

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**



**ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**“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 periodo 2012 al 2015”**

**Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política con  
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**Carlos Noé Guillén Enriquez**

**Asesora: Magister Sofía Isabel Vizcarra Castillo**

**Mayo - 2016**

## INDICE

	Pag.
Resumen.....	02
Lista de Acrónimos.....	03
Introducción.....	04
Estado de la cuestión y conceptos.....	08
1. Procedimientos de la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima, a partir del 2012.....	21
1.1 Problemática del lavado de activos proveniente del Tráfico ilícito de de Drogas.....	21
1.2 Actores involucrados.....	24
1.3 Procedimientos de investigación policial en el delito de lavado de activos.....	26
2. Limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID.....	28
2.1 Problemas de interpretación normativa para la aplicación de la prueba indiciaria.....	29
2.2 Problemas de diseño institucional.....	32
2.3 Problemas de recursos humanos.....	35
3. Explicaciones de las causas de las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID.....	36
3.1 Causas ligadas a las culturas jurídicas institucionales.....	36
3.2 Problema de Articulación Institucional.....	38
3.3 Capacidades y recursos disponibles institucionales.....	39
Discusión.....	43
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	49

## RESUMEN

La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú informa que desde Enero 2007 a Diciembre del 2015 el monto detectado por lavado de activos en el Perú asciendió a un total de 12,846 millones de dólares, de los cuales el 46% está vinculado al tráfico ilícito de drogas (TID), seguido de la Minería ilegal con el 38% y otros delitos conexos con el 16% (UIF, 2016). El tema que aborda la presente tesis es la implementación de medidas en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID durante los años 2012 – 2015. El objetivo de la investigación a partir del desarrollo de un estudio de caso a partir de herramientas cualitativas es conocer cuales son las características de estas medidas y sus procedimientos específicos, determinar cuáles son las limitaciones y explicar porque se generan dichas deficiencias.

Palabras claves: Lavado de Activos, prueba indiciaria, política pública, acuerdo plenario y tráfico ilícito de drogas.

## Lista de Acrónimos

<b>ADUANAS</b>	Superintendencia Adjunta de Aduanas
<b>CICAD</b>	Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas
<b>DIVILA</b>	División de Investigación de Lavado de Activos
<b>DIRANDRO</b>	Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú
<b>LAC</b>	Lavado de activos
<b>M.P.</b>	Ministerio Público
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>P.J.</b>	Poder Judicial del Perú
<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>P.P.</b>	Procuraduría Pública
<b>SBS</b>	Superintendencia de Banca y Seguros
<b>SUNARP</b>	Superintendencia Nacional de Registro Públicos
<b>SUNAT</b>	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
<b>TID</b>	Tráfico Ilícito de Drogas
<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
<b>UNITECFIN</b>	Unidad Técnica Financiera

**“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 periodo 2012 al 2015 ”**

## **INTRODUCCIÓN**

La investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas es un componente del sistema antilavado en la lucha frontal contra este ilícito penal. Este sistema está compuesto por un conjunto de instituciones públicas: como el Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría Pública, Superintendencia de Banca y Seguros – Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – Aduanas y la Policía Nacional del Perú.

Durante los años 2012 a 2015, periodo comprendido por el presente caso de estudio, los resultados respecto al control del lavado de activos se ha centrado básicamente en la detección de posibles casos. Sin embargo, la investigación policial de los casos no ha sido efectiva, conforme se desprende de los estudios realizados por la propia Policía Nacional, representando un serio riesgo frente a las acciones de prevención y represión del lavado de activos en el Perú. Por lo tanto se requiere conocer como se han implementado las medidas de investigación policial para el delito de lavado de activos proveniente del Tráfico Ilícito de Drogas en la División de Investigación de Lavado de Activos (DIVILA) de la Dirección Antidrogas PNP durante el periodo 2012-2015 y cuáles han sido las principales limitaciones para un trabajo más efectivo en el control del lavado de activos.

El periodo seleccionado 2012 - 2015 corresponde a la adopción de políticas en materia de lucha contra el lavado de activos que el Estado peruano ha implementado a través del D.S. N°057-2011-PCM publicado el 01 de Julio del 2011 que aprobó el Plan nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en sus componentes de prevención, detección, y represión penal y el D.S. N°033-2012-PCM del 27MAR2012 que aprobó la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016, en donde se establecen las respectivas políticas públicas que permiten regular y alcanzar metas y objetivos para estos ilícitos penales.

La investigación se justifica por cuanto desarrolla mayor casuística y contribuye a interrelacionar los estudios de coordinación e implementación en el mundo académico. Sin soslayar que será de utilidad los resultados que se obtengan en razón que permitirán aportar elementos de juicio para la toma de decisiones orientadas a fortalecer la capacidad operativa de la División de Investigación de Lavado de Activos de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID y elevar la satisfacción laboral del personal policial.

La presente investigación se plantea como pregunta principal ¿Cómo se implementaron las medidas de investigación policial para el delito de lavado de activos proveniente del Tráfico Ilícito de Drogas en Lima Metropolitana durante el periodo 2012-2015? Para responder a esta pregunta, se han determinado tres objetivos específicos. En primer lugar, describir los procedimientos de la investigación policial para el delito de lavado de activos proveniente del TID en



Lima, del 2012 al 2015; en segundo lugar, determinar las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima; en tercer lugar, explicar las causas de las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima.

La hipótesis de trabajo se basa en : que la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID establece la verificación del hecho, acopio de información, toma de manifestaciones, peritajes contables y formulación del documento; las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima del 2012 al 2015 son la falta de pesquisas especializados, contadores, y acceso directo a información de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria y bursátil; y finalmente que las causas de las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID se relaciona a problemas de capacitación que genera una insuficiente formación de cuadros de pesquisas especializados, asimismo existen problemas en la asimilación de profesionales contadores para la PNP en los últimos años, así como vacíos en legislación y/o protocolos de ruta para acceso directo a información del levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria y bursátil.

Este trabajo se ha estructurado en cinco capítulos. El primero versa sobre el estado de la cuestión y conceptos referido a la implementación de políticas en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas. En el segundo capítulo se ha realizado una sinopsis del proceso investigador policial comprendiendo los procedimientos de la investigación, su problemática y los actores involucrados. En el tercer capítulo se explica las

limitaciones que se traduce en problemas de interpretación normativa para la aplicación de la prueba indiciaria, problemas de diseño institucional y de recursos humanos y logísticos que redundan en la capacidad operativa ; seguidamente en el cuarto capítulo se analiza las causas que dan lugar a los inconvenientes hallados. El desarrollo de los capítulos antes citados, conducen a un quinto capítulo (discusión) respecto a la implementación de medidas en la investigación policial del delito de lavado de activos, y finalmente las conclusiones que se considera pertinentes mencionarlas.





## CAPITULO I

### 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Existen pocos autores que han realizado estudios específicos relacionado a las políticas en la investigación policial del delito de lavado de activos en el Perú. A fin de dar un panorama general sobre lo producido en relación al tema de lavado de activos, se han consultado trabajos de investigación académica, que incluyen tesis, artículos e informes especializados. Asimismo se ha consultado literatura gris, que incluye reportes de investigación producidos por organismos públicos nacionales e internacionales para completar el panorama de la investigación en relación a la temática.

En el Perú existen pocos estudios sobre el lavado de activos. Uno de ellos es el estudio de Galdós (2014) que aborda las limitaciones de la política antilavado de activos entre el 2011 y el 2013. En base a un enfoque cualitativo y cuantitativo se pronuncia sobre como nuestro país fue implementando políticas para combatir el lavado de activos a través de los convenios internacionales que había suscrito y que derivaron en la promulgación de normas administrativas y penales. Empero, las políticas implementadas no han evolucionado a la par con el crimen organizado, en razón que no existen registros de convictos cumpliendo pena por este delito,

observándose que no aborda el tema desde la óptica que nosotros estamos interesados que se refiere a la implementación de medidas de investigación policial. (Galdos, 2014). Asimismo esta autora, ha realizado un estudio sobre las capacidades estatales para el control del lavado de activos que aborda desde una perspectiva cualitativa los problemas que ha tenido la implementación de políticas públicas en la lucha contra el lavado de activos (Zevallos y Galdós 2014)

Desde un enfoque policial, la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú viene realizando diversos estudios como parte de los programas de formación, especialización, capacitación y perfeccionamiento. En ese sentido esta investigación recopila lo ya escrito por los efectivos de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus programas de formación y especialización en relación a esta materia. Un estudio determinó que organizaciones delictivas dedicadas al lavado de activos proveniente del TID vienen incrementando y captando a diferentes personas naturales y jurídicas que participan en la cadena del lavado de activos, por lo que a nivel nacional han orientado el esfuerzo de búsqueda de información tendente a ejecutar operaciones policiales de interdicción al Lavado de Activos y Perdida de Dominio. La finalidad de detectar organizaciones nacionales e internacionales que se dedican a dichos ilícitos penales, así como efectuar diligencias de descerrajes, allanamientos e incautaciones de inmuebles, deteniendo, investigando y denunciando ante las autoridades competentes a las personas involucradas en este ilícito penal, sin embargo, no abordan el tema que nos compete respecto a la implementación de medidas de investigación para el delito de lavado de activos proveniente del TID. (Cossio et al., 2013)

Asimismo, un estudio realizado por efectivos policiales sobre instrumentos públicos notariales extra protocolares y su relación con el delito de lavado de activos en el Perú durante el año 2012, establece que dichos instrumentos y las certificaciones de firmas de contratos privados (mutuos, compra-venta, etc.) favorecen y contribuyen en el incremento del lavado de activos, específicamente en las modalidades de actos de conversión, ocultamiento y tenencia, debido al poco control y normatividad expresa que existe sobre estas figuras delictiva. Adicionalmente sostienen que según la ley del Notariado, los Notarios no asumen responsabilidad sobre el contenido del documento por lo que dejan constancia en la certificación, salvo que constituya en sí mismo un acto ilícito o contrario a la moral o a las buenas costumbres; empero, no hacen un estudio referente a las limitaciones en la investigación policial de este ilícito penal, conforme lo estamos abordando en el presente trabajo. (Farach et al.,2013)

Otro estudio realizado en el marco de los programas de formación policial señala que el procedimiento policial de la entrega vigilada y la investigación del delito de lavado de activos procedente del tráfico ilícito de drogas en la ciudad de Lima, periodo 2010 al 2013, evidencia un trabajo cualitativo desarrollando para tal efecto la técnica de investigación en el proceso de investigación del lavado de activos y su operatoria policial en la entrega vigilada de dinero, bienes, efectos y ganancias producto del tráfico ilícito de drogas por parte de personas naturales y jurídicas, más no aborda el tema en

el sentido de las limitaciones que se presentan en la investigación de dicho ilícito penal. (Cossio et al., 2013)

Asimismo, el estudio realizado por personal policial de la Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas de la Policía Nacional del Perú en Diciembre del 2014 sobre la prueba indiciaria en la investigación del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de droga, establece un trabajo descriptivo que desarrolla el valor de la prueba indiciaria en el proceso de investigación del delito de lavado de activos como prueba indirecta, teniendo en consideración que dicho ilícito penal es muy complejo, consecuentemente los operadores de justicia deben construir indicios concurrentes que les permita acreditar o descartar la participación de autores, coautores y partícipes. Sin embargo, no aborda nuestro tema desde la óptica que lo hemos planteado. (Reyes et al.,2014)

De igual forma, el estudio realizado por alumnos de la Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas de la Policía Nacional del Perú en Diciembre del 2014, cuyo tema desarrollado corresponde al lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y la importancia de la investigación policial en el sistema financiero para identificar las etapas y tipologías del delito precedente comprende las etapas del lavado de activos consistente en la colocación, estratificación e integración del dinero en el sistema financiero y las diferentes modalidades delictivas mediante las cuales buscan legitimar los activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, evidencia un trabajo descriptivo que no aborda el tema que nos compete. (Diaz et al., 2014)

Existen también algunos informes e investigaciones realizadas a nivel latinoamericano. En ese sentido, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de la República de Colombia ha diseñado la política nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo que fue aprobada el 18 Diciembre del 2013. Buscando articular acciones y establecer directrices que permitan lograr mayor efectividad en la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo. De tal forma que los operadores de justicia cuenten con información completa y oportuna (financiera, socioeconómica, sectorial y regional), herramientas tecnológicas adecuadas (hardware, software, modelos matemáticos y econométricos), normatividad precisa y protocolos de coordinación y cooperación. Con lo cual evidencia que entre sus instituciones no existe coordinación ni articulación, hecho que dista del trabajo que estamos realizando por cuanto nuestra investigación está avocada a establecer las limitaciones que tiene la investigación policial para esclarecer un delito de lavado de activos proveniente del TID. (Conpes, 2013)

Otro aporte desde el debate académico orientado a la política pública es un estudio que presenta propuestas para mejorar las instituciones de seguridad en México. Si bien el reporte aborda la investigación policial de manera general y no específicamente vinculado al tema de lavado de activos, se puede rescatar sus principales recomendaciones, las cuales no son ajenas a la situación de otros cuerpos policiales latinoamericanos. En primer lugar, se

recomienda incrementar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control de confianza institucional. En segundo lugar, sugieren desplegar un nuevo Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) que se ajuste a las mejores prácticas de capacitación y profesionalización. En tercer lugar promueven la generación de mecanismos de evaluación sistemática del desempeño e impacto del gasto público dedicados a la seguridad. En cuarto lugar le dan relevancia al fortalecimiento de los mecanismos que generan y producen inteligencia policial. Finalmente, y directamente relacionado al tema de esta investigación, recomiendan aumentar las capacidades institucionales en materia forense y pericial (UCL, 2014).

De los revisado en los diferentes trabajos desarrollados en los diversos países, se puede observar que la investigación policial para la detección del delito de lavado de activos no ha sido abordado directamente. La literatura producida está orientada a abordar el tema del lavado de activos desde una óptica general de política pública o desde una óptica operativa que aborda específicamente las características del fenómeno delictivo o aspectos muy puntuales de su investigación. Ninguno de ellos aborda de manera integral los problemas de implementación ligados a la investigación policial de este delito, por lo que la presente investigación busca llenar dicho vacío.

## **2. MARCO TEORICO**

Molina, (2002:106) hace referencia a Nioche, en el sentido que la política pública es la “secuencia de acciones que conducen a una respuesta más o



menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática”. En esta definición se destacan tres elementos importantes: un conflicto latente que origina las decisiones que se traducen en acciones y de las cuales importa el cambio seguido (la secuencia) para llegar a ellas; las acciones que se emprenden, lo que lleva implícito una pluralidad y diversidad en la toma de la decisión; y el carácter de lo público.(Molina, 2002)

Las políticas públicas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política pública acordada. A veces las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas a problemas. La política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada.. (Lindblom, 1991)

Según Stein, (2006) las políticas son elegidas por formuladores de políticas benévolos. Los procesos por los cuales los países discuten, deciden e implementan políticas públicas, consideran que las políticas (así como también algunas de sus características) son en gran medida endógenas. Las políticas resultan del proceso de formulación de políticas (PFP). Las características y los factores determinantes de los PFP, hacen particular hincapié en el funcionamiento de las instituciones políticas.

Durante las últimas décadas el Perú ha ampliado progresivamente su participación en los mercados ilícitos. Este crecimiento ha estado basado principalmente en la expansión de los clúster iniciales de las cadenas de valor



tanto del tráfico ilícito de drogas, de la minería y la tala ilegal, como de otras actividades ilícitas con finalidad económica. Además del impacto que estas actividades generan *per se* en la seguridad y estabilidad del país, estas también están asociadas a otros delitos conexos que generan a su vez otros problemas. Entre estos otros delitos, el lavado de activos se asocia a esta cadena productiva ilícita dada la necesidad de «limpiar» los recursos económicos derivados de la renta generada por las actividades principales. Así, las redes criminales se valen de mecanismos para reinvertir y recapitalizarse, conectándose con actividades aparentemente lícitas. Esta problemática alcanza especial magnitud dada las escasas capacidades estatales para controlar y fiscalizar este tipo de actividades ilícitas, especialmente por su naturaleza subterránea y compleja. (Zevallos y Galdos , 2014)

El lavado de activos contribuye al enriquecimiento económico de las organizaciones criminales transnacionales aumentando de tal modo su poderío y su peligrosidad. La finalidad principal de la empresa criminal consiste en acumular riqueza. Dicha riqueza facilita la capacidad de las organizaciones criminales de expandirse territorialmente, diversificar su actividad criminal, acceder a más y mejor poder de fuego, poniendo en jaque la gobernabilidad y estabilidad misma de los sistemas políticos. (PCM, 2011)

Los retrasos impensables y los costos excesivos de las políticas sociales fue la tónica de los primeros estudios de la implementación de políticas. En opinión de Bardach (1977) propiciaron una conciencia "escéptica, sofisticada,

anti-ideológica, tal vez post-liberal", y originaron las "herejías post-liberales". La implementación de políticas será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido. Implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. (Bardach, 1977)

Revuelta Vaquero, hace referencia a Van Meter y Van Horn (1975) señalando que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. (Vaquero, 2004)

Bardach (1978: 57- 58) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares. Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre

las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado.

(Bardach E. , 1998)

“¿De qué factores depende esencialmente el éxito o el fracaso en la implementación de las políticas en el sector público peruano? Depende básicamente de quién diseña la política. Cada gobierno forma sus equipos, su gabinete y algunos inclusive tienen un comité asesor para el Presidente. Sin embargo, al final los grandes propulsores de las políticas públicas son los ministros de Estado. Por ello, se requiere que al nivel de la decisión, en el mismo Poder Ejecutivo, las personas encargadas tengan un apoyo total y constante. De lo contrario, no hay manera de manejar las cosas menos en momentos de crisis”. (Alvarez Rodrich, 1995)

El problema y la debilidad en la implementación de las políticas en América Latina no es el de políticas públicas incorrectas, sino de la capacidad de implementar políticas en general. la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (Basu, 1997). Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados. (Lahera, 2005)

El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se constituye en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin. (Aguilar Villanueva, 1993)

Que si bien es cierto los autores coinciden en definir que la elaboración de la política pública debe estructurarse secuencialmente y cumpliendo las fases que involucran a los actores comprometidos, también es cierto que el caso que estamos desarrollando de implementación de medidas de investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas en Lima, resulta necesario describir que dicho problema de lavado de activos proveniente del TID se ha ampliado progresivamente en los mercados ilícitos, por lo que la implementación de una política pública debe abarcar acciones de individuos o grupos públicos y privados, entre los cuales se encuentran los operadores policiales que son el primer eslabón en la administración de justicia, motivo por el cual nuestra posición es de evidenciar este problema para que se tome una acertada decisión de combatir este ilícito penal.

## **2. METODOLOGIA**

La investigación que se está desarrollando tiene un enfoque analítico descriptivo que pretende estudiar a partir de un estudio de caso el problema que se viene presentando en la implementación de medidas de investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima metropolitana durante el período 2012-2015; utilizando una metodología de tipo cualitativa.

Para tal efecto se ha recopilado información utilizando tres tipos de herramientas que consisten en: i) la entrevista semi-estructurada; ii) la observación; y iii) la revisión de archivos. Cada una de estas herramientas contó con un instrumento específico que se detalla en la tabla a continuación.

Los lugares ricos en datos incluyeron la experiencia de los operadores y funcionarios de la División de Investigación de Lavado de Activos (DIVILA) de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO – PNP), de la Procuraduría Pública, Ministerio Público, SUNAT-ADUANAS, UIF, y Poder Judicial, también de la visita a las instalaciones policiales y la recolección de información de la base de datos y archivo donde se realizan las investigaciones policiales del delito de lavado de activos proveniente del TID.

Tabla 1. Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos del estudio

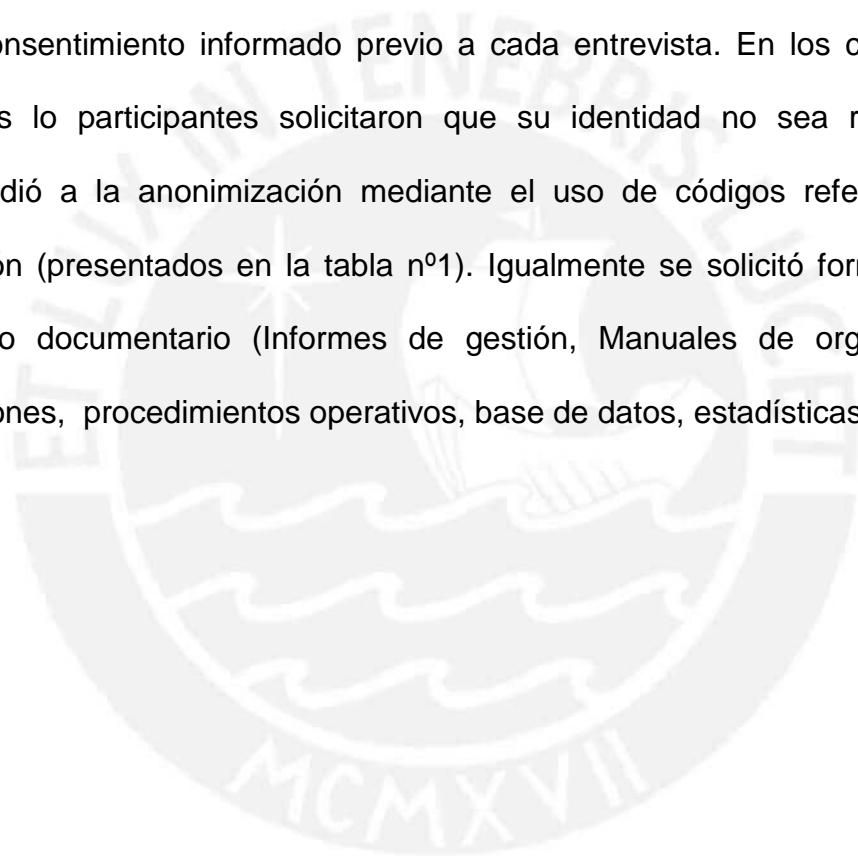
Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Entrevista	Guía de entrevista	14 Operadores (OP01 – OP14), 02 Funcionarios (FU01 – FU02) y 01 Especialista (ESP01) conocedores del tema de Lavado de Activos
Observación	Guía de observación	Instalaciones y locales de la DIVILA-DIRANDRO durante el mes de Noviembre y Diciembre del 2015
Revisión de archivos	Ficha de registro	Base de datos de la Escuela Antidrogas y de la DIVILA-DIRANDRO-PNP.

Fuente: elaboración propia del autor con información oficial

Mediante las herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos se obtuvo información, así como de los actores participantes en la cadena de valor de los operadores de justicia en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas; por lo que se acreditó en cada participante la constancia otorgada por la PUCP de fecha 10 de Setiembre del

2015; generando que se programe una serie de entrevistas y visitas. El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de octubre a diciembre del 2015.

De conformidad al Reglamento del Comité de Ética de la PUCP, se informó a los entrevistados sobre el alcance de la investigación a fin de que su participación sea libre y voluntaria. Cada uno de ellos suscribió un protocolo de consentimiento informado previo a cada entrevista. En los casos en los cuales los participantes solicitaron que su identidad no sea revelada, se procedió a la anonimización mediante el uso de códigos referentes a su función (presentados en la tabla n°1). Igualmente se solicitó formalmente el acervo documentario (Informes de gestión, Manuales de organización y funciones, procedimientos operativos, base de datos, estadísticas, y otros).





## HALLAZGOS DEL ESTUDIO

### 1. Procedimientos de la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID en Lima, a partir del 2012

#### 1.1. Problemática del Lavado de Activos proveniente del TID en el Perú.

Los Informes de Inteligencia Financiera emitidos por la Unidad de Inteligencia Financiera-Perú informan que desde Enero 2007 a Diciembre del 2015 el delito de lavado de activos en nuestro país asciende a un total de 12,846 millones de dólares, conforme se desprende de los datos estadísticos que registra en su página web a través de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), y en donde el tráfico ilícito de drogas (TID) constituye el delito precedente que más se reporta y representa un 42%, seguido de minería ilegal (34%), contra la administración pública (7%), contra el orden financiero y monetario (3%), defraudación tributaria (3%), defraudación de rentas de adunas / contrabando (2%), y estafa o fraude (1%) ; siendo así que el monto de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas asciende a US. \$5,374 millones de dólares, cuyo cuadro se detalla (SBS, 2015).

Tabla 2 : Monto del lavado de activos, teniendo en consideración el delito precedente



**Monto Involucrado en los Informes de Inteligencia por Delito Precedente**  
**\*Enero de 2007 a Diciembre de 2015**

POSIBLE DELITO VINCULADO	ACUMULADO: ENE2007 A DIC2015		12 MESES: ENE2015 A DIC2015	
	Nº DE IIF	TOTAL MILLONES US\$	Nº DE IIF	TOTAL MILLONES US\$
TRAFICO ILICITO DE DROGAS	275	5.374	21	249
MINERAL ILEGAL	31	4.377	4	87
DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA (CORRUPCION DE FUNCIONARIOS Y ENRIQUECIMIENTO ILICITO)	126	878	22	646
DELITO CONTRA EL ORDEN FINANCIERO Y MONETARIO	7	360	7	360
DEFRAUDACION TRIBUTARIA	47	395	4	226
DEFRAUDACION 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
<b>TOTAL</b>	<b>789</b>	<b>12.846</b>	<b>85</b>	<b>1.647</b>

Fuente: Página web SBS de fecha 12 de diciembre 2015

Por otro lado tenemos que la División de Investigación de Lavado de Activos (DIVILA) de la Dirección Ejecutiva Antidrogas DIREJANDRO-PNP producto de sus investigaciones técnico-policiales por delito de lavado de activos proveniente del TID registra incautaciones de bienes muebles, inmuebles y dinero en efectivo por la suma total de US \$400'270,066.10 durante el período de estudio que data del 2012 al 2015; según se detalla:

Tabla 3 : Valorización de incautaciones realizadas por la DIVILA-DIRANDRO PNP en los años 2012 al 2015

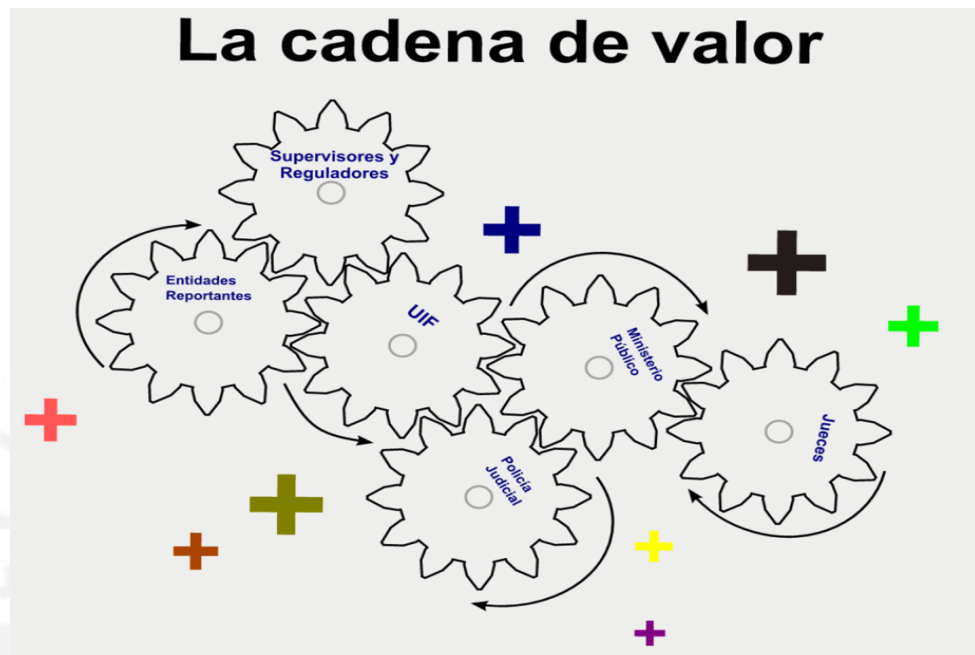
AÑO	MONTO
2012	155'710,610.00
2013	198'682,796.50
2014	31'025,485
2015	14'851,174.60
<b>TOTAL</b>	<b>400'270,066.10</b>

Fuente: Oficina de Estadística de la DIVILA-DIRANDRO PNP

Desde la promulgación de la Ley N° 27765 – Ley Penal contra el Lavado de Activos del 26 de Junio del 2002, y sus modificatorias, hasta este último Decreto Legislativo N° 1106 del 18 de Abril del 2012, solamente se tiene 21 sentencias condenatorias firmes (versión del Vocal Supremo Titular Dr. Víctor Prado Saldarriaga, en una exposición); según lo refiere el operador policial (OP03); con lo cual se evidencia que la cadena de valor de los operadores de justicia no ha sido efectiva ni eficaz para combatir el lavado de dinero proveniente del TID, y esto se ve reflejado en las 21 sentencias que se han dado, es decir no hay proporción entre las cantidades que se han detectado e incautado y los resultados que tenemos a nivel de Poder Judicial; ratificando dicha situación el especialista (ESP01), al sostener que las sentencias por lavado de

activos se han dado asociadas a la prueba directa y no a la prueba indiciaria.

Gráfico 1 : Cadena de valor de la administración de justicia en la lucha contra el lavado de activos dentro de la lógica sistémica



Fuente : Especialista 01-CICAD OEA.

Tal como se observa en el gráfico, este sistema se basa en el valor agregado que puede ser dado por los actores de la cadena, de manera que el resultado final va a estar en función de lo que cada uno haya aportado.

## 1.2. Actores involucrados.

Los actores que tienen un rol importante en la lucha contra el lavado de activos proveniente del TID, son: en el ámbito administrativo la

Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la Superintendencia Adjunta de Aduanas (SUNAT-ADUANAS) y en el ámbito penal represivo tenemos a la Policía Nacional del Perú (PNP), Procuraduría Pública (PP), Ministerio Público (MP), y Poder Judicial (PJ)., para mayor ilustración se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 4 : Rol de cada uno de los actores que participan en la investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID

ACTORES	COMPETENCIA	FUNCION
Unidad de Inteligencia Financiera	Administrativa	Detecta, analiza y reporta operaciones sospechosas, su accionar es preventivo
Superintendencia Adjunta de Aduanas	Administrativa	Participa en la detección del transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables. al portador, su accionar es preventivo
Policía Nacional del Perú	Penal-represivo	Detecta, investiga y denuncia el delito de lavado de activos, su accionar es represivo.
Procuraduría Pública	Penal-represivo	Participa en defensa de los intereses del Estado en la investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos, su accionar es penal.
Ministerio Público	Penal-represivo	Dirige jurídicamente la investigación del delito de lavado de activos, tiene la carga de la prueba, titular de la persecución y acción penal.
Poder Judicial	Penal-represivo	Ejercer el juzgamiento del delito de lavado de activos, sentenciando en forma condenatoria o absolutoria.

Fuente: Información propia

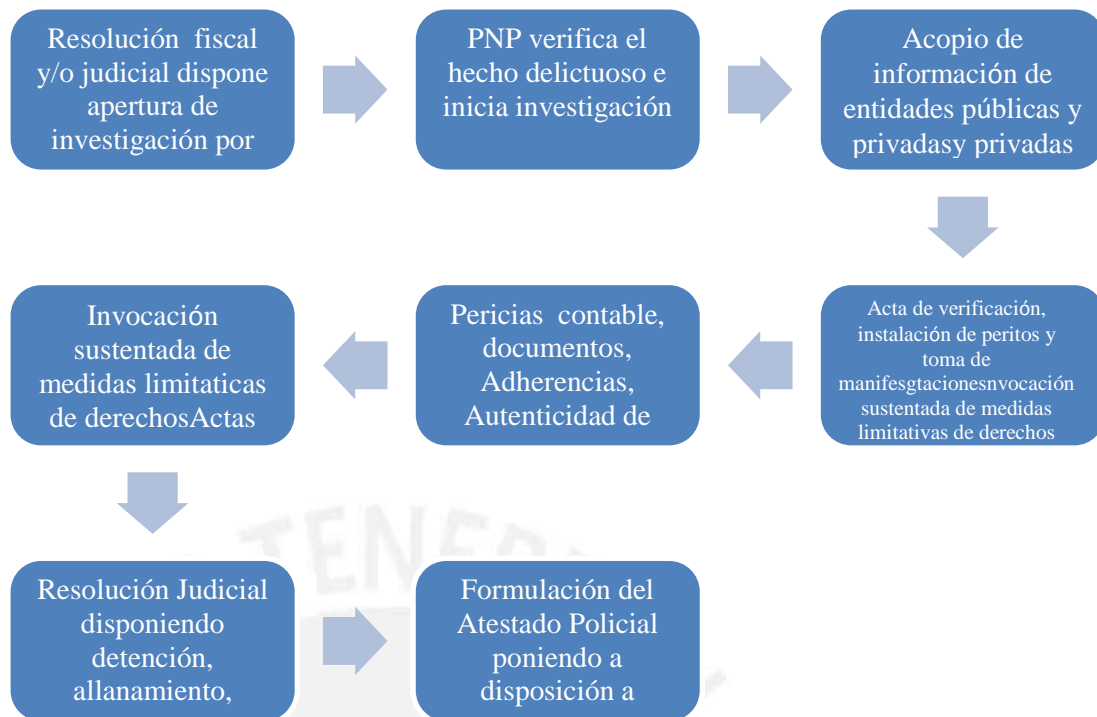
A través de este cuadro se observa que los respectivos actores desarrollan funciones tanto en el ámbito administrativo (preventivo) y penal (represivo) en la lucha contra el delito de lavado de activos proveniente del TID.

Dentro de este contexto se puede afirmar que la lucha contra el lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas tiene un diseño dual en razón que la parte preventiva está más avocada a la prevención mediante normas de carácter administrativo que regulan el sistema financiero como son a los bancos y otras entidades (cooperativas, casas de cambios, etc.) y la parte penal por normas de carácter represivo que regulan la investigación y el juzgamiento en el delito de lavado de activos.

### **1.3 Procedimientos de investigación policial en el delito de lavado de activos**

La investigación técnico-policial del delito de lavado de activos proveniente del TID tiene su amparo legal en el Manual de procedimientos operativos de la Policía Nacional del Perú (MAPROPOL) que ha sido aprobado mediante Resolución Directoral N°30-2013-PNP-DIRGEN/EMG del 15 de Enero del 2013, el cual se detalla en el siguiente gráfico

Gráfico 2 : Secuencia y/o etapas del proceso de investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID



Fuente : Manual de Procedimientos Operativos de la PNP

La aplicación del manual de procedimientos operativos se da sin problemas en la práctica policial cotidiana. A continuación se describe en detalle como se da dicha aplicación en la actividad de investigación del lavado de activos proveniente del TID. Este proceso empieza con una resolución fiscal o judicial de apertura de investigación, seguidamente el personal policial procede a verificar el hecho delictivo tal como lo ha señalado varios de los operadores entrevistados. Luego se acopia información, posteriormente el equipo de investigación policial toma manifestaciones, formula actas y pericias, para poder invocar sustentadamente medidas limitativas de derechos<sup>1</sup>, se ejecuta las medidas y finalmente se formula el documento. Dentro de este contexto la unidad especializada realiza las diligencias

<sup>1</sup> Detención preliminar de personas, allanamiento y descerraje con fines de incautación de bienes muebles e inmuebles, así como objetos o instrumentos del delito.

preliminares con participación y presencia del representante del Ministerio Público, quien canaliza a través del Fiscal de la Nación o del Juez competente el levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto de las comunicaciones, conforme lo establece el artículo 7 del Decreto Legislativo N°1106 del 18 de Abril del 2012 como regla de investigación para este tipo de investigación compleja. Es preciso indicar que cada etapa o secuencia del proceso investigador tiene una duración de 2 meses conforme lo expresan los operadores entrevistados, por lo que todo el proceso dura 16 meses aproximadamente, tal es así que por lo general estos casos son declarados por la autoridad fiscal complejos.

## **2. Limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID.**

En la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID se presentan limitaciones de orden técnico-jurídico, diseño institucional y recursos humanos, que afecta la cadena de valor en el proceso y juzgamiento de este ilícito penal. No existe una visión compartida y fortalecimiento de las capacidades institucionales en los componentes de prevención, detección y represión penal del sistema antilavado. Consecuentemente no se podrá cumplir con el Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, aprobado mediante Decreto Supremo N°057--2011-PCM del 30 de Junio del 2011.



## **2.1 Problemas de interpretación normativa para la aplicación de la prueba indiciaria.**

Fernando de Trazegnies Granda, (1997) sostiene respecto a la prueba indiciaria que la doctrina norteamericana reconoce que no es una prueba directa proporcionada por un documento o incluso por un testigo que vio u oyó algo; sino una prueba circunstancial o indiciaria que trata de un hecho que puede ser utilizado para inferir otro hecho. En la prueba indirecta, se prueba un hecho pero que no es el que se quiere probar en última instancia sino que se trata de acreditar la existencia del hecho "final" con la prueba de un hecho intermedio.

De alguna manera, se trata de probar una cadena de hechos y circunstancias que se proyectan más allá de los límites de lo estrictamente probado; sosteniendo que es el razonamiento lógico-crítico que a partir de uno o más hechos indicadores lleva al Juez a la certeza del hecho investigado; siendo así que este tipo de prueba resulta relevante para suplir las carencias de la prueba directa sobre todo en las investigaciones complejas de lavado de activos, delitos fiscales y otros

En realidad la prueba indiciaria complementa muchas carencias que tiene la prueba directa en un proceso de investigación de lavado de activos, por la misma naturaleza que tiene este ilícito penal de utilizar testaferros, operaciones camufladas de legitimar dinero, bienes, efectos y ganancias mal habidos para darles una apariencia legal que con la prueba directa prácticamente sería complicado probarlas. Para mayor ilustración se

detalla a continuación un caso en donde a un investigado y/o imputado por delito de lavado de activos proveniente del TID se le atribuye la propiedad de un bien inmueble que ha sido comprado con dinero mal habido y se encuentra registrado en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Tabla 5: Investigación por lavado de activos respecto a un bien inmueble que se encuentra registrado en SUNARP

PRUEBA DIRECTA	PRUEBA INDICIARIA
Exige que el inmueble este registrado a nombre del imputado que se le investiga por lavado de activos proveniente del TID	El inmueble puede estar registrado a nombre de un tercero pero se debe establecer vinculación con el imputado por LAC y además su actividad laboral de éste debe reflejar si es que ha estado en condiciones económicas de adquirir dicho bien
NIVEL DE CERTEZA	
Brinda la existencia de los hechos al Juzgador de manera directa e instantánea, no requiere ningún tipo de razonio ni inferencia para armar el cuadro del hecho principal.  Genera convicción en el Juez sin mayor esfuerzo, ya que toda la información que se proporciona es completa en todos sus elementos fácticos	Su razonamiento es siempre persuasiva, argumentativa basada en interpretación de datos, nunca demostrativa, pretende convencer no explicar .  Vale en lo que valgan las piezas de información reunidas y el rigor del razonamiento que pretende vincularlas entre sí

Fuente: Información propia y doctrina penal

El nivel de certeza es lo que va a definir los criterios de convicción en los jueces para sentenciar este tipo de delito, por cuanto existen jueces que son garantistas y también timoratos como lo explica el FU01 y exigen la prueba directa para no complicarse y evitar tener que elaborar una serie de razonamientos, inferencias y juicios que lo lleve a dictaminar la sentencia condenatoria en base a indicios concatenados y lógicos.

Con relación a la aplicación e interpretación de la prueba indiciaria la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia del Perú ha emitido los Acuerdos Plenarios Nros. 03-2010/CJ-116 del 16 de Noviembre del 2010 y el 07-2011/ CJ-116 del 06 de Diciembre del 2011, que constituyen doctrina

legal para que los operadores de justicia (Fiscales y Jueces) los invoquen en sus respectivos dictámenes legales; sin embargo, los magistrados actúan con una ignorancia deliberada en este aspecto, advirtiéndose que no le dan la suficiente validez a la prueba indiciaria en la investigación y judicialización del delito de lavado de activos proveniente del TID, según lo refiere la Procuradora Pública Doctora Sonia Medina Calvo; toda vez que estos acuerdos plenarios establecen que el conocimiento del delito fuente se desprenderá o se inferirá normalmente de la prueba indiciaria, a través del dolo eventual, esto es, que el agente sólo pueda presumir el origen delictivo y los elementos concurrentes que resultan relevantes en una acción volitiva respecto al hecho delictuoso del lavado de activos.

Según información de la Oficina de Estadística del Poder Judicial se desprende que desde el año 2011 al 2015 se han dado doce (12) sentencias condenatorias por delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas, las cuales se presentan en la tabla 5, con lo cual se evidencia que la producción en materia de sentencias en cinco años resulta baja.

Tabla 6: Cuadro de Sentencias del Poder Judicial por Delito de Lavado de Activos proveniente del tráfico ilícito de drogas del 2011 al 2015.

Nº	EXP.	LUGAR	FECHA	PROCESADOS	PENA
1	118-2010	LIMA	11/02/2014	ROSMARI IRIGOIN VILLEGAS	4 AÑOS
2	58-09	LIMA	15/04/2014	ROLANDO EUGENIO VELASCO HEYSEN	16 AÑOS
3	53-11	AYACUCHO	24/04/2014	LUCIA MARGARITA VELASQUE VELASQUE	15 AÑOS
4	39-09	PUCALLPA	08/05/2014	RONEY WILLIAMS RIOS TERAN	11 AÑOS
5	101-09	LIMA	30/06/2014	RUTH BETZABE MORALES BREÑA	4 AÑOS
6	88-09	LIMA	19/12/2014	FREDDY E. BAUTISTA VALENCIA	25 AÑOS
7	581-11	LIMA	21/01/2015	KEVIN PIERRE PAREDES BAGA	9 AÑOS
8	13-11	LIMA	27/01/2015	FANNY SERAFINA IPENZA DUMET	12 AÑOS
9	671-08	LIMA	26/02/2015	SONIA MARCELA EZCURRA RAMIREZ	6 AÑOS
10	53-11-JR	LIMA	19/08/2015	FILEMON HUILLCAYAURE CRESPO	11 AÑOS
11	94-2013	LIMA	03/09/2015	VELMER VERGARAY SANTILLAN	7 AÑOS
12	265-12	LIMA	13/10/2015	LINCONL IVAN BONIFACIO AIRA	15 AÑOS

Fuente: Oficina de Estadística del Poder Judicial

Estos procesos judiciales han tenido una larga duración por cuanto se han realizado bajo el contexto del Código de Procedimientos Penales; lo cual ha afectado la eficacia de la política pública en la lucha contra el lavado de activos.

## 2.2 Problemas de diseño institucional.

La dualidad del diseño institucional en la investigación del delito de lavado de activos se realiza específicamente en el transporte transfronterizo de

dinero en efectivo e instrumentos financieros al portador con la participación administrativa de SUNAT-ADUANAS y la Unidad de Inteligencia Financiera cuando los pasajeros ingresan o salen del territorio nacional por los aeropuertos, puertos o zonas fronterizas y tienen la obligación de declarar ante SUNAT-ADUANAS mediante formato de Declaración Jurada si llevan consigo sumas de dinero igual o mayor a US \$10,000.00 dólares americanos o su equivalente en cualquier moneda.

Si dicha suma no la declara se procede a su decomiso, otorgándosele un plazo de 72 horas al infractor para que sustente la procedente lícita ante la UIF o en su defecto es puesto en conocimiento del Ministerio Público para ejercer la acción penal, quien a partir de esta situación dispone que la Policía Nacional del Perú aperture investigación preliminar contra el infractor por la presunta comisión del delito de lavado de activos en la modalidad de transporte de dinero o títulos valores de origen ilícito al constituir esta falsa declaración un indicio penal.

Como lo señala el OP01, esto también lo ratifica el OP02 y OP03 sosteniendo que en las intervenciones por transporte transfronterizo de dinero la dualidad del diseño institucional permite que en muchos casos el infractor fugue o eluda la persecución penal, en razón que la participación de Aduanas y la UIF dentro del ámbito administrativo limita indirectamente que la Policía no proceda a la detención por delito flagrante, ya que se le otorga el plazo de 72 horas en libertad para sustentar la cantidad de dinero no declarado, aprovechando esta condición el infractor para

agenciarse de documentación que en muchos casos no se ajusta a la verdad y en otros fugarse y no ponerse a derecho.

### **2.3 Problemas de Recursos Humanos**

La investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID requiere de pesquisas especializados y contadores peritos; por cuanto los pesquisas realizan las diligencias para establecer operaciones vinculadas a una actividad ilícita y los contadores elaboran el dictamen pericial determinando si los investigados presentan desbalance patrimonial, por consiguiente tanto la División de Investigación de Lavado de Activos como la Unidad Técnica Financiera de la DIRANDRO-PNP tienen una participación directa en cada caso de investigación y según se evidencia con los cuadros que a continuación se detallan tienen déficit de personal.

En la Policía Nacional del Perú hay déficit de personal especializado en la investigación criminal, por consiguiente la asignación de recursos humanos a las unidades especializadas es mínimo, aunado a ello que no existe una adecuada formación de cuadros de detectives, es decir no se está garantizando la continuidad y el sostenimiento en un futuro de la investigación criminal, evidenciándose que la División de Investigación de Lavado de Activos (DIVILA) de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO – PNP) tiene 57 efectivos policiales para combatir el delito de lavado de activos proveniente del TID, siendo lo ideal 128 efectivos; es decir tiene un déficit de 78 efectivos; conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro de asignación de personal a la División de investigación de lavado de activos de la Dirección Antidrogas PNP.

Tabla 7: Cuadro de asignación de personal de la DIVILA-DIRANDRO

GRADO		REAL	IDEAL	DEFICIT.
CRNL	PNP	1	1	00
CMDTE	PNP	6	10	4
MAY	PNP	9	18	9
CAP	PNP	0	7	7
SOS	PNP	12	31	19
SOB	PNP	6	15	9
SOT1	PNP	4	0	0
SOT2	PNP	1	5	4
SOT3	PNP	2	5	3
SO1	PNP	3	7	4
SO2	PNP	11	21	10
SO3	PNP	1	8	7
ET1	PNP	1	00	1
TOTAL		57	128	76

Fuente: OFINTE-DIVILA-DIRANDRO



Tabla 8: Cuadro de asignación de peritos contables de la Unidad técnica Financiera de la Dirección Antidrogas PNP

CONTADORES PERITOS	CANTIDAD PERICIAS ASIGNADAS A C/U	TOTAL DE PERICIAS
07	77	539

Fuente : UNITECFIN-DIRANDRO

Como se puede observar en los cuadros demostrativos, tanto los pesquisas como los contadores peritos registran déficit de personal, generando que tengan una recargada labor que no les permite atender oportunamente las investigaciones y adicionalmente no se han formado cuadros para asegurar en un futuro la permanencia y especialización en la investigación criminal.

### **3. Causas de las limitaciones en la investigación policial del delito de lavado de activos proveniente del TID.**

#### **3.1 Causas ligadas a las culturas jurídicas institucionales.**

Del trabajo de campo desarrollado, así como del análisis de las entrevistas consideramos que la causa por la cual no se le da validez a la prueba indiciaria obedece a que los operadores de la administración de justicia no se encuentran articulados y que cada uno maneja un discurso jurídico por separado, es decir tienen su sustento en sus propias culturas jurídicas institucionales.

Pressman y Wildavsky, sostienen una hipótesis causal, “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (1973: XV), es decir para combatir el delito de lavado de activos proveniente del TID se debe estructurar en forma oportuna, real y coherente la lucha contra este ilícito penal y todos los actores comprometidos en la cadena de valor deben actuar articuladamente y bajo un criterio de predictibilidad.

Este es definitivamente uno de los puntos más sensibles que deben analizarse a la luz de la evidencia científica. Actualmente las pocas sentencias (12 sentencias condenatorias en 12 años) por lavado de activos se han dado asociadas al delito de tráfico ilícito de drogas que se han procesado con pruebas directas, que no necesariamente asocian los bienes decomisados con su origen, y que no incorporan una investigación patrimonial exhaustiva que permita privar a las organizaciones criminales de sus activos, conforme se desprende de la información brindada por el Especialista de clave 1.

Bardach (1978: 57- 58) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares; sin embargo, en la implementación de la prueba indiciaria a través del Acuerdo Plenario N°03-2010 no se ha materializado dicho

acuerdo que tiene carácter vinculante, conforme lo sostiene la Procuradora Pública en asuntos de TID y lavado de activos Doctora Sonia Medina Calvo y que ha sido ratificado por el OP03.

El FU01 sostiene que los jueces por su formación jurídica y dogmática tienden a ser garantistas por lo que siempre buscan tener un nivel de certeza ajustado a la prueba directa, y en algunos casos el temor a caer en un razonamiento o inferencias que puedan ser pasibles de contradicción los lleva a que no tengan en consideración la prueba indiciaria como lo establece el referido Acuerdo Plenario N°03-2010, evidenciándose que no exista una corriente jurídica uniforme que garantice una cultura de predictibilidad en los procesos de investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos proveniente del TID.

### **3.2 Problema de articulación interinstitucional**

Los vacíos normativos que presenta la investigación de lavado de activos proveniente del TID, obedecen a que en esta materia no se han suscrito convenios institucionales permanentes con la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) que permita acceder gratuitamente a información relacionada a bienes muebles e inmuebles de los sujetos investigados con la finalidad de establecer su patrimonio, hecho que motiva que hay que estar renovando estos convenios y que muchas veces no se hacen oportunamente constituyendo una traba burocrática en la Policía Nacional del Perú; así también no se cuenta con herramientas legales que

permitan tener acceso directo a información del levantamiento del secreto bancario, reserva bursátil, y tributaria que resulta muy importante para este tipo de investigaciones complejas.

Asimismo, no existen protocolos para trabajo conjunto en los procedimientos administrativos-operativos que permitan establecer claramente que los intervenidos bajo la modalidad del transporte transfronterizo de dinero en efectivo cuando ingresen sumas de dinero superiores a US. \$10,000.00 y no declaren, sean detenidos en flagrancia delictiva y no se le considere como infracción administrativa su falsa declaración ante Aduanas.

### **3.3 Capacidades y recursos disponibles institucionales**

Tanto la División de Investigación de Lavado de Activos y la Oficina Técnica Contable de la Dirección Antidrogas PNP, presentan déficit de pesquisas especializados y peritos contables, situación que se ha agudizado en los últimos años, en razón que la Policía Nacional del Perú no ha convocado mediante concurso público plazas para la asimilación de contadores públicos, por el contrario cada año pasan al retiro por imperio de la ley Oficiales de Servicios en la especialidad de contadores públicos; igualmente con relación a la especialidad de investigadores criminales no se han formado cuadros que permitan suplir el déficit.

Tabla 9 : Cuadro de personal capacitado en la investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID durante el período 2012-2015

AÑO	CURSO	PERSONAL PNP CAPACITADO	DENOMINACION DEL CURSO
2012	CAPACITACION	30	Proced. Operativos en LAC
2013	CAPACITACION	30	Proced. Operativos en LAC
2014	CAPACITACION	30	Proced. Operativos en LAC
	ESPECIALIZACION	47	Proced. Operativos en LAC
2015	CAPACITACION	30	Proced. Operativos en LAC
	ESPECIALIZACION	20	Porced. Operativos en LAC

Fuente : Escuela Antidrogas de la DIRANDRO - PNP

Este cuadro demuestra que en un período de 4 años han sido capacitados 187 efectivos policiales de la Dirección Antidrogas PNP en procedimientos operativos de investigación por el delito de lavado de activos proveniente del TID; con lo cual se evidencia que de un total de 3,880 efectivos que tiene la DIRANDRO a nivel nacional solamente se ha capacitado al 4.8%.

Cabe mencionar que el personal policial por política de comando es constantemente rotado, no existiendo un criterio claro de asignación de personal tomando en consideración la especialidad funcional, generando que los pesquisas en investigación criminal sean cambiados de colocación sin tomar en cuenta su reemplazo en esa

especialidad trayendo como consecuencia que cada día sean menos.

Tabla 10: Cuadro de asimilación de Contadores Públicos Colegiados (CPC) a la Policía Nacional del Perú en los últimos 25 años

AÑOS	CANTIDAD DE CPC
1989	48
2014	35
2015	18

Fuente: Unidad Técnica Financiera de la DIRANDRO - PNP

Como se puede apreciar en un período de 26 años solamente se han incorporado a la Policía Nacional del Perú 101 Contadores Públicos Colegiados; esto explicaría el por qué solamente existen 7 peritos contables en la Unidad Técnica Financiera de la DIRANDRO-PNP.

En la realidad los Contadores Público Colegiados que se asimilan a la Policía no solamente pasan a trabajar a las Unidades Especializadas sino en su gran mayoría a la Unidades Ejecutoras de Presupuesto y Gestión Institucional, por lo que siendo de prioridad para el Comando la gestión institucional dispone de dichos recursos humanos para trabajar en áreas administrativas que estén vinculadas a administrar recursos financieros, derivando en que el



campo de la investigación criminal presente déficit de peritos contables.



## DISCUSIÓN

Según Aguilar Villanueva, (1993) “el fracaso de las políticas públicas tiene obviamente muchas causas, el error en la decisión gubernamental es la causa más invocada (Lahera, 2005).

El caso examinado muestra que el error relativo a la interpretación de la prueba indiciaria en la investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID por parte de las autoridades del Poder Judicial causa un divorcio sobre la validez de esta prueba entre las diferentes instituciones del sistema antilavado. Esto afecta la eficacia de la política, destinada a sancionar este delito y se traduce en un bajo número de sentencias condenatorias.

Si bien es cierto la investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID se da tanto en el ámbito administrativo como penal, también es cierto que dicha dualidad genera interpretación errónea en cuanto a la intervención de un infractor del transporte transfronterizo de dinero en efectivo, según lo sostienen los OP01, OP02 y OP03; desde este enfoque Aguilar sostiene que “el fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se constituye en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin” (Aguilar Villanueva, 1993)

El Plan nacional de lucha contra el lavado de activos promulgado por el Ejecutivo y los Acuerdos Plenarios Nros. 03-2010/CJ-116 del 16 de Noviembre del 2010 y el 07-2011/ CJ-116 del 06 de Diciembre del 2011, emitidos por la Corte Suprema respecto a la aplicación de la validez de la prueba indiciaria en los procesos de investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos proveniente del TID no han tenido efecto en los operadores de justicia, específicamente en los jueces que son los que finalmente sentencian.

Aguilar Villanueva, (1993) responde respecto a esta política pública de la siguiente forma: “que el error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin”

Cabe mencionar que en este caso el error es de carácter técnico por cuanto la sensibilización ( juicios simulados con asistencia técnica legal de la CICAD-OEA) de este criterio técnico-jurídico (prueba indiciaria) de orden vinculante no ha sido bien encaminada por los decisores hacia los niveles operativos (magistrados) del Poder Judicial que son los que realmente tienen la facultad de juzgar y administrar justicia.

Lahera, (2005) afirma que “el déficit de implementación de política pública corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados, con lo cual se evidencia una deficiente implementación de política pública en lo relacionado a la aplicación de la validez de la prueba indiciaria en la investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas.

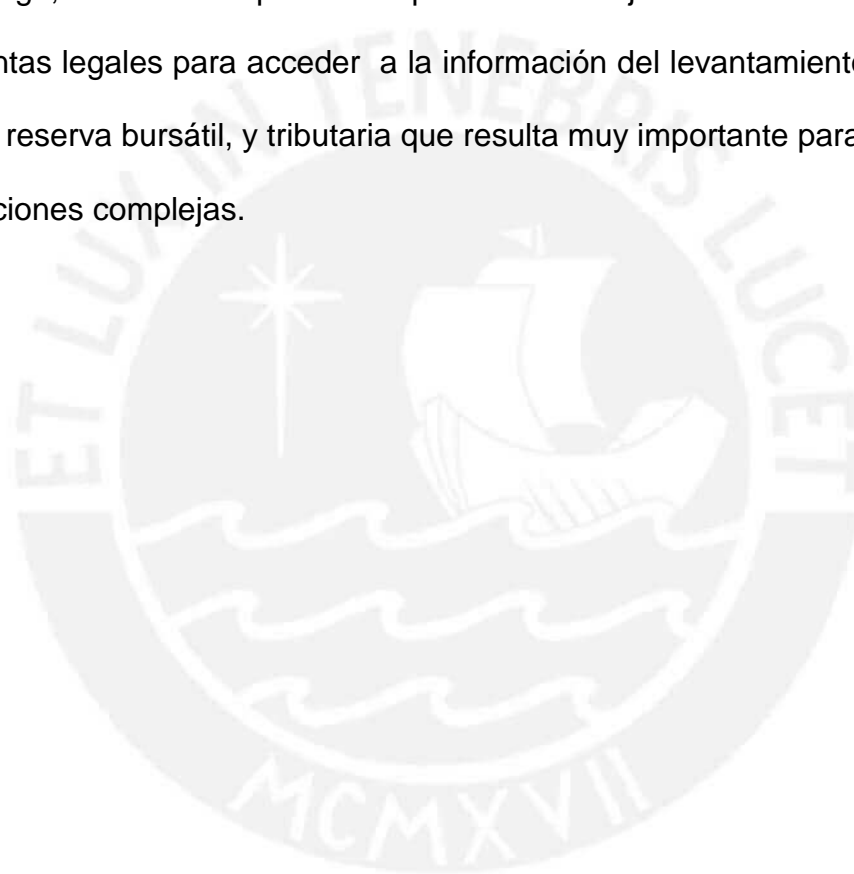
Adicionalmente se observa que los mismos operadores de justicia bloquean la implementación de la política pública sobre aplicación de la prueba indiciaria en la investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos proveniente del TID, obedeciendo razones de índole garantista y en algunos casos el temor a ser cuestionados, ya que exigen la prueba directa, es decir enfoques contradictorios es desmedro de la lucha contra este ilícito penal, evidenciándose una falta de articulación y coordinación.

Y que Henrique Cardoso, (2009) sostiene que la política pública debe ser inductora de la coordinación intersectorial, es decir la visión por problemas y la búsqueda de soluciones complejas lleva a la gestión pública a formular arreglos que permitan ir más allá de la visión sectorial o segmentada de la acción.

Por lo tanto, no puede estar en el abordaje sectorial, sino en la articulación y la coordinación que permitan integrar soluciones a partir de los problemas seleccionados y analizados.

Existen vacíos en la legislación de lucha contra el lavado de activos proveniente del TID, uno de ellos referente al acceso de los pesquisas en forma gratuita y oportuna a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) con la finalidad de recabar información en línea relacionada a bienes muebles e inmuebles de los sujetos investigados y así establecer su patrimonio; lo cual es recogido por Vásquez Posadas, (2005) cuando indica que “Socrates en la Grecia antigua compara las actividades de un empresario con las de un general al señalar que en toda tarea quienes ejecutan debidamente se les tiene que dotar de recursos para alcanzar objetivos”.

El “Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia al diseñar su política nacional antilavado de fecha 18 de diciembre del 2013 buscó articular acciones y establece directrices para tener mayor efectividad en la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, habiendo otorgado a sus operadores de justicia contar con información completa y oportuna (financiera, socioeconómica, sectorial y regional)” (CNPESRC, 2013); sin embargo, en nuestro país los operadores de justicia no cuentan con herramientas legales para acceder a la información del levantamiento del secreto bancario, reserva bursátil, y tributaria que resulta muy importante para este tipo de investigaciones complejas.



## CONCLUSIONES

En los últimos ocho años el lavado de activos se ha incrementado en nuestro país a 12,840 millones de dólares, teniendo como fuente de las ganancias ilícitas al tráfico ilícito de drogas que asciende a un monto total de US \$5,374 millones de dolares, pese a que existe un plan nacional de lucha contra el lavado de activos promulgado el 01 de Julio del 2011, que involucra a actores como SUNAT, UIF, PNP, PP, MP y PJ en la cadena de valor de la administración de justicia tanto en el ámbito administrativo (preventivo) como penal (represivo).

No existe unidad de criterio en los operadores de justicia para la aplicación de la validez de la prueba indiciaria en la investigación y judicialización del delito de lavado de activos proveniente del TID. La dualidad en el ámbito administrativo y penal en la lucha contra este ilícito penal presenta limitaciones que se traducen en los componentes preventivo y represivo, con la subsecuente realidad de déficit de recursos humanos especializados tanto en investigación criminal y peritos contables. Esto genera, en parte, que actualmente solo existan 12 sentencias condenatorias por este ilícito penal

La principal causa a no validar la prueba indiciaria en la investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas, obedece a que los magistrados tienen enfoques garantistas y cierto temor a ser cuestionados en la elaboración, construcción y razonamiento de la prueba indiciaria. Por el contrario la bloquean en razón que exigen la prueba directa para



emitir sentencias condenatorias, evidenciando que no hay una visión compartida en la lucha contra este ilícito penal

El sistema antilavado cuyos componentes son la prevención, detección y represión evidencia problemas de articulación y coordinación interinstitucional que no está definida por la norma. No existe un protocolo para realizar trabajo conjunto, específicamente en el ámbito administrativo. Ya que permite que en el transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros al portador no se ejerza un debido control, creando “áreas vacías” que facilitan ventanas de oportunidad para los lavadores

Por falta de gestión institucional el comando de la Policía Nacional del Perú ha permitido que los peritos policiales y peritos contables que tienen a cargo la investigación del delito de lavado de activos proveniente del TID cada día sean menos en razón que no se ha formado cuadros en esta especialidad para asegurar la permanencia y especialización de la investigación criminal. Tampoco se ha cumplido en cubrir peritos contables ya que existe déficit de contadores públicos colegiados al no haberse convocado plazas para asimilación de dichos profesionales oportunamente.

## BIBLIOGRAFIA

*Aguilar Villanueva, L. (1993). La implementación de las políticas. Mexico.*

*Alvarez Rodrich, A. (1995). Implementacion de políticas públicas en el Perú. Lima, Perú.*

*Bardach. (1977). Los ocho pasos para el análisis de de políticas públicas. Mexico.*

*Bardach, E. (1998). Ocho pasos para el proceso de políticas públicas. Mexico.*

*Cossio, Reátegui, Manrique, Pizarro, Castro y Martín, 2013, " Estudio y Apreciación del delito de Lavado de Activos en el Perú", Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas PNP Lima, Perú .*

*Consejo Nacional de Política económica y Social (CONPES), 2013 "Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo". Bogotá- Colombia*

*Díaz, Azurín, Santa Cruz, Bardales, Chavarry, Rivera y Aguado, 2013, " El lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas y la importancia de la investigación policial en el sistema financiero para identificar las etapas y tipologías del delito precedente", Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas PNP Lima, Perú .*

*Farach, Lleellish, Alcántara, Ruiz, Quiroz y Arbildo, 2013, " Instrumentos públicos notariales extraprotocolares y su relación con el delito de lavado de activos", Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas PNP Lima, Perú .*

*Galdos, M. (2014). El delito de lavado de activos en el Perú. Lima: PUCP*

*Lahera, E. (2005). Como implementar las políticas. Santiago de Chile.*

*Lindblom, C. (1991). Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Madrid España.*

*Molina, C. (2002). Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales. Washington DC, USA.*

*PCM. (2011). Plan Nacional Contra el Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo. Perú.*

Reyes, López, Lozano, Leo, Guzmán y Morales, 2013, " La prueba indiciaria en la investigación del delito de Lavado de Activos proveniente del tráfico ilícito de drogas", Escuela Antidrogas de la Dirección Ejecutiva Antidrogas PNP Lima, Perú .

Stein. (2006). *La política de las políticas públicas*. Mexico.

Superintendencia de Banca y Seguros SBS. (2013). *Narcotráfico no es la unica fuente de dinero para el lavado de activos*. Perú.

University College London UCL, London, S. M. (2014). *Propuestas de políticas públicas para mejorar las Instituciones de Seguridad en Mexico*.

Vaquero, R. (2004). *Implementación de Políticas Públicas en México*. Mexico.

Zevallos, Galdos (2013). *Elementos para el análisis de las capacidades de control del lavado de activos*

