

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



"LA INVESTIGACIÓN POLICIAL DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS
PROVENIENTE DEL ILÍCITO PENAL TRIBUTARIO, DURANTE EL AÑO
2014 Y 2015".

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAGÍSTER EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y
GESTIÓN PÚBLICA

Autor:

Luis Enrique Guillen Polo

Asesor:

Frank Renato Casas Sulca

Lima, junio 2017

INDICE

RESUMEN	2
Lista de Acrónimos	3
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. El lavado de activos en el Perú y la capacidad del Estado: Estado de la cuestión y conceptos.	11
1.1. El lavado de activos como problema público	12
1.2. El Enfoque de la política pública para analizar el proceso de investigación del lavado de activos 22	
1.3. La capacidad estatal dentro de la lógica administrativa y lógica política	28
2. La problemática del lavado de activos y el delito tributario como política pública en el Perú	32
2.1 Estadística de lavado de activos y el delito tributario en Perú	32
2.2 Acciones estatales para atender el problema de lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria	36
2.3 Representa un problema controlable pero sigue habiendo deficiencias fruto de problemas de coordinación interinstitucional	43
3. Limitaciones en la investigación policial del lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria	45
3.1. Problema de la estructura de la organización policial para enfrentar el delito de lavado de activos proveniente del delito tributario.	45
3.2. Problemas de diseño y rol institucional en la fase de detección.	48
3.3. El problema de la falta de recursos.....	50
Conclusiones	53
Bibliografía	58

RESUMEN

La Dirección de Investigación de Lavado de Activos de la Policía Nacional del Perú informó que durante el 2014 el valor de los bienes incautados durante las diferentes acciones policiales con participación del Ministerio Público fue de **S/. 2, 300,000.00** mientras que el 2015 fue de **S/. 66, 220,765.00**, experimentando un crecimiento de **S/. 63, 920,765.00** **es decir un 2,879%**. Esta cifra aparentemente resulta alentadora pero si tenemos en cuenta los activos que se lavaron durante esos dos años los cuales ascienden a un total de **S/. 20,560, 000,000.00** y **S/. 21,243, 000,000.00**, **respectivamente, lo realizado por los agentes del Estado resulta ineficiente e ineficaz. El tema que aborda el presente estudio es la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del ilícito penal tributario, durante el año 2014 y 2015. El objetivo a partir de una metodología cualitativa es comprender las limitaciones que tiene la Dirección de Lavado de Activos de la Policía Nacional de Perú, para implementar acciones de control de lavado de activos proveniente del ilícito penal tributario.**

Palabras Claves: Lavado de Activos, defraudación tributaria, capacidad estatal, política pública y coordinación interinstitucional.

Lista de Acrónimos

AFPs Administradora de Fondos de Pensiones.

ASBANC Asociación de Bancos.

ADEX Asociación de Exportadores.

ASPAI Asociación Peruana de Agentes Inmobiliarios.

CONABI Comisión Nacional de Bienes Incautados.

CONASEV Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.

CONFIEP Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privados.

CONTRALAFT Comisión Ejecutiva Multisectorial Contra el Lavado de Activos y
Financiamiento del Terrorismo.

DEVIDA Comisión Nacional para el Desarrollo de una Vida sin Drogas.

DIRILA Dirección de Investigación de Lavado de Activos.

DIVILA-DF División de Investigación de Lavado de Activos de Delitos Fiscales.

GAFI Grupo de Acción Financiera Internacional.

GAFILAT Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

IIF Informe de Inteligencia Financiera.

MINCETUR Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

ONU Organización de las Naciones Unidas.

PNP Policía Nacional del Perú.

SBS Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs.

SNI Sociedad Nacional de Industrias.

SUNAT Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

TID Tráfico Ilícito de Drogas.

UIF Unidad de Inteligencia Financiera.

UNODC Oficina Nacional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.



Agradecimientos

Esta es una de las gratas ocasiones en la cual debo reconocer a quienes hicieron posible llevar a cabo este proyecto de investigación. En primer lugar mi gratitud a Dios y a mi Policía Nacional del Perú a la que pertenezco por permitirme haber seguido mis estudios en esta digna Universidad, a mi esposa e hijos por su apoyo y tolerancia, durante los momentos de ausencia por tener que cumplir con mis obligaciones académicas, a mi colegas policías de las diferentes unidades de investigación de Lavado de Activos que me brindaron las facilidades y su aporte para el desarrollo del presente trabajo, a Frank Casas, mi asesor, por el rigor metodológico, la exigencia y el apoyo también en los temas de fondo proporcionándome parte del material utilizado en el presente proyecto.

Asimismo me gustaría agradecer a cada uno de los señores representantes de las instituciones del Estado a quienes se les comprometió en el trabajo de campo, que con su colaboración permitieron conocer en detalle los problemas que enfrentan día a día en la lucha con el Lavado de Activos en nuestro país, a todos ellos mi reconocimiento por su atención y gentileza y su gran espíritu de colaboración.

También quiero resaltar, reconocer y agradecer el esfuerzo del señor Director y la planta orgánica de la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú, quienes hicieron posible que cuarenta y cinco Coroneles realicemos esta Maestría en la prestigiosa Escuela de Gobierno y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Un agradecimiento muy especial a Carlos Alza como Director de la Escuela, a nuestro coordinador y muy considerado Álvaro Rojas así como a todos sus colaboradores por su atención y dedicación brindada durante el desarrollo del evento la cual tuvo especial relevancia con las academias realizadas en Barcelona, Roma y Paris, que me permitió conocer muy de cerca a la ciencia política.

Por último quiero expresar mi gratitud a mis compañeros de aulas y profesores de las diferentes asignaturas, en especial al Dr. Sinesio López a quien aprovechando este acápite le rindo mi admiración por sus cátedras que siempre estarán presentes en mi persona y que como integrante de una de las principales instituciones del Estado, me hicieron ampliar y comprender a la administración pública y en especial a la ciencia política.

MUCHAS GRACIAS

Introducción

El delito de lavado de activos se ha convertido en un factor que desestabiliza el orden económico y perjudica de manera grave el tráfico comercial contaminando el mercado con bienes y recursos de origen ilícito; no obstante esta actividad ilícita proviene de otros delitos graves de incidencia social, las actividades tributarias ilegales representan una gran fuente de este delito que actualmente constituye uno de los más lesivos del orden jurídico-social, por lo que la lucha del Estado Peruano contra estas actividades ilícitas se viene abordando de forma integral, tanto en un plano de prevención, detección así como de represión.

En el Perú, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs, señaló respecto al posible delito precedente identificado en los Informes de Inteligencia Financiera (IIF), que en el periodo comprendido entre 2007 y 2015, el tráfico ilícito de drogas concentró el 42% del monto total de activos involucrados en los IIF, mientras que la minería ilegal representó el 34% de dicho monto y el Delito de Defraudación Tributaria representó el 3,07% traducido en \$395, 000,000. Por otra parte, en el 2015 el monto total involucrado fue de USD 1647 en 85 informes, el 39% de este monto registra los delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito), el 22%, los delitos contra el orden financiero y monetario como delito precedente y cerca del 14% el Delito de Defraudación Tributaria por un monto de \$226, 000,000, debiendo ponerse atención a este último por su alto crecimiento en solo un año.

Por otro lado, el Ministerio Público informó que de las 670 denuncias registradas durante el 2015, se resolvieron 212 de ellas y 458 aún están en trámite. Además, existen 133 carpetas fiscales con un número de investigados mayor a diez. Solo se logró dos sentencias condenatorias en el 2015. Una de ellas en setiembre, con una condena de siete años, y otra en octubre, con una pena de 15 años. Y se añade que se propició la desarticulación de tres organizaciones criminales y 35 requerimientos fundados de prisión preventiva.

Las fiscalías especializadas en **lavado de activos** tienen 40 casos emblemáticos, entre ellos los que aparecen los procesos referidos a Martín Belaunde Lossio, Peter Ferrari, Nancy Obregón, Holding Minero, Corralito, Calle Quiroz, Joaquín Ramírez, Óscar López Meneses, Comunicore, Gerald Oropeza, César Acuña, Clan Orellana, Gana Perú, Ecoteva, entre otros. Mientras que el Poder Judicial sólo ha reportado doce sentencias condenatorias por Delito

de Lavado de Activos proveniente de otros ilícitos penales, cifra preocupante ante el hecho de que no obstante el Estado ha generado todo un sistema anti lavado, comprometiendo a diversos actores, hasta la actualidad solo se haya logrado dicho resultado.

El Estado Peruano como parte de la política de seguridad decidió, a través del Congreso de la República, dictar el Decreto Legislativo N° 27765 (20JUN2002) modificada mediante Decreto Legislativo N° 986 (21JUL2007) y finalmente derogada mediante el Decreto Legislativo N° 1106 (18ABR2012), para regular el delito de Lavado de Activos, en la cual se incluye las formas de conversión y transferencia, y ocultamiento y tenencia de bienes provenientes de delitos especificados en dicha norma, entre los cuales se consigna el Delito Tributario. Asimismo, del 21 de abril de 1996 entró en vigencia el Decreto Legislativo N° 813, derogando el artículo 268° y 269° del Código Penal, mediante el cual se regula los delitos tributarios incluyendo al Delito de Defraudación Tributaria entre otros.

Si bien es cierto el Estado ha tomado atención en el delito de lavado de activos proveniente del delito de Defraudación Tributaria entre otros, es evidente que solo se ha limitado a enfatizar este problema en el marco jurídico mediante la promulgación de leyes. Dentro de los actores estatales comprometidos se ha tomado en cuenta opcionalmente la participación de la Policía Nacional del Perú como ente responsable de la investigación policial, en razón que la facultad discrecional de contar o no con la Policía Nacional se le ha delegado al Fiscal bajo el argumento de tener la titularidad de la acción penal, dejando claro únicamente una coordinación directa con la Superintendencia de Administración Tributaria - SUNAT.

Esto viene generando grandes dificultades en la investigación policial, ya que si bien es cierto son dispuestas por el Ministerio Público, como el actor que tiene la titularidad de la acción penal y por ende articula con la SUNAT para la recepción de la denuncia, esta situación limita seriamente la participación con la PNP para realizar las acciones oportunas de investigación y/o inteligencia necesarias en dichos casos. No obstante la PNP ha fusionado el 2014 a las Divisiones de Lavado de Activos que venían funcionando en las diferentes Direcciones Especializadas, y que hoy dependen administrativa y operativamente de la recién creada Dirección de Lavado de Activos (DIRILA), la División de Investigación de Lavado de Activos proveniente de Delitos Fiscales el cual se encarga de realizar las “pesquisas” en estos casos de lavado de activos provenientes del delito de defraudación tributaria, esto no ha mejorado debido a la falta de capacidad del actor policial para realizar

investigaciones por este ilícito penal base.

Con el propósito de buscar una respuesta a este vacío de estudio se plantea la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las limitaciones que tiene la Dirección de Lavado de Activos para implementar acciones de control de lavado de activos proveniente del ilícito penal tributario, entre los años 2014 y 2015?

El presente estudio va a permitir conocer el proceso de la investigación policial fundamentalmente en la etapa preliminar del Delito de Lavado de Activos proveniente del ilícito penal Tributario. Asimismo, determinar las principales falencias que se presentan en las pesquisas en el delito antes señalado.

La importancia radica fundamentalmente en que el estudio servirá como una base teórica para mejorar este problema que representa una gran fuente de activos ilícitos que atentan principalmente contra el orden económico y la seguridad.

Así el objetivo de estudio es comprender las limitaciones que tiene la Dirección de Lavado de Activos de la Policía Nacional de Perú, para implementar acciones de control de lavado de activos proveniente del ilícito penal tributario, entre los años 2014 y 2015.

Para ello esta investigación parte de la hipótesis general en el que el lavado de activos y el delito tributario en el Perú, son problemas públicos que afectan el aspecto económico y la seguridad del país, habiendo el Estado demostrado falta de capacidad para responder al Delito de Lavado de Activos procedente del Delito de Defraudación Tributaria al no considerar un nivel de articulación óptimo entre los agentes estatales, siendo la Dirección de Lavado de Activos de la PNP, quien presenta una de las mayores limitaciones ante la falta de acceso a la información que permita establecer el delito base, así como la inexistencia de coordinación principalmente con la Superintendencia de Administración Tributaria – SUNAT y la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs.

Por ello para responder la pregunta planteada, se ha aplicado una metodología cualitativa y se propone hacer un análisis descriptivo del impacto del problema de lavado de activos y el

delito tributario entre los años 2014 y 2015 y cuales han sido sus consecuencias en el sistema de control de este ilícito penal.

Se han consultado tanto fuentes primarias como secundarias. En relación a las fuentes primarias, se han formulado y practicado entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores que tienen un rol directo e indirecto en la investigación preliminar es decir a los Fiscales y miembros de la Policía comprometidos en la lucha contra este delito. Asimismo, se han realizado entrevistas no estructuradas y entrevistas informales a los diferentes integrantes representantes de la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos – CONTRALAFT y Oficiales de Policía de las diferentes divisiones; para realizar este trabajo de campo se utilizó parte del tiempo de la academia es decir los últimos tres meses del año 2016 así como el primer cuatrimestre del presente año, lo cual ha sido complementado con la revisión de fuentes secundarias incluyendo las normas legales respectivas, reportes institucionales nacionales, manuales de procedimientos policiales de la especialidad, documentos de creación de las unidades, estadística, asesoramiento y literatura especializada sobre el tema.

En el primer capítulo se ha formulado el Estado de la Cuestión, además se abordan conceptos relacionados al lavado de activos, su vinculación con los mercados ilegales, el grado de afectación al Estado y como se convierte en un problema público. Asimismo, el enfoque de la política pública para analizar el proceso de investigación del lavado de activos y por último el enfoque de la capacidad estatal frente a este delito

Asimismo, en el segundo capítulo enfrentamos temas como la problemática del lavado de activos y el delito tributario como política pública en Perú, desde la óptica de la estadística del fenómeno, el crecimiento económico de nuestro país y su relación con el comportamiento de este delito, así como los problemas de coordinación que se detectaron durante el periodo 2014 – 2015 en los principales escenarios de coordinación interinstitucional de esta política y las más importantes manifestaciones e impacto en el funcionamiento de los actores comprometidos.

Seguidamente en el tercer capítulo se ha desarrollado el punto de las limitaciones en la investigación policial del lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria estatal, lavado de activos proveniente de los delitos tributarios, abordando los factores estructurales

de la organización policial, debido a la carencia de una dependencia especializada que se encargue de investigar el delito de defraudación tributaria, el diseño y rol institucional en el que la UIF participa únicamente en la fase de detección sin ningún tipo de comunicación ni coordinación con la Policía Nacional y la falta de recursos para enfrentar en una forma eficiente y eficaz el delito.



CAPITULO 1: MARCO TEORICO

1. **El lavado de activos en el Perú y la capacidad del Estado: Estado de la cuestión y conceptos.**

Este fenómeno realmente es relevante por el grado de lesividad que produce no solo a nuestro país sino al mundo, por lo tanto ha llamado la atención de muchos estudiosos que han tenido diferentes enfoques como el legal, el económico, el político, el social, el estructural, etc., sin embargo pocos han realizado un enfoque en el que el actor en particular sea la Policía, tal vez porque no hayan considerado importante enfatizar sus investigaciones sobre algún agente del Estado. Por ello, se ha procedido a revisar algunas obras, investigaciones, revistas e informes especializados relacionados con nuestro trabajo, extrayendo las principales ideas y/o conclusiones, a fin de tener un panorama más amplio sobre el estudio.

Comencemos por señalar algunas de ellas. Nicolás Zevallos y Melina Galdós abordan el tema de los elementos para el análisis de las capacidades de control del lavado de activos, haciendo una descripción del mismo en cuanto a su definición, el proceso, su afectación en la economía y plantean posibles soluciones a partir de la estructura del fenómeno considerando la capacidad del Estado para enfrentarlo, es decir construir cercos perimétricos en la fase de colocación, estratificación e integración para evitar que estas ganancias ilícitas se laven (2003). El enfoque de estos autores es netamente preventivo promoviendo una política integral del proceso en sí del delito, por lo cual incide relativamente en el trabajo que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera y no de los otros agentes como la Policía Nacional del Perú, institución a la que le atribuye solo la fase represiva.

Por su parte Carlos Guillen en su tesis “Implementación de medidas en la lucha contra el lavado de activos proveniente del Tráfico ilícito de Drogas”, desarrolla un trabajo innovador relacionado a la problemática de la División de Lavado de Activos proveniente del Tráfico Ilícito de Drogas de la Policía Nacional del Perú, en relación a las limitaciones de control que enfrenta en su accionar. Hace especial relevancia al tema de la “prueba indiciaria” y la renuencia de los administradores de justicia a la hora de tomarla en cuenta en un proceso por este delito, basándose solo en la prueba

directa, no obstante existes acuerdos plenarios que hablan sobre el tema y toman en cuenta este tipo de prueba para lograr sentencias condenatorias.

La Revista “Lecciones Tributarias” producida por el Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero - INDESTA – SUNAT, desarrolló el tema de los Delitos Tributarios y Lavado de Activos, la cual deviene del Seminario Internacional “Lavado de Activos y Defraudación Tributaria”, organizado por dicho Instituto. El contenido se basa en los nuevos delitos tributarios como facturas falsas, información falsa y almacén no declarado. Asimismo, aborda el tema del delito de lavado de activos desde un enfoque jurídico (la autonomía y el delito previo), sin embargo no integra o relaciona ambos contextos que permita realizar inferencias que coadyuven en una forma más precisa al estudio.

Por último, cabe señalar que según lo informado por la Escuela de la Dirección de Lavado de Activos de la Policía Nacional del Perú, esta dirección viene realizando diversos cursos como parte de los programas de especialización y capacitación del delito de lavado de activos dentro del marco del Nuevo Código Procesal Penal en su novel Escuela (2016), no habiéndose encontrado estudios relacionados directamente con el tema de investigación.

1.1. El lavado de activos como problema público

A través de la evolución del delito de lavado de activos desde su vinculación únicamente con el tráfico ilícito de drogas y su propia naturaleza, han surgido diversas definiciones de este problema.

Así, se puede considerar que el lavado de activos es

(...) permitir el uso legítimo de los recursos procedentes de actividades ilícitas manteniendo, en la medida posible, el valor de los activos adquiridos (Linares, 2011:184).

Por su parte la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena, 1988) lo define en el artículo 3, como:

Como la conversión o transferencia de bienes procedentes de delitos o de actos de participación en dichos delitos, con objeto de encubrir el origen de los mismos o de ayudar a las personas responsables a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones (Viena, 1988:3).

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), por su parte en el artículo 6, lo define:

La ocultación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o derechos relativos a tales bienes, con conocimiento de que proceden de un acto delictivo.

La adquisición, posesión o utilización de bienes, con conocimiento de que su procedencia es de origen ilícito (Palermo, 2000:8).

En el Perú el delito de lavado de activos consiste en la realización de actos de conversión, transferencia, ocultamiento, tenencia, transporte o traslado de dinero, bienes o efectos cuyo origen se conoce o presume que tiene carácter ilícito. (Zevallos y Galdós, 2003:183-184).

Por último el Plan Nacional de la Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo señala que el:

(...) lavado de activos (LA)” es el proceso por el cual es encubierto el origen de los fondos generados de actividades ilícitas (por ejemplo, el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la piratería o la corrupción). El objetivo del LA consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema económico-financiero. Este proceso es de vital importancia, ya que permite al criminal disfrutar de sus ganancias sin poner en peligro su fuente. El delito precedente de LA es la conducta criminal subyacente que genera el producto susceptible de ser lavado. (2011:6)

Dicho de una manera simple y sencilla nos atrevemos a definir al lavado de activos como los actos de conversión y transferencia, ocultamiento y tenencia, además del transporte de activos que provienen de una actividad ilícita y que el autor pretende darle una apariencia lícita.

Por otro lado, un aspecto de alta relevancia que resulta importante conocer son las fases de este delito, en efecto éste es un proceso y es que la sola posesión del dinero ilícito tendrá que ser finalmente insertado en el sistema financiero mediante diferentes actos.

Polo, L. y Yacolca Estares señalan que:

(...) el proceso de lavado de activos consta, por lo general de **tres fases**. En primer lugar la llamada **fase de colocación**, la cual consiste en desvincularse de los activos de procedencia delictiva, poniéndolos en el mercado para su circulación. Posteriormente se produce la **fase de ensombrecimiento**, la cual procura a través de diversas operaciones borrar o dificultar la vinculación de los activos con su origen delictivo. Finalmente se produce la **fase de reintegración**, la cual consiste en el retorno de los capitales al ámbito de dominio del delincuente que los generó, pero con una apariencia de legalidad (2013:173-174).

Esta clasificación ha sido planteada según el autor por el Grupo de Análisis Financiero Internacional – GAFI, siendo la que finalmente se encuentra incluida en la doctrina del estudio de este delito por lo tanto en las exposiciones que sobre el particular se imparten. En nuestro país los conceptos son similares utilizándose en títulos como intercalación e integración que reemplazan al ensombrecimiento y reintegración, sin embargo los contenidos de lo que significan son los mismos.

Otro aspecto de este fenómeno es el impacto que genera que aparentemente no es percibido por los ciudadanos, ya que no los afecta individualmente, “sin embargo el efecto es devastador en lo económico y social, así como para la seguridad; es el combustible con que traficantes de drogas, terroristas, comerciantes ilegales en armas, funcionarios públicos corruptos y demás pueden operar y ampliar sus actividades ilícitas. Actualmente el alcance internacional del delito va en aumento y los aspectos financieros de éste son más complejos debido al rápido avance de la tecnología y la mundialización de la industria de los servicios financieros” (McDowell & Novis, 2001:6-9). Y es que los medios electrónicos y la aparición de nuevas formas de comercio facilitan el proceso de este delito haciéndolo casi imperceptible.

Por ello necesitamos establecer mecanismos de control en dos aspectos fundamentales el dinero y el seguimiento del mismo. Los elementos tanto en la normativa internacional como la nacional se entiende que este proceso, que permite ocultar la original procedencia de los activos, minimizando así el riesgo de detección, se lleva a cabo por dos razones primordiales: en primer lugar, el seguimiento del dinero puede convertirse en prueba contra los perpetradores del delito al ser una parte importante en la cadena de delitos, como el tráfico ilícito de sustancias, la malversación de fondos, el contrabando de productos, entre otros; en segundo lugar, el dinero en sí puede convertirse en una prueba para determinar si una actividad ilícita es la que le da origen o no, siendo objeto de investigaciones y acciones; es decir, el dinero puede ser parte del proceso de seguimiento de un delito o materia de investigación en sí mismo (Zevallos & Galdós, 2003:28-31).

La naturaleza pluriofensiva del lavado de activos lesiona fuertemente a nuestro Estado, situación que lo obliga a prestarle atención involucrando a diversos actores y/u operadores desde el ámbito de prevención, detección y represión, esto aparentemente resulta muy positivo, sin embargo no obstante a los esfuerzos que se hace esto no resulta suficiente ya que los índices de crecimiento de este delito ha ido incrementándose significativamente, esto se corrobora con los cuadros estadísticos que muestra la Unidad de Inteligencia Financiera –UIF - de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs, que señala que durante el año 2015 se han lavado \$1,647,000.00 dólares americanos, presentando una variación en el orden cuando se analiza los delitos precedentes.

Kotler y Armstrong indican que “el mercado es el conjunto de todos los compradores reales y potenciales de un producto o servicio. Tales compradores comparten una necesidad o un deseo en particular, el cual puede satisfacerse mediante relaciones de intercambio” (2012:7).

Por otro lado, Resico indica que “El mercado es la institución económica en la cual se produce el punto de encuentro entre las dos partes que intercambian un bien o servicio. El intercambio es un modo de aumentar la dotación de bienes y servicios a disposición de las personas...”. “El sistema de mercado se basa en el

intercambio, lo que implica que para obtener los bienes y servicios deseados se debe dar a la otra parte lo que ésta a la vez requiere o desea” (2015:53).

Estas definiciones generales del mercado, establece que existe la presencia de dos partes, es decir un proveedor y un consumidor, el otro elemento es el bien o servicio en el cual debe estar presente siempre el intercambio es decir que el “producto” a cambio de un “precio”.

Para un mejor entendimiento de este fenómeno es importante desarrollar en el presente estudio, ¿cómo la actividad de lavado de activos se vincula con los mercados ilegales? también llamados “mercados subterráneos” o “mercados negros”, cuya definición según la Enciclopedia Financiera señala: “*Mercado Negro es una actividad económica que tiene lugar fuera de los canales autorizados por el gobierno*” (2017).

En efecto es una actividad económica por cuanto genera ganancias o una rentabilidad y cuya característica principal es que no tiene control del Estado, es decir comercializa bienes y servicios satisfaciendo la demanda de un público consumidor.

Durand señala que:

Toda operación tiene que ser legal, y debe ocurrir un pago de impuestos dentro de ese territorio, y para ello se requiere tanto información como capacidad de seguimiento de las transacciones. Si escapa a esta normatividad, debe ser perseguida, al punto que constituya una excepción y tenga un peso menor en relación con el conjunto (2007:15).

Pues, entonces se requiere de la capacidad del Estado para combatir este tipo de mercado ilegal que coexiste finalmente con el informal y legal según señala el autor de la cita.

Llamarca indica que

De acuerdo a lo previsto en nuestra actual legislación, los actos de lavado de activos recaen sobre dinero, bienes, efectos o ganancias (artículos 1 y 2) y títulos valores (artículo 3). Esto es, se proyectan

sobre objetos de contenido económico que, a su vez, constituyen elemento objetivo del tipo legal, siendo su determinación objeto de investigación y prueba. Sobre el valor de los montos involucrados — en todas estas expresiones del objeto material—, se determinará su naturaleza de circunstancia atenuante o agravante, según corresponda (2014:50).

En el informe desarrollado por la ONUDC se observa que el crimen organizado con estructuras internacionales es un gran negocio en razón que según se señala “El año 2009 se estimó que generaba \$870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial. Es más de seis veces de la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año, y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías” (2017).

En este contexto vemos que además genera un impacto que vulnera significativamente a un Estado tales como la paz, la seguridad, el desarrollo económico entre otros, por lo que su característica lesiva tiene una gran magnitud.

Ahora, observemos que la actual normatividad penal según su publicación en el diario oficial del diario “El Peruano”, hace referencia “que los bienes objeto del lavado son de “origen ilícito” porque proceden de la “actividad criminal” tales como los delitos de minería ilegal, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, los delitos contra la administración pública, el secuestro, el proxenetismo, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, tráfico ilícito de migrantes, los delitos tributarios, la extorsión, el robo, los delitos aduaneros o cualquier otro con capacidad de generar ganancias ilegales, con excepción de los actos contemplados en el artículo 194° del Código Penal” (El Peruano, 2012). Es decir cita trece delitos fuentes del lavado y deja abierta la posibilidad de otros tipos penales que generen estos mismos efectos es decir graves. Mediante esta técnica legislativa se ha pretendido plantear de manera definitiva la autonomía del delito de lavado es decir su no vinculación con el delito fuente.

Es evidente que los mercados ilegales, negros o subterráneos existentes en nuestro contexto, como son el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el proxenetismo, la minería ilegal, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería, etc., generan dinero, bienes, efectos o ganancias ilícitas y que son estas mediante actos de colocación, intercalación o integración las que configuran el delito de lavado de activos. En síntesis existe una vinculación directa entre el mercado ilegal y el lavado de activos máxime si se tiene en consideración lo establecido en el artículo 10 de la norma sustantiva.

McDowell y Novis señalan que

El lavado de dinero desenfrenado puede erosionar la integridad de las instituciones financieras de un país. Debido al alto grado de integración de los mercados de capital, esta actividad puede también afectar adversamente las monedas y las tasas de interés. Finalmente, el dinero lavado fluye hacia los sistemas financieros mundiales, donde puede socavar las economías y monedas nacionales. Por tanto, el lavado de dinero no es sólo un problema de aplicación de la ley, representa también una grave amenaza a la seguridad nacional e internacional (2001:18).

Definitivamente el nivel de afectación de este delito a un Estado resulta significativo, no importa si éste es o está en vía de desarrollo. El problema radica en el hecho que los bienes de origen ilícito se van a integrar al sistema financiero tanto nacional como internacional, por eso sostenemos que el lavado es pluriofensivo, es decir va a atacar de diversos frentes.

Si bien es cierto este ilícito penal en esencia afecta principalmente al sistema económico de un Estado, este puede estar estrechamente vinculado al de seguridad, veamos el caso de Colombia, como Guerrero Agreda señala que

El movimiento económico producto del lavado de activos ha producido un doble impacto en la economía colombiana; por un lado en los años 80 y 90 se vio un incremento en el crecimiento económico del país, y al tiempo fueron las dos décadas más inseguras y sangrientas por la violencia de los carteles de la droga que estaban en auge (2013:8)

Al respecto Caparrós indica

Así, se ha señalado desde ciertos sectores que el reciclaje internacional de capitales ilegales atenta contra la Hacienda Pública de aquellos lugares desde los que sale clandestinamente el dinero hacia otras jurisdicciones en las que es lavado, tesis que parece dar sustento a algunos aspectos de la regulación vigente en algunos países del continente americano. De otro lado, se afirma así mismo que, en última instancia, la lesividad del lavado podría dirigirse contra la propia seguridad del Estado sobre el que inciden los capitales ilegales, dado que éstos constituyen el sustrato financiero desde el que las redes criminales proyectan su poder frente a las instituciones públicas y a la sociedad en su conjunto. (2014:11)

Es decir que el bien jurídico protegido por este delito o lo que se va lesionar es la Hacienda Pública y la Seguridad del Estado.

En nuestro país este delito va cobrando graves afectaciones en nuestra economía pero resulta importante establecer los orígenes de los bienes a fin de incidir en su neutralización o represión. El Jefe del Departamento de Servicios Descentralizados de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Miguel Vegas, sostuvo al diario “La República” que

(...) el lavado de activos busca ingresar al sistema financiero aquellos recursos económicos que provienen del narcotráfico, trata de blancas, extorsión y de la corrupción. Reveló que esta actividad ilegal afecta considerablemente a la economía del país. Además, que solo el 30% de la población está bancarizada y el 70% restante no recurre a los canales formales. Por ese motivo, es imprescindible detectar no solo el lavado de activos sino también cuál es el delito primigenio para contrarrestarlo (La República, 2015).

Estas cifras resultan preocupantes dado que evidencian un alto índice de informalidad en nuestra población, situación que coadyuva a la afectación del orden económico.

Por su parte Inés López Valera escribe en la web “red Voltaire”, las implicancias negativas de este delito son: La competencia desleal, la distorsión económica e inestabilidad, la pérdida de rentas públicas y los riesgos para la reputación. Esto sin duda obliga al Estado a implementar acciones de control debido a la trascendencia del problema y el impacto que trae consigo.

Como se observa nos encontramos frente a un problema complejo que necesita conocerse y si verdaderamente constituye un problema público. Entonces surgen algunas preguntas, tal como lo señala Montecinos, Elier “¿Cuándo o dónde se comienza a definir un problema público? El enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de *formación de la agenda pública* para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Desde este análisis se afirma que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas” (Montecinos, 2007:327). Entonces, “¿cuándo se define un problema como público? Primero, se pasa a la definición de un problema público una vez que éste se ha instalado en la agenda de gobierno y ha sido calificado de “público”, sin perjuicio de que ya en la propia definición de la agenda pública el problema se haya comenzado a configurar y definir como tratable para un gobierno” (Montecinos, 2007:328).

Ahora, pues bien el delito de lavado de activos y el delito de defraudación tributaria en nuestra opinión si representa un problema público ya que estuvo en la agenda del gobierno de Ollanta Humala durante el año 2012, esto respondió no solo al hecho de una connotación nacional sino también internacional, en razón que el GAFI realizó las recomendaciones a nuestro país al encontrar serias deficiencias que lo llevaban a poder ser incluido dentro de grupo de países más inseguros de mundo en cuanto a “blanqueo de capitales”, por lo tanto nuestro desarrollo económico presentaba un gran bache que tenía que ser atendido e inclusive en la actualidad ya que a duras penas avanzamos muy lentamente en el levantamiento de dichas observaciones o recomendaciones.

Pero la identificación de un problema público no es suficiente para enfrentarlo, es preciso buscar cuales son las soluciones a este problema que en este caso sería el lavado de activos, por lo tanto el Estado deberá ver las posibilidades que tiene para hacerle frente, pero no solo bastan dictar normas sino que estas hayan sido diseñadas en forma eficaz. “Definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas” (Montecinos, 2007:329).

“Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2004:7). Estas soluciones deben ser desarrolladas particularmente sobre el problema y atendido por el sector público. La información recolectada será de vital importancia para el manejo de las formas de acción que deberán tener un objetivo político y democrático. “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o mecanismos institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004:8). Es decir su diseño establecerá una proyección futurista del impacto de su implementación, lo cual solo se puede lograr luego de un profundo análisis. Para la elaboración de la política pública además, deberá tenerse en cuenta la identificación de los actores o instituciones que intervendrán para la solución del problema. “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructurales y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Subirats, 2008:33).

Esto nos permite hacer una reflexión y preguntarnos ¿si existe una verdadera política pública que resuelva al menos la neutralización del avance del delito de lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria? O tal vez esto no está funcionando por una falla en el diseño al momento de establecer los indicadores en la matriz lógica o en la formulación del árbol de problemas.

Quizás la causa únicamente sea el nivel de coordinación entre los actores comprometidos en el problema en especial la Policía Nacional de Perú. Esto será materia de análisis en los próximos capítulos.

1.2. El Enfoque de la política pública para analizar el proceso de investigación del lavado de activos

El problema público de lavado de activos que enfrenta el Estado, compromete diversos aspectos al momento de diseñar la política pública para ser implementada y puesta en ejecución, por lo tanto veamos cómo se enfocó desde el punto de vista legalista, económico y político.

Luego de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena, 1988), se creó en 1989 el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (**GAFI**) integrado por el grupo de los 7 países más industrializados del planeta el cual según los estándares internacionales sobre la Lucha Contra El Lavado De Activos, el Financiamiento del Terrorismo y Proliferación, y que según el portal de la Unidad de Análisis Financiero de Colombia, se encarga de: *“fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional”*. Es así que el GAFI en 1990 con el propósito de fijar estos estándares, promulgó 40 recomendaciones que según los “Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra El Lavado De Activos el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación” (2012) se basaban principalmente en 5 ejes:

i) identificar los riesgos, y desarrollar políticas y coordinación local; ii) luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación; iii) aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; iv) establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo. autoridades investigativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales; v) mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y facilitar la cooperación internacional (GAFISUD:2012)

Dicho organismo realizó hasta en tres oportunidades la revisión y verificación de estos estándares las que fueron avaladas por 180 países del mundo. Luego de realizar la evaluación y detectar nuevos riesgos en febrero del 2012 GAFI dicta nuevamente 40 recomendaciones sobre la base de las primeras.

El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica – GAFILAT, que se encuentra conformada por 16 países miembros en que el Perú es parte, es un organismo regional análogo al GAFI, adhiriéndose a las 40 recomendaciones dictadas por éste último y por ende a los estándares internacionales en la lucha contra el lavado de activos.

El Perú elaboró el Plan Nacional Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo para el periodo 2011 – 2016, creándose ese mismo año la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, finalmente integrada por 17 instituciones del Estado quienes se encargarían principalmente de la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el antes citado Plan Nacional.

Este efecto global conllevó además en el 2012 a que nuestro país adecue el marco jurídico en la lucha contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la “minería ilegal” y al “crimen organizado”, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por el GAFI, la cual fue publicada el 19 de abril del 2012, teniendo como aspectos resaltantes en comparación entre la legislación anterior, con mejoras en cuanto a un tipo penal de peligro y no de resultados, las circunstancias agravantes y atenuantes en lo que respecta al monto de lo lavado (500 Unidades Impositivas Tributarias – UIT o 5 UIT) y la aplicación de las penas, la omisión o rehusamiento de brindar información por parte de los investigados o los sujetos obligados, la autonomía del delito de lavado del delito previo al mencionar que éstos conocían o debían presumir que eran de origen ilícito y por último el alcance a las empresas que faciliten el lavado de activos,

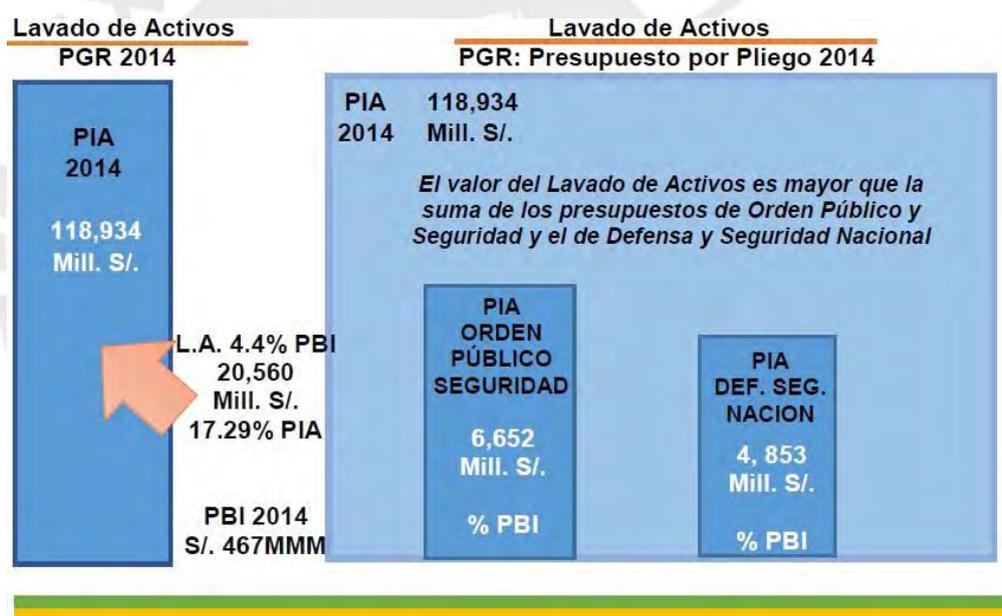
tal como lo señala Paucar en las conclusiones sobre el análisis de la nueva Ley de Lavado de Activos:

En primer lugar el regreso al modelo de un tipo penal de peligro, así como de tendencia interna trascendente en la criminalización del lavado de activos resulta acertada. En segundo lugar, la introducción de circunstancias agravantes y atenuantes coadyuvará a fortalecer más el principio de proporcionalidad con relación a las penas establecidas para el delito de lavado de activos. En tercer lugar, la creación de un tipo penal de rehusamiento de suministro de información revestirá de mayor eficacia el resultado de las investigaciones, para crear tanto convicción sobre la responsabilidad del autor como persuasión para desvirtuarla, según corresponda. En cuarto lugar, se deja absolutamente clara la condición de delito autónomo del delito de lavado de activos respecto al delito precedente, el cual no es un elemento de su tipicidad. Por último, la incorporación de consecuencias accesorias específicas para las personas jurídicas resulta un instrumento eficaz, dada la alta incidencia de utilización de empresas "pantalla" por parte de las organizaciones criminales en las operaciones de lavado de activos" (2013:18).

El Superintendente de Banca y Seguros, Sergio Espinosa Chiroque, dio a conocer a través del diario "La República" (Mayo 2015), que "la **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)** estimó que entre enero del 2007 y marzo del 2015, el monto total de dinero involucrado en actividades ilícitas asciende a **11, 284 millones de dólares**". Cálculo que también incluye al delito de financiamiento del terrorismo, el cual registra un movimiento de siete millones de dólares. Frente a estas cifras alarmantes el gobierno de turno pretendió promover una ley que permitiera a esta entidad encargada de la detección del lavado de activos, acceder al levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria y bursátil protegida por nuestra Constitución Política, de las personas involucradas en las reportes de operaciones sospechosas que informan los sujetos obligados, obteniendo sobre el particular resultado negativo no obstante somos el único país de la región que no tiene acceso a dicha información. Este factor podría ser un contribuyente para generar el incremento de la cantidad de dinero que se vienen lavando en nuestro país tal como se detalló anteriormente.

Ahora bien, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID señala que en la región se lavan activos en promedio por un 4.4% del Producto Bruto Interno, si relacionamos el Presupuesto General de la República del Perú y el monto del delito de lavado de activos durante el año 2014 respecto del PBI, considerando los pliegos de Orden Público, Seguridad Ciudadana, Defensa y Seguridad Nacional. Determinaremos que el lavado de activos es mayor que la suma de ambos pliegos presupuestales, por lo que se colige que el Estado invierte menos dinero que el dinero sucio que se coloca, intercala o integra en el sistema financiero. Veamos a continuación gráficamente esta relación durante el año 2014.

PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA Y EL LAVADO 2014



Fuente: Elaborado por el autor según información del MEF y el BID

Ahora observemos que en el siguiente gráfico se realiza el mismo ejercicio durante el año 2015, obteniéndose el mismo resultado, es decir que el Estado invirtió menos dinero que el dinero sucio que se colocó, intercaló o integró en el sistema financiero. Veamos a continuación gráficamente esta relación durante el año 2015.

Nuestra carta magna establece que es deber primordial del Estado:

(...) proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (art. 44).

Pero esta protección del Estado no está referida solo a la de una amenaza externa sino a las no tradicionales como la pobreza y los delitos como la criminalidad organizada en la que se encuentra incluida el lavado de activos. León, Jorge (2005) en la “Constitución Comentada Tomo I”, señala

Sería un error pensar que este deber del Estado se circunscribe únicamente, y como tradicionalmente se ha entendido, a la protección de la población frente a las amenazas y conflictos externos. Por el contrario, el despertar con fuerza de amenazas "no tradicionales" para la seguridad como la extrema pobreza, el terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico, el crimen organizado, la delincuencia urbana, la inestabilidad política y el deterioro medio ambiental y los desastres naturales, obliga a los actuales Estados democráticos a elaborar, desarrollar y ejecutar políticas públicas, a fin de brindar a la población las condiciones necesarias para garantizar su seguridad. La importancia de que el Estado garantice a la población su seguridad radica en el hecho mismo que sin ella, aquel no podría acometer la realización de otros valores superiores tales como el orden público y la paz social. Pero, además, porque la realización de principios constitucionales como el principio de autoridad y la vigencia y respeto de los derechos fundamentales no puede ser conseguida si es que el Estado no es capaz de establecer parámetros mínimos de seguridad a sus ciudadanos. (2005:691)

En efecto no se puede concebir la idea de que un gobierno democrático brinde el “estado de bienestar” a sus conciudadanos sin la implementación de políticas públicas que tiendan a brindarles protección y seguridad para generar las condiciones de justicia y paz social.

En nuestro país tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional del Perú, son los agentes del Estado que tienen esta finalidad tanto en el ámbito externo como interno, por ello se les ha investido de autoridad para el mantenimiento del

orden. Entonces, observamos que el lavado de activos no es un delito que solo vulnera el orden económico sino también la seguridad, en razón que ha sobrepasado la capacidad del Estado al mantenerse vigente y que pese a la implementación de los mecanismos del control establecidos es un fenómeno que sigue creciendo. Esto nos ubica dentro de la comunidad internacional por efecto de la globalización, en un país inseguro afectando la inversión privada.

1.3. La capacidad estatal dentro de la lógica administrativa y lógica política

Resulta relevante conceptualizar la capacidad del Estado a fin de tener claro si su intervención cumple con los objetivos o metas para lograr el ansiado bien común. Hilderbrand y Grindle (1997), la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Por su parte Weiss (1998) enfatiza la capacidad transformativa del Estado entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los *shocks* y a las presiones externas. Asimismo, Migdal (1988) la define como la capacidad de los líderes estatales para utilizar los órganos del Estado con el fin de lograr que los integrantes de una sociedad hagan lo que ellos quieren que se haga.

Dicho en otros términos, la capacidad estatal es la aptitud de los diferentes órganos del gobierno y su líder para implementar políticas públicas y darle solución a los problemas públicos, buscando generar un impacto positivo en la población que demanda urgentemente la respuesta estatal. Sin embargo, Repetto (2003) señala que “el concepto debe ser definido y redefinido de modo constante a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes”.

Al momento de conceptualizar la capacidad estatal de una forma integral Repetto, 2013 señala “La capacidad administrativa es una condición necesaria pero no una condición suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere, para ello, también de lo que se denomina “capacidad política”, la cual se interpreta aquí como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la

dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política acotada y agregada de los actores (actúen estos de modo aislado o a través de coaliciones, respectivamente) cobra entonces particular sentido analítico”. Por lo tanto estamos en posición de afirmar que el Estado ejerce su capacidad bajo esta dos lógicas, la administrativa que se impulsa mediante sus diferentes organismos internos a través de la burocracia; y la política mediante la aptitud del Estado para identificar los problemas públicos que demanda la población, a la cual está obligado a atender más aún si el problema como en este caso genera el impacto antes indicado.

Por consiguiente frente a la aparición de delitos de alta complejidad como el crimen organizado, el tráfico de drogas, el secuestro, corrupción de funcionarios, la defraudación tributaria, los delitos aduaneros, la minería ilegal, la trata de personas, etc., el Estado está obligado a hacer uso de su capacidad en los dos ámbitos, el administrativo que generalmente regula el proceso burocrático y el político a fin de identificar los nuevos problemas que afectan a la población en lo relacionado al orden económico, social o la seguridad o que sea pluriofensivo como en este caso resulta ser en particular también el delito de lavado de activos entre otros.

En este punto es preciso señalar que si bien el Estado ha sido capaz de establecer mecanismos de control en el aspecto de prevención, detección (inteligencia) y represión, es necesario ajustar o replantear los mecanismos de control implementados.

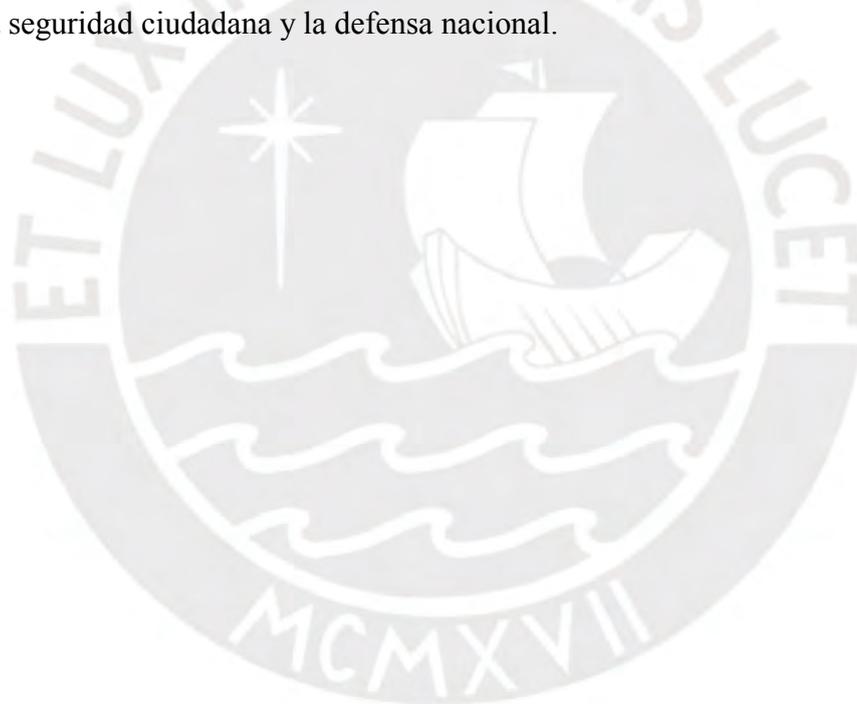
Como ya lo hemos señalado el delito de lavado de activos deviene de un delito precedente es decir tiene un origen ilícito, Ya que nuestra investigación establece al delito de defraudación tributaria como delito base del lavado, citaremos como funciona y cuál es el impacto en nuestro contexto.

De la descripción del tipo penal del delito de defraudación “se puede colegir, que el bien jurídico protegido en el delito de defraudación tributaria es la

Hacienda Pública, entendida en forma macro social como sistema de recaudación de ingresos y realización del gasto público. Es un bien jurídico, en el que cabe la participación masiva de todos los ciudadanos (interés general), por lo que no se trata de una ideología, ni interés de una clase sobre otras, sino un verdadero y posible objeto jurídico de protección. Por supuesto, no debe confundirse su fundamento (dinámico) con su vulneración, mediante la evasión tributaria, que lesiona el bien jurídico directamente en el ingreso público. El efecto posterior en el gasto (efecto indirecto de la evasión), no implica que el infractor sustente que se configura su delito cuando afecta el ingreso y el gasto” (Polo y Yacolca Estares, 2013:173-174). Esto nos permite inferir que su perpetración dolosa implica la disminución de ingresos al fisco y por ende afecta el gasto del Estado para atender las necesidades de la población. Extendiendo nuestro razonamiento al relacionar este delito con el lavado de activos surgen diversas inferencias, como el hecho de que el autor burle el control tributario mediante actos de defraudación con el propósito de sustraerse de sus obligaciones utilizando las ganancias ilícitas para incrementar su patrimonio empresarial o para constituir otras nuevas volviendo al ciclo de la defraudación para continuar con el mismo circuito.

En tal sentido, podemos afirmar que las características observadas del problema del lavado de activos en nuestro país el cual fue agendado durante el gobierno del presidente Ollanta Humala resulta ser un problema público. Por otro lado el diseño de la política pública implementada originó la creación de CONTRALAFI cuyo objetivo principal se basó en la coordinación interinstitucional entre los 17 actores que la conforman, con la finalidad de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de la lucha contra el lavado de activos, lo cual lamentablemente no ha sido posible y lo que es pero aún es que dicha hoja de ruta en la actualidad se encuentra caduco, por lo que solo se han limitado a alcanzar el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional - GAFI. Aunado a ello, observamos que el lavado de activos lesiona gravemente al Estado, afectando nuestra economía y la seguridad limitando la obligación de proporcionar el estado de bienestar en forma eficiente y eficaz a la población.

No obstante la capacidad que tiene el Estado Peruano para enfrentar el aludido problema público, observamos que se implementó un sistema preventivo burocrático y de detección, mediante el cual las entidades integrantes del sistema financiero en su mayoría, se encuentran obligados a informar a la UIF los reportes de operaciones sospechosas. Esto sin duda resulta positivo, sin embargo estos “Oficiales de Cumplimiento” son contratados por las mismas entidades, situación que pone en riesgo de alguna manera la veracidad de la información proporcionada. El otro aspecto es el represivo mediante el cual la actuación de la PNP, el Ministerio Público y el Órgano Jurisdiccional tienen como responsabilidad sancionar a los infractores de la norma. No obstante a ello hemos observado que el delito presenta índices de crecimiento pese a haberse destinado una gran cantidad de su presupuesto para atender el orden interno, la seguridad ciudadana y la defensa nacional.



CAPITULO 2

2. La problemática del lavado de activos y el delito tributario como política pública en el Perú

2.1 Estadística de lavado de activos y el delito tributario en Perú

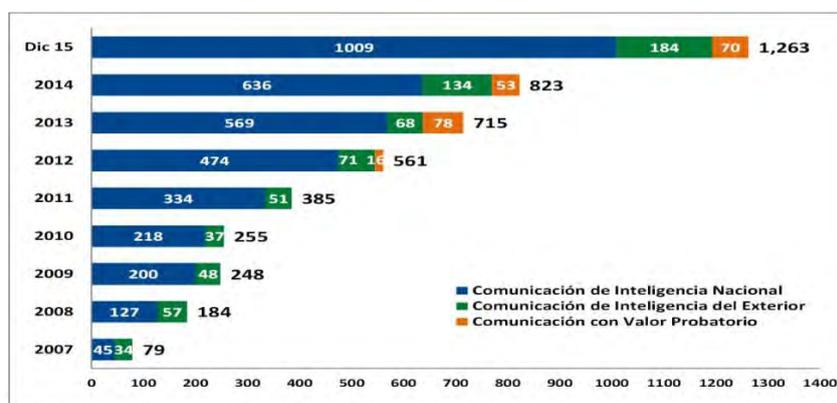
Según la memoria anual 2015 elaborado por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs, durante ese año se recibieron 7200 Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) remitidos por los sujetos obligados (SO), lo que representa un incremento de 20% respecto de los recibidos el año anterior. La mayor participación, por tipo de SO, ha correspondido a los bancos, con 36%, seguido de los notarios con 32%, y empresas dedicadas a la compra y venta de vehículos 9%.

Mientras que durante el año 2014, la UIF realizó un total de 824 comunicaciones de inteligencia, de las cuales 53 fueron con valor probatorio, 134 comunicaciones de inteligencia al exterior y 636 comunicaciones de inteligencia nacional, el 2015 la UIF emitió un total de 1263 comunicaciones de inteligencia dirigidas a las autoridades competentes, de las cuales 1009 fueron comunicaciones de inteligencia nacional (859 notas de inteligencia financiera-NIF, 85 informes de inteligencia financiera - IIF y 65 informes internos), 184 comunicaciones de inteligencia con el exterior (106 solicitudes de información al exterior, 58 respuestas de información al exterior y 20 comunicaciones espontáneas), y 70 comunicaciones con valor probatorio (35 reportes UIF y 35 reportes de acreditación). Es importante resaltar el incremento de 53% en las comunicaciones dirigidas a las autoridades competentes, como resultado del mayor número de solicitudes de información atendidas por la UIF.

A continuación con el propósito de hacer un análisis de la información antes señalada presentaré un gráfico de la labor desarrollada por la Unidad de Inteligencia Financiera UIF dentro de los años 2007 al 2015, relacionadas con las comunicaciones realizadas de Inteligencias Nacional, es decir las efectuadas dentro del país, Inteligencia del Exterior referidas a las requeridas por la vía de

cooperación internacional y la inteligencia con valor probatorio al cual luego de la presentación de otros datos nos detendremos para hacer un breve comentario:

GRAFICO N° 1



Fuente: UIF Memoria Anual 2015

Por otro lado, el Ministerio Público informó que de las 670 denuncias registradas durante el 2015, se resolvieron 212 de ellas y 458 aún están en trámite. Además, existen 133 carpetas fiscales con un número de investigados mayor a diez. Solo se logró dos sentencias condenatorias en el 2015. Una de ellas en setiembre, con una condena de siete años, y otra en octubre, con una pena de 15 años. Y se añade que se propició la desarticulación de tres organizaciones criminales y 35 requerimientos fundados de prisión preventiva.

Las fiscalías especializadas en **lavado de activos** tienen 40 casos emblemáticos, entre ellos los que aparecen los procesos referidos a Martín Belaunde Lossio, Peter Ferrari, Nancy Obregón, Holding Minero, Corralito, Calle Quiroz, Joaquín Ramírez, Óscar López Meneses, Comunicore, Gerald Oropeza, César Acuña, Clan Orellana, Gana Perú, Ecoteva, entre otros.

Haciendo un rápido análisis del gráfico y los datos estadísticos presentados, donde se describe la labor de la UIF, que tiene la responsabilidad dentro del lavado de activos de “la detección”, y el Ministerio Público que tiene a cargo “la represión”, es evidente resaltar el crecimiento en cuanto a la labor que realiza la UIF respecto de un año a otro pero solo enfoquemos, sin ánimo a discriminar los otros datos, las comunicaciones con valor probatorio, es decir aquellos reportes

de inteligencia y de acreditación que según ley fueron derivados al Ministerio Público. Veremos que en efecto en cuanto a la UIF entre el año 2014 al 2015 la cifra creció de 53 a 70 es decir 32.07%. Sin embargo, el Ministerio Público logró que, de las investigaciones realizadas, solo dos terminaran en condenas por este delito. Esta cifra es preocupante toda vez que por decir los menos y considerando que estas tuvieran relación con los resultados de la Fiscalía, diremos que de las 70 que reportó la UIF con valor probatorio tan solo el 2,8% tuvo efectividad.

Otro dato estadístico relevante es la evolución del crecimiento económico en nuestro país, definido como un aumento en el Producto Bruto Interno (PBI), así como el control de la inflación y de las finanzas públicas, ha sido muy positivo en un periodo relativamente corto según se muestra en las cifras mencionadas por el Banco Mundial en el cuadro siguiente en el que habíamos crecido hasta el año 2013 con 5,9%, pero en los últimos dos años el Perú experimenta un decrecimiento y se proyecta hasta el 2018 una pequeña caída al 3,2%.

CUADRO N° 1

Real GDP Growth (%)

Country groups	2013	2014	2015e	2016f	2017f	2018f
Latin America and the Caribbean*	2.9	1	-0.7	-1.3	1.2	2.1
South América	3.3	0.4	-1.9	-2.8	0.5	1.7
Argentina	2.9	0.5	2.1	-0.5	3.1	3
Bolivia	6.8	5.5	4.8	3.7	3.4	3.4
Brasil	3	0.1	-3.8	-4	-0.2	0.8
Chile	4.3	1.8	2.1	1.9	2.1	2.3
Colombia	4.9	4.4	3.1	2.5	3	3.5
Ecuador	4.6	3.7	0.3	-4	-4	0
México	1.4	2.3	2.5	2.5	2.8	3
Paraguay	14	4.7	3	3	3.2	3.4
Perú	5.9	2.4	3.3	3.5	3.5	3.2
Uruguay	4.6	3.2	1	0.7	1.6	2.5
Venezuela, R.B.	1.3	-3.9	-5.7	-10.1	-3.4	1.6

Fuente: Banco Mundial 2016

Sin embargo según se observa en el cuadro el Perú no registra cifras preocupantes si las comparamos con la evolución económica de los demás países de Sudamérica. Este crecimiento que no implica necesariamente desarrollo genera inversión pública y privada, lo cual a su vez contribuye a una mayor recaudación fiscal por la productividad y el consumo resultante. A ello, se presentan grupos productivos formales e informales que buscan de alguna manera evadir su responsabilidad de cumplir con sus obligaciones tributarias utilizando diversas argucias para lograr dicho propósito.

Respecto al posible delito precedente identificado en los Informes de Inteligencia Financiera, en el periodo comprendido entre el 2007 y 2015, se observa que el tráfico ilícito de drogas concentró el 42% del monto total de activos involucrados en los IIF, mientras que la minería ilegal representó el 34% de dicho monto. Por su parte, en el 2015 el monto total involucrado fue de USD 1647 millones de dólares plasmados en 85 informes, el 39% de este monto registra los delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito) y el 22%, los delitos contra el orden financiero y monetario como delito precedente.

CUADRO N° 2

Monto y número de IIF por delito precedente de enero 2007 a diciembre 2015

Posible Delito vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Dic 2015		12 meses: Ene 2015 a Dic 2015	
	N° de IIF	Total Millones US\$	N° de IIF	Total Millones US\$
Tráfico ilícito de drogas	275	5,374	21	249
Minería ilegal	31	4,377	4	87
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	126	878	22	646
Delitos contra el orden financiero y monetario	7	360	7	360
Defraudación tributaria	47	395	4	226
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	33	301	-	-
Estafa / fraude	21	162	-	-
Proxenetismo	10	27	-	-
Delitos contra el patrimonio	6	26	5	9
Financiamiento del Terrorismo	18	7	1	-
Trata de personas	5	3	2	1
Otros	210	936	19	69
Total	789	12,846	85	1,647

FUENTE: UIF MEMORIA ANUAL 2015

2.2 Acciones estatales para atender el problema de lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria.

La Política de Estado N° 26 del “Acuerdo Nacional” que establece, entre otros aspectos, el objetivo Estatal de “promover una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, *la evasión tributaria y el lavado de dinero*”, ha sido una de las principales fuentes para convertir al Plan Nacional de Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento Contra el Terrorismo como una política de Estado que se deriva de su naturaleza eminentemente técnica y apolítica y de su pretensión de garantizar la vigencia y plena implementación del mismo a través del tiempo, independientemente de cuál sea la fuerza política que coyunturalmente se encuentre a cargo del gobierno.

El régimen nacional de lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo se presenta organizado a través de un “sistema”, cuyos principales componentes son: (i) la prevención, (ii) la detección, y (iii) la represión penal. La finalidad del Plan Nacional Anti lavado consiste en fortalecer dicho sistema a través del fortalecimiento de dichos componentes constitutivos, partiendo para ello de las vulnerabilidades identificadas en cada uno de los mismos en el marco del diagnóstico de riesgos de problema en mención.

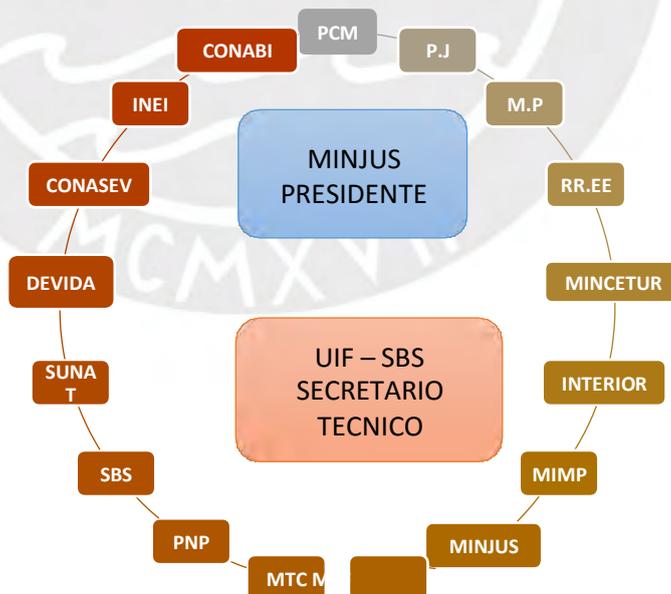
Las entidades reguladoras son: la CONASEV, SBS y UIF, la Dirección Nacional de Turismo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) , asimismo instituciones como los agentes inmobiliarios, que pueden ser personas naturales o jurídicas que están agrupados dentro de la Asociación Peruana de Agentes Inmobiliarios (ASPAI) así como el Consejo Notariados.

Según fuente del Portal de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, la Comisión Ejecutiva Multisectorial Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo – CONTRALAFT fue creada en julio de 2011 mediante el Decreto Supremo 057-2011-PCM, tiene por objetivo coadyuvar en la coordinación y planificación de las acciones a cargo de las entidades públicas

y privadas, orientadas a prevenir y combatir los delitos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, así como realizar el seguimiento de la implementación, cumplimiento y actualización del Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

CONTRALAFT está integrada por 17 miembros representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Fiscal de la Nación, del Presidente del Poder Judicial, así como de los Ministros de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia y Derechos Humanos, de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo, de Transportes y Comunicaciones y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Asimismo, por representantes del Director General de la Policía Nacional del Perú, del Superintendente de Banca, Seguros y AFP, de la Superintendente Nacional de Administración Tributaria, del Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), del Presidente del Directorio de la Superintendencia del Mercado de Valores y del Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como de la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI).

GRAFICO N° 2



FUENTE: Grafico elaborado por el autor según la Ley 1106

Como se observa esta comisión está integrada por representantes de los diferentes sectores e instituciones del Estado, sin capacidad de decisión lo cual genera en algunos casos una falta de compromiso y hasta desinterés al momento de realizar los debates sobre los temas en agenda.

En mi condición de Comandante de la Policía Nacional del Perú he participado en la reuniones de CONTRALAFI por disposición del Director Antidrogas, sin que hasta la fecha se haya logrado consensuar que las instituciones miembros permitan la conexión a sus bases de datos con la Policía Nacional...”, señaló el oficial que asistió a diversas reuniones sin que lo haga siquiera el Señor General Director de la Unidad Especializada.

Esto es un claro ejemplo del nivel de representante que acude a la Comisión que tiene objetivos definidos en cuanto a la lucha contra el lavado, no estamos desmereciendo la capacidad del funcionario policial, solo que éste en esta condición no sería ni siquiera Jefe de Unidad, por lo tanto carece de todo nivel de decisión.

Por otra parte es importante puntualizar que frente a este problema se suma el otro relacionado al delito precedente materia de estudio, es decir la represión del delito de Defraudación Tributaria en el que participan como actores la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio Público, ya que la Policía Nacional solo participa en la investigación administrativa si el órgano tributario lo solicita como “apoyo” y en la investigación preliminar si el Fiscal lo requiere, entonces la participación del cuerpo policial es facultativo. Este tema pasa por un mal enfoque de quienes diseñan el rol de los actores comprometidos en la política pública.

No obstante las políticas públicas implementadas tendientes a la prevención, detección y represión del delito de Lavado de Activos, que contiene el planteamiento de estrategias principalmente en el primer componente del Plan Nacional Anti lavado, plantea que para la prevención se ha establecido “la sanción de la normativa de base (que tipifica los delitos, determina la lista de sujetos obligados, establece las obligaciones primarias, etc.), la regulación de la misma, el desarrollo y la implementación de políticas, procedimientos y

controles internos por parte de los sujetos obligados, y el ejercicio de la capacidad supervisora y sancionatoria a nivel administrativo”. Pues bien aparentemente resultan medidas exitosas, sin embargo cuando se hace referencia a la sanción de la normativa base y la regulación de la misma, no podemos pensar que la complejidad del delito de lavado de activos sumado al delito base en este caso a la defraudación tributaria solo puede atacarse formulando la ley penal tributaria que si bien es cierto impone sanciones y despoja al órgano tributario de la capacidad discrecional de denunciar, no define claramente la actuación de la Policía Nacional como un actor técnico profesional para investigar su comisión. Por ello las cifras públicas en la memoria anual de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs señalan que en el año 2015 un total \$226, 000,000.00 se lavan en nuestro país proveniente del delito de defraudación tributaria, mientras que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) solo detectó 4 casos formulando los respectivos Informes de Inteligencia.

Los resultados antes descritos resultan alarmantes ya que esto tiene un impacto negativo no solo ante la comunidad nacional sino también internacional y es que desplazar a un actor tan importante como la Policía Nacional del Perú en esta tarea cuyo personal ha sido formado y dotado de técnicas de investigación e inteligencia, está ocasionando una debilidad en cuanto a la a la lucha integral contra el lavado de activos.

Como ya lo hemos señalado la participación de la Policía Nacional del Perú en la investigación del delito base de Defraudación Tributaria se encuentra seriamente limitada. Esto surge como consecuencia de la dación del Decreto Legislativo N° 813 promulgada el 19 de abril de 1996 con sus respectivas modificatorias que señala en el artículo 8 numeral 2 señala

El Fiscal, recibida la comunicación, en coordinación con el Órgano Administrador del Tributo, dispondrá lo conveniente. En todo caso, podrá ordenar la ejecución de determinadas diligencias a la Administración o realizarlas por sí mismo. En cualquier momento, podrá ordenar al Órgano Administrador del Tributo le remita las actuaciones en el estado en que se encuentran y realizar por sí mismo o por la Policía las demás investigaciones a que hubiere lugar” (El Peruano, 1996).

Y para cerrar las limitaciones de investigación se dispone en las disposiciones accesorias de dicha norma lo siguiente: “

Sexta.- La Policía Nacional sólo podrá prestar el apoyo a que se refiere el Artículo 8 del presente Decreto Legislativo, a solicitud expresa del Órgano Administrador del Tributo (El Peruano, 1996)

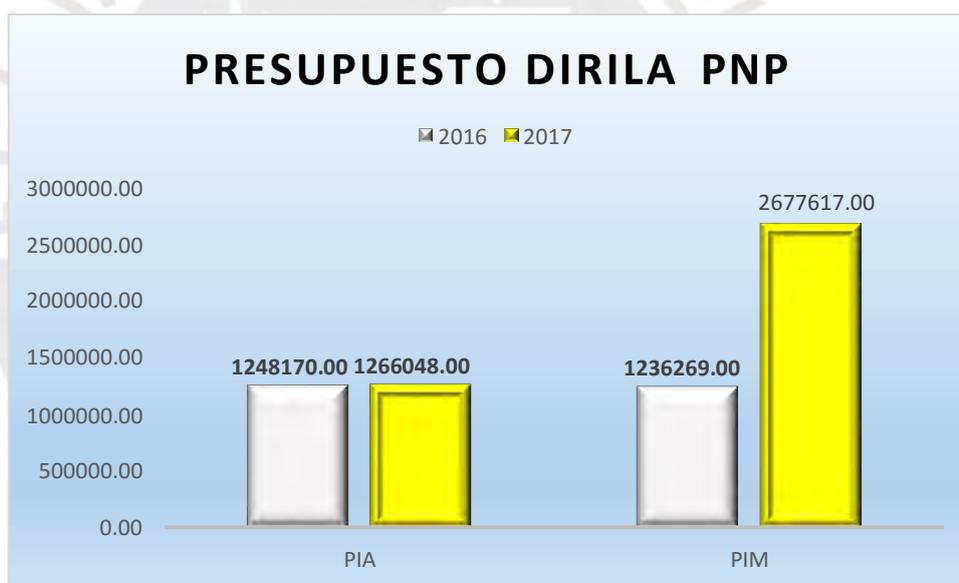
Según fuentes del Ministerio del Interior publicado en la portal del Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre el año 2006 al 2014, la Policía Nacional del Perú no ha registrado ningún caso de Investigación por el Delito de Defraudación Tributaria y lo terrible es que consigna en fuentes oficiales al Delito de Contrabando y la elaboración clandestina de productos como Delitos Tributarios cuando el primero es un Delito Aduanero y el segundo Contra el Orden Económico. Este error permite inferir que la Policía Nacional del Perú al parecer no tendría ninguna capacidad técnica para poder definir el Delito Tributario por lo tanto resultaría cuestionable que en estas circunstancias se piense en su participación en el Delito de Lavado de Activos proveniente del Delito de Defraudación Tributaria en razón de su desconocimiento de los presupuestos del delito base.

Con respecto a la capacidad de la Policía Nacional en la investigación por lavado de activos surgen grandes inconvenientes los cuales plantearemos sobre dos aristas: i) el interno que está referido a la capacitación y especialización de los efectivos que desarrollan esta labor, y es que la institución desde la unificación que planteó el régimen del presidente García en el año 1987, no ha realizado un proceso de selección y clasificación de sus integrantes tanto oficiales como suboficiales designándoles especialidades funcionales, es decir todos pueden investigar, prevenir y brindar seguridad, esto resulta inaceptable más aún con el surgimiento o aparición de delitos tan complejos como el tema de estudio; ii) Y el segundo sería la “autonomía” del Fiscal en las investigaciones. Al abordar esto no pretendo hacer cuestionamientos en relación a la autoridad del funcionario, sino que existen excesos por parte de éste, como es el hecho de recibir el Informe Policial promoviendo una investigación por lavado de activos y no devolverlo a la policía con la respectiva resolución de apertura de investigación sino que dispone que se realice la misma en “sede fiscal” y en otros casos en el que la

policía viene investigando un caso a mérito de una carpeta fiscal, sin mediar motivación alguna y pese a estar dentro del plazo otorgado, dispone la entrega inmediata del expediente en el estado en que se encuentre y lo que es peor, es que no notifica a la Procuraduría como parte agraviada de esta decisión. Sin duda esto genera una gran desmotivación al investigador o pesquisa y en algunas ocasiones cuestionamientos por ambos actores que pueden llegar hasta los órganos de control interno de ambas instituciones del Estado.

Otro aspecto relevante en relación a las limitaciones de la Policía Nacional que investiga el delito materia de estudio, es la asignación del presupuesto para el cumplimiento de la misión, para mayor ilustración veamos el siguiente gráfico:

GRAFICO N° 3



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR

Primero hay que puntualizar que según fuentes de la Oficina de Asesoramiento de la DIRILA PNP, se tuvo conocimiento que el AF-2105 a esa Unidad no se le asignó presupuesto específico, sino que estaba comprendido dentro de la Unidad Ejecutora N° 26 – DIREICAJ. La asignación de presupuesto se dio a partir conforme se muestra en el gráfico el AF-2016 cuyo Presupuesto Institucional Anual – PIA fue de S/. 1, 248,170.00 mientras que su Presupuesto Institucional Modificado fue de S/. 1, 236,269.00, sin embargo durante el presente año el

Presupuesto Institucional Anual – PIA es de S/. 1, 266,0480.00 mientras que su Presupuesto Institucional Modificado fue de S/. 2, 677,617.00, observándose que esta última cifra prácticamente duplicó a la del PIA, esto se explica por el hecho que la DIVILA TID, se integró a la DIRILA a fines del año 2016, motivo por el cual su presupuesto que antes pertenecía a la Dirección Antidrogas Unidad Ejecutora N° 29 se transfirió a la Unidad Ejecutora N° 26 a la cual pertenece actualmente esta Unidad Especializada.

Si analizamos el grafico y los detalles de estos presupuestos, podemos inferir que estos se han mantenido dentro del promedio, sin embargo, es de acotarse que lo destinado a viáticos y pasajes del personal es limitado si tiene en cuenta que la DIRILA investiga un promedio de 505 denuncias teniendo en consideración el periodo de estudio.

Otro aspecto resaltante es que en el año 2014 el valor de lo incautado fue de S/. **2, 300,000.00** mientras que el 2015 fue de S/. **66, 220,765.00**, experimentando un crecimiento de S/. **63, 920,765.00** es decir un **2,879%**. Esta cifra aparentemente resulta alentadora, pero si tenemos en cuenta los activos que se lavaron ese año y que asciende a un total de S/. **21,243, 000,000.00**, lo realizado por los agentes del Estado resulta irrisorio.

CUADRO DE PRODUCCION DE LA DIRILA PNP DURANTE LOS AÑOS 2014-2015		
	2014	2015
DENUNCIAS INGRESADAS	421	590
DENUNCIAS RESUELTAS	337	363
ATESTADOS	42	23
INF. N.C.P.P	35	16
PARTE (I.C)	253	227
INFORME (I.C)	7	97
OPERATIVOS	21	14
ORO INCAUTADO	2.3 Kg	237.201 Kg.
DINERO INCAUTADO	S/. 6,300.00	S/. 207,700.00
VALORIZACIÓN DE LO INCAUTADO	S/. 2,300,000.00	S/. 66,220,765.00
DETENIDOS	4	0

Fuente: DIRILA PNP

2.3 Representa un problema controlable pero sigue habiendo deficiencias fruto de problemas de coordinación interinstitucional.

Sin duda en el transcurso del tiempo ha existido una evolución significativa para enfrentar el delito de lavado de activos como tal, pero consideramos que se ha dejado de lado o poco se ha hecho por combatir en especial el delito base como es la defraudación tributaria a diferencia de otros delitos. No se puede, en este caso en particular, diseñar una política pública tomando en cuenta solo el delito principal (Lavado de Activos) sin preocuparse por el delito base ya que este coexiste con el ilícito penal del cual proviene. Como lo hemos señalado la *evasión tributaria y el lavado de dinero*, forma parte de la política nacional según la política 26 del “Acuerdo Nacional”, esto se traduce en la importancia de la actuación del Estado para atacar este problema público.

El Plan Nacional contra el Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo (2011) elaborado por la SBS señala en el numeral “53”:

A raíz de la falta de coordinación interinstitucional, se prolongó el hallazgo de soluciones a otras vulnerabilidades funcionales que aún hoy afectan al sistema, como por ejemplo: (...) la falta de coordinación entre la UIF y las autoridades policiales, o la escasa coordinación efectiva entre el MP y la PNP” (2011),

Es decir, se reconoce la descoordinación como una vulnerabilidad importante, está a la fecha no ha sido superada. Prueba de ello es que ni siquiera existe en la Policía Nacional de Perú, una Unidad encargada de la investigación de los Delitos Tributarios o se haya establecido un Protocolo de actuación en que se acuerde que la PNP debe hacerse cargo de estas investigaciones.

Vizcarra Castillo (2014), hace referencia a la teoría de Eugene Bardach (1977) “Los Juegos adversos de la Implementación” mediante el cual se explica cuáles son los aspectos negativos al momento de implementarse una coordinación interinstitucional que en este caso sería CONTRALAFI, observándose lo siguiente:

- i) El desvío de recursos, en razón que hay un total desinterés en la implementación de una plataforma de interoperabilidad que se encuentre

- bajo la administración de la Policía para que ésta pueda realizar un trabajo eficaz y eficiente en cuanto al acopio de información en forma oportuna;
- ii) La distorsión de los objetivos de la política, establecidos en el Plan Nacional, en lo que respecta al aspecto represivo en el cual interviene la Policía Nacional, El Ministerio Público y el Juez que llevó al primero de los nombrados a una posición nefasta ya que prácticamente se ha convertido en un auxiliar del Fiscal, quien en muchos casos prescinde de la actuación policial en las investigaciones bajo ninguna motivación, desnaturalizando de esta forma la función de la policía;
 - iii) La resistencia a los esfuerzos por parte de la mayoría de los representantes de la comisión, especialmente de aquellos que gozan de autonomía y que tienen el control financiero y la recaudación fiscal como Ministerio Público, SBS y SUNAT, respectivamente;
 - iv) La disipación de energías personales y políticas en poner en práctica los juegos adversos de la implementación del programa, lo cual significó que durante la gran cantidad de las reuniones llevadas a cabo fueron utilizadas en acordar sobre temas de interpretación o de forma producto de la representación carente de capacidad de decisión.

Las cifras crecientes mostradas en la evolución del delito de lavado de activos provenientes del delito de defraudación tributaria resultan preocupantes y no hacen más que ratificar que es necesario reevaluar el funcionamiento del sistema anti lavado, entre los que deben tener en cuenta que se deben realizar urgentemente ajustes que permitan que la PNP tenga una efectiva participación en el problema tanto en la parte administrativa como represiva, así como promover una coordinación sostenible entre los actores del Estado debiendo ser el ente rector el máximo organismo de Gobierno (Presidencia del Consejo de Ministros) y que los representantes sean funcionarios del alto nivel acompañados con sus equipos técnicos. Asimismo, es indispensable contar con un nuevo Plan Nacional que establezca la hoja de ruta en la lucha contra este problema.

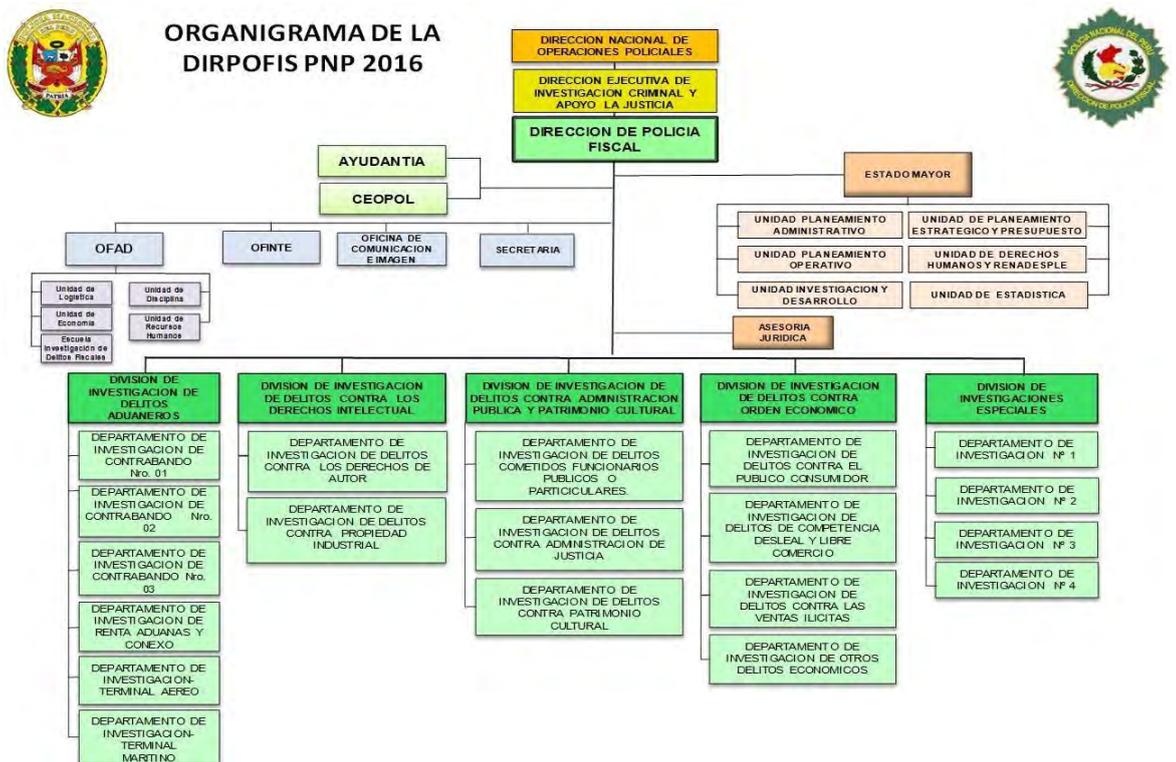
CAPITULO 3

3. Limitaciones en la investigación policial del lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria

Dentro las principales limitaciones que encontramos en la investigación preliminar en el delito de lavado en la cual por disposición fiscal participa la Policía Nacional a través de las Unidades de Lavado Activos, se encuentran las relacionadas a la estructura de la organización de la policía, debido a la carencia de una dependencia especializada que se encargue de investigar el delito de defraudación tributaria, otro aspecto es el diseño y rol institucional en el que la UIF participa únicamente en la fase de detección sin ningún tipo de comunicación ni coordinación con la Policía Nacional y por último la falta de recursos para enfrentar en una forma eficiente y eficaz el delito.

3.1. Problema de la estructura de la organización policial para enfrentar el delito de lavado de activos proveniente del delito tributario.

A diferencia de las unidades policiales especializadas en investigaciones de los delitos fuentes establecidos en la norma jurídica para los casos de lavado de activos, como es el caso de la Dirección Antidrogas para TID, Dirección Contra la Corrupción para corrupción de funcionarios, Dirección de Medio Ambiente para minería y tala ilegal, Dirección de Investigación Criminal para los casos de Secuestro, Robos, Dirección de Trata de Personas para la trata de personas y la Dirección de Policía Fiscal para los casos de los delitos aduaneros entre otros, se ha podido conocer que la PNP adolece de la existencia de una dependencia que se encargue de investigar la comisión de los delitos de defraudación tributaria el cual es completamente diferente al delito de defraudación aduanera cuya competencia y jurisdicción está a cargo de la División de investigación de delitos aduaneros perteneciente a la Dirección de la Policía Fiscal, tal y conforme se muestra en el organigrama de dicha unidad PNP obtenida del Estado Mayor – Oficina de Operaciones de esta institución y que a continuación se muestra para mayor ilustración:



Fuente: Dirección de Policía Fiscal

Ahora, si bien es cierto el delito de lavado de activos es un delito autónomo es decir no es vinculante a un delito de origen, en entrevista a la Procuradora en Delitos de Lavado de Activos proveniente del TID., Dra. Sonia Medina Calvo, esta señaló al respecto que lo cierto es que los fiscales y la procuraduría afrontan serios problemas en el proceso de juzgamiento para sostener un caso por lavado de activos en el que no se haya establecido el delito precedente, ya que los jueces bajo una percepción jurídica garantista exigen la determinación del delito fuente.

Entonces retomando el caso de la investigación policial del delito de defraudación tributaria, enfrentamos un grave problema ya que la policía al no realizar estas investigaciones por las razones mencionadas, no tiene registros de referencias ni antecedentes policiales por este delito en su base de datos, que permita la determinación de este ilícito penal como precedente al lavado de activos. Aun cuando se quisiera solicitar al Ministerio Público o al Poder Judicial las posibles investigaciones al que hubieran sido sometidos los sospechosos estas

instituciones no proporcionan dicha información a la PNP si no se cuenta con una Resolución fiscal que exprese dentro de las disposiciones dicho pedido.

A continuación presentaremos un cuadro producto de las entrevistas al Jefe de la División de Lavado de Activos proveniente de Delitos Fiscales (2016), donde se describe en breve las actuaciones policiales previas a la remisión del Informe al Ministerio Público partiendo de las probabilidades de encontrar o no el delito fuente:

CUADRO N°04

Actuaciones preliminares de investigación policial de lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria	
SIN VINCULACION	CON VINCULACION
Acopio de información y búsqueda de indicios que encajen dentro de la tipología del lavado.	A partir del conocimiento del delito de defraudación tributaria se inicia el acopio de información y búsqueda de indicios que encajen dentro de la tipología del lavado.
DELITO FUENTE	
Se formula el informe policial al Fiscal quien como director de la investigación dispone la ampliación de las diligencias para detectar la vinculación con el delito fuente devolviendo a la PNP.	Se formula el informe policial al Fiscal quien como director de la investigación dispone el inicio de la misma ya sea en sede fiscal o policial.

Fuente: Entrevistas al Personal de la DIVILA-DF

Además del procedimiento policial mostrado en el cuadro, cabe resaltar que la actual estructura orgánica de la DIRILA PNP exige conocer la vinculación del delito precedente con el lavado de activos de los expedientes o carpetas fiscales

que llegan a esta unidad especializada para su derivación a cualquiera de las cuatro Divisiones por un tema de orden y competencia.

Sumando a este problema según versión del Director de Lavado de Activos Coronel PNP Carlos Guillen Enríquez, existe otro que lo agudiza aún más ya que hasta la actualidad no existe un Manual de Organización y Funciones ni de Procedimientos Operativos que permita oficialmente regular las competencias reales de las unidades de ejecución de la DIRILA PNP y sus acciones en las investigaciones del delito de lavado de activos respecto al delito precedente acotado, situación que viene generando desorientación y falta de uniformidad en las actuaciones de los pesquisas ante dicha carencia,

3.2. Problemas de diseño y rol institucional en la fase de detección.

Si bien es cierto, la normatividad relacionada al problema de lavado de activos, establece la actuación de los diferentes organismos del Estado así como la participación de otros de naturaleza privada (fase de prevención), existen algunos aspectos que generan debilidades en el sistema, los cuales necesitan ser atendidos con suma urgencia.

- i) **Calificación de Informes de Inteligencia de la UIF con medios probatorios.**- Es decir, inclusive por sobre la Policía Nacional que tiene oficiales entrenados en inteligencia táctica y estratégica y el Ministerio Público quien es responsable de la carga de la prueba, califican la información a nivel de inteligencia como un medio de prueba, sin ni siquiera se haya otorgado al investigado el derecho constitucional de la defensa. La Unidad de Inteligencia Financiera que en el caso del Perú tiene en el cargo de Director a Sergio Espinosa Chiroque desde el 2009, quien en muchas entrevistas a manifestado su preocupación por acceder al levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria y bursátil de los investigados frente a la eventualidad de una operación sospechosa realizada por los Oficiales de Cumplimiento, realiza la labor de

“inteligencia” mediante la “detección” de operaciones realizadas por personas que al parecer estarían implicadas en el delito de lavado de activos, asignándoles a sus Informes de ser el caso “con medios probatorios” tal y conforme se detalla en sus reportes estadísticos del 2014 y 2015 de sus respectiva Memoria Anual.

ii) **El Ministerio Público como único canal de coordinación con la UIF.-**

Según la ley de creación y funcionamiento de la UIF establece que su único canal es el Ministerio Público, es decir que todo el trabajo elaborado por esta entidad debe ser coordinado o entregado al *Fiscal para que la evalúe y decida el requerimiento o no de la Policía Nacional*, es decir podría decidir no hacerlo y hacer suya la investigación sin exposición de causa alguna, esto resulta impensable en otros países que tienen este sistema anti lavado, por cuanto la participación de los cuerpos policiales resulta imprescindible para lograr un trabajo más eficaz según lo señalado por el Oficial de la Guardia Civil de España Juan Manuel Amador y actual representante por su país ante el Grupo de Análisis Financiero Internacional – GAFI, en su visita al Perú en el presente año como expositor de la Unión Europea. Además indicó que el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias – SEBPLAC homólogo de la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF de Perú, es un organismo multidisciplinario integrado por funcionarios del Tesoro Público, Banco de España, Agencia Tributaria, Policía Nacional y Guardia Civil. De igual forma en la región, el Consejo de Control de Actividades Financieras – COAF de la República Federativa de Brasil está conformada por 11 representantes tales como la Agencia Brasileña de Inteligencia, el Banco Central de Brasil, la Comisión de Valores, la Oficina de Contraloría General, la Policía Federal, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Asuntos Exteriores, la Procuraduría General del Tesoro, la Superintendencia de Seguros Privados y la Receta Federal del Ministerio de Hacienda. Y es que contar con la información de la base de datos que

poseen los diferentes actores de un Estado haciendo un trabajo coordinado y con una comunicación permanente resultará siempre más beneficioso a los objetivos o misión encomendada, lo cual en nuestro país definitivamente no sucede teniendo en este caso a la Policía relegada y que según la decisión discrecional del Fiscal requerirá o no la actuación policial.

3.3. El problema de la falta de recursos

Cuando nos referimos a la falta de recursos, estamos indicando que existen varios aspectos relacionados con este problema como es el de la insuficiencia de recursos humanos para satisfacer las necesidades que demanda las investigaciones, es decir que la falta de personal de pesquisas de la Dirección de Lavado de Activos PNP genera que éstos solo se están dedicando a realizar labores de gabinete dentro de sus oficinas a excepción de las verificaciones de bienes muebles o inmuebles detectados en la investigación, limitando su accionar para realizar las diligencias de campo que exige la metodología de la investigación policial en la etapa de “comprobación del hecho” (PNP, 2013). Por otro lado no obstante la DIRILA PNP es una unidad especializada según se aprecia en la RD N° 644-DIRGEN/EMG-PNP del 09JUL2014, se omite en este documento de creación señalar su naturaleza “sistémica” de la unidad por lo que técnicamente no tendría competencia nacional para realizar investigaciones por lavado ni tampoco la posibilidad de crear unidades desconcentradas en otras partes del país. Esta situación ha generado que algunas de las Regiones Policiales que son desconcentradas, creen sus Secciones de Investigación de Lavado de Activos sin ningún tipo de soporte técnico (contable y de tasación) que les permita coordinar con los peritos, en las investigaciones que se encuentran bajo su responsabilidad. Asimismo, estas secciones no tienen ningún nivel de coordinación con la DIRILA PNP, por lo que ésta última no se encuentra en condiciones de direccionar estratégicamente su accionar en base al comportamiento del fenómeno dentro de un mapeo real. Esta situación ubica a la Policía Nacional en una posición crítica porque no se puede pretender

neutralizar o disminuir el delito en estas condiciones donde el aspecto estratégico prácticamente es nulo.

El Representante del Ministerio Público cuya identidad se reserva, con quien la Policía Nacional de Perú desarrolla directamente el proceso investigativo en el delito de lavado de activos proveniente del delito de defraudación tributaria y otros, minimiza su participación como actor del Estado en la lucha contra este ilícito penal y lo que resulta más grave es que considera que uno de las causas es la falta de capacitación por parte del personal policial que presta servicios en estas unidades especializadas, sin embargo cabe mencionar que la PNP cuenta desde hace muchísimos años (1992) con una dependencia a cargo de investigar financieramente a personas naturales o jurídicas comprometidas en tráfico ilícito de drogas y que esta se consolidó en el año 2002 mediante la dación de la Ley N° 27765 y por ultimo con el Decreto Legislativo N° 1106. Debiendo precisarse que las Fiscalías Especializadas en Lavados de Activos y Pérdida de Dominio fueron creadas según el portal del Ministerio Público recién en el año 2014 mediante Resolución del Fiscal de la Nación N° 1833-2012-MP-FN, por lo tanto resulta preocupante tal posición permitiéndonos hacer una reflexión al respecto y pensar que la concentración del poder de muchos Fiscales conlleva de alguna manera a percibir que los miembros de la PNP no son capaces de enfrentar profesionalmente el delito y menor uno de naturaleza compleja como es este caso.

Los problemas identificados arriba señalados, vienen originando serias consecuencias en el sistema anti lavado de nuestro país al extremo que los Estados Unidos emitió un Informe a través del Departamento del Tesoro, donde incorporan al Perú en la denominada “lista negra” como país significativo de lavado. Dicha información fue publicada por el diario “La República” (03MARZO2017) donde se informa *“que por primera vez el Perú ha sido incorporado en la “lista negra” de 85 países donde se “lavan” las mayores cantidades de dinero de las organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico y otras actividades complementarias como la minería aurífera ilegal, el contrabando de mercancías y la tala ilícita, de acuerdo con un reporte*

del Departamento de Estado norteamericano. El informe elaborado por el Buró Internacional para Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL, por sus siglas inglés), dependiente del Departamento de Estado, señala que la definición “país de significativo lavado de dinero” que ha recibido el Perú, describe a una nación donde las organizaciones criminales aprovechan del sistema financiero nacional “para consumir transacciones de significativas ganancias derivadas del narcotráfico internacional”, y que para dicha finalidad también son usadas distintas formas de transferencia de fondos, incluso actividades y profesiones no financieras”. Sin duda este efecto pone en la mira a la política pública implementada para la resolución del problema del lavado en nuestro país, por lo que resulta imprescindible efectuar una evaluación que permita corregir las causas que vienen originando esta situación.

La Policía Nacional pese a tener una Dirección de Policía Fiscal, no ha previsto dentro de su estructura la creación de una unidad policial que se encargue de los delitos tributarios como si lo ha hecho por ejemplo en lo concerniente a delitos aduaneros. Resulta inconcebible el hecho de que las estadísticas oficiales del Ministerio del Interior califiquen a los delitos aduaneros como delitos tributarios ya que son tipos penales diferentes y autónomos regulados por leyes especiales.

Si bien es cierto la política pública implementada en la lucha contra el lavado de activos ha previsto los roles de los actores del Estado en las fases de detección y represión, lo cierto es que la participación de la Policía Nacional es nula en la primera y relativa en esta última, por cuanto responde al criterio del Ministerio Público su intervención.

El aspecto de los recursos humanos y logísticos, así como la nula desconcentración de otras unidades de lavado de activos en las otras regiones del país, viene generando serios problemas de alcance de control y conocimiento de los posibles actos criminales de lavado en estas zonas. Los problemas descritos aunados a la falta de coordinación interinstitucionales están generando serios problemas en las acciones policiales que se traducen en los bajos resultados de producción respecto al total de activos que se lavan en nuestro país.

Conclusiones

Primera Conclusión.- Los mecanismos de control implementados por el Estado Peruano en la lucha contra el lavado de activos son tres es decir la prevención, la detección y la represión, sin embargo existe una exigua o casi nula coordinación interinstitucional que no permite una acción eficaz por parte de los actores comprometidos. Esto se refleja en las cifras publicadas por cada una de ellas. En el caso de la Dirección de Lavado de Activos el 2004, no tuvo ningún detenido mientras que el 2015 solo registra 2 detenidos. El Ministerio Público solo logró dos sentencias condenatorias durante el 2015 y el Poder Judicial a la fecha informó que desde la dación de la ley solo existen doce sentencias condenatorias, sin embargo la Unidad de Inteligencia Financiera reportó durante esos dos años que formuló 52 y 70 Informes de Inteligencia, respectivamente, con valor probatorio.

Segunda Conclusión.- Según el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú no ha registrado ningún caso de investigación por el Delito de Defraudación Tributaria y lo que resulta aún más caótico es que consigna en fuentes oficiales al delito de contrabando y la elaboración clandestina de productos como “Delitos Tributarios” cuando el primero de ellos es un delito aduanero y el segundo contra el orden económico. Este error permite inferir que la Policía Nacional del Perú al parecer no tendría ninguna capacidad técnica para poder definir el delito tributario por lo tanto resultaría cuestionable que en estas condiciones se piense en su participación en el delito de Lavado de Activos proveniente del delito de Defraudación Tributaria en razón de su desconocimiento de los presupuestos del delito base.

Tercera conclusión.- Una de las principales falencias que presenta la Policía Nacional del Perú en cuanto a la competencia y jurisdicción en la investigación del delito de defraudación tributaria como delito base del delito de lavado de activos, es que dentro de su estructura orgánica no tiene ninguna unidad o dependencia policial que se encargue de la investigación de este delito. Lo que agrava más esta situación es que según ley la Administración Tributaria – SUNAT si lo requiere puede pedir el apoyo en la investigación administrativa requisito indispensable para la formalización de la

denuncia penal por parte del Fiscal. Asimismo, el Ministerio Público puede requerir o no la participación de la PNP en la investigación preliminar por el aludido ilícito penal.

Cuarta conclusión.- Otro de los problemas que tiene la Dirección de Investigación de Lavado de Activos resaltante por cierto, se traduce en los resultados observados y es que en el año 2014 el valor de lo incautado fue de **S/. 2, 300,000.00** mientras que el 2015 fue de **S/. 66, 220,765.00**, experimentando un crecimiento de **S/. 63, 920,765.00 es decir un 2,879%**. Esta cifra aparentemente resulta alentadora pero si tenemos en cuenta los activos que se lavaron ese año y que asciende a un total de **S/. 21,243, 000,000.00**, esto por decir los menos verdaderamente alarmantes. Las principales causas son la falta de recursos en lo que respecta a personal, logísticos y coordinación con sus pares de la diferentes regiones policiales.

Quinta conclusión.- No obstante la creación de CONTRALAFIT integrada actualmente por 17 representantes de los diferentes sectores, se pretendió establecer mecanismos de coordinación para superar las debilidades del sistema pero éstos no han podido cumplir ni siquiera con los objetivos del Plan Nacional Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, siendo uno de los principales problemas que los representantes no tienen capacidad de decisión, así como la falta de participación, el desinterés o incomprensión de algunas instituciones, la rivalidad entre otras, y la falta de liderazgo, que llevaba a que los avances de la implementación del régimen fuesen lentos e insuficientes, especialmente en lo relacionado a la implementación de la Plataforma de interoperabilidad que permita a la Policía Nacional del Perú, acortar significativamente el tiempo de investigación coadyuvando en el éxito de las mismas, evitando que los activos ilícitos sean en muchos transferidos.

Sexta Conclusión.- Los problemas de coordinación entre los diversos actores comprometidos en el sistema contra el lavado de activos, viene originando lo que Sofía Vizcarra Castillo explica en su Tesis “*El impacto de los problemas de implementación del régimen de control de Insumos Químicos en la cadena del tráfico ilícito de drogas entre los años 2007 y 2011 en las principales cuencas cocaleras del Perú*”, para lo cual utiliza la teoría de Eugene Bardach quien identifica como los “efectos adversos

de los juegos de coordinación” (Bardach, 1977), que en el caso de la política de prevención y represión del lavado activos y financiamiento del terrorismo se enmarca en lo siguiente: i) el desvío de recursos, en razón que hay un total desinterés en la implementación de una plataforma de interoperabilidad que se encuentre bajo la administración de la Policía para que ésta pueda realizar un una trabajo eficaz y eficiente en cuanto al acopio de información en forma oportuna; ii) La distorsión de los objetivos de la política, establecidos en el Plan Nacional, en lo que respecta al aspecto represivo en el cual interviene la Policía Nacional, El Ministerio Público y el Juez que llevó al primero de los nombrados a una posición nefasta ya que prácticamente se ha convertido en un auxiliar del Fiscal quien en muchos casos prescinde de la actuación policial en las investigaciones bajo ninguna motivación, desnaturalizando de esta forma la función de la policía; iii) La resistencia a los esfuerzos por parte de la mayoría de los representantes de la comisión, especialmente de aquellos que gozan de autonomía y que tienen el control financiero y la recaudación fiscal como Ministerio Público, SBS y SUNAT, respectivamente; iv) La disipación de energías personales y políticas en poner en práctica los juegos adversos de la implementación del programa, lo cual significó que durante la gran cantidad de las reuniones llevadas a cabo fueron utilizadas en acordar sobre temas de interpretación o de forma producto de la representación carente de capacidad de decisión.

Séptima conclusión.- Las diversas modalidades y el surgimiento de otras, generan una gran complejidad del delito de lavado de activos, esto según los datos observados del fenómeno en el cual se describe el aumento de la incidencia delictiva y la desproporcionalidad reflejada en la disminución de los casos resueltos por la Policía Nacional del Perú. Asimismo, es importante mencionar que en las investigaciones preliminares muchos pesquisas pretenden presentar un caso con los matices de organización criminal, sin que realmente lo sea o en su defecto se haya establecido con argumentos o evidencias una estructura con las condiciones o presupuestos que exige la ley, ello trae consigo que el Ministerio Público o la Procuraduría Pública tenga seria dificultades para sustentar el caso.

Octava Conclusión. - El Plan Nacional establece que antes de los aspectos de detección y represión se encuentra el de la prevención implementando a través de los “sujetos obligados” quienes deberán realizar la designación del Oficial de Cumplimiento encargado de reportar a la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF, todas las operaciones o transacciones sospechosas efectuadas por un usuario (persona natural o jurídica) que acude por diversos motivos a estas entidades, sin embargo los mecanismos legales de control sobre éstos son administrativos y no punitivos por lo que el débil poder coercitivo que ejerce el Estado no resulta suficiente.

Novena Conclusión. - La Policía Nacional del Perú estableció como estrategia para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, la creación de la Dirección de Investigación de Lavado de Activos – DIRILA durante el año 2015, la misma que tiene como órganos de ejecución a las Divisiones de lavado de activos provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas, Crimen Organizado, Delitos Comunes y Terrorismo. Sin embargo, esta unidad no cuenta con sub unidades desconcentradas a nivel nacional, y las que existen como el caso de Arequipa, Ayacucho, Junín, etc., no tienen ningún tipo de coordinación y lo que agudiza más aún este problema es que carecen de Unidad de Apoyo Contable que realice las pericias respectivas o especialistas en tasación de inmuebles que son el soporte en una investigación de lavado. Sumado a ello el Ministerio Público creó las fiscalías contra el lavado de activos las cuales en su mayoría se encuentran en la ciudad de Lima, generando que otras fiscalías que no son especializadas asuman competencia en estos casos. Esta problemática generado por un mal diseño de estructura institucional tanto de la PNP como por la Fiscalía debilita aún más el trabajo en la etapa de investigación represiva, donde el Estado tiene que acopiar las evidencias y determinar las responsabilidades de los autores y partícipes del delito.

Decima Conclusión: Las limitaciones que tiene la Dirección de Lavado de Activos para implementar acciones de control de lavado de activos proveniente del ilícito penal tributario en el periodo de estudio, están relacionadas a la estructura de la organización de la policía ante la carencia de una unidad que se encargue de las investigaciones del delito base o fuente lo cual se colige de la estructura orgánica de la Dirección de Policía Fiscal. Otro aspecto es el diseño y rol institucional en el que el Estado le asigna

únicamente a la UIF la responsabilidad en la fase de detección sin ningún tipo de comunicación ni coordinación con la Policía Nacional para el intercambio de información. Por último la falta de recursos humanos y logísticos necesarios para enfrentar en una forma eficiente y eficaz el delito, limitando a su personal a desarrollar solo trabajo de gabinete, dejando de lado la aplicación de procedimientos especiales así como el desarrollo de acciones vía la cooperación internacional.



Bibliografía

- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Blanco Cordero, I.; Caparrós, E.; Prado Saldarriaga, V. & Zaragoza Aguado, J. (2014). *Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial*. Lima: Organización de los Estados Americanos – OEA, Consejo Interamericano para el Control del Abuso de Drogas – CICAD, Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Duran, F. (2007). *El Perú fracturado: Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.
- “El Peruano” (2016). “Hay nuevas modalidades para el lavado de activos”. Disponible en: <http://www.elperuano.pe/noticia-hay-nuevas-modalidades-para-lavado-activos-41585.aspx>.
- Enciclopedia Financiera (2017). “Mercado negro”. Disponible en línea en: <http://www.encyclopediainanciera.com/definicion-mercado-negro.html>
- Guillen, Carlos (2016). “Implementación de medidas en la lucha contra el lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas en la División de Investigación de lavado de activos de la Dirección Antidrogas PNP durante el período 2012 al 2015”. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8112>
- Guerrero Agreda, Luis Antonio (2013). *Especialización en Administración de la Seguridad*. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad Dirección de Posgrados – Faries. Bogotá, Octubre.
- Gutiérrez, W, et. al. (2005). *La Constitución Comentada*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica.
- Kotler, P. & Armstrong, G. (2012). *Marketing*. México D.F.: Pearson Education.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago: CEPAL.
- La República (2015). “El Lavado de Activos está afectando todo el sistema financiera del

país”. Disponible en línea: <http://larepublica.pe/impres/sociedad/16142-lavado-de-activos-esta-afectando-todo-el-sistema-financiero-del-pais>

Linares, B. (2011). “Nociones básicas sobre lavado de dinero”. En: Oikonomos. Revista Científica de Ciencias Económicas, 1 (2), pp. 181-192.

McDowell, J. & Novis, G. (2001) “Las consecuencias del lavado de dinero y el delito financiero”. En: *Perspectivas económicas: Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos*, Vol. 6 No. 2 (mayo 2001). pp. 6-9. Disponible en línea: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/LavadodelDinero.pdf>.

Mendoza Llamacponcca, F. (2014). “El delito fuente en el lavado de activos”. En: *Anuario de Derecho Penal 2013-2014*, número 19, pp. 294-357.

Montecinos, E. (2007). “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. En: *Cuadernos de Administración*, vol. 20, núm. 33, pp. 323-335

Páucar Chappa, M. (2013). *Curso de Especialización*. Lima: Ministerio Público.

Policía Nacional del Perú (2013). *Manual de Estado Mayor*. Lima: Policía Nacional del Perú.

Polo, L. F. & Yacolca Estares, D. I. (2013). “Delitos Tributarios y Lavado de Activos”. En: *Revista Lecciones Tributarias*. N°1. Año 1., pp. 173-174

Presidencia de la República (2012). *Decreto Legislativo 1106* (dominio público). Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-lucha-eficaz-contra-el-lavado-activos-decreto-legislativo-n-1106-778570-3/>

Presidencia del Consejo de Ministros (2011). *Plan Nacional de la Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en línea en la web: [http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/contralافت/plan/Plan%20Nacional%20de%20Lucha%20Conttra%20el%20LAFT%20\(version%20espanol\).pdf](http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/contralافت/plan/Plan%20Nacional%20de%20Lucha%20Conttra%20el%20LAFT%20(version%20espanol).pdf)

- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. En: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, CLAD.
- Resico, M. (2015). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- Subirats, J (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: ARIEL.
- UNODC (2017). “Delincuencia Organizada Transnacional “la Economía ilegal mundializada”. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>
- Zevallos T. & Galdós, M (2003). “Elementos para el análisis de las capacidades de control del lavado de activos”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, CLAD, pp. 28-31

