; actuando para ello bajo la conducción jurídica del fiscal.	Técnico del Departamento	E9
Departamento de Investigación Criminal de la Región Policial Trujillo	2. Prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos en sus diversas modalidades, bajo la conducción jurídica del fiscal, en el marco de la lucha contra la delincuencia común y organizada, que se cometan en el espacio territorial de su responsabilidad y que no sean de competencia de las Comisarías. 3. Producir inteligencia policial en materia del campo funcional de su competencia y realizar operaciones especiales de inteligencia para combatir la delincuencia común y organizada que actúan en la demarcación territorial de su responsabilidad; en su condición de parte integrante del Sistema de inteligencia Policial (SIPOL).	Técnico del Departamento	E10
Dirección de Investigación Criminal de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú	1. Dirigir a nivel nacional las acciones del sistema policial de investigación criminal; así como, diseñar, implementar y administrar los registros de criminalidad.	Jefe de Departamento de Homicidios	E6

Procuraduría Pública Especializada en Delitos contra el Orden Público	1. Participa en las investigaciones preliminares, investigaciones preparatorias y procesos derivados de la comisión de ilícitos penales contemplados en el Capítulo I del Título XIV y en el Capítulo II del Título XII del Libro II del Código penal. Asimismo, coordina con las diferentes entidades del Estado vinculadas funcionalmente con la prevención y adecuada gestión de la conflictividad social del país para ejercer una adecuada defensa jurídica del Estado.	Procurador Adjunto	E7
Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas	1. Representar y defender los derechos e intereses del Estado. Participa en las investigaciones preliminares, preparatorias y toda clase de procesos relacionados a los delitos de tráfico ilícito de drogas, así como en las investigaciones por delito de lavado de activos y el proceso especial de pérdida de dominio, las mismas que tengan como precedente el delito de tráfico ilícito de drogas.	Procuradora	E8
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER).			



La información obtenida fue triangulada con estadística proviene de coordinaciones realizadas con las unidades especializadas en tráfico ilícito de drogas de la Policía Nacional del Perú y documentos de política y de gestión vinculados con el tema.

Tabla 3. Unidades con las que se estableció coordinaciones.	
UNIDADES	
Región Policial Lima	Jefe de Región Policial Lima
	Secretario Ejecutivo de la Región Policial Lima
	Jefe del Departamento Criminal de la Policía Nacional del Perú Lima Norte 2
	Comisario PNP Independencia
	Oficial de Investigaciones Departamento Criminal de la Policía Nacional del Perú
	Jefe Sección de Investigación Policial –Cía. Independencia
Región Policial Callao	Jefe de Región Policial Callao
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER).	



Limitaciones de la investigación

El estudio no busca analizar los factores que estarían incidiendo en los procesos de judicialización de los casos por delito de tráfico ilícito de drogas, puesto que implicaría analizar las etapas de la investigación criminal de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal, incluyendo el rol de Ministerio Público y el Poder Judicial porque ello requeriría del diseño de investigaciones académicas cuyo corte metodológico plantean otra unidad de análisis y variables.

En este sentido, el estudio tomó como fuentes de información a funcionarios/as y servidores/as estatales de la Policía Nacional del Perú, Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas y Procuraduría Pública Especializada en Delitos contra el Orden Público, pues se centra en recabar información para comprender cómo se conceptualiza desde el Sector Interior, en específico desde el lado de la Policía Nacional del Perú, el “tráfico ilícito de drogas en el mercado interno”.

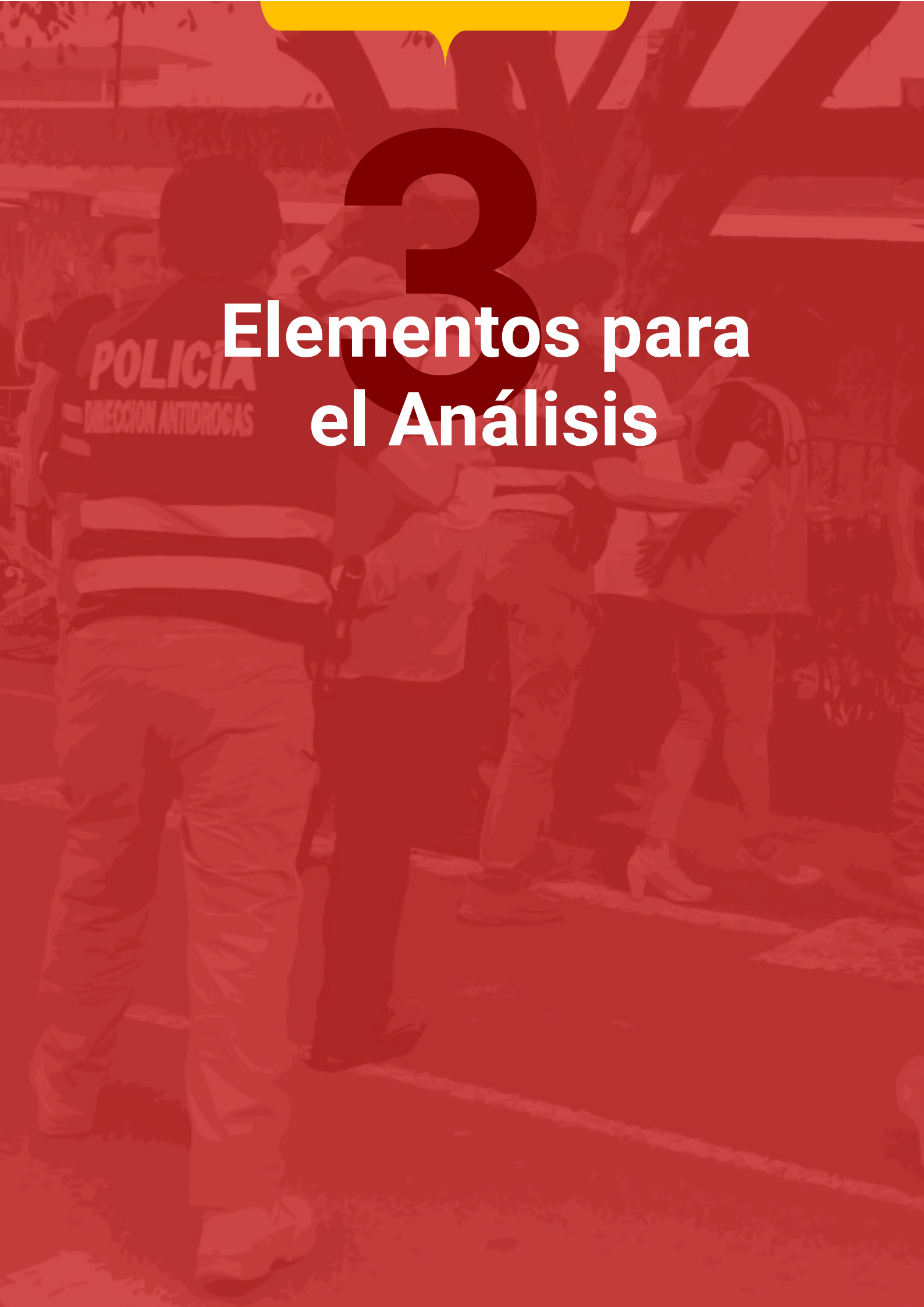
Una segunda limitación de la investigación es la disponibilidad y documentación de datos vinculados a analizar el mercado interno de drogas. De acuerdo con la revisión de las fuentes de información disponibles que administra la Policía Nacional del Perú, se identificó que existen variados instrumentos y sistemas de recojo y almacenamiento de información vinculados al tráfico ilícito de drogas que no dialogan necesariamente y que presentan limitaciones en la recopilación de la información, haciendo complicado el análisis del mercado interno de drogas. En ese sentido, la investigación solo emplea un indicador proxy; no obstante, entre sus recomendaciones, impulsa la necesidad de diseñar variables que permitan la recopilación de datos y el seguimiento al fenómeno.





3

Elementos para el Análisis





ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

3.1. Crimen organizado y estructuras criminales

La caracterización del crimen organizado se ha convertido en un tema relevante para comprender, entre otros aspectos, el nivel de fortaleza institucional del Estado; es decir, para poder analizar el grado en el que su sistema normativo-legal es vulnerable e instrumentalizado y comprender la capacidad que tiene para desestabilizar la organización política y el sistema económico a través del uso sistemático de medios como la intimidación o recursos vinculados a la corrupción (Alda, 2015, p 68-70; Prado, 2016, p 29; Sanz, 2018, p 182-183). No obstante, existe una pluralidad de entradas para aproximarse y estudiar este fenómeno, lo que implica que su estudio y comprensión no puede reducirse a concepciones teóricas específicas ni a leyes penales (Zúñiga, 2010, p 157; Prado, 2016, p 38)

Existe literatura especializada que toma atención en la estructura organizativa de los grupos criminales que proveen medios o servicios legalmente restringidos (Prado, 2016); otros se centran en el sistema de relaciones sociopolíticas en el que estos operan (entre ellas las redes clientelares) y, de manera reciente, hay un grupo que viene desarrollando estudios interesados en comprender la actividad ilegal que desarrollan para cubrir la demanda del mercado (Zúñiga, 2010, p 158; Alda, 2015, p 71)³. Como vemos, el fenómeno ha venido siendo



³ Algunas de las definiciones propuestas son:

"(...) la criminalidad organizada comprende toda la actividad delictiva que ejecuta una organización con estructura jerárquica o flexible, que se dedica de manera continua al comercio de bienes o a la oferta de medios y servicios que están legalmente restringidos, que tienen un expendio fiscalizado o que se encuentran totalmente prohibidos, pero para los cuales existen una demanda social potencial o activa. Se expresa en una dinámica funcional permanente y orientada al abuso o a la búsqueda de posiciones de poder político, económico o tecnológico". (Prado, 2016)

"(...) un sistema de relaciones socioculturales perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos, y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia". (Alda, 2015).

analizado desde diversas aristas, lo que ha permitido ir comprendiendo determinadas dimensiones y formas de construir una definición del fenómeno, pero, sobre todo, permite advertir que su tratamiento es difícil y complejo porque su desenvolvimiento se cruza y entrelaza, por ejemplo, con una serie de déficits sociales, económico e inclusive culturales específicos de determinadas localidades o países (Zúñiga, 2010, p 157-158).

A pesar de la dificultad para consensuar las características del fenómeno, especialistas en la materia resaltan la importancia y necesidad de promover acuerdos que permitan identificar y definir propiedades comunes en el marco de la construcción de definiciones cada vez más aprehensivas, sólidas y útiles en procesos de toma de decisión y elaboración e implementación de mecanismos de prevención e intervención (Zúñiga, 2010; Alda, 2015; Prado, 2016). Ello no es tarea sencilla ni inmediata; no obstante, existen aportes significativos provenientes de diversos enfoques como el criminológico y criminalístico que sirven en el proceso de construcción porque permiten, por un lado, (1) comprender que una de las características más distintivas de la criminalidad organizada es su condición de criminalidad de servicios y de motivación lucrativa; por otro, advertir pilares fundamentales para el reconocimiento de organizaciones criminales: la presencia de una cúpula o dirigentes, realización de actos ilícitos, redes de protección de la organización criminal y el componente económico (Prado, 2016, p 44 - 49)

De acuerdo con especialistas en la materia, el núcleo de la criminalidad organizada lo constituyen las organizaciones criminales; es decir, “la existencia de una estructura organizada preparada para delinquir, que demuestra una especial peligrosidad o riesgo para bienes jurídico (determinados e indeterminados)” (Zúñiga, 2016, p 52-56). En esa línea, a partir del análisis de las actividades realizadas por estas organizaciones criminales, autores como Naylor (2003), sostienen que estas pueden clasificarse en 1) mercados ilegales, donde se intercambian bienes ilegales en actos legales o ilegales (como el tráfico); 2) delitos predatorios, donde se extrae riqueza existente a través de actos ilegales (uso de la fuerza o engaño); y 3) delitos comerciales y corporativos, que se cometen en entidades legales mediante la transferencia de bienes legales a través de métodos ilegales (fraude).

Clasificación del Crimen Organizado por actividad



Mercados ilegales



Delitos predatorios



Delitos corporativos

Sobre ello, una de las actividades más rentables e importantes relacionadas con los mercados ilegales y llevadas a cabo por organizaciones criminales es el tráfico ilícito de drogas (Prado, 2016, p 37), en donde se observa la “producción y distribución de bienes ilegales” (Naylor, 2003, p 85) y el involucramiento de productores, distribuidores, comerciantes y consumidores. Al respecto, la complejidad de este tipo de delito radica en que es difícil señalar una víctima concreta, puesto que el delito en sí mismo tiene efectos en la sociedad en su conjunto; asimismo, emplea y hace compatible el uso de los avances tecnológicos, el transporte de diverso tipo, la transnacionalidad de las actividades económicas con la situación de exclusión, violencia y deuda social en los Estados (Prado, 2016, p 37)

En países como el Perú, país productor y exportador de drogas cocaínicas al mercado mundial, esa complejidad es la que impulsa la necesidad por comprender el impacto real de la criminalidad organizada y su vínculo con el tráfico ilícito de drogas, a fin de establecer acciones estatales coherentes.



Al respecto, el Estado peruano incluyó la definición de crimen organizado en la legislación en el 2013, con la promulgación de la Ley 30077 – Ley de Crimen Organizado. La ley creó una categoría procesal específica relacionada a los delitos cometidos por organizaciones criminales con determinadas características y definió técnicas especiales de investigación adaptadas a la complejidad de estos delitos (Vizcarra et al., 2020). Esta definición inicial se ve complementada con la aprobación de la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030 (PNMLCCO), en donde este fenómeno es conceptualizado a partir del análisis e

identificación de las características de las estructuras criminales que lo ejercen, considerando aspectos como la estructura organizacional, los medios a usar y las actividades a ejercer. Según esta política, el crimen organizado está ligado a: i) la presencia de un grupo de personas que se organizan para la comisión de un delito a través de una estructura o redes con alcance nacional y/o transnacional; ii) que perduran en el tiempo para la obtención del lucro y/o acumulación del poder y iii) que emplean medios como la violencia, las amenazas o ejerciendo acciones de corrupción en estructuras legales a fin de mantener inmunidad ante la ley.

De acuerdo con la Política Nacional Contra las Drogas al 2030, el problema que el Perú enfrenta respecto a la situación de vulnerabilidad por los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas tiene como uno de los factores asociados el accionar de organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas en el ámbito nacional y transnacional (DEVIDA, 2021, p 35)

3.2. Tipos de estructura criminal: organización criminal y bandas criminales

Para el ordenamiento legal peruano, tanto las organizaciones criminales como las bandas criminales representarían la materialización de la criminalidad, en tanto funcionan como estructuras delictivas peligrosas que presentan un nivel de complejidad diferenciado entre ellas, pero que actúan cometiendo delitos graves con el objetivo de obtener beneficios materiales y/o económicos. En la misma línea, para algunos efectivos policiales de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, las bandas criminales son entendidas como expresión de un nivel mínimo-intermedio de criminalidad mientras que las organizaciones criminales serían expresión de un nivel más complejo debido a la estructura organizacional que presentan, a la forma de perpetrar el delito a través de organizaciones estructuradas (*Entrevista N° 7*)



Desde el ámbito de la norma, resulta necesario presentar los elementos esenciales que caracterizan a ambas estructuras. Por una parte, el Código Penal peruano tipifica en el artículo 317° el delito de organización criminal:

“(...) el que promueva, organice, constituya, o integre una organización criminal de tres o más personas con carácter estable, permanente o por tiempo indefinido, que, de manera organizada, concertada o coordinada, se repartan diversas tareas o funciones, destinada a cometer delitos será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días - multa, e inhabilitación conforme el artículo 36, incisos 1), 2), 4) y 8)”.

Asimismo, el artículo 2° inciso 1 de la Ley N° 30077 “Ley contra el crimen organizado” establece que:

“(...) una organización criminal es aquella agrupación que cuenta con tres miembros o más, entre quienes se reparten tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que tenga carácter estable o tiempo indefinido, funcione de manera coordinada y tenga el propósito de cometer delitos”.

Por otra parte, el Código Penal tipifica en el artículo 317-B el delito de banda criminal indicando que:

“(...) el que constituya o integre una unión de dos a más personas; que sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal dispuestas en el artículo 317, tenga por finalidad o por objeto la comisión de delitos concertadamente; será reprimidos con una pena privativa de libertad de no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días- multa”.

Si bien existen los tipos penales para los casos de organización criminal y banda criminal, el escenario jurídico peruano indica que existen diferencias hermenéuticas entre organización criminal, banda criminal y delitos cometidos por integrantes de una organización criminal. Así, el Acuerdo Plenario N° 08-2019/CIJ-116 sostiene que es necesario generar doctrina jurisprudencial para garantizar la armonización de criterios empleados por los jueces en los procesos jurisdiccionales, debido a que la legislación penal vigente presenta cuatro clases de preceptos que brindan referencias directas o indirectas sobre la delincuencia criminal produciendo una difusa pluralidad.

Al respecto, se indica que la problemática hermenéutica actual deviene de una técnica legislativa imprecisa en la promulgación del Decreto Legislativo 1244, donde se realizan cambios en el artículo 317° del Código Penal que criminalizaba la organización criminal, además de incorporar el artículo 317-B que incluye el delito de banda criminal. Conforme al Acuerdo Plenario, existen dudas jurisdiccionales para jueces y fiscales nacionales sobre las diferencias que deben ser establecidas operativa y legalmente entre el delito de organización criminal y banda criminal.

En torno a la problemática, el acuerdo plenario indica que:

“(...) es de destacar y precisar que la banda criminal es igualmente una estructura criminal, pero de menor complejidad organizacional como la que posee una organización criminal (artículo 317 del Código Penal) y que ejecuta un proyecto delictivo menos trascendente y propio de la delincuencia común urbana. La banda criminal, por tanto, no se dedica a activar y mantener negocios o economías ilegales; no es, pues, una organización criminal productiva sino simplemente un despojo mayormente artesanal y violenta. Esto es, de aquellas que producen inseguridad ciudadana a través de su actuación en la comisión reiterada de robos, secuestros, extorsiones o actos de marcaje y sicariato. De allí que su número de integrantes puede ser reducido y su modus operandi suele ser rutinario y basado mayormente en la sorpresa y el asalto o en el empleo de medios violentos como la agresión física o la amenaza”

Considerando lo expuesto y tomando atención a la información obtenida durante las entrevistas generadas (*Entrevista N° 7; Entrevista N° 8*), se puede afirmar que el crimen organizado se presenta como un fenómeno que requiere una atención multidimensional. Asimismo, la organización criminal y banda criminal son estructuras criminales y manifestaciones de dos tipos diferentes de delincuencia: la primera corresponde a acciones de un tipo de criminalidad compleja, en donde se identifica un proyecto programático que orienta el “desarrollo funcional de la estructura y de sus operadores centrales o ejecutivos” (Prado, 2016, p 81); mientras que la segunda se definirá por ser una asociación de dos o más personas, que no necesariamente tiene una estructura definida, roles o permanencia en el tiempo, pero que tiene como objetivo la comisión de delitos. Sobre estas estructuras, será importante comprender que sus diferencias y especificidades radica en la comprensión del crimen organizado y el reconocimiento del *modus operandi*, a fin de analizar y evaluar estrategias de intervención correspondientes a sus características intrínsecas y efectos para el aparato estatal y la colectividad.

Como se evidenció, el crimen organizado es un concepto polisémico. En la academia se le ha utilizado como una categoría analítica destinada a englobar una serie de fenómenos sociales. Si bien no existe un consenso sobre su definición (Von Lampe, s.f.), la mayoría de las definiciones y estudios resaltan dos dimensiones del fenómeno: la de estructura de una organización criminal y la noción de actividad criminal de las organizaciones (Vizcarra et al., 2020). Por consiguiente, revisando la normativa y los instrumentos de gestión vigentes se observa que el Estado ha venido realizando cambios en la definición de su objeto de intervención empleando estudios provenientes de diferentes disciplinas. Este aporte se evidencia en la forma en la que la normativa vigente y las políticas se han centrado en las estructuras y los patrones de organización; es así que la definición jurídico-penal operante, que se desprende del Artículo 317° del Código Penal, y la Ley 30 077 (Ley contra el Crimen Organizado), plantea los criterios a partir de los cuales se define una organización criminal.

Especialistas en la materia y Organismos Internacionales como las Naciones Unidas, han señalado que en el Perú se registran dos modalidades de criminalidad organizada: por un lado, aquella de estructura clásica (tipología 1 de Naciones Unidas), caracterizada por un *modus operandi* violento y dedicada a delitos convencionales (extorsión, sicariato); por otro lado, las de estructuras flexibles (tipología 4 de las Naciones Unidas) representada por un *modus operandi* sofisticado, técnico y con cuotas de impunidad (Zúñiga, 2016, p 130 - 131). Sobre la segunda modalidad, corresponden delitos como el tráfico ilícito de drogas (Prado, 2016, p 68).



3.3. Conceptualizando el tráfico ilícito de drogas desde el enfoque sistémico

Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el tráfico de drogas funciona como cualquier cadena de suministro ilícito (UNDOC, 2012b). En esa línea, menciona que las relaciones que se constituyen entre actores como proveedores, agentes de transporte y los compradores pueden ser duraderas, mas no necesariamente exclusivas. Cada eslabón tiene la autonomía para establecer acuerdos con otros actores, ya que no cuentan con una figura común de autoridad. En este caso, los vínculos se mantienen de acuerdo con el grado de satisfacción de cada una de las partes, pues básicamente son entidades económicas independientes (UNDOC, 2012b).

Otro aspecto importante es que el tráfico ilícito de drogas cuenta con una sucesión de etapas de transformación de un producto mediante las cuales se va creando valor agregado (Rico, 2013; Piedrahita, 2014). Por ejemplo, para la cocaína, la cadena empieza con el abastecimiento de hoja de coca o cultivo de hoja de coca, puesto que es insumo indispensable e irremplazable para la fabricación del clorhidrato de cocaína; esta cadena culmina con el comercio minorista en donde se ubica la microcomercialización – en el mercado nacional e internacional – del producto (López y Vizcarra, 2012; Zevallos, 2022).

Para cumplir con los objetivos del presente diagnóstico, en las siguientes líneas desarrollaremos una descripción sobre los conceptos clave a emplear, así como el acercamiento metodológico para la comprensión e identificación de la unidad de análisis que abordaremos en el documento de trabajo. En ese sentido, primero explicaremos el tráfico ilícito de drogas desde un enfoque sistémico (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a)⁴. Este marco nos permitirá identificar un fenómeno relevante que se viene desarrollando a nivel del mercado interno y que, pese a la existencia de una figura penal como la promoción y favorecimiento al tráfico ilícito de drogas, se requiere mirar de manera particular: el microtráfico.



Explicar el microtráfico ayudará a: i) comprender que mantiene una interdependencia con el fenómeno de la microcomercialización y ii) permitirá determinar en qué medida la fuerza policial viene interviniendo sobre este fenómeno.

El tráfico ilícito de drogas es analizado desde diferentes enfoques: sistémico, de redes⁵, perspectiva transnacional y multidimensional⁶, cadena de valor⁷, entre otros. Es

⁴ Para este aspecto se tomó como referencia el trabajo “Microtráfico y Comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos- Cartilla de guía metodológica”, realizado por el Gobierno de Colombia junto con la Fundación Ideas para la Paz.

⁵ Se enfoca en explicar el funcionamiento y la comunicación de los eslabones del tráfico ilícito de drogas.

⁶ Se enfoca que exponer cómo el tráfico ilícito de drogas es una actividad ilegal que se inscribe en un contexto de globalización y que requiere la generación de una red compleja y dinámica (Luna, Luong y Astolfi, 2021; Rodríguez, 2006; Cajiao, Gonzáles, Prado y Zapata, 2018).

⁷ Se enfoca en explicar que cada eslabón del tráfico ilícito de drogas, el producto adquiere un valor agregado.

importante precisar que estos enfoques no son excluyentes entre sí, por el contrario, contribuyen a construir una mirada integral del tráfico ilícito de drogas. Para el análisis del tráfico ilícito de drogas en el mercado interno, se empleará el enfoque sistémico, este sostiene que un sistema social está constituido por actores que funcionan como elementos capaces de desarrollar estrategias particulares y que tienen la capacidad de conformar estructuras en el ámbito de relaciones regulares que se encuentran supeditadas a los violentos cambios del entorno (Urteaga, 2010). Desde un enfoque sistémico, el tráfico ilícito de drogas es un sistema productivo y comercial cuyo objetivo es transformar una materia prima en un bien de consumo que pueda ser comercializado a escala mayorista y minorista (Zevallos, 2022); en ese sentido, se identifican tres subsistemas o eslabones: producción, distribución y comercialización⁸ (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a). En esa línea, cada subsistema o eslabón estará compuesto por un conjunto de actividades.

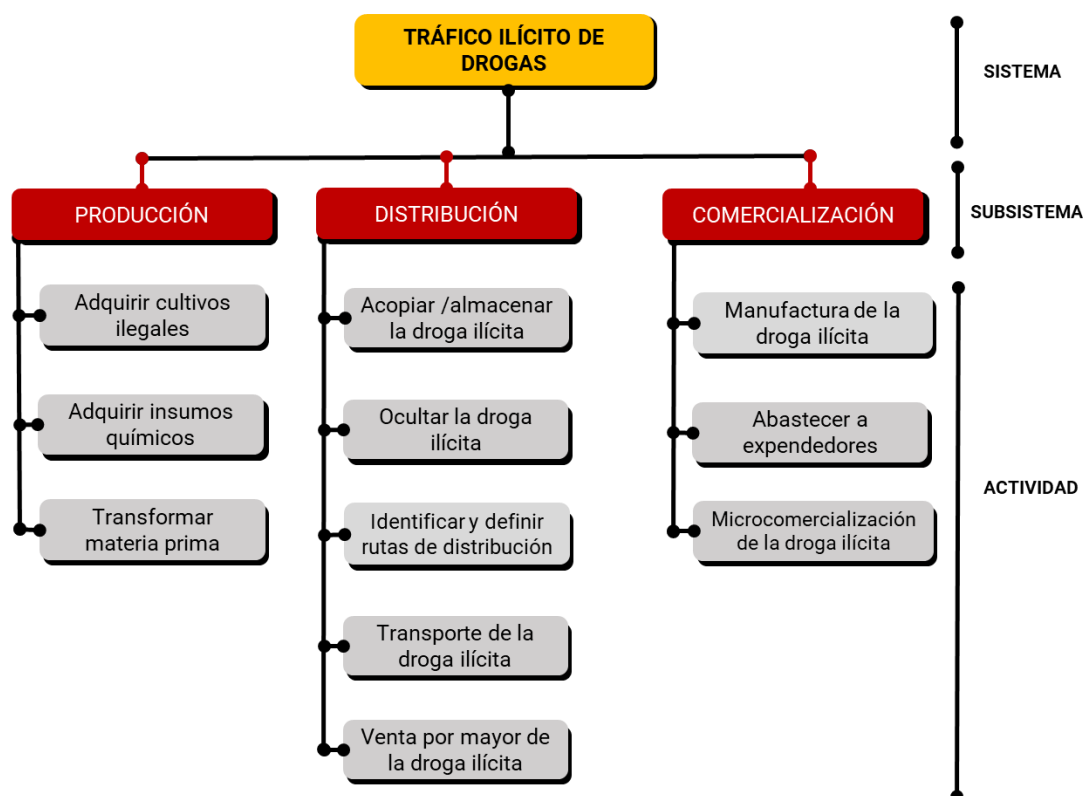
A continuación, presentamos una explicación sobre cada subsistema:

Tabla 4. Subsistemas del tráfico ilícito de drogas	
SUBSISTEMA	DESCRIPCIÓN DEL SUBSISTEMA
Producción (elaboración del producto)	Este subsistema implicaría la elaboración del producto base; es decir, la conjunción de la tenencia de cultivos, la desviación de insumos químicos y productos fiscalizados para el desarrollo de acciones de procesamiento para obtener la droga.
Distribución (transporte del producto)	El subsistema estaría compuesto por las actividades de acopio, embalaje, identificación de rutas y el transporte nacional de la droga. El objetivo es asegurar el servicio de logística y comunicación desde la zona de producción hasta las zonas – nacionales o internacionales- donde se comercializa la droga.
Comercialización (transformación del producto en dosis personal para la venta)	El subsistema refiere la transformación de la droga en dosis personales o de aprovisionamiento para la venta y obtención del dinero o capital líquido. En este subsistema intervienen actividades de manufactura, abastecimiento y venta de la droga, que buscan garantizar la maximización de ganancias.
Fuente. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016 ^a Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)	

⁸ Investigaciones recientes sobre el mercado de las drogas en el Perú enfatizan que, por ejemplo, la cadena de suministro del mercado de la cocaína se conforma por medio de cuatro (4) eslabones: abastecimiento de materias primas, producción de bienes de consumo, comercio mayorista y comercio minorista.

En la siguiente ilustración esquematizamos el tráfico ilícito de drogas bajo el enfoque sistémico:

Ilustración 1. Estructura de análisis del tráfico ilícito de drogas con enfoque sistémico.



Fuente. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016^a
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

3.4. El microtráfico, una propuesta para entender la promoción o favorecimiento al Tráfico Ilícito de Drogas en el mercado interno

3.4.1. El microtráfico como fenómeno

La droga ilegal puede estar destinada al mercado internacional o al nacional. En el primer caso, se hace uso de puertos (terrestres, marítimos o aéreos) desde los cuales se despacha, habitualmente en grandes cantidades, hacia los países consumidores (De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a). En el segundo caso, está el “microtráfico”, donde el producto base se distribuye en el mercado nacional y tiene a las ciudades como principales puntos de llegada para su posterior



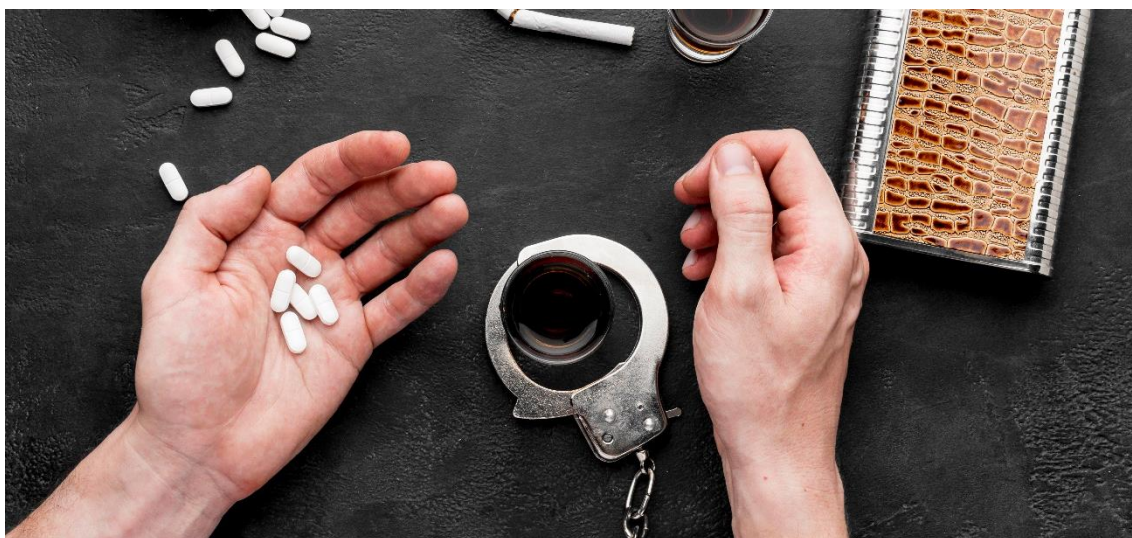
microcomercialización (De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a).

Para el presente diagnóstico el “microtráfico” consiste en la distribución al mayoreo de sustancias psicoactivas ilegales de origen natural y sintético orientada al mercado nacional. Esta fase se realiza con el objetivo de obtener las drogas que demandan los consumidores. Se puede realizar en los sitios de producción de droga, los cuales pueden ser rurales; también se puede comprar la sustancia a un único proveedor que compra como mayorista en los centros de producción. Así, se inicia con la carga de la droga en el sitio de producción y concluye con el abastecimiento de los centros de acopio o lugares de almacenamiento con el producto manufacturado para garantizar la microcomercialización (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a). Por consiguiente, el microtráfico está compuesto por actividades que se encuentran tanto en el subsistema de distribución y comercialización.



Por su parte, la microcomercialización implica la transacción final del producto - previamente manufacturado - entre el vendedor y el consumidor en puntos de ventas establecidos o empleando otras modalidades que aseguren la compraventa (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016b). Esta transacción se caracteriza por ser en pequeñas cantidades (gramos o quetes).

En este punto es importante resaltar que el microtráfico y la microcomercialización se encuentran integrados y son interdependientes dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas. En esa línea, constituyen un conjunto de actividades propias de este encadenamiento productivo en el mercado nacional que vinculan el subsistema de distribución y comercialización (De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016b). Esta interdependencia se explica porque la microcomercialización necesita ser abastecida por el microtráfico para satisfacer la demanda de los consumidores nacionales.



El microtráfico y la microcomercialización confluyen en el subsistema de comercialización; sin embargo, se debe recordar que el microtráfico cuenta con un conjunto de actividades que se distribuyen en el subsistema de distribución y comercialización. En contraparte, la microcomercialización se restringe a una actividad que se encuentra únicamente en el subsistema de comercialización. Para entender la confluencia de estos dos fenómenos (microtráfico y microcomercialización) en el subsistema de comercialización, a continuación se presenta una descripción de las principales actividades en donde se emplean conceptos de mercadeo o estrategia y la mercadotecnia u operación para lograr la maximización de ganancia, un fin que persigue el crimen organizado como institución de mercado que controla economías criminales (De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a; Rico, 2013; Cajiao et al.; 2018).

MICROTRÁFICO V.S MICROCOMERCIALIZACIÓN



El **microtráfico** consiste en la **distribución al mayoreo** de **sustancias psicoactivas ilegales** de origen natural y sintético orientada al **mercado nacional**. Se **inicia** con la **carga de la droga** en el **sitio de producción** y **concluye** con el **abastecimiento** de los **centros de acopio** o lugares de almacenamiento con el producto manufacturado para garantizar la microcomercialización.



La **microcomercialización** implica la **transacción final** del producto, en pequeñas cantidades, entre el **vendedor y el consumidor** en puntos de ventas establecidos o empleando otras modalidades que aseguren la compraventa.

En la siguiente ilustración mostramos que el microtráfico y la microcomercialización son fenómenos diferenciados pero interdependientes que garantizan el suministro de drogas para el consumo interno.

Ilustración 2. Microtráfico vs microcomercialización.

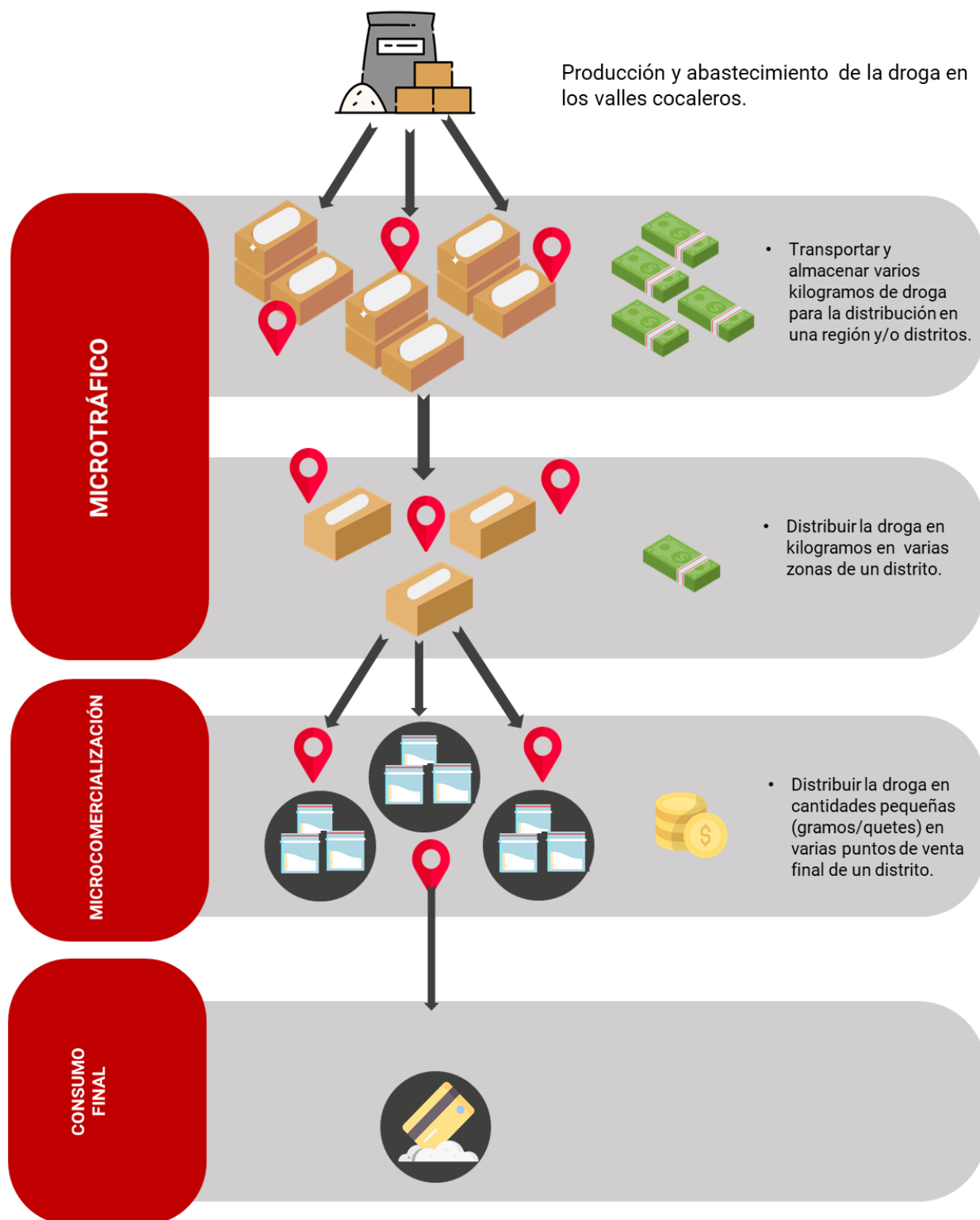


Tabla 5. Subsistema de la comercialización.

N°	PROCESOS	DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS
1	Manufactura del producto	Esta fase se realiza con el propósito de disminuir la pureza de la sustancia y aumentar así la cantidad de dosis. Consiste en macerar, adulterar, empacar – también se utiliza el término ketear- y organizar envíos a los puntos de abastecimiento.
2	Abastecimiento del centro de acopio	Esta fase se realiza con el propósito de contar con el stock suficiente para que el punto de venta pueda satisfacer la demanda de los consumidores. Esta actividad puede ser fluctuante por días, semanas y meses. El centro de acopio o lugar de almacenamiento de grandes cantidades– se encuentra relativamente cerca del sitio de venta.
3	Transacción final	Esta fase implica la compraventa del producto manufacturado entre el vendedor y el consumidor. Este proceso es el que se denominan, según el artículo 298 del Código Penal, ‘microcomercialización’.

Fuente. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016^a

Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

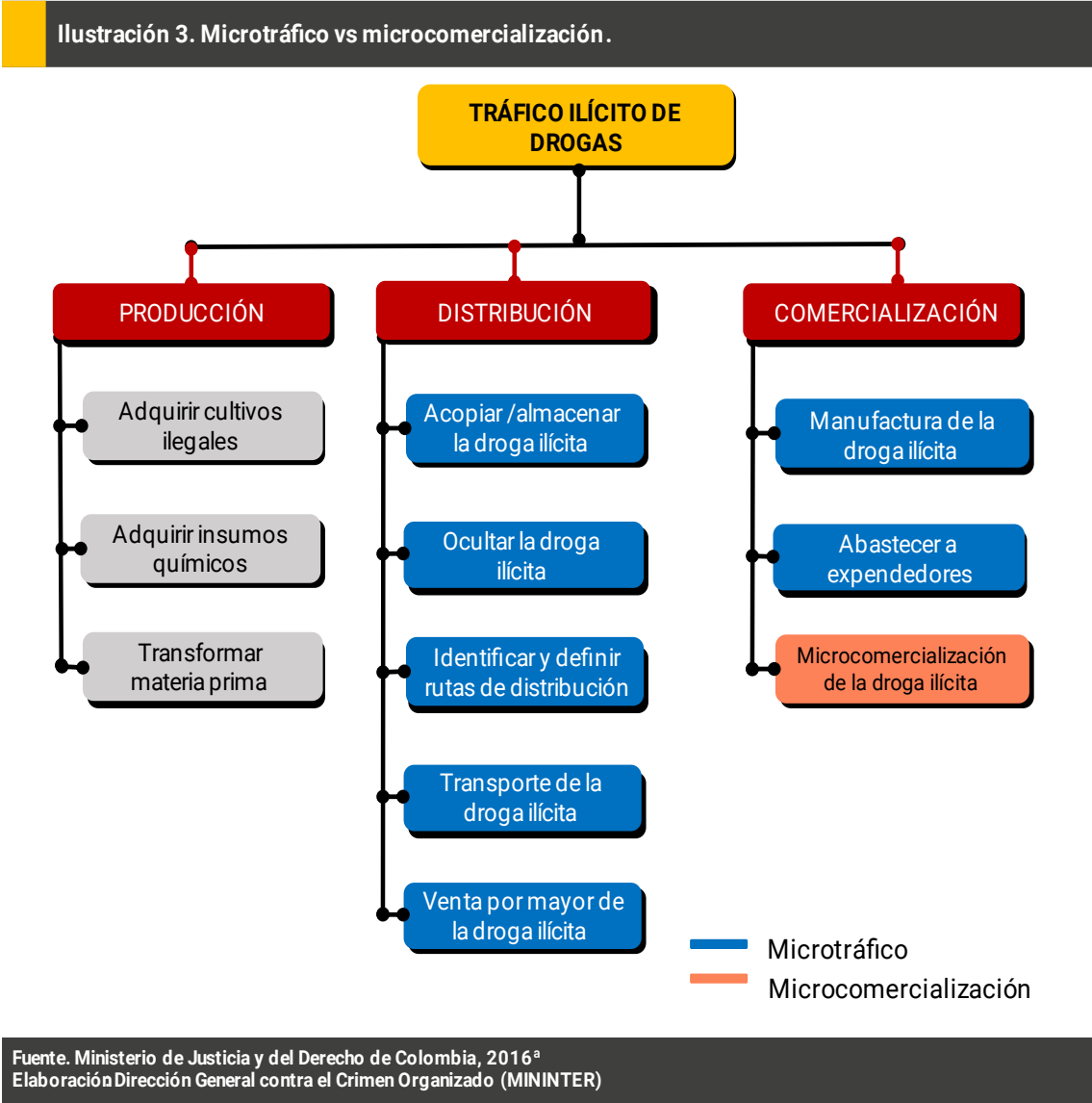
37

La intervención policial a la distribución de drogas destinadas al consumo interno



DIAGNÓSTICO

Para apoyar la explicación anterior, en la siguiente ilustración mostramos todas las actividades que componen el fenómeno del microtráfico y el de microcomercialización.



Como se explicó, el microtráfico y la microcomercialización vinculan el subsistema de distribución y comercialización; no obstante, la carencia de análisis respecto a su interdependencia podría hacer pensar que es difícil observar la presencia de organizaciones criminales a este nivel. De acuerdo con información brindada por personal policial de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIRANDRO), si bien en esta parte del encadenamiento productivo no se identifica la presencia de organizaciones criminales que operan en el ámbito internacional o nacional, sí hay presencia de organizaciones criminales inscritas en espacios específicos del ámbito nacional (*Entrevistas N° 3*).

Al respecto, los efectivos policiales entrevistados sostienen que las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico se caracterizan por estructurarse sobre la base de lazos familiares y percibir al delito como un medio de vida que beneficia a la red familiar.

De acuerdo a la caracterización brindada por personal de la DIRANDRO, este tipo de organización está dirigida principalmente por una figura masculina, pudiendo ser el jefe de familia o el hijo mayor de quien lidera la familia. No obstante, también hay posibilidad de que sea dirigido por mujeres, en caso la que lidere la familia sea madre soltera y deba mantener a toda una familia.

Lo recogido durante las entrevistas permite afirmar que aún queda pendiente recopilar diversas fuentes de información que permita conocer qué tipo de actividades específicas de la cadena de producción llevan a cabo este tipo de estructuras criminales de carácter familiar. Ayudaría mucho, por ejemplo, conocer si es que se dedican exclusivamente a la producción, transporte, comercialización en centros urbanos, distribución y microcomercialización por separado -para mantener un nivel de seguridad o compartimentaje que evite la desarticulación de toda la organización- o si, más bien, estas ejecutan todo este ciclo. En la misma línea, ayudaría también recabar información que permita profundizar sobre la manera en la que se distribuyen los roles dentro de este tipo de estructura criminal; por ejemplo, si es que solo intervienen la familia o si, por el contrario, intervienen otro tipo de actores externos y el tipo de relaciones que establecen con otro tipo de organizaciones criminales.

Respecto a los roles, la información a la que se accedió permite conocer lo siguiente:

“

El jefe de familia se encarga de los contactos y de comprar la droga en los valles de producción. Cinco o diez kilos que puede aumentar si se mezcla con yeso, cal, maicena u otro. La droga se ‘patea’, es decir, se mezcla con otra. Los otros son los que se encargan de ‘quetear’, mezclar la droga, distribuir a terceros, ubicar los puntos y hasta se encargan de la seguridad de las zonas de venta de la droga. Inclusive se encargan de vender en un domicilio garantizando que sea de manera segura a menos que el esposo sea infiel o se pelee con el hermano porque a veces se pelean por las plazas (Entrevista N°3)

”



De acuerdo a la información recabada, para este tipo de estructuras estar liderado por una figura masculina construye un “escudo de seguridad” sobre la base del cultivo de relaciones de lealtad y dependencia con su núcleo más cercano (esposa, hijos e hijas junto con sus parejas sentimentales -nueras y yernos- y hermanos o hermanas) pero, además, también involucra a personas ubicadas dentro del ámbito del barrio. Así, una de las principales racionalidades del clan familiar es que la relación sanguínea y lealtad proveen seguridad.

“

También se identifica que en estas zonas es difícil penetrar porque hay gente que los protege. Inclusive los ‘pastrulos’ porque se les paga para avisar. Entonces vemos que existen mecanismos de seguridad. Por eso necesitamos infiltrarnos, hacer vigilancia y poder identificar estos clanes y sus propiedades (Entrevista N° 1)

”



La importancia de prestar atención a lo expuesto radica en que, de acuerdo con literatura especializada i) el destino al que esté orientada la droga (mercado internacional o nacional) implica el desarrollo de capacidades y racionalidades diferenciadas por parte de las organizaciones criminales inmersas; ii) las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico poseen más rentabilidad económica y poder que los microcomercializadores; iii) el microtráfico abastece constantemente los expendios de microcomercialización en los espacios urbanos; iv) el microtráfico contribuye al deterioro de la gobernabilidad y legalidad de esos territorios y la expansión de la violencia urbana (Durand, 2010) y; v) controlar e investigar a las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico tiene efectos más significativos en la lucha contra las drogas (Pontón, 2013; De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016b). A continuación, desarrollamos cada una de las premisas presentadas.

- ✓ El destino al que esté orientada la droga implica el desarrollo de capacidades y racionalidades diferenciadas por parte de las organizaciones criminales.
- ✓ Las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico poseen más rentabilidad económica y poder que los microcomercializadores.
- ✓ El microtráfico abastece constantemente los expendios de microcomercialización en los espacios urbanos.
- ✓ El microtráfico contribuye al deterioro de la gobernabilidad y legalidad de esos territorios y la expansión de la violencia urbana.
- ✓ Controlar e investigar a las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico tiene efectos más significativos en la lucha contra las drogas.

En primer lugar, las estructuras que participan en el tráfico internacional son distintas a las involucradas en el microtráfico. Las capacidades organizacionales necesarias para la exportación de toneladas de cocaína hacia los Estados Unidos o Europa son diferentes a las capacidades necesarias para vender pequeñas dosis en un centro urbano. El tráfico internacional requiere tener una estructura organizada que sea capaz de transportar grandes cantidades de droga y evadir el control de las autoridades de seguridad en diferentes países; mientras que es más sencillo transportar kilogramos de drogas en un mismo territorio nacional. Es por esa razón que las organizaciones que se

dedican a uno u otro negocio son diferentes, aunque pueda haber relaciones entre ellas, por la capacidad de pasar de ser un distribuidor local a un traficante transnacional.

En segundo lugar, las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico poseen más rentabilidad económica y poder que los microcomercializadores. Como se evidenció en los párrafos precedentes, el microtráfico requiere la ejecución de un conjunto de actividades que va desde la compra de la droga en los centros de producción, transportar el cargamento evadiendo y/o corrompiendo a los actores de control, hasta la entrega del producto a los microcomercializadores para su venta final al consumidor. Por lo tanto, se necesita un mayor nivel de organización y maniobra para cubrir los costos operativos y garantizar la disponibilidad de capital para la obtención de las materias primas, la elaboración y transporte de los productos básicos, los gastos en los que se debe incurrir para la comercialización de drogas, así como el proceso que ocurre luego de la monetización del producto final esperado, para mantener el sistema activo y vigente. Según la literatura, aquí se ubica el fenómeno de «pitufeo».

En el lavado de activos, se refiere al proceso de colocación del dinero de origen ilícito que se obtiene por las distintas transacciones en el sistema socioeconómico del tráfico ilícito de drogas y que afectan al sistema financiero del Estado (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a).

Por su parte, el microcomercializador de drogas es aquel que vende drogas ilegales en pequeñas cantidades y a nivel local. El microcomercializador puede realizar la venta de drogas como: i) una actividad económica complementaria, por lo que no requiere una gran organización ni inversión para la ejecución de la actividad; ii) una forma de fumar gratis y iii) ser un intermediador entre el consumidor y el proveedor (Pastor, 2016). Pastor (2016) presenta evidencias que muestran que la microcomercialización local de drogas no estaría organizada mediante estructuras jerárquicas de organizaciones criminales; de manera contraria, muestra que los microcomercializadores de drogas pueden llegar a ser jóvenes universitarios independientes que se encuentran inmersos en redes de amigos consumidores recreacionales de drogas.





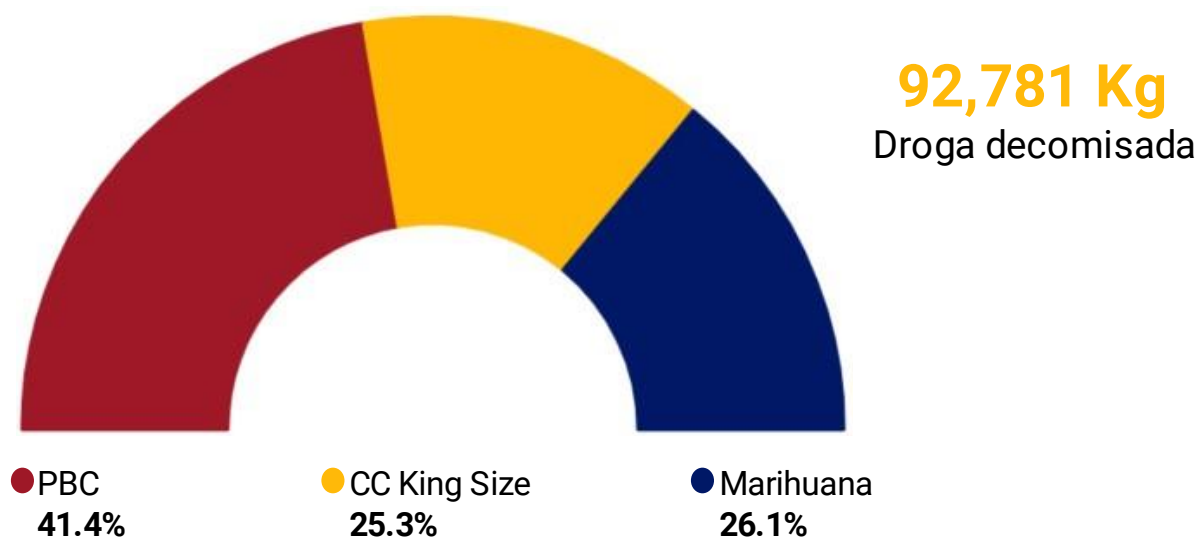
En tercer lugar, analizar el microtráfico es importante porque abastece constantemente los expendios de microcomercialización en los espacios urbanos. Para graficar lo expuesto, empleamos como indicador proxy⁹ la cantidad de droga decomisada en los 6 años (2015 – 2021) en Lima Metropolitana¹⁰. Este indicador nos permitirá observar que, con excepción del año 2020, existe una tendencia constante en la cantidad de droga que se destina a la microcomercialización durante el último lustro. La reducción de envoltorios de pasta básica de cocaína decomisado en el 2020 se explica por las medidas de confinamiento tomadas por la pandemia de la COVID -19; sin embargo, tan pronto como estas medidas se relajaron, vemos que el volumen del decomiso se reestablece. Para el año 2021 la tendencia se revierte y se observa un crecimiento en los tres tipos de sustancias psicoactivas analizadas: clorhidrato de cocaína, pasta básica de cocaína y marihuana.

Sobre ello, podemos observar que, entre los años analizados, tanto en nivel de kilogramos (41,427 kg) como en envoltorios (5,369,776), la pasta básica de cocaína es la droga más decomisada por la Policía Nacional del Perú. En segundo lugar, tenemos a la marihuana (26,084 kg y 263,287 envoltorios) y, por último, al clorhidrato de cocaína (25,269 kg y 69,337 envoltorios). Por su parte, es importante destacar que la estabilidad en los volúmenes de droga decomisada puede constituir otro indicador -además de los testimonios citados al inicio de esta sección- de que existen redes sólidamente organizadas de distribución y aprovisionamiento de drogas dentro de las cuales la microcomercialización constituye tan solo un eslabón más.

⁹ También llamado indicador indirecto, se usa ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente es de importancia. El indicador mide una variable distinta a la que nos interesa de manera específica, pero presenta una relación lo más directa posible con el fenómeno en estudio.

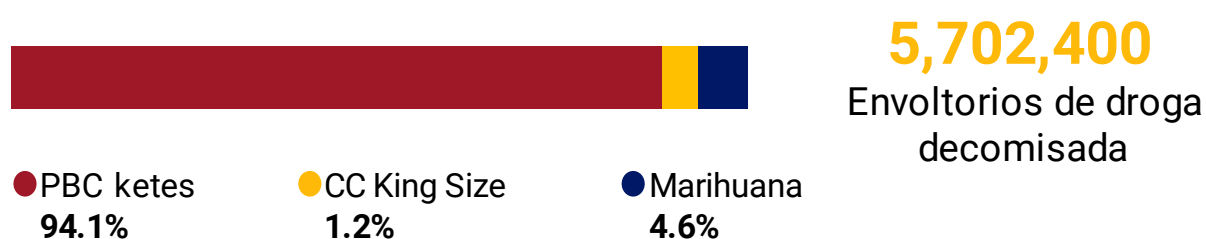
¹⁰ Lima Metropolitana se ha perfilado como la ciudad con mayor número de consumidores de sustancias ilegales en el país (Cedro, 2015).

Decomiso de 2015 – 2021 (Kg)



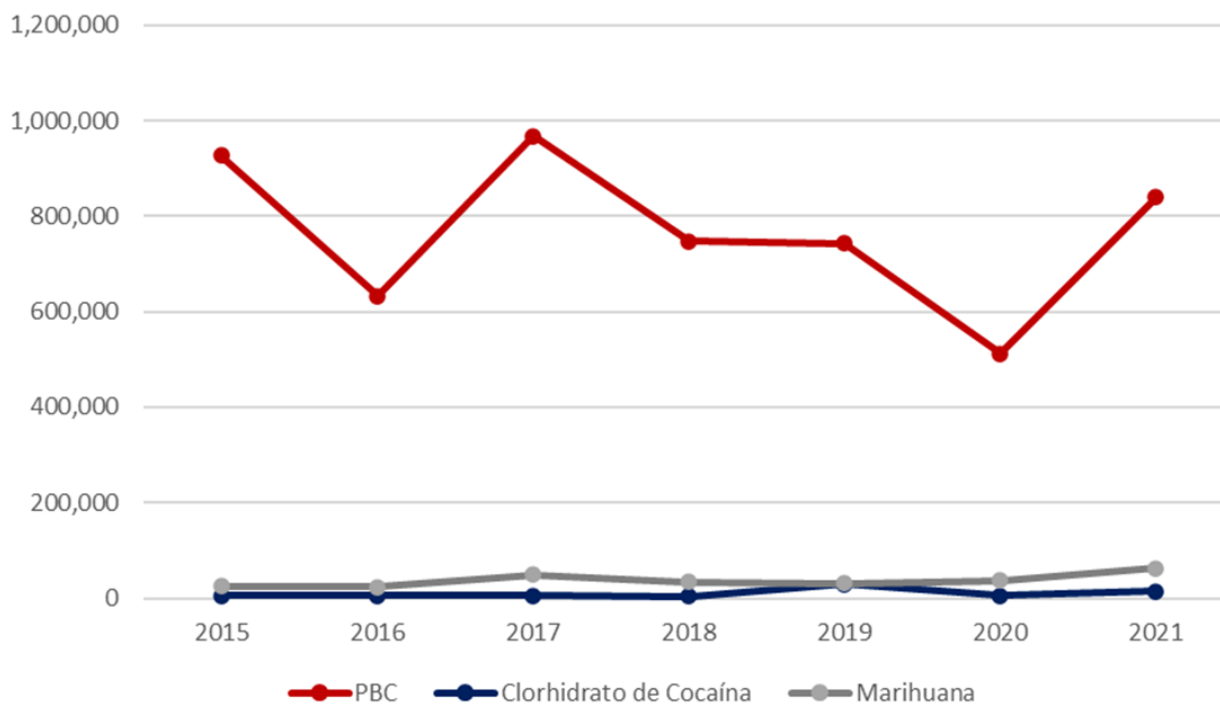
PBC	41,427 Kg
CC King Size	25,269 Kg
Marihuana Pacos	26,084 Kg

Decomiso de 2015 – 2021 (envoltorios)



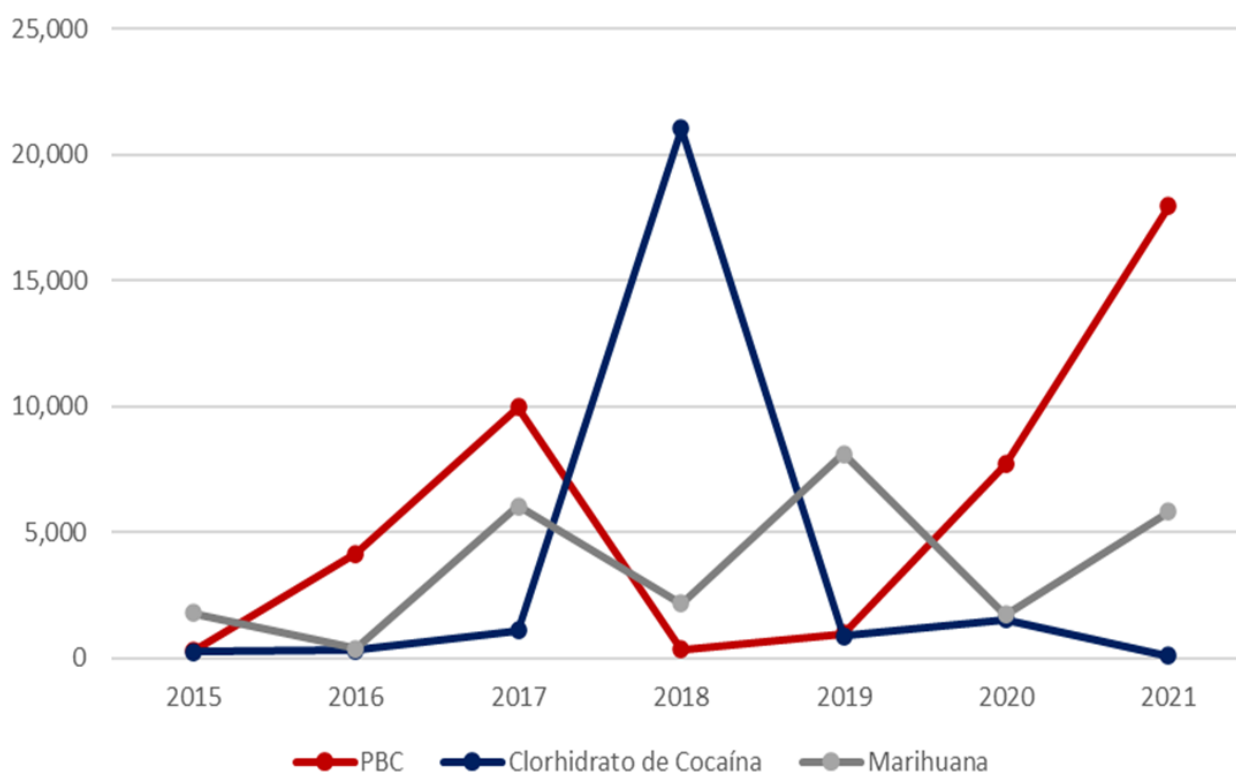
Fuente: Policía Nacional del Perú, 2021.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Ilustración 5. Histórico de decomiso entre 2015 – 2021 (envoltorios) en Lima Metropolitana.



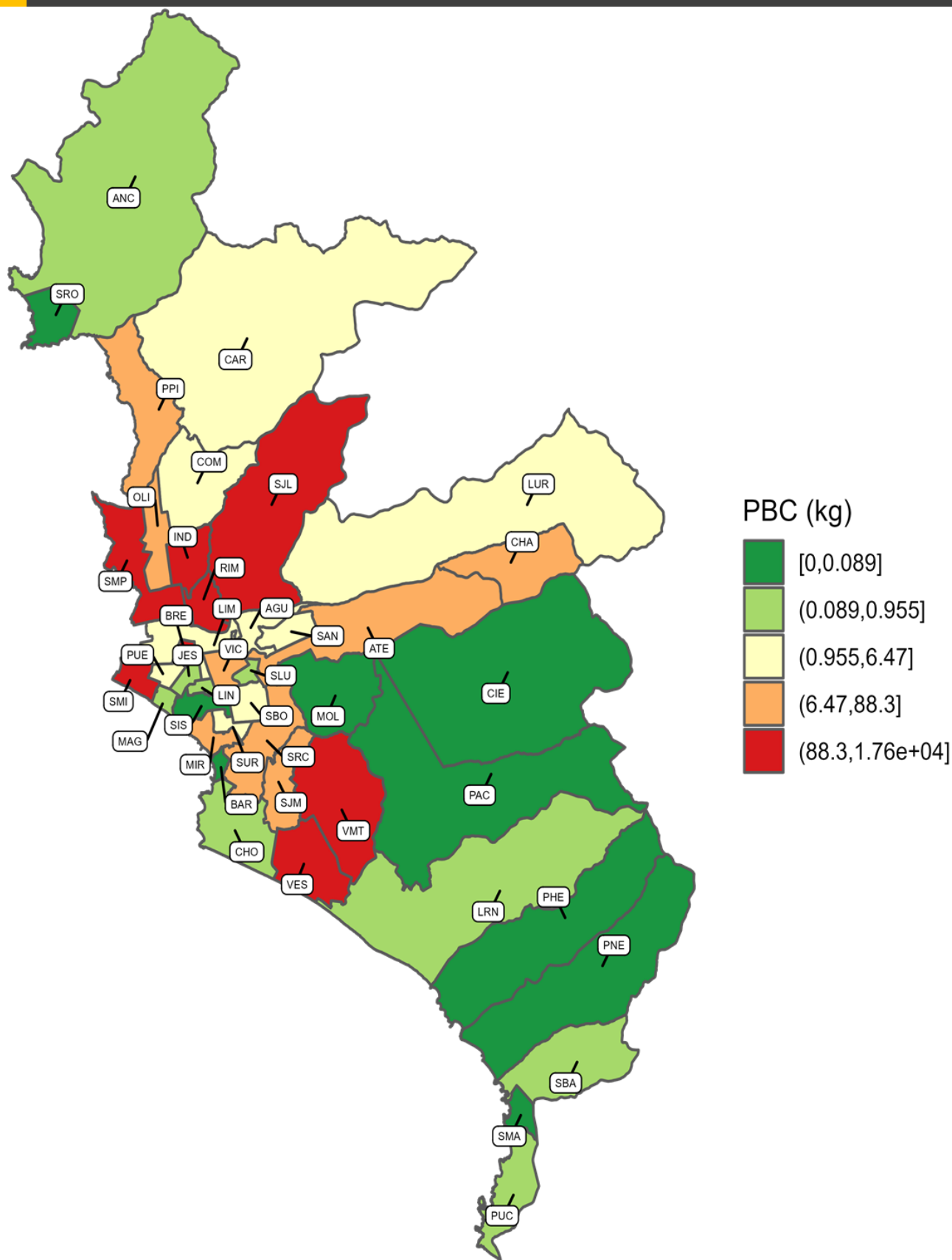
Fuente. Policía Nacional del Perú, 2021.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Ilustración 6. Histórico de decomiso entre 2015 – 2021 (kilos) en Lima Metropolitana



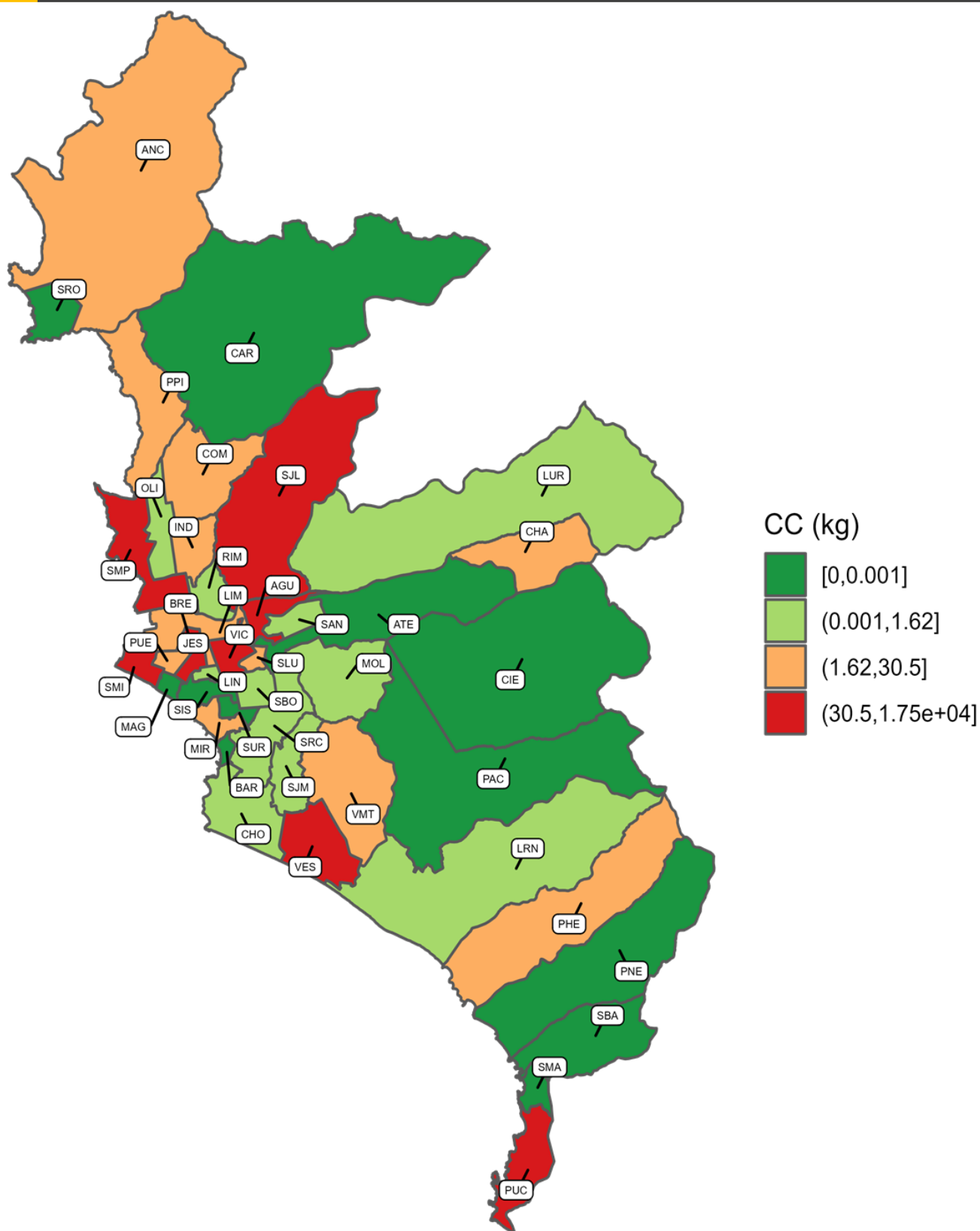
Fuente. Policía Nacional del Perú, 2021.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Ilustración 7. Decomiso de pasta básica de cocaína (2015 – 2021) en Lima Metropolitana.



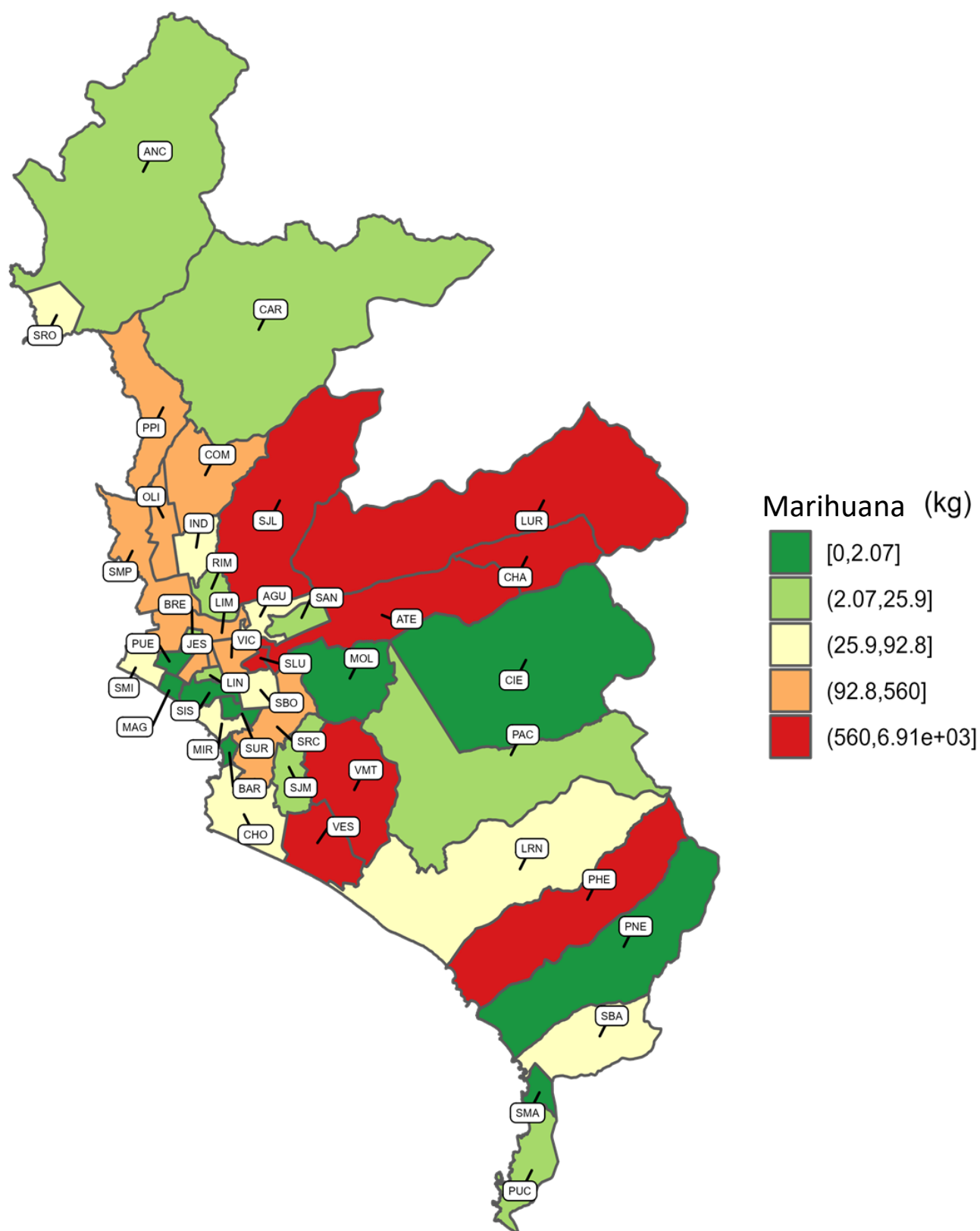
45

Ilustración 8. Decomiso de clorhidrato de cocaína por distrito (2015 – 2021) en Lima Metropolitana



Fuente. Policía Nacional del Perú, 2021.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Ilustración 9. Decomiso de marihuana por distrito (2015 – 2021) en Lima Metropolitana.



Pese a las evidencias de la existencia de redes sólidamente organizadas de distribución y aprovisionamiento de drogas en el mercado interno, la limitada atención que tiene el fenómeno ha generado un alto índice de impunidad, principalmente en regiones. La situación se ha generado en parte porque las unidades policiales básicas de regiones (principalmente los Departamentos de Investigación Criminal - DEPINCRIS) que realizan los operativos contra la microcomercialización tienen que trasladar la droga decomisada a Lima¹¹ para que pasen por las pruebas de criminalística y puedan obtener el “examen preliminar” y el “informe pericial forense”.

Sin embargo, no todas las intervenciones cuentan con los elementos de prueba porque las unidades policiales básicas de regiones no tienen el presupuesto para que el efectivo policial se traslade hasta Lima para las respectivas pericias. En consecuencia, la droga decomisada puede terminar almacenada en las DEPINCRIS sin contar con los exámenes de criminalística por un tiempo indeterminado. Al exceder el tiempo dispuesto por el Código Procesal Penal, las intervenciones pueden llegar a ser archivados.

“

Las Areas Antidrogas no tienen como traer la droga y como no hay pericias, el fiscal no quiere recibir el caso y se termina liberando al detenido. Generando una sensación de impunidad. En algunos casos los oficiales se organizan para venir a Lima a resolver algún pendiente personal y aprovechar en llevar la droga para las pericias. Con eso ya no tiene que preocuparse por los gastos de comisión. Colocan la droga en su mochila y se van. En muchos casos exponiendo sus vidas porque podrían ser asaltados y afrontar un proceso de investigación.

”

48



Según el Sistema de Información Nacional de Interdicción Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (SINICTID)¹², existen 2,231 carpetas policiales registradas en el SINICTID con requerimiento de pericias que no han pasado prueba policial y 4,266 carpetas policiales registradas en el SINICTID sin requerimiento de pericia. Es decir, más de seis mil carpetas policiales con intervenciones y decomisos que no tienen periciales policiales y con esos casos que quedaron en impunidad. Las regiones con más carpetas policiales registradas sin pericias son Arequipa (919), Ayacucho (698), Lambayeque (648) y Huánuco (639).

¹¹ Según la Resolución Ministerial N° 0702 – 2016 – IN – DGCO en Lima y Callao se encuentran los tres Laboratorios de Criminalísticas aptas para realizar las pericias de ley a la droga decomisada.

¹² Destinada a integrar y estandarizar la recolección, registro, manejo y consulta de información, bases de datos, reportes, estadísticas y datos georreferenciados, producidos por las unidades de la Dirección Antidrogas y sistémicos de la Policía a nivel nacional, en el combate del TID y delitos conexos. El sistema fue diseñado e implementado por la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú.

Tabla 6. Decomiso de drogas destinada a la microcomercialización en regiones (2018 – 2023)

REGIÓN	Carpetas policiales registradas en el SINICTID con requerimiento de pericias que no han pasado prueba policial	Carpetas policiales registradas en el SINICTID sin requerimiento de pericias	TOTAL
AMAZONAS	15	7	22
ANCASH	87	34	121
APURÍMAC	41	15	56
AREQUIPA	135	784	919
AYACUCHO	58	640	698
CAJAMARCA	31	196	227
CALLAO	485	53	538
CUSCO	52	233	285
HUANCAVELICA	2	8	10
HUÁNUCO	90	549	639
ICA	197	88	285
JUNÍN	57	87	144
LA LIBERTAD	170	72	242
LAMBAYEQUE	70	578	648
LORETO	81	83	164
MADRE DE DIOS	33	33	66
MOQUEGUA	7	51	58
PASCO	12	136	148
PIURA	211	45	256
PUNO	22	129	151
SAN MARTÍN	50	70	120
TACNA	58	6	64
TUMBES	193	24	217
UCAYALI	74	345	419
TOTAL	2231	4266	6497

Fuente. Policía Nacional del Perú, 2023.

Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

En cuarto lugar, en el análisis también es importante mencionar la distribución territorial de los decomisos para entender los efectos del consumo en el ordenamiento social de dichas zonas. Los efectos directos del microtráfico sobre el territorio pueden no ser muy visibles en tanto no producen transformaciones sustanciales directas en los puntos de recepción del producto base que luego será distribuido para su microcomercialización. Por el contrario, existen múltiples efectos indirectos del microtráfico, los cuales están referidos a la microcomercialización en los escenarios urbanos (De León y Garzón, 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016a; Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016b). Este ejerce un alto impacto en las urbes modernas, ya que la comercialización al por menor requiere el control total de ciertas zonas urbanas, lo cual consolida la aparición de lo que de León y Garzón (2014) llaman “zonas de impunidad”.

Durante el proceso de levantamiento de información, todos los entrevistados afirmaron que los efectivos policiales de cada distrito conocen cuáles son estas zonas de impunidad donde se vende la droga. Estas zonas se caracterizan por la existencia de un orden social ilegal –donde la ilegalidad es socialmente aceptada– que favorece la comisión de delitos, incluyendo la venta de drogas. Estas áreas hacen parte de un proceso de consolidación del deterioro urbano y social que ha requerido de tiempo y esfuerzo por parte de los grupos criminales ahí asentados ante la vista de las autoridades y administraciones locales que frecuentemente renuncian a intervenir en estas zonas; asimismo, en algunos casos, incluso participan en estas economías ilegales (Bastidas, 2021). En ese sentido, el entrevistado N°1 sostuvo que se han detectado casos en los cuales los agentes policiales de las comisarías no solo conocen estas zonas de impunidad, sino que deciden no intervenir porque están involucrados en sobornos y corrupción por parte de estos actores ilegales.

Por lo tanto, la correspondencia entre el microtráfico y la microcomercialización no solo ha permitido mantener abastecido el mercado interno de drogas ilícitas en Perú, sino la expansión de otros delitos predatorios correlacionados: hurto, extorsión, secuestro extorsivo, sicariato entre otros. Estos mercados alternativos permiten cooptar el territorio y expandir la violencia urbana.

“

Se ha visto el aumento de sicariato en Lima. Esto en parte por las rivalidades entre organizaciones contrarias, por el tráfico ilícito de drogas. El punto medio que encontramos en los delitos es el consumo de drogas porque está correlacionado con la presencia de organizaciones que venden. El sicariato está vinculado porque hay organizaciones que van en contra de la competencia. Hay un interés económico también. (Entrevista N°5)

”



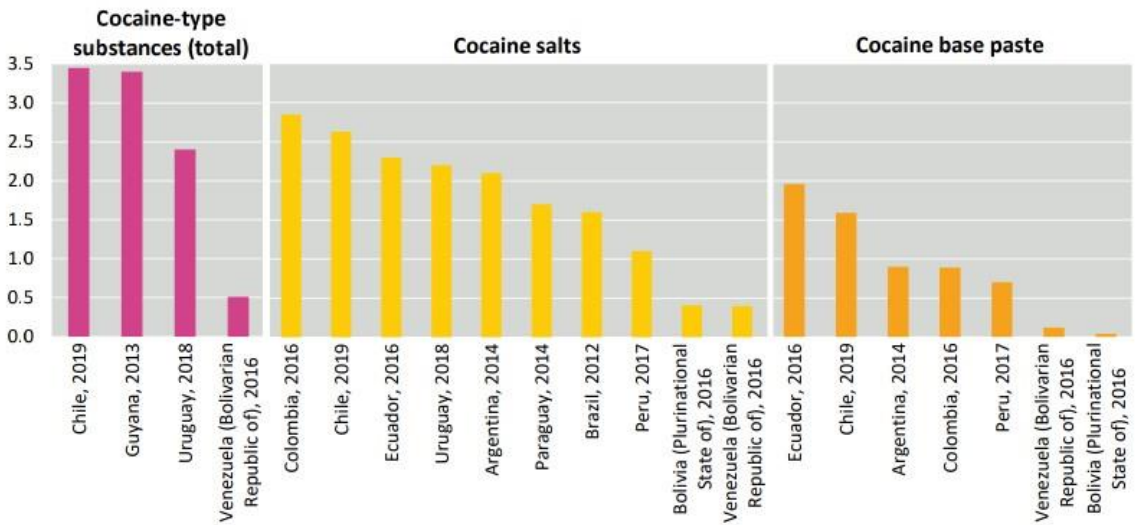
De León y Garzón (2014) analizaron los impactos territoriales de la microcomercialización en las ciudades de Cali y Barranquilla en Colombia. Los datos mostraron una asociación espacial entre los lugares de expendio y consumo de droga, la presencia de bandas, pandillas y homicidios. Las zonas con alta densidad de

homicidio guardan relación con las áreas de alta densidad de incautaciones de drogas y/o la presencia de bandas o pandillas.

Un hecho a destacar es que al hacer el análisis año a año en el periodo 2010-2012, esta asociación especial permanece en el tiempo, lo cual muestra la persistencia de focos de muertes violentas que coinciden con áreas en donde el mercado local de drogas se expresa intensamente. (De León y Garzón, 2014).

Lo expresado cobra especial relevancia cuando analizamos el consumo de drogas en el país. Si bien en el país, los datos vinculados al consumo interno de drogas cocaínicas no llegan a ser tan problemáticos en términos epidemiológicos, como podrían serlo en otros países de la región; desde el 2010 hasta el 2020, hay un crecimiento sostenido en el consumo de drogas cocaínicas pasando de 0.4% a 0.9% (UNODC, 2023). De este total, la data muestra que el consumo de derivados cocaínicos en población escolar es principalmente de pasta básica de cocaína y cocaína base (UNODC, 2023). Este consumo genera por un lado graves efectos en la salud y seguridad pública del país.

Ilustración 10. Consumo de diferentes productos derivados de la cocaína en la población escolar, por país, América del Sur, último año disponible.



Fuente. UNODC, 2022.

Según el Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación del 2016, el 59,0% de la población juvenil infractora declaró que antes de ingresar al centro juvenil consumió drogas. Por sexo, se observa porcentajes similares. En cuanto a la edad, el mayor porcentaje de jóvenes infractores que declaró haber consumido drogas corresponde al grupo de 17 a 19 años de edad (61,2%).

Tabla 7. Población juvenil infractora según consumo de sustancias psicoactivas, por sexo y grupo de edad, 2016.

Sustancias psicoactivas que consumió antes de ingresar al CJDR	TOTAL		GRUPO DE EDAD					
			DE 14 A 16		DE 17 A 19		DE 20 A 22	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
TOTAL	1965	100	589	100	1232	100	144	100
DROGAS								
Sí	1160	59	334	56.7	754	61.2	72	50
No	803	40.9	255	43.3	476	38.6	72	50
No contesta	2	0.1	0	0.0	2	0.2	0	0.0

Fuente. Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] – Censo Nacional de población en los centros juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación, 2016.

Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Los resultados se condicen con los del Censo Penitenciario del 2016. Según el informe final, antes de ingresar al penal, 12 mil 359 (66,3%) menores de 18 años de edad empezaron a consumir algún tipo de droga, 4 mil 838 (26,0%) fueron jóvenes de 18 a 24 años de edad y las/los de 25 y más años de edad 1 mil 444 (7,7%) adultos(as).

52

Tabla 8. Población penitenciaria, por sexo, según edad que empezó a consumir drogas, 2016.

Edad en que empezó a consumir drogas	TOTAL		SEXO			
			HOMBRE		MUJER	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
TOTAL	18641	100	18178	100	463	100
Menores de 18 años	12359	66.3	12131	66.7	228	49.2
18 – 24	4838	26	4694	25.8	144	31.1
25 – 29	802	4.3	767	4.2	35	7.6
30 – 44	535	2.9	490	2.7	45	9.7
45 – 59	65	0.3	56	0.3	9	1.9
60 y más	42	0.2	40	0.2	2	0.4

Fuente. INEI – Censo Nacional de población Penitenciaria, 2016.

Al analizar la población penal que consumía algún tipo de droga antes de ingresar al establecimiento penitenciario, se registró mayor incidencia del consumo de la marihuana (10 mil 855 internos(as)), y de la pasta básica/cocaína o crack (7 mil 476 internos(as)), que las drogas en pastillas como las metanfetaminas, anfetaminas, LCD y éxtasis (52 internos(as)).

Tabla 9. Población penitenciaria que consumía algún tipo de droga antes de ingresar al penal, por grupo de edad, 2016.

TIPO DE DROGA	TOTAL	GRUPO DE EDAD				
		18 – 24	25 – 29	30 – 44	45 – 59	60 y más
TOTAL	18641	4667	4617	7183	1944	230
Marihuana	10855	3680	3135	3472	525	43
Inhalantes	199	36	52	88	19	4
Pasta básica / cocaína o crack	7476	929	1413	3576	1377	181
Pastillas	52	12	7	21	11	1
Otro tipo de droga 1/	59	10	10	26	12	1

Fuente. INEI – Censo Nacional de población Penitenciaria, 2016.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

Con todo lo expuesto, se evidencia la relación entre consumo de drogas y comisión de delitos. Por lo que, atender el problema de tráfico interno gana mayor relevancia al tener grandes impactos en la seguridad ciudadana.

Por último, las acciones de control deben enfocarse a dismantelar las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico porque tiene efectos más significativos en la lucha contra las drogas. Sobre ello, será importante señalar que el microcomercializador, dentro de todo el encadenamiento productivo del tráfico interno, es uno de los personajes menos importantes y poderosos; en ese sentido, son fácilmente reemplazables. Por consiguiente, las medidas orientadas para su persecución penal no tienen un impacto significativo en la intervención del tráfico ilícito de drogas interno (Entrevista N°1; Entrevista N° 2). Resulta necesario entonces fortalecer los sistemas de información y seguimiento financiero para aumentar el decomiso de recursos del tráfico ilícito de drogas. Es necesario atacar los eslabones con mayor valor agregado en la producción de la cocaína, como el microtráfico, a través de los decomisos y la extinción de dominio.

3.4.2. Mirada legal

El Código Penal entre los artículos 296 y 302 de su cuerpo normativo tipifican el tráfico de drogas como un delito contra la seguridad y salud pública. En esa misma línea, el Decreto Supremo N° 006-2016-IN¹³, indica que el tráfico ilícito de drogas es entendido como la “acción típica, antijurídica, culpable y punible, destinada a promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, mediante actos contemplados en el ordenamiento penal nacional”.



Para una tipificación más precisa, tomamos como referencia el artículo 296 del Código Penal, que tipifica cuatro delitos diferentes entre sí (Prado, 2017). Es a raíz de esto que cabe considerarlo como un tipo penal de composición múltiple, que además dota de características propias a cada una de las cuatro conductas delictivas, identificándose, por tanto, elementos típicos y momentos consumativos diferenciables (Prado, 2017; Espinoza, M., Salinas, A., Santos, M., y Villegas, A., 2018). Así, se identifican elementos típicos y momentos consumatorios diferenciables (Prado, 2017). De acuerdo al Código Penal, en el artículo 296 encontramos los cuatro delitos:

“a) De la promoción, favorecimiento o facilitación del consumo ilegal de drogas mediante actor de fabricación o tráfico. b) De la posesión de drogas para su tráfico ilícito. c) Del suministro, la producción o comercialización de materias primas o insumos destinados a la elaboración de drogas y actos afines de promoción. d) De la conspiración para promover, favorecer o facilitar el tráfico ilícito de drogas”.

Según Prado (2017), el primer párrafo del artículo 296 “*De la promoción, favorecimiento o facilitación del consumo ilegal de drogas mediante actor de fabricación o tráfico*” criminaliza todas aquellas conductas que posibilitan el consumo indebido de drogas por terceros. En este supuesto, el sujeto activo debe ejecutar actos de fabricación o tráfico y con ello promover, favorecer o facilitar el consumo de drogas a potenciales usuarios. Por lo que se trataría de conductas que difunden o expanden el consumo ilegal. Debemos considerar que la base conductual que da origen a todo el ciclo referente a la facilitación del consumo de drogas a terceros es la fabricación y tráfico de las mismas (Espinoza, M., Salinas, A., Santos, M., y Villegas, A., 2018).

¹³ Reglamento que norma el Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas —y presta atención a aspectos sobre la prevención, investigación y combate del

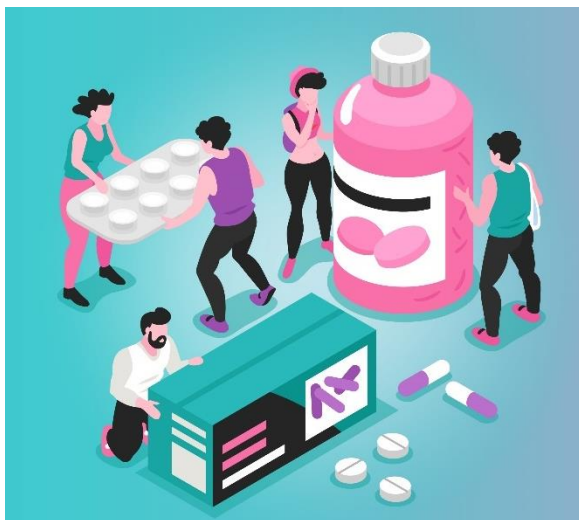


Es necesario aclarar que se considera que se promueve el consumo cuando se insta a alguien a consumir drogas por primera vez, se favorece cuando se permite que el consumo se expanda y se facilita cuando se proporciona la droga a alguien que ya ha empezado a consumirla. Además, es importante destacar que esta conducta delictiva siempre debe estar dirigida hacia el consumo de otras personas.

Estos supuestos incluyen varias opciones para llevar a cabo las conductas delictivas, solo se requiere que la persona realice al menos una de estas acciones; por ejemplo, reparar, elaborar, manufacturar, componer, convertir o procesar cualquier sustancia fiscalizada, según el artículo 89 de la Ley N° 22095 - Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Es importante destacar que el elemento subjetivo de este delito requiere que la persona actúe con dolo, ya que el tráfico ilícito de drogas implica una motivación lucrativa.

Para la consumación del supuesto de *“posesión de drogas para su tráfico ilícito”*, es necesario que la persona responsable tenga en su poder o posesión alguna droga que esté fiscalizada, sin importar su cantidad o clase. Sin embargo, la cantidad y clase de droga que tenga en posesión el detenido podría afectar la gravedad del delito y considerarse como un agravante o atenuante, siempre y cuando se cumplan con los requisitos cuantitativos y cualitativos establecidos en los artículos 297 y 298 del Código Penal.

Es importante mencionar que este delito no criminaliza la posesión de drogas para consumo personal o para cualquier otra finalidad que no esté relacionada con el tráfico o comercio ilegal, ya que no tendría importancia en términos penales. En cuanto a la



intención subjetiva, la tenencia o posesión de la droga debe ser intencional y estar destinada a su posterior tráfico, es decir, la persona responsable debe tener la intención de comerciar con la droga que posee. Por lo tanto, la tipicidad de este delito es de tendencia interna, lo que significa que, además del dolo, la persona responsable debe tener un propósito ulterior a la simple posesión de la droga y que ésta debe estar destinada al comercio o tráfico ilegal.

No obstante, ello no requiere que aquel objetivo o finalidad se consume de manera objetiva, pues será suficiente que tal finalidad se encuentre presente al momento de poseer la sustancia delictiva.



En tercer lugar, sobre el “*suministro, la producción o comercialización de materias primas o insumos destinados a la elaboración de drogas y actos afines de promoción*”, se pueden distinguir dos conductas delictivas que están relacionadas con la introducción al país, producción, almacenamiento, acopio, suministro o comercio de materias primas y sustancias químicas con dos finalidades ilegales: a) ser destinadas a la fabricación de drogas y b) utilizarse en las etapas de maceración y procesamiento de materias

primas para obtener sustancias adictivas sujetas a fiscalización.

Este tipo penal tipifica de manera específica y autónoma actos que ocurren antes de la fabricación o tráfico de drogas, aunque también se refiere a conductas relacionadas con la inducción y colaboración en la realización de dichas actividades; por lo tanto, es una sanción específica para actos preparatorios y formas de participación.

56

Por último, la “*conspiración para promover, favorecer o facilitar el tráfico ilícito de droga*”, delito descrito en el artículo 296 se refiere a la participación en una conspiración para llevar a cabo actos delictivos futuros que promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilícito de drogas. Este delito requiere al menos dos personas que participen en estos actos. Los conspiradores solo tienen la intención de planear y diseñar acciones o



estructuras criminales que se llevarán a cabo en el futuro. Lo que es punible es el acuerdo de voluntades con respecto a un proyecto común: la promoción, favorecimiento o facilitación del tráfico ilícito de drogas. La intención consciente es necesaria para la tipicidad objetiva de este delito y se perfecciona simplemente con la reunión de los conspiradores, aunque solo se realice una vez. No es necesario que el

proyecto criminal se implemente materialmente o que se logre su realización o fracase.



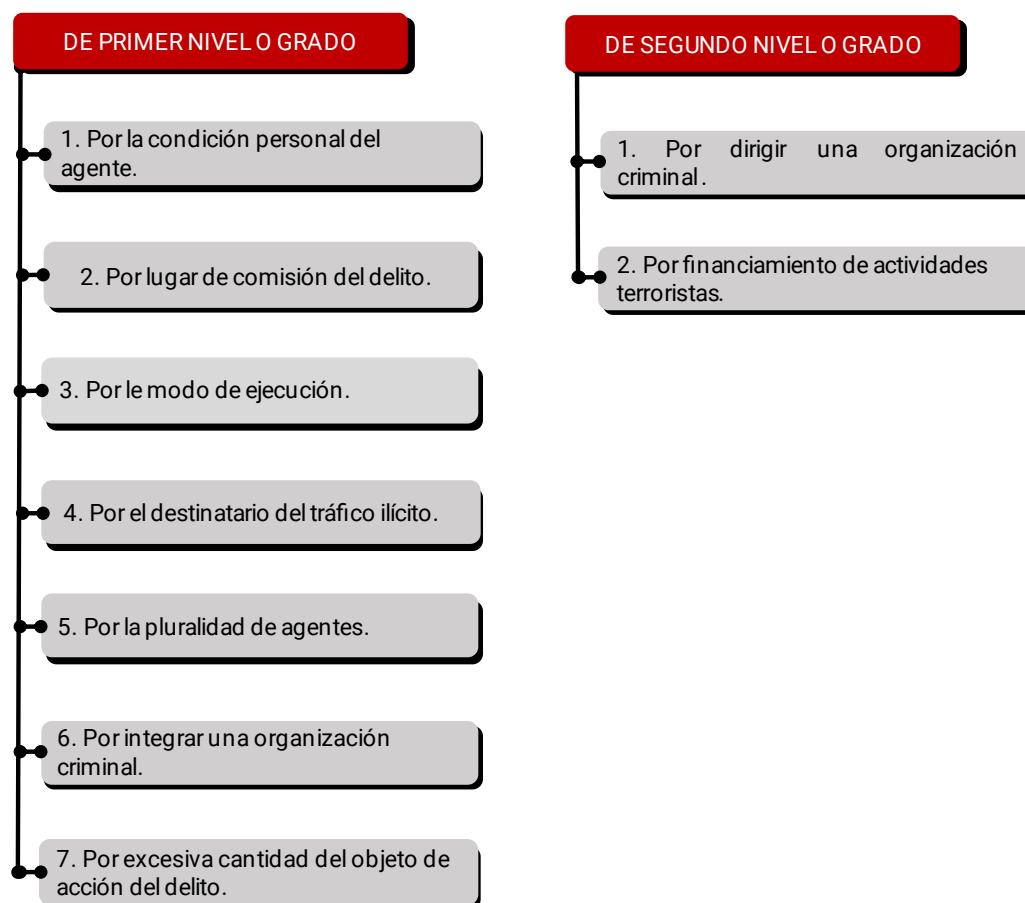
Tabla 10. Delitos de tráfico de drogas en el artículo 296 del Código Penal.

PÁRRAFO DEL ART. 296	INTERPRETACIÓN
1. Promoción, favorecimiento o facilitación del consumo ilegal de drogas mediante actor de fabricación o tráfico.	Primer párrafo – Delito de peligro concreto.
2. Posesión de drogas para su tráfico ilícito.	Segundo párrafo – Delito de peligro abstracto.
3. Suministro, la producción o comercialización de materias primas o insumos destinados a la elaboración de drogas y actos afines de promoción, facilitación o financiamiento.	Tercer párrafo – Criminalización autónoma de formas específicas de participación y actos preparatorios.
4. Conspiración para promover, favorecer o facilitar el tráfico ilícito de drogas.	Cuarto párrafo – Criminalización autónoma de formas específicas de participación y de actos preparatorios.

Fuente. Prado, 2017.

Ahora bien, el Código Penal en el artículo 297 regula las circunstancias agravantes. Estas están repartidas en dos grados o niveles de acreditación de imposición de una mayor o menor penalidad (Espinoza, M., Salinas, A., Santos, M., y Villegas, A., 2018). El segundo nivel conlleva una mayor penalidad que la primera. En el siguiente gráfico presentamos a modo de resumen los dos tipos de agravantes.

Ilustración 11. Las circunstancias agravantes del artículo 397 del Código Penal.



Fuente. Prado, 2017.

Del mismo modo, los atenuantes se encuentran reguladas en el artículo 297° del *Código penal*, tiene una conexión con la cantidad de droga que ejecute el agente. Si este tiene menos de la cantidad establecida, se configura el atenuante; caso contrario, si el agente tiene una mayor cantidad, se configuraría las agravantes correspondientes (Espinoza, Salinas, Santos y Villenas, 2018).

"7. La droga a comercializarse o comercializada excede las siguientes cantidades: veinte kilogramos de pasta básica de cocaína o sus derivados ilícitos, diez kilogramos de clorhidrato de cocaína, cinco kilogramos de látex de opio o quinientos gramos de sus derivados, y cien kilogramos de marihuana o dos kilogramos de sus derivados o quince gramos de éxtasis, conteniendo Metilendioxianfetamina – MDA, Metilendioximetanfetamina – MDMA, Metanfetamina o sustancias análogas." (Artículo 297 del Código Penal)

Lo anterior hace referencia a que si su fabricación, extractada, preparada, comercializada o poseída, no exceda la cantidad fijadas por ley. Esto configura una leve intensidad, lo cual favorece a la reducción de la punibilidad del delito. La atenuante pierde efecto si es que el agente realiza los actos delictivos con varias clases de drogas.

Según los efectivos policiales entrevistados, superadas las cantidades descritas en el agravante siete de Artículo 297 del Código Penal, estaríamos refiriéndonos a un tráfico destinado al mercado internacional; mientras que lo que está por debajo y por encima de las cantidades dispuestas en el Artículo 298, sería un tráfico destinado al mercado interno, es decir para el microtráfico.

Tabla 11. Cantidades de posesión de drogas según los Artículos 296, 297 y 298 del Código Penal.

ART. 297/ ART. 298	ART. 297	ART. 296	ART.298
Droga específica	Excede las cantidades	<.....>	Inferior o igual a
PBC	20Kg.	<.....>	50gr.
Derivados de PBC	20Kg.	<.....>	50gr.
Clorhidrato de cocaína	10Kg.	<.....>	25gr.
Látex de opio	5Kg.	<.....>	5gr.
Derivados de látex de opio	500gr.	<.....>	1gr.
Marihuana	100Kg.	<.....>	100gr
Derivados de marihuana	2Kg.	<.....>	10gr.
Extasis	15gr.	<.....>	2gr
Fuente. Código Penal. Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)			

Sin embargo, muchas organizaciones criminales envían droga para el mercado externo en pequeñas cantidades usando corruiers o burries. Para diferenciar el microtráfico del tráfico ilícito de drogas a gran escala, es el destino final de la comercialización de la droga es el Perú. Hasta este punto el artículo 296 del Código Penal comprende al microtráfico porque este fenómeno se inicia con el acopio, almacenamiento y carga de la droga en el sitio de producción y concluye con el abastecimiento del producto manufacturado para garantizar el abastecimiento del mercado interno (microcomercialización).

Pero la realidad muestra que – podría pasar lo contrario – es decir, cantidades mayores a 20 kg también pueden estar destinadas al mercado interno y con esto ser abordados con el artículo 297 del Código Penal.



De acuerdo a la información recaba de los actores del sistema de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial), además del Instituto Nacional Penitenciario, identificamos que recogen y procesan su información estadística sin otorgarle criterios que permitan determinar el destino final de la comercialización. En consecuencia, se invisibiliza el nivel intermedio del tráfico ilícito de drogas.

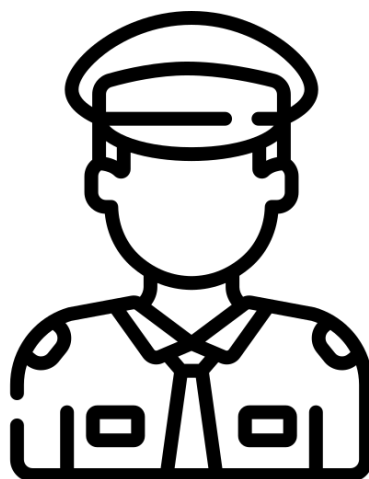


MINISTERIO DEL INTERIOR



4

**Respuesta y límites de
la Policía Nacional del
Perú en el control e
investigación al tráfico
ilícito de drogas en el
mercado interno**



RESPUESTA Y LÍMITES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL CONTROL E INVESTIGACIÓN AL MICROTRÁFICO

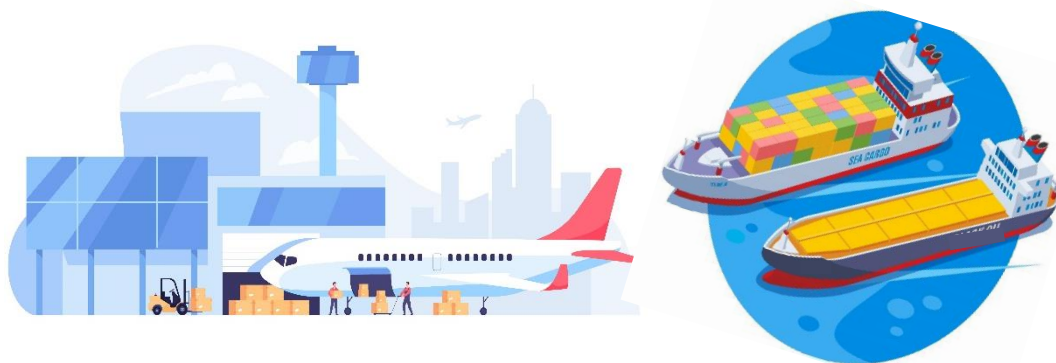
La literatura y los datos recopilados en las entrevistas muestran que la intensidad de las políticas nacionales e internacionales de control de la oferta generaron un escenario muy inestable en términos del riesgo para los agentes de la red nacional de tráfico ilícito de drogas. Por ello, el mercado interno se convirtió en una alternativa de diversificación operacional (y de riesgo) de las bandas y organizaciones criminales (León y Garzón 2014). En ese sentido, el microtráfico es i) una opción para las organizaciones criminales para ganar experiencia para luego traficar cantidades mayores y enviarlos a los países consumidores y/o ii) una opción para las organizaciones criminales para seguir operando. Estas dos opciones no son excluyentes, por lo que pueden existir organizaciones criminales que empleen el microtráfico como un medio de financiamiento para sus operaciones de tráfico externo. Teniendo en cuenta lo expuesto, en lo que resta de la presente sección expondremos la intervención y el tipo de respuesta policial implementado para el control e investigación del microtráfico en el Perú.

Según el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267-Ley de la Policía Nacional del Perú, la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) es el órgano especializado de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo, encargado de planear, comandar, organizar, ejecutar y supervisar las actividades y operaciones policiales antidrogas de mayor envergadura y complejidad en los campos de la prevención, inteligencia, investigación e interdicción para combatir el tráfico ilícito de drogas y demás delitos relacionados, actuando bajo la conducción jurídica del fiscal especializado.



De este modo, es la DIRANDRO el órgano policial especializado que tiene como función controlar e investigar el microtráfico. Sin embargo, durante el trabajo de campo se identificó que el Estado Peruano, a través de este órgano especializado, se ha enfocado de manera prioritaria en intervenir en el subsistema de producción; es decir, a identificar organizaciones criminales dedicadas a una macro producción en zonas de producción de hoja de coca como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en la Provincia del Huallaga y en la zona denominada trapecio amazónico. Junto con este subsistema, también ha centrado su atención en el de comercialización, priorizando aquella de escala internacional o en aquella donde es visible la transacción final del producto (*Entrevistas N° 3*).

Las entrevistas realizadas evidencian que la prioridad de las intervenciones puede ser explicada por tres razones: compromisos internacionales asumidos por el Estado frente a la política de lucha contra las drogas, objetivos institucionales e incentivos internos. La primera razón está vinculada con la participación del Estado peruano en ámbitos internacionales vinculados al desarrollo de políticas de lucha contra las drogas, lo que implica la adopción de posturas, compromisos y responsabilidades a nivel internacional; adicional a ello, la suscripción de convenios internacionales que priorizan la intervención estatal en el ámbito transnacional.





En ese sentido, existe un interés en términos de geopolítica por priorizar los recursos y las intervenciones en la droga que es destinada para los países consumidores como Estados Unidos y los países europeos. En este punto se debe resaltar que la carencia de estudios especializados en materia del mercado interno de drogas en el Perú, no permite contar con evidencia que ayude a promover cambios en la agenda

institucional que se genera en el marco de los mecanismos de cooperación internacional sobre lucha contra el tráfico ilícito de drogas. No contar con evidencia limita la capacidad de incidencia política con los entes cooperantes.

Una segunda razón para priorizar las intervenciones está vinculada con las metas anuales de decomiso definidas por la DIRANDRO. Al ser una dirección especializada, el objetivo es decomisar la mayor cantidad de drogas durante el año; por lo tanto, para la unidad policial especializada es más estratégico -y conveniente para sus objetivos- invertir todo el trabajo en inteligencia, el presupuesto y el personal policial en los grandes decomisos de los valles cocaleros y los cargamentos para el mercado externo (toneladas) que invertir esos mismos recursos en decomisos de kilogramos destinados para el consumo nacional.

La última razón identificada son los incentivos internos generados por la DIRANDRO. Sumado a la prioridad institucional, internamente se han generado incentivos para que las divisiones de la unidad especializada decomisen la mayor cantidad de drogas. Este incentivo ha generado una competencia interna entre las divisiones para conseguir intervenciones no solo más mediáticas, sino mayores kilogramos de drogas decomisadas que, por lo general, son las intervenciones realizadas a las organizaciones criminales enfocadas en comercializar la droga en el mercado externo. Según las entrevistas al personal policial, la competencia por lograr un mayor decomiso no se limita solamente a lograr las metas anuales, sino que existe un reconocimiento interno e institucional al personal que logre superar a sus colegas en esta acción. Dicho reconocimiento puede ser empleado en el proceso de ascenso del personal policial.

A razón de ese escenario, se ha invisibilizado la importancia de analizar, investigar e intervenir en el subsistema de distribución y comercialización y comprender la implicancia que tiene en la comercialización a nivel del mercado interno. Sobre ello, encontramos tanto en la literatura especializada como en entrevistas desarrolladas a personal policial de la DIRANDRO, que la *microcomercialización* es el componente más visible de la comercialización de drogas sobre el cual



algunas autoridades de manera tradicional, han centrado coyunturalmente su atención. Estas medidas han dejado de lado el control del microtráfico, invisibilizando sus múltiples efectos indirectos; por ejemplo, el constante abastecimiento a los microcomercializadores para la venta de drogas en los espacios urbanos.

Asimismo, la falta de prioridad de este órgano especializado para abordar el problema del microtráfico en zonas urbanas ha hecho que, en la práctica, las unidades encargadas de trabajar sobre este problema sean los policías de los departamentos de investigación criminal quienes no tienen la preparación adecuada para esta tarea y, además, tienen pocos recursos (y tiempo) para hacer frente al crimen organizado.



Ante lo expuesto, los jefes de división de la DIRANDRO entrevistados reconocieron que el microtráfico es un problema latente. Sin embargo, por temas estratégicos, se continuará priorizando el control e investigación del tráfico ilícito de drogas orientado al mercado externo. Desde su experiencia operativa consideran que las intervenciones deberían de priorizar las acciones de inteligencia y la investigación criminal como una primera fase. Dentro de una segunda fase, sugieren que se recabe información que les permita identificar las modalidades empleadas por estas organizaciones criminales para lavar el dinero e ingresarlos al sistema económico legal. Esta identificación tiene por objetivo tener las pruebas suficientes para procesarlos por lavado de activos y aplicar la Ley de Extinción de Dominio¹⁴, dejándolos sin su fuente de financiamiento.



La Dirección Antidrogas (DIRANDRO) propone implementar un enfoque de intervención operativa orientado a identificar los focos de distribución en zonas urbanas y a los responsables de esta actividad al interior de la estructura delictiva. En ese sentido, se considera fundamental el desarrollo de un mapeo geográfico que ubique los lugares con altos índices de venta al menudeo.

De acuerdo con la información recabada se tomó conocimiento que, si bien existía una decisión operativa de intervenir de manera prioritaria el microtráfico, durante las entrevistas se identificó que no existen equipos formalmente constituidos mediante una disposición legal que brinde los alcances estratégicos, operativos y técnicos que sustenten su establecimiento. El no contar con una disposición formal de la conformación de un equipo que investigue el microtráfico genera un obstáculo en la coordinación con las Fiscalías Especializadas de Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas porque se genera una confusión en torno al fenómeno que se va a investigar:

¹⁴ Esta fase se realizaría con el trabajo coordinado con la Dirección de Lavado de Activos y Extinción de Dominio

microtráfico o microcomercialización. Según los agentes policiales entrevistados y los fiscales de la Fiscalía Especializada de Tráfico Ilícito de Drogas, esta situación permite que, a menudo, la Fiscalía especializada se niegue a investigar microcomercialización y el caso sea derivado a las fiscalías provinciales, que no cuentan con el nivel de especialización para investigar a las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico.

Analizando la carga procesal de los delitos de tráfico ilícito de drogas mapeados por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, encontramos que el 76.1% de los casos son de microcomercialización, frente a un 23.9% de delitos de tráfico de gran magnitud (macro) que tiene como destino final el mercado externo.

Tabla 12. Carga procesal del delito de tráfico ilícito de drogas (2010 – 2023 ¹⁵).			
AÑO	MICRO	MACRO	TOTAL
2010	5931	1641	7572
2011	6255	1381	7636
2012	7081	1461	8542
2013	7167	1379	8546
2014	6796	1503	8299
2015	8245	1240	9485
2016	6105	1330	7435
2017	5388	2014	7402
2018	5109	1973	7082
2019	3872	1994	5866
2020	1463	1332	2795
2021	1678	1701	3379
2022	1773	1710	3483
2023	462	507	969
TOTAL	67325	21166	88491
TOTA %	76.1	23.9	100
Fuente. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas. Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)			

¹⁵ Datos a marzo del 2023.

La falta de prioridad de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) para abordar el problema del microtráfico en zonas urbanas ha hecho que, en la práctica, las unidades encargadas de trabajar sobre este problema sean la División de Operaciones Especiales Escuadrón Verde Escuadrón Verde (Escuadrón Verde) y los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRIs). Es decir, serán estas unidades las que se encargaría del 76% de los casos de microcomercialización. De acuerdo con las entrevistas, estos últimos no tienen la preparación adecuada para esta tarea y, además, tienen pocos recursos (y tiempo) para hacer frente al crimen organizado del microtráfico¹⁶. A continuación, explicaremos el tipo de respuesta desplegado tanto por la División de Operaciones Especiales Escuadrón Verde Escuadrón Verde como de los Departamentos de Investigación Criminal.

A diferencia de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO), el Escuadrón Verde, a través del Grupo Terna, ha venido desarrollando las intervenciones destinadas a controlar específicamente la microcomercialización principalmente en Lima. Al respecto, según Artículo 239 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, el Escuadrón Verde tiene como una de sus funciones principales combatir la microcomercialización:

2) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas destinadas a prevenir y combatir la micro comercialización de drogas ilícitas en el ámbito de su competencia funcional, coordinando para el cumplimiento de su cometido con las Comisarías o unidades orgánicas de la Región Policial Lima que sean necesarias; de conformidad con la legislación sobre la materia.

5) Producir inteligencia y contrainteligencia policial en materia del campo funcional de su competencia y realizar operaciones especiales de inteligencia para prevenir y combatir los delitos menores contra el patrimonio y otros delitos en flagrancia; la micro comercialización de drogas ilícitas y el pandillaje en sus diversas modalidades delictivas; en su condición de parte integrante del Sistema de inteligencia Policial (SIPOL). (Artículo 239 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú)

Durante las entrevistas realizadas, los miembros de la unidad argumentaron que sus acciones han priorizado la flagrancia delictiva sobre el trabajo de inteligencia criminal, pese a que según funciones el Escuadrón Verde forma parte del Sistema de Inteligencia

¹⁶Dirección General contra el Crimen Organizado (2020). Diagnóstico de implementación del Código Procesal Penal a nivel policial en los distritos judiciales del Callao, La Libertad y Tacna (Factores Institucionales). Documento de trabajo para el Equipo Técnico Interinstitucional (ETI). Lima.

Policial – SIPOL¹⁷. Esta orientación estratégica ha generado que los detenidos en su mayoría sean los que se dedican al narcomenudeo, es decir a la venta final con el comprador y no al microtráfico.

En primer lugar, el Escuadrón Verde se ha enfocado en la microcomercialización porque la norma les brinda la facultad¹⁸. Según esto, las intervenciones del Escuadrón Verde se limitan al comiso de cantidades menores de droga:

Tabla 13. Cantidad de posesión de drogas para tipificar como microcomercialización.	
TIPO DE SUSTANCIA PSICOACTIVA	CANTIDADES
Pasta básica de cocaína y derivados ilícitos	Menor a 50 gr
Clorhidrato de cocaína	Menor a 25 gr
Látex de opio	Menor a 5 gr
Derivados de látex de opio	Menor a 1 gr
Marihuana	Menor a 100 gr
Derivados de marihuana	Menor a 10 gr
Éxtasis (conteniendo Metilendioxianfetamina - MDA, Metilendioximetanfetamina - MDMA, Metanfetamina o sustancias análogas)	Menor a 2 gr
Fuente. Código Penal. Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)	

Por lo tanto, las acciones desplegadas se enfocan en el vendedor final (microcomercializador), que, tal como se explicó, en la sección de conceptualización, es un actor reemplazable y con menos poder adquisitivo. En consecuencia, con las comisos y detenciones no se controla el microtráfico, pero sí se previene que la droga decomisada sea vendida, cumpliendo funciones preventivas frente a los consumidores.

El Escuadrón Verde por medio del Grupo Terna ejecuta medidas para controlar la microcomercialización en Lima Metropolitana. Dentro del Grupo Terna, seis equipos se dedican de manera exclusiva a combatir la microcomercialización; estos equipos están integrados por un oficial y suboficiales. Es importante precisar que los integrantes del

¹⁷ Que le permite producir inteligencia y contrainteligencia policial en materia del campo funcional de su competencia y realizar operaciones especiales de inteligencia para prevenir y combatir los delitos menores contra el patrimonio y otros delitos en flagrancia; la micro comercialización de drogas ilícitas y el pandillaje en sus diversas modalidades delictivas; en su condición de parte integrante del Sistema de inteligencia Policial (SIPOL);

¹⁸ Artículo 239 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

Escuadrón Verde en un 85% son jóvenes de entre 18 y 24 años (en su mayoría recién egresados de las Escuelas de formación policial de oficiales y suboficiales) dedicados a las acciones operativas de intervención. De este 85% de integrantes, el 20% son policías mujeres, las que se encargan principalmente de las intervenciones y registro personal de detenidas. El 15% restante lo componen suboficiales antiguos, los mismos que se encargan de liderar y dirigir las operaciones.

Las entrevistas muestran que dentro del Escuadrón Verde se ha logrado consolidar a los equipos porque se han priorizado las intervenciones en flagrancia delictiva, por lo que sus acciones en las diligencias preliminares son fundamentales. Esta priorización de las intervenciones en flagrancia no significa que no empleen técnicas especiales de investigación o trabajo de inteligencia dentro de la etapa preparatoria.

Según los entrevistados, la unidad ha realizado detenciones con previa coordinación con la Fiscalía. En estas intervenciones se solicitaron medidas limitativas de los derechos para ejecutar el seguimiento, la escucha de las comunicaciones, grabaciones y otros; sin embargo, como el propio entrevistado del Escuadrón Verde informó, se prefiere que la unidad ejecute prioritariamente intervenciones en flagrancia a la microcomercialización y que tras las detenciones estos sean entregados a los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRIs), por lo que no cuenta con una unidad de inteligencia que le permita rastrear los eslabones de distribución y acopio. En ese sentido, el Escuadrón Verde no realiza investigaciones y busca optimizar su tiempo en patrullas y detenciones diarias. El evitar que la unidad investigue les garantiza – según el entrevistado – prevenir la corrupción de funcionarios.

70



Los equipos descritos tienen como consigna realizar un mínimo de tres intervenciones diarias, por lo que se puede llegar a tener 18 intervenciones contra la microcomercialización por día (con personas intervenidas y droga decomisada). Es importante recordar que la cantidad de intervenciones se da porque el Escuadrón Verde ha priorizado los operativos en flagrancia delictiva, haciendo que, de manera diaria, se obtenga personas detenidas y droga comisada.



El accionar diario le ha permitido al Grupo Terna contar con información sobre el comercio de drogas en las zonas urbanas, principalmente en Lima Metropolitana. El equipo ha logrado mimetizarse con la población, lo que le permite identificar las principales zonas de expendio de drogas en los distritos con menor renta. Sin embargo, según los entrevistados, esta unidad tiene limitaciones para operar en los distritos de clase media como San Isidro, Miraflores, San Borja, Barranco y similares. Esto porque el trabajo de mimesis requiere mayores costos operativos y por el perfil de los efectivos policiales que son identificados como agentes especiales (por la apariencia física), razón que limita la identificación de los puntos de venta.

Hasta hace algunos años, el Escuadrón Verde podía identificar los puntos de venta en distritos de clase A/B a pesar de no contar con una unidad de inteligencia que le permita rastrear los eslabones de distribución y acopio de droga. Esto se lograba con el apoyo de la Fundación sin Fines de Lucro CEDRO, entidad que tiene un *call center* de escuchas, medio por el cual tenía acceso a las zonas de compra y al tipo de droga consumido. Sin embargo, la institución realizó un conjunto de cambios en sus políticas de privacidad, limitando el acceso de la información a la unidad policial.

Pese a las limitaciones, el Escuadrón Verde cuenta con estadísticas sobre el fenómeno, las que se construyen y recolectan de las intervenciones realizadas por la unidad. Esta información detalla la cantidad de intervenidos, la cantidad y tipo de sustancia psicoactiva decomisada y las zonas de intervención. Uno de los entrevistados contó que en el pasado la unidad policial evaluaba la productividad del Escuadrón Verde en función a la cantidad de envoltorios decomisados; sin embargo, esta medida fue eliminada porque se identificó que algunos equipos compraban envoltorios de droga de terceros para inflar sus intervenciones. Identificado el problema, se reformuló la evaluación de productividad de los equipos. En la actualidad esta evaluación se hace en función a la cantidad de detenidos por intervenciones; así, las estadísticas recolectadas son empleadas de manera estratégica para monitorear la efectividad de las intervenciones y como una herramienta para difundir los logros de la unidad policial en los medios de comunicación.

Como se explicó líneas arriba, el Escuadrón Verde prioriza las acciones operativas y las intervenciones en flagrancias. La actuación de esta unidad policial, no tiene una visión de investigación que le permitiría llegar a identificar y ubicar a los responsables del microtráfico y/o determinar que el lugar intervenido o los detenidos tienen una

vinculación directa con alguna banda u organización criminal; simplemente se limitan a intervenir y trasladar el caso a un Departamento de Investigación Criminal (DEPINCRI), sin mayores elementos que el acta de la intervención, donde se consigna la droga comisada y los detenidos. Esto resulta efectivo como medida de prevención, sin embargo, no tiene un impacto real en la reducción del microtráfico porque los microcomercializadores, al ser el último eslabón, pueden ser reemplazados fácilmente luego de ser detenidos.

Por otro lado, la implementación del Código Procesal Penal ha generado diversos cambios significativos en la Policía Nacional del Perú. La reforma del Código de Procedimientos Penales tuvo como principal objetivo mejorar el sistema de administración de justicia. Esto implicaba migrar del sistema inquisitivo a uno acusatorio garantista que priorice el debido proceso; en ese sentido, el procedimiento jurídico buscaba establecer una verdad concreta, realizando para ello una actividad probatoria. El Escuadrón Verde no ha estado exento de estas transformaciones; así, entre las más resaltantes se encuentran el llenado de actas y las garantías procesales. Sobre el primero, el acta en la función policial puede ser definida como “la descripción detallada de una actuación o hecho relacionado con la función policial cuya finalidad es dejar constancia de lo acontecido” (Policía Nacional del Perú, 2016)¹⁹. Para su formulación y posterior validez, según el Manual de Documentación Policial, aprobado mediante Resolución Ministerial 776-2016-DIRGEN/EMG el acta deberá de cumplir por lo menos con los siguientes requisitos:

“i) Precisar el lugar, la fecha y la hora de inicio, identificación de los funcionarios y generales de ley de los participantes según corresponda; ii) detallar la forma y las circunstancias del hecho; se concluye indicando la hora y la fecha del término de la diligencia, firmando e imprimiendo el índice derecho de los participantes; los funcionarios suscribirán con su firma y posfirma; iii) de ser el caso, se consignará la fecha, la hora y el medio de comunicación al Ministerio Público, precisando el nombre del Fiscal que recibe la comunicación; iv) describir detalladamente las características de los objetos si hubieran; v) las actas no deben tener enmendaduras; vi) en caso de que alguna persona se negara a firmar, se hará constar en el documento; de ser posible, este acto será corroborado por testigos; vii) pueden formularse según corresponda a manuscrito o impresión, según las circunstancias en que se desarrolle la diligencia; las actas deben ser formuladas in situ; y viii) todas las actas tendrán una numeración correlativa y denominación correspondiente”.

En base a lo expuesto, se evidencia que la importancia de la redacción de un acta de intervención policial es tal que, de no hacerse correctamente, puede llevarnos al inicio del proceso de investigación criminal de un inocente o a la absolución de un culpable. Al respecto, los entrevistados de las unidades policiales sostuvieron que los efectivos del Escuadrón Verde al ser recién egresados de las escuelas de formación, tienen serios

¹⁹ Manual de Documentación Policial, p. 62.

problemas en llenado de las actas. Lo que genera que las intervenciones sean cuestionadas y en algunos casos rechazadas cuando son transferidas a los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRI) o revisadas por el fiscal de turno.



Esto se da porque los abogados de los intervenidos en la mayoría de los casos buscan anular las detenciones argumentando que las actas no han sido bien llenadas y, por lo tanto, se solicita la liberación de los detenidos. En este punto es importante mencionar que el llenado de actas es un problema que no es exclusivo del Escuadrón Verde, sino de la Policía Nacional del Perú.

Por otro lado, el Código Procesal Penal (CPP) busca el equilibrio entre dos fundamentos: preservar los derechos del imputado y garantizar la seguridad ciudadana. Para preservar los derechos del investigado, el CPP brinda un conjunto de posibilidades para afrontar un proceso con garantías legales: contar con un abogado defensor (privado o de oficio) desde el primer momento en el que las personas son intervenidas, realizar una imputación penal fundamentada en indicios suficientes y no solo en sospechas, entre otros. Al mismo tiempo, el CPP, dota a los operadores de justicia de herramientas para redefinir los conflictos penales y cumplir con la obligación del Estado de garantizar la seguridad ciudadana: medidas limitativas, prisión preventiva²⁰, la conducción compulsiva, etc (Delgado, 2010).

Frente a esto, el personal del Escuadrón Verde tiene una concepción negativa del Código Procesal Penal, al que consideran demasiado garantista dado que solicita un conjunto de requisitos para que se pueda procesar a un detenido, entre ellos el respetar las cantidades mínimas de droga dispuestas en el Código Penal para procesar a una persona por microcomercialización. Vinculado a este punto, se debe considerar que las personas dedicadas a la microcomercialización poseen una racionalidad criminal en la que por un lado sopesan los posibles riesgos que tiene su actividad y; por otro lado, plantean medidas para reducir esos riesgos. Por lo tanto, los microcomercializadores son conscientes de las cantidades máximas de drogas que tienen que llevar para no ser procesados por microcomercialización. Uno de los elementos que podría explicar esta percepción negativa acerca del Código Procesal Penal se vincula al hecho que el Escuadrón Verde aún enfrenta importantes limitaciones en la capacitación de su personal y en las capacidades organizativas para investigar. En conjunto, ambos elementos podrían estar generando que, en muchas ocasiones, ante una intervención, sus efectivos no lleguen a reunir los elementos necesarios para imputar la comercialización (traficar) de los detenidos lo que termina por desestimar las denuncias.

Por último, en el trabajo de campo se recopiló evidencias de las diferentes unidades policiales que testificaron que algunos efectivos del Escuadrón Verde, con el objetivo de retener por más días al detenido para juntar las evidencias para el proceso, han incurrido

²⁰ La prisión preventiva debe usarse con racionalidad y solo de manera excepcional (Delgado, 2010).

en manipulación de las evidencias. Es decir, algunos agentes policiales incrementaban la cantidad de envoltorios de droga a los detenidos, para que puedan tener dos semanas y se amplíen las investigaciones. Sin embargo, durante el proceso de investigación, las pruebas manipuladas suelen desestimarse llegando en muchos casos a la liberación de los detenidos.

Luego de las detenciones, el Escuadrón Verde transfiere sus investigaciones a los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRIs) para que puedan continuar con el proceso. Las funciones de los departamentos de investigación criminal, están previstas en los artículos 215° al 218° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú. Estas giran en torno a su labor de prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos en sus diversas modalidades. Para el cumplimiento de sus funciones, los departamentos de investigación criminal PNP, cuentan con la siguiente estructura interna:

- ✓ Sección de investigación criminal: ejecuta las operaciones policiales en materia de investigación bajo la conducción jurídica del fiscal, así como las actuaciones destinadas a la identificación y captura de las personas presuntamente responsables de los hechos delictivos investigados. Además, realiza y controla las diligencias de detención o conducción de las personas implicadas en hechos delictivos ante las autoridades competentes; y procesa las evidencias, observando la cadena de custodia, entre otras funciones.
- ✓ Sección de inteligencia: genera insumos en el marco de las competencias de los DEPINCRIS, para una adecuada y oportuna toma de decisiones en el ejercicio operativo de la función policial de responsabilidad del jefe del departamento.

Por sus propias limitaciones (cantidad de denuncias diarias que tiene que atender, personal policial limitado, falta de efectivos especializados) tiene pocas posibilidades de brindar los insumos para la judicialización de los detenidos por microcomercialización (Defensoría del Pueblo, 2019).



Ilustración 12. Efectivos policiales asignados a Lima y Callao (2018).



Elaboración: Defensoría del Pueblo, 2019.

En consecuencia, no tienen ni los recursos financieros ni están capacitados para realizar inteligencia operativa, actividades que se requieren en este tipo de investigación. Por lo que se encargan solo en recibir a los detenidos que el Escuadrón Verde interviene, dejando de lado las investigaciones o intervenciones al microtráfico limitándose tan solo a formular el informe policial para la fiscalía y, como dicen en el argot policial, “lo pasan con lo visto”.

Si las DEPINCRIS ya tienen una tarea difícil para investigar a los detenidos que el Escuadrón Verde les transfiere, esto se vuelve más complejo en intervenciones a los proveedores y la escasa o casi nula intervención a los centros de microcomercialización y si lo hacen, intervienen solo a los consumidores que están exentos de responsabilidad.

La falta de atención se magnifica cuando las DEPINCRIS coordinan las intervenciones con las fiscalías comunes. Dichas fiscalías – al no ser especializadas – atienden todos los delitos de su jurisdicción, por lo que la disponibilidad para investigar un caso de microcomercialización es más limitado. La situación se exagera dada las falencias de los procedimientos iniciales de la intervención policial, por lo que la mayoría de los casos quedan archivados de manera definitiva. Analizando los datos, del 2020 a marzo del 2023, encontramos que el 74.2% de los casos de microcomercialización fueron archivados, frente a un 25.8% que inició el proceso de judicialización. Dentro de los casos archivados, el 97.8% no llega a ser formalizada con la denuncia penal y de los casos formalizados, solo el 38% inicia la apertura de la instrucción. Las cifras nos muestran el alto nivel de impunidad que actualmente atraviesa la microcomercialización, delito que solo es la punta del iceberg para mostrar la falta de atención del microtráfico.

Tabla 14. Cantidad de casos por microcomercialización archivados y judicializados.

AÑO	ARCHIVO DEFINITIVO		PROCESOS JUDICIALIZADOS		TOTAL DE CASOS NUEVOS
	NO FORMALIZA DENUNCIA PENAL	NO DA LUGAR A APERTURA DE INSTRUCCIÓN	FORMALIZACIÓN DE INVESTIGACIÓN PREPARATORIA	APERTURA DE INSTRUCCIÓN	
2020	374	16		23	413
2021	808	25	206	156	1195
2022	960	7	233	131	1331
2023 ²¹	165	3	70	2	240
TOTAL	2,307	51	509	312	3,179

Fuente. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, 2023.
Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER).

La ilustración adjunta resume las unidades policiales analizadas y el problema que han estado atendiendo. En síntesis, la desatención del microtráfico por parte de la Dirección Antidrogas ha generado que el Escuadrón Verde y especialmente las DEPINCRIS se enfoquen, en la medida de sus posibilidades en controlar únicamente la microcomercialización. El tipo de intervención ha generado que, de la cantidad total de detenidos, el porcentaje de personas a las que se les abre una investigación preliminar es mínima. Esto se debe a i) presencia limitada en los centros urbanos; ii) priorización de las intervenciones en flagrancia delictiva, iii) diversos vicios dentro de la investigación preliminar como el llenado incorrecto de las actas de intervención y errores en el manejo de la cadena de custodia y los interrogatorios.

76

Ilustración 13. Actores y funciones en el control del tráfico ilícito de drogas.



Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)

²¹ Datos a marzo del 2023.





5

Problemas estructurales y límites en la respuesta policial



PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y LÍMITES EN LA RESPUESTA POLICIAL

La presente sección se centra en exponer los problemas estructurales y problemas de gestión de la Policía Nacional del Perú. La identificación de los dos tipos de problemas nos permitirá, por un lado, reconocer como estas impactan en la respuesta policial al microtráfico y microcomercialización y por otro lado, nos permitirá identificar a corto y mediano plazo qué acciones pueden ser implementadas para mejorar no solo la atención al tráfico ilícito de drogas, sino también a los otros fenómenos criminales que atiende la Policía Nacional del Perú. Por ello, es importante mencionar que muchos de las situaciones que serán descritas a lo largo de esta sección no se limitan solo a aquellas que surgen en el combate al microtráfico y microcomercialización, sino que un grupo de ellas forman parte de problemáticas más amplias que corresponden al funcionamiento de toda la institución en su conjunto.

5.1. Problemas estructurales

Para iniciar, será necesario precisar que una problemática estructural se define como un problema que no es coyuntural sino gestado en el largo plazo y que persiste en el tiempo. En consecuencia, su existencia condiciona otros problemas y la carencia de intervención integral incrementa la problemática. Asimismo, será vital considerar que ni su origen ni su eventual solución dependen de un solo actor y acción; por lo tanto, el criterio de gradualidad para afrontarlo es indispensable. Adicional a ello, es importante destacar que, por su carácter persistente, en caso de no resolverse adecuadamente, otros problemas y cuestiones tampoco podrán ser modificadas.

Los problemas estructurales de la Policía Nacional del Perú que terminan por afectar el combate al microtráfico y la microcomercialización de drogas destinadas al mercado interno son los siguientes:

5.1.1. Ausencia de un perfil de puestos

Un elemento fundamental para cumplir eficazmente con el mandato constitucional de garantizar el orden interno y la seguridad de la ciudadanía es la regulación adecuada de la carrera profesional del personal policial (Defensoría del Pueblo, 2009; Ministerio del Interior, 2021a). La correcta regulación de este aspecto garantizaría, por un lado, la correcta selección del personal policial para cumplir con los objetivos y necesidades instituciones (Tribunal Constitucional, 2004; Defensoría del Pueblo, 2009; Ministerio del Interior, 2021a). Por otro lado, aseguraría los derechos del personal policial ofreciendo al policía unas reglas de juego claras que le permitan prever y conocer los beneficios por su desempeño sobresaliente (incentivos), los límites a la potestad de dirección de la institución policial (cambios de colocación), sus posibilidades de ascenso y mejora profesional, así como las consecuencias por su indisciplina (Sánchez, 2000; Defensoría del Perú, 2009).

Sin embargo, durante el recojo de información se encontró que el proceso de cambios de colocación y requerimientos para los ascensos del personal policial son poco adecuados a las necesidades de la institución y terminan afectando la especialización y profesionalización de la Policía Nacional del Perú (Ministerio del Interior, 2021a). Todo esto porque no existe un adecuado perfil de puestos, además de la poca claridad de las líneas de carrera policial que limitan la eficiencia de la organización del personal. Por ejemplo, para aspirar al grado inmediato superior, un efectivo policial debe cumplir con una serie de requisitos, muchos de los cuales se vinculan a un cambio sostenido de unidades, lo que limita la especialización del personal policial, que se ve obligado a una rotación entre unidades que no necesariamente tiene una misma línea funcional (Ministerio del Interior, 2021a).

Para la investigación del tráfico ilícito de drogas, el personal policial requiere dos tipos de conocimientos especializados. Por un lado, requiere comprender la forma en la que se estructura el fenómeno criminal y por otro, necesita conocer técnicas de investigación e inteligencia criminal para identificar las estructuras y los eslabones del delito. Sin embargo, los entrevistados sostienen que les asignan personal que tiene escaso conocimiento en la materia e incluso con serias deficiencias para ejecutar actividades básicas, como el llenado de un acta. A continuación, presentamos un extracto de la entrevista realizada a un personal policial especializado en inteligencia:



“

Hace algunos años tuvimos problemas con los efectivos designados para la erradicación. Entonces a alguien se le ocurrió hacer una Escuela en Mazamari y de ahí saldrían los efectivos para erradicar. Se pusieron hasta cuotas, de una promoción de 250, aproximadamente 50 tenían que ser asháninkas. Los asháninkas sacaban cero en los exámenes, no estaban preparados, pero se quedaban con ellos. Entonces tenías en las escuelas de Huamanga, Santa Lucia, Mazamari a semi-analfabetos. Todos los egresados serían destinados para brindar seguridad a las acciones de erradicación, pero el tiempo pasa y ya tienen siete años, diez años en el monte erradicando. De pronto le dicen vete a Lima a trabajar en Inteligencia de la Dirección Antidrogas. Entonces ese efectivo policial se aparece aquí en mi unidad. Entonces, yo le voy a decir: “mira hermano hay una carpeta fiscal contra el clan familiar de los Allende, toma la carpeta fiscal, llama al fiscal, pídale una cita y conversa con él”. Pero ese chico no sabe ni escribir y he tenido varios casos así. Pasa lo mismo con los suboficiales de esas mismas escuelas, llegan a tener 10 años de servicio, son suboficiales de tercera y con ese cargo ya comandan, pero no están preparados para comandar. Los mandan para mi unidad porque tiene que rotarlos porque es lo que la norma te exige, pero no están preparados para investigar. (Entrevista N°11)

”



De manera similar, otro entrevistado sostiene que la policía en el Perú se volvió “todista”. Con este término, esta persona se refería al hecho que el personal de esta institución, a lo largo de su carrera, desempeñaban una amplia variedad de tareas -como prevención, investigación, administración, entre otras- que impedían que pudieran especializarse en algo concreto. De acuerdo a este entrevistado, el hacer todo no les permite conocer nada a profundidad y responder a las necesidades que demanda el orden público y la seguridad ciudadana.

“

Hay gente que por ejemplo nace en esas unidades antimotines, que son los que salen a pelearse en las manifestaciones. Son buenos en ese campo, saben cómo moverse y controlar a las personas en esas circunstancias. Pero de pronto llega a comandante y lo mandan a la DIRANDRO. Pero como el comandante es preocupado va a sentarse a estudiar y leer sus leyes. Entonces él sabe ordenar muy bien, porque en esas unidades se ordena y obedece. Pero aquí en la DIRANDRO no solo necesitamos a alguien que mande, necesitamos a alguien que tenga pensamiento estratégico en investigación y que ejecute (Entrevistado N° 11)

”



En síntesis, las citas presentadas son un breve ejemplo de que la ausencia de un perfil de puesto fomenta la alta rotación del personal policial y termina por obstaculizar la especialización y profesionalización. Dichas conclusiones se alinean con lo presentado por Defensoría del Pueblo (2009) y por el documento “Bases para el Fortalecimiento y la Modernización de la Policía Nacional del Perú” elaborado por el Ministerio del Interior (2021a). Por tanto, se requiere, por un lado, la reformulación de la estructura de personal y el establecimiento de una carrera policial única sobre la base de los perfiles

correspondientes a cada agrupamiento policial. Por otro lado, es necesario el establecimiento de un sistema de ocupación de los cargos orgánicos y de ascenso al grado jerárquico superior basado en criterios profesionales tales como: i) la formación y capacitación profesional del personal policial, ii) el desempeño del personal a lo largo de su carrera profesional, iii) los antecedentes funcionales y disciplinarios del personal policial, y iv) la antigüedad del personal policial en la institución y en el grado jerárquico.

5.1.2. Tensión entre la organización funcional y territorial

En el Perú, desde 1988, existe un único cuerpo policial. Es decir, la Policía Nacional del Perú es la única institución encargada tanto de la investigación criminal²² como de la prevención del delito. La unificación de funciones (investigación criminal y prevención del delito) ha limitado, en muchos países de Latinoamérica, la especialización de los agentes policiales (Arias, Rosada y Saín, 2012). Por ello, ante los diversos servicios policiales que brinda la institución, se identifica que la Policía Nacional del Perú requiere de personal especializado en las diversas dimensiones de la actuación policial, tal como seguridad ciudadana, investigación criminal, inteligencia, tecnología de la información y comunicaciones, y demás (Ministerio del Interior, 2021b).

Para graficar lo descrito, es importante entender que dentro de la Policía Nacional del Perú existe una Dirección Nacional de Investigación Criminal (DIRNIC). Esta unidad está compuesta por ocho direcciones especializadas y una de investigación de alta complejidad. El objetivo de las nueve unidades es investigar la comisión de delitos graves. Ahora bien, para descentralizar territorialmente la investigación criminal, se crearon las Divisiones de Investigación Criminal (DIVINCRI). Esta unidad funcionalmente es una jefatura que tiene a su cargo los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRI) y a la Oficina de Criminalística (OFICRI). En otras palabras, las funciones de las DIVINCRI consisten en coordinar y supervisar la labor de investigación que es realizada por los DEPINCRI; del mismo modo con las Oficinas de Criminalística, que se encargan de analizar las pruebas para acusar a los imputados. Por tanto, aunque las DIVINCRI están vinculadas funcionalmente de la DIRNIC (por su labor en investigación criminal), administrativamente dependen de las Regiones Policiales. Este esquema difiere para Lima Metropolitana, lugar en el que no existen DIVINCRI y las DEPINCRI pertenecen directamente a la Región Policial Lima.

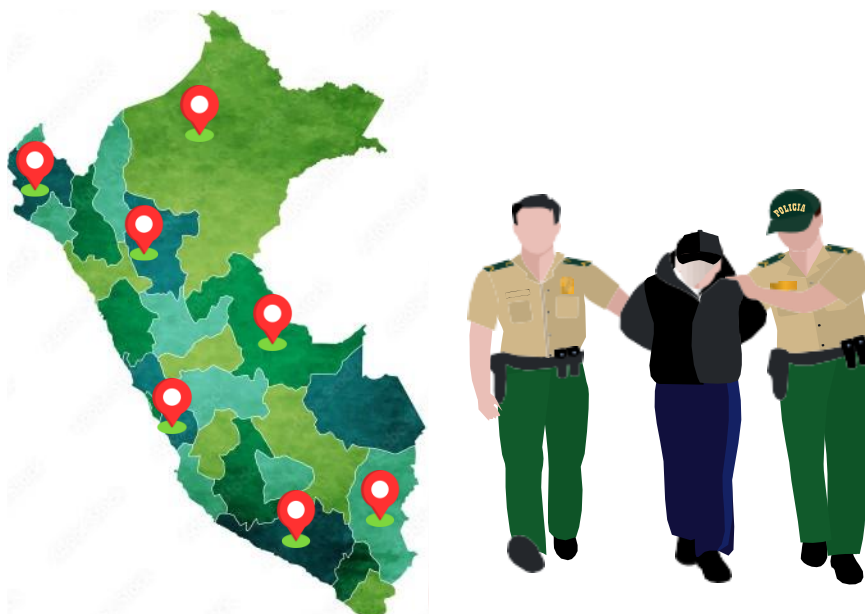
Tomando en consideración que las DIVINCRI y los DEPINCRI dependen jerárquicamente de las Regiones Policiales, se generan problemas en la labor de investigación criminal. Las unidades de investigación no pueden dedicarse exclusivamente a la investigación criminal, puesto que tienen que responder a los múltiples requerimientos de las Regiones Policiales. Por ejemplo, se solicita atender actividades protocolares y cumplir funciones de prevención. Ante esto, el personal se ve obligado, en ocasiones, a cancelar diligencias programadas con el Ministerio Público.

²² Dirección General contra el Crimen Organizado (2020). Diagnóstico de implementación del Código Procesal Penal a nivel policial en los distritos judiciales de el Callao, La Libertad y Tacna (Factores Institucionales). (Informe n° 000047-2020/IN/DGCO/DCO/VAR)

“El jefe de la Región Tacna nos dice: ‘DIVINCRI, mándame cuarenta efectivos, apoyo en los servicios a los cementerios, son cuatro días de servicios’. Imagínate cómo quedan las carpetas fiscales que tiene a su cargo el efectivo policial, los tiempos van pasando, se frustran las diligencias, y después no hay resultados óptimos”²¹.

En ese sentido, ante la posibilidad de crear Divisiones Antidrogas como unidades especializadas para combatir el microtráfico, todos los entrevistados para la elaboración del presente diagnóstico mostraron su preocupación. Según los entrevistados, estas pasarían a depender de las Regiones Policiales, limitando sus funciones dado que en estas unidades territoriales –como lo evidenció el caso de las DIVINCRI– existe un alto grado de rotación del personal dedicado a investigación criminal. Esta disputa entre lo territorial y funcional impide la formación de una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución.

Como se expuso en el acápite anterior, la falta de respuesta especializada al microtráfico ha llevado a que las DEPINCRIS asuman las investigaciones que el Escuadrón Verde les suministra con los detenidos, pero la alta rotación y la atención a actividades de prevención y control en las calles imposibilita que las unidades puedan priorizar las investigaciones, las que terminan siendo archivadas por la falta de pruebas.



5.1.3. Corrupción de funcionarios dentro de la institución

El común denominador entre los entrevistados fue reconocer la corrupción existente en las atenciones de los casos de microcomercialización, especialmente en las comisarías y DEPINCRIs. Según uno de los entrevistados:

“

“Los agentes policiales que laboran en las comisarías conocen a los microcomercializadores de la zona, razón por la cual el investigador toma una manifestación precaria, lo que genera deficiencias y vicios en la investigación. Así, al pasar a la fiscalía y al no existir elementos de convicción, los detenidos son liberados. La otra opción es realizar la ampliación de la investigación para realizar las repreguntas. Sin embargo, se replican los errores. Por lo tanto, bajo los errores cometidos por la policía, se liberan a los detenidos”. (Entrevistado N° 1)

”



En anteriores secciones se mencionó que el personal policial no se encontraba lo suficientemente capacitado en los pasos para realizar una investigación criminal y que ese era uno de los factores que explicaba que muchas de las denuncias, intervenciones y comisos fueran tempranamente desestimadas por la Fiscalía. Sobre esta problemática, varios de los entrevistados mencionaron otra razón por la que las indagaciones e intervenciones realizadas en comisaría y DEPINCRIS no siempre arriban a buen puerto; según las fuentes, algunos miembros del personal de la Policía Nacional del Perú que trabaja en dichas unidades policiales, aunque conoce las técnicas de interrogatorio, presenta deliberadamente deficiencias en las carpetas por corrupción. Agrega que los efectivos policiales de las comisarías y DEPINCRIS conocen las zonas y a las personas que venden droga porque los detienen constantemente y, en algunos casos, se generan vínculos que terminan corrompiendo al personal policial.

Lo señalado anteriormente guarda relación con una investigación reciente de Bastidas (2021). En su trabajo, la autora aborda el perfil del microcomercializador de drogas del distrito de Villa el Salvador a través de los testimonios de vida de 10 jóvenes de 20 a 28 años de edad, del distrito de Villa el Salvador que venden o han vendido, a pequeña escala, alguna droga ilegal. Uno de los puntos más interesantes de esta investigación - más allá de registrar el esperable rechazo que todos los sujetos entrevistados comparten hacia los agentes de la ley- es que logra identificar una de las principales razones por las que se genera este rechazo. Contrariamente a lo que se podría esperar, estos microcomercializadores no solo rechazan a los policías porque se dedican a perseguirlos sino, sobre todo, porque los categorizan como “hambrientos” o “soplones”. Es decir, su rechazo se explica, sobre todo, porque los extorsionan para cobrarles dinero a cambio de no arrestarlos. En palabras de la propia autora:

“Tiene la seguridad de que estos agentes no actúan por vocación, sino por un interés personal y corrupto, pues en su experiencia los policías han buscado sacarles dinero a cambio de dejarlos ir, e incluso les han propuesto “trabajar” en conjunto en el sentido de recibir de su parte un dinero mensual para que los microcomercializadores puedan vender sin ser molestados, e incluso avisarles sobre las intervenciones que podrían suscitarse para que se encuentren preparados y no ser descubiertos” (Bastidas, 2021, p 34-35).



Por otro lado, la misma investigación detalla que los microcomercializadores llaman a la policía “soplones” porque, aun cuando puedan llegar a acuerdos con los agentes del orden para evitar ser capturados, señalan que no se puede confiar del todo en ellos. Aunque los micro comercializadores o vendedores de drogas de mayor nivel les paguen una cantidad de dinero mensual para “vender tranquilos”, ello no les asegura que, en cualquier momento, el policía los acuse si se ve presionado a hacerlo, por alguna razón personal (Bastidas, 2022, p 35).

Es importante precisar que lo expuesto no significa que todo el personal policial que labora en estas unidades policiales sea corrupto. Pero si existe evidencia que muestra que existen elementos que se aprovechan de su posición para beneficiarse y dejar de cumplir con sus funciones. Esta corrupción operativa, diaria, cotidiana, perpetrada y/o alentada por los efectivos policiales que tienen contacto directo con la ciudadanía y los delincuentes es la que genera mayor impacto en la ciudadanía, disminuye la confianza en la policía y aumenta la percepción de inseguridad que trae aparejada (Defensoría del Pueblo, 2009). En esa línea, encuestas como el Barómetro de las Américas exponen una creciente percepción de corrupción dentro del Estado peruano; específicamente, en el caso de la Policía Nacional, la responsabilidad del Estado se hace aún más importante puesto que existe una percepción generalizada de que tal institución es una de las más corruptas del aparato público (Lupu, N., Rodríguez, M. y Zechmeister. E., 2021). En el Perú, la Policía se encuentra en el cuarto puesto (45%) del ranking de la institución con mayor percepción de corrupción, según la última medición del Barómetro de las Américas realizada mediante una investigación del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Los datos fueron recopilados en el 2020 y ubican a la policía solo por debajo del Parlamento (65%), Jueces y Magistrados (63%), presidente (60%) (Lupu, N., Rodríguez, M. y Zechmeister. E., 2021).

En consecuencia, la falta de especialización del personal policial directamente comprometidos en la lucha contra el microtráfico y microcomercialización, la tensión entre la organización funcional y territorial, sumada a la corrupción en algunos casos, disminuyen las posibilidades de que se pueda tener éxito en el combate contra estas modalidades del tráfico ilícito de drogas.



5.2. Problemas de gestión

Todos los problemas expuestos hasta el momento son de carácter estructural. Este tipo de situaciones condicionan no solo el control del microtráfico y microcomercialización, sino que también afectan en general todo tipo de respuesta de la Policía Nacional a la prevención y control de la criminalidad. Continuando con la descripción de esta sección, resulta pertinente identificar ahora los problemas de gestión. En ese sentido, los problemas de gestión serían aquellas brechas, cuellos de botella, obstáculos y debilidades de carácter más coyuntural que surgirían durante el desarrollo de medidas destinadas a combatir este tipo de actividades ilegal. Entonces, por problemas de gestión entendemos aquel cambio cualitativo o cuantitativo que provoca una alteración significativa de las características en la definición y/o implementación de medidas destinadas a combatir el microtráfico y la microcomercialización.

5.2.1. Deficiencias en el planeamiento estratégico y asignación del presupuesto

De acuerdo al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el planeamiento institucional es relevante para garantizar la asignación de recursos necesaria para cumplir con las prioridades de política pública. En ese sentido, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) contempla como instrumentos de gestión clave al Plan Estratégico Institucional (PEI) y al Plan Operativo Institucional (POI).

Respecto al PEI, este vincula los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales (según corresponda) con los objetivos y las acciones estratégicas de las entidades, que se esperan lograr como resultado. Por otra parte, el POI establece un conjunto de actividades operativas presupuestadas orientadas a asegurar la producción de bienes o servicios que contribuyan al logro de los resultados.

En el marco del planeamiento estratégico, la elaboración del planeamiento institucional estipula cuatro (4) fases: i) El conocimiento integral de la realidad; ii) El futuro deseado; iii) Políticas y planes coordinados y iv) El seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua.

A continuación, se presenta una breve descripción de las fases mencionadas:

Tabla 15. Fases del planeamiento institucional.	
FASE	DESCRIPCIÓN
El conocimiento integral de la realidad	La entidad busca obtener un diagnóstico de su estado situacional a través de la ejecución de cuatro pasos: (1) Identificación de población objetivo junto con la comprensión de problemas, demandas y prioridades para poder analizar la manera de dar respuesta, en el marco de según funciones. (2) Identificación de bienes y servicios, además de las brechas de atención según tipo (estructurales, de resultado, de productos) (3) Análisis del diseño y funcionamiento de procesos operativos vinculados con la producción y entrega de bienes y servicios para identificar áreas de mejora. (4) Análisis de capacidad operativa para el cierre de brechas. Para ello, se identifica la situación de los recursos físicos, financieros, humanos, tecnológicos, etc.
El futuro deseado	La entidad define, a partir de la revisión del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) vigente, la misión como entidad. Asimismo, los compromisos asumidos por el gobierno, el futuro deseado en la provisión de bienes y servicios elaborados en respuesta a las expectativas de la población y los riesgos principales que enfrenta.
Políticas y planes coordinados	La entidad, a partir del establecimiento de las políticas públicas y el análisis de las fases anteriores, determina la política institucional y define los objetivos que orientan la elaboración del PEI y POI.
El seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua	Esta fase permite la distinción entre la planificación y la realidad. Para ello, se recopila información sobre la implementación de los planes institucionales y el cumplimiento de los resultados esperados; asimismo, se realiza una valoración rigurosa de los factores que incidieron en la obtención de los resultados para generar medidas de mejora.
Fuente. CEPLAN. Elaboración: Dirección General contra el Crimen Organizado (MININTER)	

De las cuatro fases descritas, identificamos que, según lo establecido por CEPLAN, la fase sobre “*El conocimiento integral de la realidad*” resulta de vital importancia porque permite diagnosticar en qué situación se encuentra la entidad respecto a la provisión de bienes y servicios y el cierre de brechas de la población objetivo. Así, se puede identificar

limitaciones vinculadas a los procesos ejecutados para la provisión de bienes y servicios, además de tomar conocimiento sobre las dificultades en torno a recursos físicos, financieros, humanos y tecnológicos que podrían incidir en estos procesos para una adecuada determinación de la política institucional y elaboración de planes estratégicos y operativos.

Actualmente, el sector Interior tiene en vigencia el Plan Estratégico Institucional 2020-2024, el mismo que propone ocho (8) objetivos estratégicos institucionales y veintiocho acciones estratégicas. Sobre los objetivos, se cuenta con uno (1) vinculado a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; *“OEI.04 Reducir el tráfico ilícito de drogas en beneficio de la población”*, cuyo indicador es *“porcentaje del valor económico afectado a las redes criminales del tráfico ilícito de drogas”*. En el marco de ese objetivo, se plantea como acción estratégica *“AEI.04.01 Operaciones policiales contra la estructura y economía de las redes criminales del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos”*, la misma que cuenta con los siguientes indicadores:

- ✓ “Porcentaje de drogas cocaínicas interdictadas”
- ✓ “Porcentaje de actores claves detenidos de las redes criminales del TID y delitos conexos”
- ✓ “Valor económico de otras drogas interdictadas (en millones de soles)”
- ✓ “Valor económico de sustancias químicas interdictadas (en millones de soles)”
- ✓ “Porcentaje de intervenciones policiales de prevención comunitaria antidrogas y contra el TID”.
- ✓ “Cantidad de hectáreas de plantaciones ilegales de hoja de coca erradicadas”

De acuerdo con el Reporte de Seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024, elaborado el año 2021 por la Oficina General de Planeamiento y presupuesto (OGPP), el indicador del OEI.04. reportó un valor de 42%; esta cifra es superior en 2 puntos porcentuales a la meta proyectada de 40% para el 2021. Asimismo, indica que el resultado *“es producto del fortalecimiento a las acciones de inteligencia o técnicas especiales de investigación, que han permitido optimizar los operativos policiales contra la cadena de suministro, fabricación y tráfico (comercialización) de las redes criminales del tráfico ilícito de drogas a nivel nacional, priorizando las zonas con mayor intensidad en TID”*. Así, se indica que en comparación con el año base (2018), se observó una mayor afectación a la economía ilegal de las redes criminales del tráfico ilícito de drogas a nivel nacional.

Respecto a la medición de la AEI.04.01, se cuenta con seis (6) indicadores. De ellos, uno es de relevancia para los fines de esta investigación: *“porcentaje de actores clave detenidos de las redes criminales del TID y delitos conexos”*. Sobre él, la OGPP menciona que reportó un valor de 15%, cifra superior en 4 puntos porcentuales a la meta programada para el periodo de 11%. Asimismo, expone que el resultado se debe al

incremento en la efectividad de las operaciones antidrogas, puesto que el cuerpo policial fue más selectivo respecto a qué actores clave intervenir. Así, buscaron producir un mayor impacto en la estructura y dinámica de las redes criminales de tráfico ilícito de drogas.

Así, en función al reporte del indicador, se alcanzó un nivel de cumplimiento superior al 100% respecto del valor estimado para el periodo 2021. También, se superó en 7 puntos porcentuales el porcentaje de actores claves detenidos por tráfico ilícito de drogas en el año 2020, donde se reportó un porcentaje del 8%. No obstante, de acuerdo con la información recibida durante las entrevistas a efectivos policiales de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, existe un nudo crítico vinculado al planeamiento estratégico y su impacto en la manera de presupuestar los recursos para la intervención de estructuras criminales orientados a desarrollar actividades de promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno con implicancias en la microcomercialización.

La información recopilada durante las entrevistas permite advertir que, si bien se ha establecido a nivel del Plan Estratégico Institucional un objetivo y acción estratégica orientada a reducir el tráfico ilícito de drogas a través de operaciones policiales contra la estructura y economía de las redes criminales, el establecimiento de los indicadores de medición al no diferenciar los destinos finales que tienen los decomisos y unificar todo en un solo resultado final termina invisibilizando la magnitud de la comercialización y distribución de drogas en el mercado interno.

Al respecto, personal policial manifiesta que, a nivel del pensamiento estratégico y operativo:

“

La DIRANDRO se ha enfocado de manera prioritaria a intervenir a nivel de producción macro en zonas de producción: VRAEM, Huallaga, Trapecio Amazónico. Y pocas veces a los clanes familiares o bandas criminales, ya que cuando se habla de microcomercialización es difícil ver o se piensa que no hay organizaciones criminales. (Entrevistas N° 3)

”



En correspondencia con lo anterior, manifiestan que las autoridades han tomado la decisión de intervenir de manera prioritaria, a nivel del mercado interno, en el eslabón de la microcomercialización a razón de que es el componente más visible de la comercialización de drogas. Para algunos efectivos policiales entrevistados, intervenir a nivel de microcomercialización ha implicado una lógica de flagrancia que no considera la rigurosidad de emplear acciones de inteligencia que permitan contar con evidencia sólida para comprender las dinámicas de las estructuras organizadas ni perfilar a los actores clave.

Adicionalmente, también se identificó que durante el 2022 se dispuso a nivel de Estado Mayor de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) la conformación de un equipo policial al interior del “*Departamento de Búsqueda*” de la División de Inteligencia Antidrogas de la DIRANDRO. Según la información recopilada, este grupo estuvo orientado a investigar estructuras criminales dedicadas a ejecutar actividades relacionadas con el abastecimiento y la comercialización de drogas a nivel del mercado interno. Sin embargo, de acuerdo con la exploración en la normativa de la Policía Nacional del Perú e información brindada en entrevistas con personal policial, la disposición de su conformación no está acompañada de un dispositivo legal que brinde alcances estratégicos, operativos y técnicos que sustenten su establecimiento, por lo que con el cambio de comando la medida perdió validez.

En esa línea, identificamos que, de acuerdo con documentos técnicos como la Directiva N° 11-17-2019 “Normas y procedimientos para la creación, fusión, supresión o recategorización de las unidades de organización en la Policía Nacional del Perú”, la figura de “*departamento*” a nivel de las divisiones de las Dirección Especializadas no forma parte de la estructura orgánica contemplada en la Policía Nacional del Perú. Así, sería difícil realizar una correcta delimitación de acciones y actividades a realizar, incidiendo en un adecuado mapeo de requerimientos de personal y recursos junto con su respectivo presupuesto.

Ejemplo de lo anterior, fue la situación de recorte de recursos para desarrollar inteligencia expuesta por personal policial de la División de Inteligencia Antidrogas. Sobre ello, se comentó lo siguiente:

“

A la División de Inteligencia Antidrogas se le asignó 8 millones 500 mil soles el año pasado; sin embargo, este año (refiriéndose al año 2022) le fueron asignados 8 millones 400 mil soles, a pesar de haber realizado una proyección de 13 millones para cubrir operaciones de inteligencia (Entrevistas N° 3).

”



Esta situación complica la atención de casos vinculados a clanes familiares inmersos en la promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno, puesto que —de acuerdo con lo expresado en las entrevistas— la asignación presupuestal se realizó antes de disponer la conformación del equipo.

Por lo expuesto, se evidencia que podría existir una disonancia entre el planeamiento y el presupuesto asignado a ejecutar actividades de investigación a la promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno con implicancias en la microcomercialización si no se hace visible la necesidad de comprender de manera integral el fenómeno delictivo desde el sector Interior y analizar la capacidad operativa de la entidad para la provisión de los bienes, servicios y cierre de brechas. En ese sentido, es urgente garantizar la conformación y continuidad de un equipo especializado que funcione bajo un enfoque de intervención estratégica basado en conocimientos del

fenómeno delictivo, conocimientos en inteligencia e investigación criminal para la apertura de carpetas fiscales, lo que implica el dimensionamiento de personal y de recursos vinculados a tecnología, vehículos y otros que permitan el desarrollo de investigación criminal.

5.2.2. Limitaciones en el enfoque de intervención y conocimientos especializados

Cuando se les consulta a los efectivos policiales entrevistados sobre el enfoque de intervención que debería proponerse para abordar la promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno con implicancias en la microcomercialización, se manifiesta que, de acuerdo con la capacidad instalada existente, la DIRANDRO propone un enfoque de intervención estratégica basado en conocimientos en inteligencia e investigación para la apertura de carpetas fiscales.



Así, en una primera fase, las investigaciones deberían ser orientadas a conocer mejor las modalidades de crimen organizado que se movilizan detrás del microtráfico. Para ello, es relevante la labor de inteligencia y la aplicación de técnicas especiales de investigación como intervención de las comunicaciones, circulación y entrega de bienes delictivos, agentes encubiertos y acciones de vigilancia. Todas estas acciones son relevantes porque ayudan a solicitar medidas limitativas de derecho que garanticen la intervención de las viviendas pertenecientes a los clanes familiares o estructuras delictivas identificadas. En una segunda fase, se debería identificar las propiedades y bienes que poseen los clanes familiares para aplicar la extinción de dominio y evitar que mantengan patrimonios o recursos que sean empleados para corromper autoridades o reanudar el ilícito.

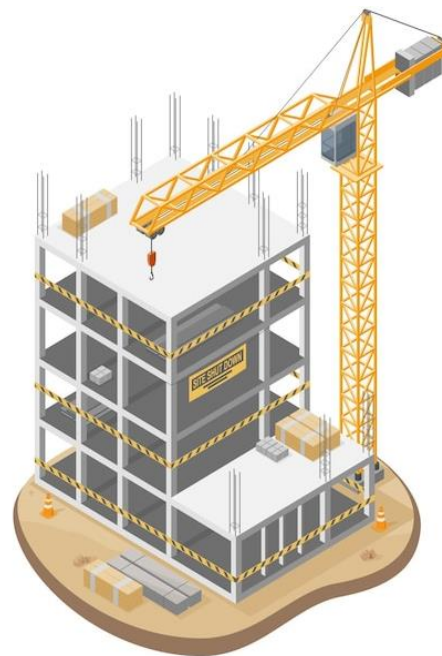
Junto con lo anterior, se propone un enfoque de intervención operativa orientado a identificar los focos de distribución en zonas urbanas y los responsables de esta actividad en el clan familiar o en la estructura delictiva. En ese sentido, se considera necesario desarrollar un mapeo geográfico que ubique los lugares con altos índices de venta al menudeo. No obstante, este tipo de propuestas encuentran limitaciones vinculadas al conocimiento especializado del personal. Por ejemplo, para la División de Inteligencia Antidrogas es relevante garantizar personal especializado en investigación criminal e inteligencia para la correcta ejecución de procedimientos y uso de técnicas especiales de investigación en el marco de la fase preliminar de la investigación preparatoria. En específico, se requiere que el personal conozca y comprenda la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal. Asimismo, que tenga conocimientos y experiencia en la aplicación de técnicas especiales de investigación; así como conocimientos en la detección de organizaciones criminales vinculadas al tráfico ilícito de drogas.

Esta situación se vuelve más problemática aún más si consideramos lo explicado en el nudo crítico anterior. Es decir, la dificultad de dimensionar los requerimientos de

personal, la brecha de conocimiento y especialización, además de recursos, si no se garantiza la conformación y continuidad formal de un equipo especializado.

5.2.3. Infraestructura para la función policial carente

De acuerdo con el documento “Bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía Nacional del Perú”, uno de los factores que limitan la actuación policial es la situación de los bienes inmobiliarios que posee la Policía Nacional del Perú. Al respecto, de acuerdo con información recogida para el Plan MS30, la Policía Nacional del Perú cuenta con 1883 bienes inmuebles a nivel nacional; no obstante, la mayoría no cuenta con características idóneas para la función policial, puesto que fueron construidos para otras necesidades. La situación anterior se agudiza con i) la carencia de un enfoque estratégico para la planificación y diseño arquitectónico de la infraestructura policial; ii) los problemas vinculados a saneamiento legal de la infraestructura utilizada y iii) la antigüedad y carencia de mantenimiento, mejora y construcción de infraestructura (MININTER, 2021a:27).



92

De acuerdo con información recopilada en las entrevistas con personal policial, una parte de las actuales instalaciones cuentan con un estado de deterioro que no permite el uso adecuado de tecnologías de la información. Del mismo modo, presentan dificultades para garantizar una correcta distribución de los espacios de trabajo, puesto que se detecta un grave problema de hacinamiento del personal.

5.2.4. Limitaciones para la identificación del equipamiento policial

A nivel de la Policía Nacional del Perú existe un factor preocupante que afecta de manera importante el desempeño operativo y administrativo del equipamiento policial: la carencia de un enfoque estratégico en la adquisición y mantenimiento (MININTER, 2021a: 28). A nivel de la Dirección Antidrogas, se manifestó con mayor preocupación la tenencia de recursos inadecuados para la función de investigación criminal.





Entre ellos resalta la provisión de vehículos “patrulleros” que no son de utilidad para realizar labores de inteligencia como camuflaje. Sobre ello, se comentó que *“no hay criterio para hacer la compra de vehículos”*. Para los entrevistados, esta situación demuestra que no hay un enfoque correcto desde los tomadores de decisión para poder disponer la provisión de equipamiento logístico orientado a inteligencia e investigación. En ese sentido, resulta aún más preocupante que la asignación del presupuesto no refleje la necesidad de requerimientos reales.

5.2.5. Limitada tecnología para desarrollar acciones de inteligencia

Según el documento “Bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía Nacional del Perú”, un problema relevante a nivel de la Policía Nacional del Perú es la desactualización y desarticulación de las tecnologías de la información y comunicación policial. Esta situación se debería a la carencia de procedimientos y protocolos de integración e interoperabilidad (MININTER, 2021a: 29-30).

Para la División de Inteligencia Antidrogas de la DIRANDRO, la atención a casos de estructuras criminales vinculadas a la promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas a nivel del mercado interno con implicancias en la microcomercialización implica un trabajo policial técnico con conocimientos en inteligencia e investigación. No obstante, este tipo de trabajo se ve afectado por la limitada renovación y mantenimiento de equipos tecnológicos.

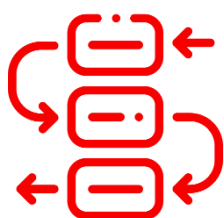
Al respecto, durante las entrevistas se explicó que el sistema de interceptación telefónica del Estado -denominado “Constelación”- es un gran aliado en la generación de inteligencia para casos de crimen organizado. Sin embargo, actualmente no cuenta con la capacidad necesaria para incorporar más líneas de escucha en tiempo real, situación que limita la producción de inteligencia y deteriora la importancia de priorizar su fortalecimiento.



6 Conclusiones



CONCLUSIONES



Desde un enfoque sistémico, el tráfico ilícito de drogas es un sistema constituido por tres subsistemas o eslabones: producción, distribución y comercialización. Estos subsistemas se conforman por un conjunto de actividades que guardan relación entre sí y garantizan el dinamismo del encadenamiento productivo. Los fenómenos denominados “microtráfico” y “microcomercialización” se materializan en el conjunto de actividades que vinculan los subsistemas de distribución y comercialización y que son ejecutadas a nivel del mercado interno.

El “microtráfico” y “microcomercialización” son fenómenos diferentes pero interdependientes. El microtráfico, consiste en la distribución al mayoreo de sustancias psicoactivas ilegales de origen natural y sintético orientada al mercado nacional. Se inicia con la carga de la droga en el sitio de producción y concluye con el abastecimiento de los centros de acopio o lugares de almacenamiento con el producto manufacturado para garantizar la microcomercialización. Por su parte la microcomercialización implica la transacción final del producto entre el vendedor y el consumidor en pequeñas cantidades.



Las personas que intervienen en el microtráfico tienen un poder acumulativo (dinero y violencia) mucho mayor que los microcomercializadores. Razón por la que se debe de fortalecer las acciones de control a este eslabón del tráfico interno.

El Estado peruano, a través de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, se ha enfocado de manera prioritaria en intervenir en el subsistema de producción; es decir, a identificar organizaciones criminales dedicadas a una macro producción en los valles cocaleros. Asimismo, también ha centrado su atención en el subsistema de comercialización, priorizando aquella de escala internacional o en aquella donde es visible la transacción final del producto. A razón de ese escenario, se ha invisibilizado la importancia de analizar, investigar e intervenir en el subsistema de distribución y comprender la implicancia que tiene en la comercialización a nivel del mercado interno (*microtráfico /microcomercialización*).



Como consecuencia de ello, quienes han quedado a cargo de afrontar esta problemática en la práctica han sido los efectivos policiales que trabajan en los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRIs) sin contar con los recursos y preparación necesaria, además de estar fuertemente expuestos a la corrupción. En años recientes, el Escuadrón Verde de la Policía Nacional del Perú también ha venido asumiendo competencias en la lucha contra el microtráfico enfatizando las acciones sobre la comercialización que no tienen mayor impacto sobre las cadenas que suministran drogas.

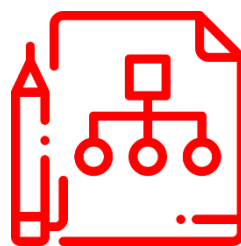
Las intervenciones realizadas por el Escuadrón Verde - Grupo Terna han priorizado la flagrancia delictiva en casos de microcomercialización lo que ha llevado a que en la mayoría de las intervenciones se detengan a los vendedores finales, los actores reemplazables dentro del TID interno. Además, la unidad policial no realiza investigaciones, por lo que no profundiza las indagaciones para determinar la gravedad del delito e identificar a bandas u organizaciones criminales. Solo se limitan a trasladar los casos a las DEPINCRIS. Sumado a deficiencias en el proceso de investigación preliminar, la gran parte del tiempo los fiscales no tienen indicios para abrir una carpeta fiscal e iniciar las investigaciones por las falencias cometidas en la investigación preliminar.





La investigación reconoce que, si bien las Unidades Operativas de la Policía Nacional del Perú encargadas de enfrentar la problemática del tráfico ilícito de drogas en el ámbito nacional hacen denodados esfuerzos para combatir el problema, esta labor presenta serias limitaciones vinculadas a problemáticas estructurales como la ausencia de perfil de puestos, la organización funcional y territorial de las fuerzas policiales y la corrupción de diverso tipo de funcionarios públicos.

El diagnóstico identifica que la intervención policial orientada al microtráfico con implicancias en la microcomercialización presentaría limitaciones vinculadas a: i) planeamiento y presupuesto; ii) enfoque de intervención y conocimientos especializados; iii) infraestructura para la función policial orientada a la investigación criminal; iv) equipamiento policial; y v) tecnología para desarrollar acciones de inteligencia.



En la actualidad no hay una unidad policial especializada que se dedique exclusivamente a investigar el microtráfico. En términos funcionales y operativos son los DEPINCRIS los encargados de llevar a cabo estas indagaciones, sin embargo, dado sus limitaciones (recursos logísticos y humanos insuficientes y demandas de atención de otros delitos, entre otros) la lucha contra el microtráfico no viene siendo atendida de manera eficiente. Por ello, la necesidad de contar con una unidad especializada que se dedique a la investigación de las personas y organizaciones involucradas en este fenómeno criminal.

A nivel del Plan Estratégico Institucional se han establecido objetivos y acciones estratégicas orientada a reducir el tráfico ilícito de drogas a través de operaciones policiales contra la estructura y economía de las redes criminales, el establecimiento de los indicadores de medición al no diferenciar los destinos finales que tienen los decomisos y unificar todo en un solo resultado final termina invisibilizando la magnitud de la comercialización y distribución de drogas en el mercado interno.





7 Recomendaciones



RECOMENDACIONES

1



Priorizar el uso de técnicas especiales de investigación criminal y las acciones de inteligencia para intervenir y controlar a las organizaciones criminales dedicadas a la promoción y favorecimiento del tráfico ilícito de drogas en el mercado interno (microtráfico). Se recomienda lo anterior porque, dentro del trabajo de campo, se identificó que, en la actualidad, era la División de Operaciones Especiales Escuadrón Verde la unidad policial que estaba interviniendo en el ámbito de la microcomercialización desde una lógica preventiva, enfocándose en la flagrancia delictiva y dejando de lado el trabajo de inteligencia e investigación criminal.

2



Evaluar la viabilidad de conformar o fortalecer una unidad policial especializada en investigar el microtráfico. Para ello, formar una mesa de trabajo con la Dirección Antidrogas, Escuadrón Verde y las Regiones Policiales a nivel nacional con el objetivo de analizar la viabilidad administrativa y presupuestal de la creación de la unidad especializada en mención.



3

Se recomienda fortalecer la comunicación y coordinación entre la Policía Nacional del Perú y la Procuraduría Especializa en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas en la etapa de investigación preparatoria, a fin de generar una sinergia que permita obtener procesos penales sólidos para conseguir una reparación integral a favor del Estado.



4

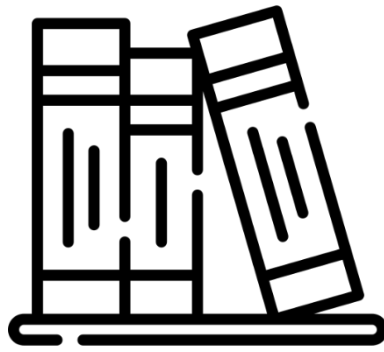
Se recomienda a los actores que participan en la lucha contra el tráfico ilícito de Drogas impulsar estudios relacionado a las dimensiones del mercado ilícito de drogas a nivel interno y su vinculación con variables como pobreza, educación, salud, entre otros.





8

Bibliografía



BIBLIOGRAFÍA

Alda Mejía, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política* N° 37, 63-88. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5014973>

Anderson, E. (2000). *Code of the Street: decency, violence, and the moral life in the inner city*. New York: W.W. Norton.

Arapa Salas, P. (2021). *El Tráfico Interno y la Microcomercialización de Drogas en el Perú; crónica de una anunciada batalla que vamos perdiendo*. Lima: Perú.

Arias, P., Rosada, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>

Bastidas Ccope, E. (2021). Más allá de la ilegalidad: una aproximación sociológica hacia el microcomercializador de drogas del distrito de Villa el Salvador (Lima). *CHAPAQ - Revista de la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú*. N°. 01, diciembre 2021. <https://revistachapaq.com/index.php/c/article/view/5/3>





Bucerius, S. (2007). What Else Should I Do? Cultural Influences on the Drug Trade of Migrants in Germany. *Journal of Drug Issues*, 37(3), 673-697. [https://doi.](https://doi.org/10.1023/j:1525-1503.0000000000000000)

Cajiao, A., Gonzáles, P., Pardo, D.; Zapata, O. (2018) Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombis-España. Fundación Ideas para la Paz. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt5-2018-crimen-transnacional-organizado-redes-narcotrafico-colombia-espana.pdf>

Centro de información y educación para la prevención del abuso de drogas (2015). *El problema de las drogas en el Perú*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2018). Guía de Políticas Nacionales. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/321583/Guia_elabor_politicas_nacionales.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022) Política Nacional contra las drogas al 2030.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf>

Curtis, R. y Wendel, T. (2000). Toward the development of a typology of illegal drug markets. *Crime Prevention Studies*, 11, 121-152. Retrieved from http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_11/06-Curtis.pdf

De León, I. y Garzón, J. (2014). Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia. Los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo. Transnacional Institute. <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/mercados-urbanos-de-drogas-y-zonas-de-impunidad-en-colombia>

Decreto Legislativo N° 1267 de 2016. Por medio del cual se aprueba la Ley de la Policía Nacional del Perú. 16 de diciembre de 2016. El Peruano N° 606853.

Decreto Legislativo N° 635 de 1991. Por medio del cual se aprueba el Código Penal Peruano. 8 de abril. Sistema Peruano de Información Jurídica. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682692>

Decreto Supremo N° 006-2016-IN de 2016. Por medio del cual se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. 25 de junio de 2016. El Peruano N° 590736.

Defensoría del Pueblo. (2009). Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente. Informe Defensorial N° 142. <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-def-142.pdf>

Dirección General contra el Crimen Organizado (2020). Diagnóstico de implementación del Código Procesal Penal a nivel policial en los distritos judiciales de el Callao, La Libertad y Tacna (Factores Institucionales). (Informe n° 000047-2020/IN/DGCO/DCO/VAR)





Espinoza Hilario, M., Salinas Egoavil, A., Santos Sánchez, M., & Villegas Porras, A. (2018).

Breve análisis del delito de tráfico de drogas en la legislación peruana. *Ius Et Tribunalis*, 1(1). <https://doi.org/10.18259/iet.2018006>

Hernández, W. & Loureiro, R. (2022) Seguridad Ciudadana. *Balance de investigación en políticas públicas 2016- 2021 y agenda de investigación 2021 – 2026*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales.

<https://cies.org.pe/investigacion/seguridad-ciudadana-2/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016) *Perú: Primer Censo Nacional Penitenciario 2016. Perfil de la Población Penal*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1364/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016) *Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación. Informe Final*

Jacques, S. y Wright, R. (2015). Code of the suburb: Inside the world of young middle-class drug dealers. Chicago: The University of Chicago Press.
<https://doi.org/10.7208/chicago/9780226164250.001.0001>

López Villanes, N. y Vizcarra Castillo, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del Vrae. *Politai*, 3(4), 79-92.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14098>

Lupu, N., Rodríguez, M. y Zechmeister. E. (Eds.) 2021. El pulso de la democracia. Nashville, TN: LAPOP.

https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf

Maher, L. y Hudson, S.L. (2007). Women in the Drug Economy: A Metasynthesis of the Qualitative Literature. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 805-826.
<https://doi.org/10.1177/002204260703700404>

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2016a). Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactiva en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica.

<https://www.minjusticia.gov.co/programasco/ODC/Publicaciones/Publicaciones/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-guia.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2016b). Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactiva en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Insumos para la elaboración de política pública con perspectiva territorial. <https://www.minjusticia.gov.co/programasco/ODC/Publicaciones/Publicaciones/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-lineamientos.pdf>

Ministerio del Interior. (2021). Bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía Nacional del Perú.





Mohamed, R. y Fritsvold, E. (2006). Damn, It Feels Good to be a Gangsta: The Social Organization of the Illicit Drug Trade Servicing a Private College Campus. *Deviant Behavior*, 27 (1), 97-125. <https://doi.org/10.1080/016396290950668>

Murji, K. (2007). Hierarchies, Markets and Networks: Ethnicity/Race and Drug Distribution. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 781-804.

Naylor, R. (2003). Towards a General Theory of Profit-Driven Crimes. *The British Journal of Criminology*, 43(1), 81-101.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012a). Compendio de casos de delincuencia organizada. Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas.

https://www.unodc.org/documents/organized-crime/SpanishDigest_Final291012.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012b). Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas.

Pastor Armas, A. (2016). El riesgo de ser un dealer: el involucramiento de jóvenes universitarios en el microcomercio de marihuana en Lima Metropolitana. *Debates En Sociología*, (43), 63-92. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/1971>

Piedrahíta, P. (2014). Las redes del crimen global y su impacto en Colombia, *Analecta política*, vol. 5, n° 6, pp. 121-140.

<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2666>

Policía Nacional del Perú. (2019). *Directiva N° 11-17-2019. Normas y procedimientos para la creación, fusión, supresión o recategorización de las unidades de organización en la Policía Nacional del Perú.*

Policía Nacional del Perú (2021). *Datos sobre microcomercialización de drogas en el ámbito geográfico de la Región Lima (2015 - 2021).*

Pontón, D. (2013). La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 47, pp. 135-153.
<https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/853>

Prado Saldarriaga, V. (2016) *Criminalidad Organizada*. Instituto Pacífico.

Prado Saldarriaga, V. (2017) *Derecho Penal. Parte especial: los delitos*. Fondo Editorial PUCP. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Raffo L. y Gómez D. (2017). Redes criminales y corrupción en la era del microtráfico y el narcomenudeo. *Revista de Economía Institucional* 19 (37), 227-261.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5084/6141>

Reuter, P. (2013). Drug Markets and Organized Crime. *Oxford Handbooks Online*, 1-15.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.004>





Rico, D. (2013), La dimensión internacional del crimen organizado en Colombia: las Bacrim, sus rutas y refugios en Juan, Garzón y Eric Olson (Eds), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión* (pp. 27-58) Wilson Center.

Ritter, A. (2006). Studying illicit drug markets: Disciplinary contributions. *International Journal of Drug Policy*, 17(6), 453-463.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2006.09.004>

Ruda, J y Novak, F. (2009) El tráfico ilícito de drogas en el Perú: una aproximación internacional.
https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39934/1_aproximacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sales, P., & Murphy, S. (2007). San Francisco's Freelancing Ecstasy Dealers: Towards a Sociological Understanding of Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 37(4), 919–949. <https://doi.org/10.1177/002204260703700409>

Sánchez, M. (2022) *Derecho de la Función Pública*. Segunda Edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid 2000, p. 147.

Sanz Mulas, N. (2018) *Política Criminal*. Universidad de Salamanca.

Tribunal Constitucional (2004). Sentencia recaída en el expediente N° 0022-2004-AI (Caso Ley de la Policía Nacional). F.J. 42.

Urteaga, E. (2010) Las teorías sistémicas. *Ámbitos. Revista de estudios de ciencias sociales y humanidades*, num 23 (2010), pp 73- 97. Universidad del País Vasco.
https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/6693/ambitos_n_23_8.pdf?sequence=1

Vizcarra et al., (2020). Respuesta del Estado peruano frente al crimen organizado en el siglo XXI. *Revista CS*, n.º 31 (mayo), 109-38.

Von Lampe, K (s.f). Definitions of Organized Crime.

Zevallos, N. (2022). Mercado de la cocaína: fronteras (i)legales de la producción y comercio en el Perú. Universidad Nacional de La Plata.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/141827/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zúñiga Rodríguez, L. (2010). Criminalidad organizada, derecho penal y sociedad. Apuntes para el análisis. *Foro Jurídico*, (10), 157-170.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/foro>

Zúñiga Rodríguez, L. (2013) Criminalidad de empresa y criminalidad organizada. Dos modelos para armar en el Derecho Penal. Jurista Editores. Centro de Estudios de Derecho Penal Económico y de la Empresa.

Zúñiga Rodríguez, L. (2016) Ley contra el Crimen Organizado (Ley 30077). Aspectos sustantivos, procesales y de ejecución penal. Instituto Pacífico.





BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

Plaza 30 de agosto s/n urb. Córpac, San Isidro, Lima
Tlf: (01) 418 4030
www.mininter.gob.pe

DIRECCIÓN GENERAL CONTRA EL CRIMEN
ORGANIZADO

Síguenos en:



@MininterPerú



@MININTERPERÚ



@mininterperú



MininterPerú



mininter