**Política Nacional contra el Lavado de Activos**

**Entregable Nº 1**

Delimitación del problema público

Enunciación y estructuración del Problema Público

Conceptos clave

Junio 2022

**CONTENIDO**

[**Acrónimos** 4](#_Toc103784869)

[**1.** **Diagnóstico** 8](#_Toc103784870)

[a. Los riesgos del Lavado de Activos en el Perú 8](#_Toc103784871)

[b. Resultados de la Política Nacional contra el LA/FT y el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 27](#_Toc103784872)

[c. Implementación de estándares internacionales para combatir el LA 34](#_Toc103784873)

[d. Sistema Nacional contra el LA 40](#_Toc103784874)

[e. Principales causas y efectos del LA en el Perú 43](#_Toc103784875)

[Causas 43](#_Toc103784876)

[Causa 1: Existencia de informalidad en la economía como factor de riesgo de LA 43](#_Toc103784877)

[Subcausa 1.1: Reducido porcentaje de inclusión financiera en el país 45](#_Toc103784878)

[Subcausa 1.2: Cultura de informalidad extendida en el país 48](#_Toc103784879)

[Causa 2: Deficiente prevención de LA por parte de los sujetos obligados 49](#_Toc103784880)

[Subcausa 2.1: Bajo nivel de entendimiento de riesgos de LA identificados en la ENR y de los propios de cada sector, con mayor incidencia en las APNFD 49](#_Toc103784881)

[Subcausa 2.2: Limitada aplicación del enfoque basado en riesgo por parte de algunos sujetos obligados 52](#_Toc103784882)

[Subcausa 2.3: Dificultad en la implementación de un sistema de prevención de LA por parte de pequeñas empresas y personas naturales que son sujetos obligados. 54](#_Toc103784883)

[Causa 3: Debilidad del Estado para combatir el LA 55](#_Toc103784884)

[Subcausa 3.1: Deficiente regulación y supervisión en materia de prevención del LA 55](#_Toc103784885)

[Subcausa 3.2: Inadecuados controles para el transporte de dinero en efectivo de origen ilícito 62](#_Toc103784886)

[Subcausa 3.3: Limitada eficacia del funcionamiento del sistema de administración de justicia para perseguir y sancionar el LA 63](#_Toc103784887)

[Causa 4: Insuficiente articulación y participación activa entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en la lucha contra el LA 76](#_Toc103784888)

[Subcausa 4.1: Deficiente comunicación de los bienes ilícitos detectados al Subsistema Fiscal de Extinción de Dominio 76](#_Toc103784889)

[Subcausa 4.2: Limitada interoperabilidad de los sistemas que dificulta el intercambio y uso de información crítica sobre LA entre las entidades competentes 80](#_Toc103784890)

[Subcausa 4.3: Limitada disponibilidad de información provista por las entidades para la comprensión del LA 83](#_Toc103784891)

[Subcausa 4.4: Escaso conocimiento de los ciudadanos en general sobre las consecuencias del LA 84](#_Toc103784892)

[Efectos 86](#_Toc103784893)

[Efecto 1: Perjudica el correcto funcionamiento del sistema económico del país 86](#_Toc103784894)

[Efecto 2: Crecimiento y consolidación de las estructuras de las organizaciones criminales 88](#_Toc103784895)

[Efecto 3: Afecta la confianza y legitimidad de las instituciones del Estado 88](#_Toc103784896)

[**2.** **Enunciado del problema público** 90](#_Toc103784897)

[**3.** **Modelo del problema público** 90](#_Toc103784898)

[**4.** **Conceptos claves del problema público** 92](#_Toc103784899)

[**Bibliografía** 95](#_Toc103784900)

[**Anexo 1: Lista de participantes de los talleres y reuniones del GTM** 99](#_Toc103784901)

[**Anexo 2: Matriz de seguimiento del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021** 102](#_Toc103784902)

# **Acrónimos**

|  |  |
| --- | --- |
| **AECID** | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| **AFP** | Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones |
| **ALA/CFT** | Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo |
| **AV** | Activos Virtuales |
| **APNFD** | Actividades y Profesiones No Financieras Designadas |
| **BF** | Beneficiario final |
| **BID** | Banco Interamericano de Desarrollo |
| **CEPLAN** | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| **CMAC** | Cajas Municipales de Ahorro y Crédito |
| **CONTRALAFT** | Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo |
| **COOPAC** | Cooperativas de Ahorro y Crédito (antes CAC) |
| **CPP** | Código Procesal Penal |
| **CRAC** | Cajas Rurales de Ahorro y Crédito |
| **CSN** | Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada |
| **DAE** | Departamento de Análisis Estratégico de la UIF |
| **DAO** | Departamento de Análisis Operativo de la UIF |
| **DDC** | Debida diligencia del cliente |
| **DEI**  **DIRILA** | Departamento de Evaluación e Integridad de la UIF  Dirección de Lavado de Activos de la PNP |
| **DSRLAFT** | Departamento de Supervisión de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de la Superintendencia Adjunta de Riesgos (SAR) |
| **EBR** | Enfoque Basado en Riesgo |
| **EDPYMES** | Empresas de Desarrollo de Pequeña y Microempresa |
| **EM** | Evaluación Mutua |
| **ENR** | Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo |
| **ETF** | Empresa de Transferencias de Fondos |
| **FPDAM** | Financiamiento de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva |
| **FMI** | Fondo Monetario Internacional |
| **GAFI** | Grupo de Acción Financiera Internacional |
| **GAFILAT** | Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (anteriormente Grupo de Acción Financiera de Sudamérica – GAFISUD) |
| **GIZ** | Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH |
| **GTEM** | Grupo de Trabajo de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT |
| **GTM** | Grupo de Trabajo Multisectorial |
| **IEM** | Informe de Evaluación Mutua |
| **IIF** | Informes de inteligencia financiera |
| **INEI** | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| **ISOC** | Informe Semestral del Oficial de Cumplimiento |
| **LA** | Lavado de activos |
| **LA/FT** | Lavado de activos y/o de financiamiento del terrorismo |
| **MEF** | Ministerio de Economía y Finanzas |
| **MESICIC** | Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción |
| **MINJUS** | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| **MININTER** | Ministerio del Interior |
| **MP** | Ministerio Público |
| **MTC** | Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| **OC** | Oficial de cumplimiento |
| **OCDE** | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| **ONGEI** | Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la PCM |
| **ONU** | Organización de las Naciones Unidas |
| **OE** | Objetivo Específico |
| **OEA** | Organización de Estados Americanos |
| **OSFL** | Organizaciones sin fines de lucro |
| **PEA** | Población Económicamente Activa |
| **PD** | Pérdida de Dominio |
| **PIB** | Producto Interno Bruto |
| **PJ** | Poder Judicial |
| **PNP** | Policía Nacional del Perú |
| **Política Nacional LAFT** | Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo 2018-2021 |
| **PCM** | Presidencia del Consejo de Ministros |
| **PRICOS** | Principales contribuyentes |
| **PSAV** | Proveedores de Servicios de Activos Virtuales |
| **R** | Recomendaciones del GAFI |
| **RI** | Resultado Inmediato |
| **ROS** | Reporte de Operaciones Sospechosas |
| **SAJ** | Sistema de Administración de Justicia |
| **SAR** | Superintendencia Adjunta de Riesgos de la SBS |
| **SBS** | Superintendencia de Banca, Seguros y AFP |
| **SECO** | Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Cooperación Suiza |
| **SMV** | Superintendencia del Mercado de Valores |
| **SO** | Sujeto obligado |
| **SPLAFT** | Sistema de Prevención del Lavado y del Financiamiento del Terrorismo |
| **SPP** | Sistema Privado de Pensiones |
| **SUNARP** | Superintendencia Nacional de los Registros Públicos |
| **SUNAT** | Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria |
| **TID** | Tráfico Ilícito de Drogas |
| **UE** | Unión Europea |
| **UIF** | Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, unidad especializada de la SBS |
| **UNODC** | Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito |

**Introducción**

El presente documento es el primer entregable realizado en el marco de actualización de la Política Nacional contra el Lavado de Activos,[[1]](#footnote-1)el cual incluye la delimitación del problema público, su enunciación y posterior estructuración en un diagrama de árbol de problemas y los conceptos clave que delimitan el marco teórico referencial.

De acuerdo a la Guía de Políticas Nacionales, se conformó mediante Resolución Ministerial N°132-2021-JUS un Grupo de Trabajo Multisectorial con la finalidad de elaborar la propuesta de actualización de la Política Nacional contra el Lavado de Activos. Dicho Grupo de Trabajo está conformado por veintitrés instituciones públicas, comprendiendo representantes de los tres poderes del Estado, así como organismos constitucionalmente autónomos, y se encuentra presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Secretaría Técnica está a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), quien asume la responsabilidad de coordinar las acciones necesarias para la elaboración de la propuesta.

**Tabla 1:** Miembros del Grupo de Trabajo Multisectorial

****

Elaboración: SBS (UIF)

Fuente: Resolución Ministerial N° 0132-2021-JUS

De acuerdo a la guía, la metodología utilizada para la elaboración del presente documento ha incluido la realización de talleres participativos (11 talleres desde el mes de julio a la fecha) donde vienen participando activamente diversos actores del Sistema Nacional contra el LA, entre ellos, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Policía Nacional del Perú y organismos supervisores, así como especialistas en la materia. Asimismo, se realizó la revisión de bibliografía especializada relacionada a lavado de activos[[2]](#footnote-2), análisis de bases de datos y la opinión de expertos (Anexo 1).

El presente entregable está organizado en cuatro secciones. Primero, un diagnóstico que establece el punto de partida para delimitar el problema público de forma integral. Segundo, una sección que presenta la enunciación del problema público que desea atender la presente política. Tercero, una vez enunciado el problema, se presenta su estructuración operativa (árbol de problemas) realizada en base al diagnóstico previo. Finalmente, se presentan los conceptos clave necesarios para delimitar teóricamente la aproximación al problema.

Cabe indicar que el presente entregable ha sido aprobado por *unanimidad* por el GTM en el taller realizado el 17 de noviembre del presente año.

# **Diagnóstico**

El lavado de activos es un delito que consiste en darle apariencia de legalidad a los activos ilícitos producto de actividades ilegales con el fin de que circulen sin problema en el sistema económico nacional. De esta manera, el lavado de activos es el procesamiento de estas rentas de organizaciones criminales para disfrazar su origen ilegal y así seguir lucrando a partir de diversos delitos tales como: el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, trata de personas, minería ilegal, corrupción, entre otros [(GAFI, 2012)](https://www.zotero.org/google-docs/?ci4r5C).

El presente diagnóstico aborda una caracterización sobre la situación del lavado de activos en el país, identificando la problemática de alcance nacional, a través del entendimiento de sus riesgos y posibilidades de ocurrencia, así como el análisis de las políticas públicas implementadas hasta el momento en la materia. Así también, se abordan las recomendaciones formuladas al país para implementar los instrumentos y estándares internacionales en la materia. Finalmente, en base a la revisión bibliográfica y, sobre todo, a la discusión y aporte de los miembros del Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), se identifican los factores críticos que nos permite analizar, de forma objetiva y basada en evidencia, tanto las causas como los efectos del lavado de activos en el Perú.

## Los riesgos del Lavado de Activos en el Perú

**Evaluación del riesgo de Lavado de Activos a nivel país**

Una primera referencia para ubicar al Perú en el contexto internacional y regional en esta materia es el Índice de Riesgos de Lavado de Activos elaborado por el Basel Institute of Governance [(2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?upAMdO). Dicho índice es construido a partir de 17 indicadores relacionados a cinco dimensiones: la calidad de los sistemas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, los niveles de corrupción, la aplicación de estándares internacionales y transparencia financiera, los niveles de rendición de cuentas en entidades públicas, y finalmente, los riesgos políticos y del ámbito legal. Este índice utiliza una escala del 0 al 10, donde 0 indica un nivel bajo de riesgo y 10 un nivel alto. Según el reporte del año 2021, la región de América Latina y el Caribe posee un puntaje mayor al promedio, debido a los altos niveles de corrupción, los bajos niveles de transparencia financiera y el débil sistema de rendición de cuentas de la mayoría de países. En este contexto, el Perú ha obtenido un valor de 4.50, el cual indica un nivel de riesgo moderado.

Para enfrentar el delito de lavado de activos y de acuerdo a la primera recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, 2012), el Perú se encuentra aplicando un enfoque basado en riesgo (EBR)[[3]](#footnote-3), a través del cual se busca identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos existentes a fin de asegurar que las medidas de políticas públicas a tomar los mitiguen eficazmente. En esa línea, y siguiendo la metodología de evaluación de riesgos elaborada por el GAFI [(2013)](https://www.zotero.org/google-docs/?Socqv9), el Perú elabora Evaluaciones Nacionales de Riesgos de Lavado de Activos, las cuales sirven como el principal referente a tomar en cuenta en el planteamiento de medidas antilavado, comprendiendo tanto un enfoque de producción normativa, fortalecimiento institucional y otras acciones de mitigación.

De acuerdo a la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo [(ENR 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?VX2X8l), elaborado por SBS, se han identificado 23 riesgos, los cuales están asociados a la incidencia del lavado de activos proveniente de las amenazas identificadas en el estudio, las cuales corresponden a los principales delitos precedentes de lavado de activos en el país. En esa línea, de los 23 riesgos identificados, dos presentan un nivel de riesgo muy alto: Lavado de activos proveniente de Minería Ilegal y Lavado de Activos proveniente de Delitos contra la Administración Pública. Así también, se han identificado tres riesgos con un nivel alto relacionados a Lavado de Activos proveniente de Tráfico Ilícito de Drogas, Delitos Tributarios y Delitos contra el Patrimonio. Adicional a ello, se cuenta con un riesgo de nivel medio, siete de nivel bajo y diez de nivel muy bajo.

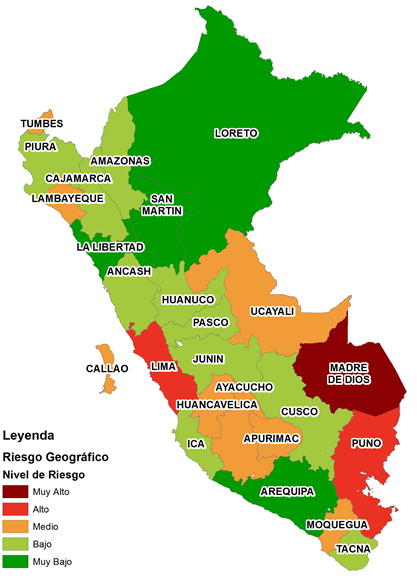
**Tabla 2:** Mapa de riesgo de Lavado de Activos en el Perú (2020)



Fuente: ENR 2021 [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?JvtbJF)

Asimismo, se han evaluado los riesgos de lavado de activos a nivel geográfico, utilizando 2 grupos de variables: las relacionadas a la presencia de lavado de activos y las relacionadas a la presencia de los delitos precedentes de lavado de activos. Cabe indicar que las variables relacionadas a la presencia de lavado de activos comprenden características como el número de ROS y el monto involucrado en los mismos, el número de Informes de Inteligencia y el monto involucrado, entre otras. Por su parte, las variables relacionadas a la presencia de los delitos precedentes de lavado de activos consideran aspectos tales como las zonas geográficas en que se ha detectado mayor incidencia de minería ilegal y de cultivos de hoja de coca, cantidad de cocaína e insumos químicos decomisados, nivel de incidencia de corrupción pública, índice de informalidad, denuncias por delitos contra el patrimonio y estimación del contrabando, entre otras variables.

**Gráfico 1:** Mapa del nivel de Riesgo a Nivel Geográfico



Fuente: Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?JvtbJF)

De acuerdo al análisis geográfico realizado, se concluye que los departamentos con un mayor riesgo de lavado de activos son Madre de Dios (riesgo muy alto), Puno y Lima (riesgo alto). Así también, aparecen con un nivel medio de riesgo las regiones de Tumbes, Lambayeque, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Moquegua y Ucayali.

Por otro lado, una fuente de información complementaria sobre el delito de lavado de activos en el país son los reportes de estadística elaborados por la UIF. Según el último reporte [(UIF, 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?TJEMSU), de enero de 2012 a mayo de 2021, se ha enviado al Ministerio Público un total de 641 IIF que involucran un monto ascendente a US$ 14,478 millones. Es preciso recordar que los IIF son documentos, con carácter confidencial y reservado, que emite la UIF luego del análisis e investigación de los reportes de operaciones sospechosas recibidos de los sujetos obligados (SO[[4]](#footnote-4)) y/o de la información que obra en sus bases de datos. En dicho documento se concluye que el caso (o casos) materia de análisis e investigación se presume vinculado a actividades de lavado de activos, sus delitos precedentes o financiamiento del terrorismo.

En cuanto al monto dinerario involucrado según delito precedente, en los IIF emitidos se observa que, en el mismo periodo, la mayor participación corresponde a minería ilegal (57.5%), seguido por la defraudación tributaria (10.1%), tráfico ilícito de drogas (9.7%) y delitos contra la administración pública (9.7%). Si analizamos los últimos 12 meses, la minería ilegal sigue concentrando la mayor parte del monto involucrado con 87.1% (1365 millones de dólares americanos), seguido del tráfico ilícito de drogas (102 millones de dólares americanos, 6.5%).

**Tabla 3:** Cantidad de informes de inteligencia financiera y monto involucrado según delito precedente, periodo enero 2012 a mayo 2021



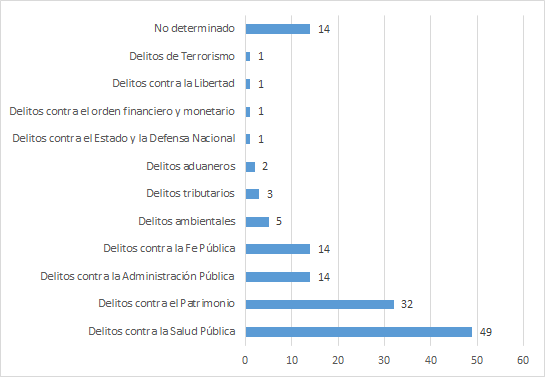
Fuente: (UIF, 2021)

Si analizamos el número de IIF producidos por la UIF en el periodo 2012-2021, podemos identificar que la mayor parte de estos se concentra en Delitos contra la Administración Pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito) con 27,0% (173 IIF), seguido por el tráfico ilícito de drogas con 17.0% (109 IIF).

En la misma línea, en el mes de septiembre del 2021 se publicó el “II Informe de sentencias condenatorias de Lavado de Activos en el Perú”[[5]](#footnote-5) elaborado por la SBS, a través de la UIF [(SBS, 2021b)](https://www.zotero.org/google-docs/?3R32m2), el cual contiene el análisis de 126 sentencias dictadas durante el periodo 2012-2019, las que, por su vinculación, se agruparon en 99 casos: 72 sobre conversión, transferencia, ocultamiento y/o tenencia (96 sentencias) y 27 sobre transporte de dinero en efectivo de origen ilícito (30 sentencias) donde no se logró blanquear materialmente el dinero transportado.

Los principales delitos precedentes identificados en el informe son: Delitos Contra la Salud Pública (49, 39.8%), Delitos Contra el Patrimonio (32, 26%), Delitos Contra la Administración Pública (14, 11.4%), Delitos contra la Fe Pública (14, 11.4%), Delitos Ambientales (5, 4.1%), los Delitos Tributarios (3, 2.4%) y Delitos Aduaneros (2, 1.6%).

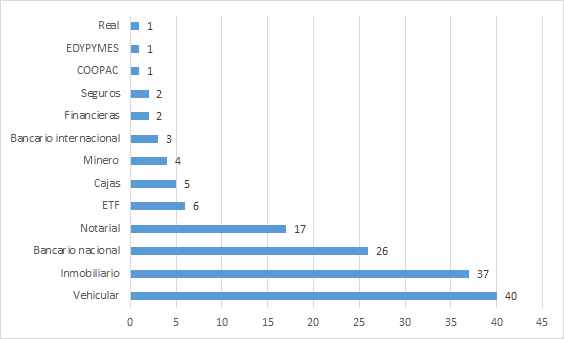
**Gráfico 2:** Número de sentencias de acuerdo con el tipo de delito precedente (2012-2019)



Fuente: II Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú

En las sentencias de LA que tienen como delito precedente a los Delitos contra la Salud Pública, el 97.9% comprendió el delito de tráfico ilícito de drogas, mientras que solo el 2.1% identificó el delito de micro comercialización o micro producción de droga. En aquellas sentencias de LA que tienen como delito precedente los Delitos contra el Patrimonio destaca la estafa con una incidencia de 43.7%, la extorsión con 25% y el robo con 19%. Finalmente, las sentencias de LA que tienen como delito precedente a los Delitos contra la Administración Pública, el cohecho tiene una incidencia de 57%, el cohecho pasivo específico de 36% y la colusión de 21%, mientras que en los Delitos contra la Fe Pública la falsedad ideológica se presentó en el 50% de sentencias y la falsificación de documentos en el 50% restante.

**Gráfico 3:** Sectores de la economía utilizados para lavar activos (2012 - 2019)



Fuente: II Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú

Se destaca en el informe también que del análisis de los 72 casos[[6]](#footnote-6) de conversión, transferencia, ocultamiento y/o tenencia, los sectores de la economía más utilizados por los lavadores para blanquear sus activos son: el sector vehicular mediante la compraventa de vehículos (40 de 72 casos), el sector inmobiliario mediante la compraventa de inmuebles (37 de 72 casos), el sector bancario nacional (26 de 72 casos) y el sector notarial mediante operaciones de relacionadas a personas jurídicas: constitución, aumentos de capital y préstamos (17 de los 72 casos). Luego, siguen los sectores de ETF (6 de 72 casos), Cajas de Ahorro y Crédito (5 de 72 casos), minero a través de la compraventa de oro ilegal (4 de 72 casos), bancario internacional (3 de 72 casos), Financieras y Seguros con 2 casos respectivamente y, finalmente, las COOPAC y EDPYMES con 1 caso respectivamente.

En suma, la información aquí presentada nos indica que el caso peruano afronta un escenario complejo para enfrentar el delito de lavado de activos. Desde el punto de vista de los delitos que están asociados a la mayor incidencia de lavado de activos destacan la minería ilegal, los delitos contra la administración pública, el tráfico ilícito de drogas y la defraudación tributaria, entre los principales. Asimismo, hemos identificado que los sectores con mayor vulnerabilidad a ser utilizados por los criminales para lavar dinero son: el sector vehicular, el inmobiliario y el bancario.

**Evaluaciones del riesgo de Lavado de activos a nivel sectorial**

Como parte de las medidas adoptadas para abordar el delito de lavado de activos en el Perú, se han llevado a cabo evaluaciones sectoriales de riesgo de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, orientadas especialmente a los sujetos obligados que, según el GAFI,[[7]](#footnote-7) poseen mayor riesgo de ser afectados por este fenómeno.

**Sector Financiero**

Para analizar estos sectores se toma como referencia la *Evaluación Sectorial de la Exposición a los Riesgos de LA/FT de las empresas del* Sistema *Bancario, Financiero y AFP*, realizada por la Superintendencia Adjunta de Riesgos (SAR) de la SBS el año 2018. La metodología desarrollada para la evaluación en dichos sistemas supervisados tomó en cuenta los tres factores de riesgos de LA/FT definidos regulatoriamente: el producto específico, la zona geográfica y los clientes.

Para clasificar los niveles de riesgo y exposición se han utilizado cinco (5) escalas, las cuales van de menor a mayor en el siguiente orden: 1. Bajo, 2. Moderado, 3. Medio, 4. Alto y 5. Muy Alto. Por ello se han determinado cinco (5) percentiles, es decir, se han agrupado los datos de mayor a menor (siendo los valores más altos, los más riesgosos).

*a)* ***Sistema Bancario***

El Sistema Bancario se encuentra integrado por diecinueve (19) entidades, de las cuales diecisiete (17) son empresas de banca múltiple, un (1) banco de inversión y el Banco Agropecuario (Agrobanco). En el caso de los clientes del sistema financiero, se considera cliente a la persona natural o jurídica con la cual el banco contrata la prestación de algún servicio o el suministro de cualquier producto financiero. El análisis ha tomado en cuenta ciento treinta y nueve (139) productos divididos en diecisiete (17) subniveles y seis (6) niveles donde son agrupados por su naturaleza; permitiéndole identificar si pertenecen a la línea de negocio de: Finanzas corporativas, negociación y ventas, banca minorista, banca comercial, liquidación y pagos u otros servicios.

En base a la metodología, incluyendo como insumo el número de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) reportados, los montos vinculados a los ROS, número de Oficinas en las Zonas Geográficas, y la concentración por Actividades Económicas o Productos de alto riesgo, se concluyó que el nivel de riesgos de LA/FT del sistema bancario es “Medio”.

A continuación, se procede a visualizar los productos, zonas geográficas y actividades económicas con nivel de riesgo muy alto y alto:

**Gráfico 4:** Factores de riesgo de LA del sistema bancario

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Servicios de registro y administración de títulos valores | Alto |
| Tarjetas de Crédito – Crédito corporativo | Alto |
| Depósitos en cuenta corriente- Depósitos minoristas | Alto |
| Otros créditos- Crédito grandes empresas | Alto |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Lima | Muy Alto |
| Puno | Muy Alto |
| La Libertad | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Construcción | Alto |
| Comercio al por mayor y al menor | Alto |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

*b)* ***Empresas Financieras***

En el Perú existen diez (10) empresas financieras. Se considera cliente a la persona natural o jurídica con la cual la financiera contrata la prestación de algún servicio o el suministro de cualquier producto financiero. El análisis ha tomado en cuenta ciento treinta y nueve (139) productos divididos en diecisiete (17) subniveles y seis (6) niveles donde son agrupados por su naturaleza. Esto permite identificar si pertenecen a la línea de negocio de: finanzas corporativas, negociación y ventas, banca minorista, banca comercial, liquidación y pagos u otros servicios. Las empresas financieras cuentan con presencia a lo largo de todo el territorio nacional pues cuentan con agencias en todos los departamentos del Perú.

Siguiendo lo realizado anteriormente, se concluyó que el nivel de riesgos de LA/FT del sistema es “Medio”, usando como insumo el número de ROS reportados, los montos vinculados a los ROS, el número de Oficinas de Zonas Geográficas, la concentración por Actividades Económicas Productos de alto riesgo.

A continuación, un cuadro con resultados de niveles de riesgo para este sector (muy alto, alto y medio):

**Tabla 4:** Factores de riesgo de LA de las empresas financieras

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Préstamos no revolventes- Crédito minorista  Pequeñas empresas | 3. Medio |
| Préstamos revolventes- Crédito medianas empresas | 3. Medio |
| Cuentas a plazo- Depósitos minoristas | 3. Medio |
| Depósitos de ahorro- depósitos minoristas | 3. Medio |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Cusco | 5.Muy Alto |
| Ayacucho | 4. Alto |
| La Libertad | 4. Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Construcción | 4. Alto |
| Comercio al por mayor y al menor | 4. Alto |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | 4. Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

*c)* ***Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones***

El SPP se encuentra integrado por cuatro (4) AFP. En el caso de las AFP, son clientes los afiliados al sistema privado de administración de fondo de pensiones. El análisis ha tomado en cuenta tres (3) productos: aportes obligatorios, aportes voluntarios con fin previsional y aportes voluntarios sin fin previsional.

La AFP con mayor cantidad de oficinas tiene presencia en 16 departamentos, mientras que la de menor cantidad de oficinas está presente en 7 departamentos. Cabe señalar que en 7 departamentos no hay presencia de ninguna AFP.

Así, se concluyó que el nivel de riesgos de LA/FT del SPP es “Medio”, incluyendo a este análisis el número de ROS reportados, los montos vinculados a los ROS, el número de Oficinas de Zonas Geográficas y la concentración por Actividades Económicas Productos de alto riesgo.

**Tabla 5:** Factores de riesgo de LA de las empresas financieras

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Aportes Voluntarios Sin Fin Previsional | 4.Alto |
| Aportes Voluntarios con Fin Previsional | 3.Medio |
| Aportes Obligatorios con Fin Previsional | 2.Moderado |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Lima | 4.Alto |
| La Libertad | 4.Alto |
| Ayacucho | 4.Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Actividades Profesionales / Empresariales | 3.Medio |
| Administración Pública y Defensa | 3.Medio |
| Comercio al por mayor y en comisión excepto el de vehículos | 3.Medio |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

Además de las evaluaciones sectoriales de riesgos de LA/FT de las empresas bancarias, financieras y AFP, posteriormente se llevaron a cabo otros estudios sectoriales riesgo en el sector financiero, entre los cuales destacan los siguientes.

* **Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)**:

En diciembre de 2019 las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) eran en total siete (7). A continuación, se muestran los resultados para los niveles de riesgo muy alto en factores como productos, zona geográfica y clientes:

**Tabla 6:** Factores de riesgo de LA en las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Préstamos no revolventes- Medianas Empresas | Muy Alto |
| Servicios de compra venta de moneda extranjera | Muy Alto |
| Préstamos revolventes – Mediana Empresa | Muy Alto |
| Préstamos revolventes- Pequeñas Empresas | Muy Alto |
| Préstamos no revolventes- Corporativo | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Loreto | Muy Alto |
| Madre de Dios | Muy Alto |
| San Martín | Muy Alto |
| Ucayali | Muy Alto |
| Extranjero | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Construcción | Muy Alto |
| Actividades Inmobiliarias | Muy Alto |
| Explotación de minas y canteras | Muy Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

De lo señalado en el estudio se concluye que, en el sector de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), las dos principales operaciones catalogadas como riesgo muy alto son las operaciones de préstamos no revolventes (mediana empresas) y los servicios de compra venta de moneda extranjera; asimismo, las dos principales zonas geográficas de muy alto riesgo son Loreto y Madre de Dios; y, finalmente, las dos principales actividades económicas de muy alto riesgo son construcción y las actividades inmobiliarias.

* **Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) (diciembre 2019):**

En diciembre de 2019 las CMAC eran en total doce (12). A continuación, se muestran los resultados para los niveles de riesgo muy alto en factores como productos, zona geográfica y clientes:

**Tabla 7:** Factores de riesgo de LA en las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Préstamos no revolventes- Medianas Empresas | Muy Alto |
| Servicios de compra venta de moneda extranjera | Muy Alto |
| Otros créditos – Medianas empresas | Muy Alto |
| Depósitos de ahorro-Comercial | Muy Alto |
| Cuentas a plazo- Comercial | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Amazonas | Muy Alto |
| Ancash | Muy Alto |
| Ayacucho | Muy Alto |
| Huancavelica | Muy Alto |
| Huánuco | Muy Alto |
| Madre de Dios | Muy Alto |
| Pasco | Muy Alto |
| Puno | Muy Alto |
| Tacna | Muy Alto |
| Ucayali | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Actividades de alojamiento y servicios de comidas | Muy Alto |
| Actividades inmobiliarias | Muy Alto |
| Actividades financieras y de seguros[[8]](#footnote-8) | Muy Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

Entre las principales resultados del estudio se concluye que, en el sector de las CMAC, al igual que las CRAC, las dos principales operaciones catalogadas como riesgo muy alto son las operaciones de préstamos no revolventes (mediana empresas) y los servicios de compra venta de moneda extranjera; asimismo, las dos principales zonas geográficas de muy alto riesgo son para este sector Amazonas y Ancash; y, finalmente, las dos principales actividades económicas de muy alto riesgo son actividades de alojamiento y servicios de comidas y actividades inmobiliarias.

* **Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresas (Edpymes)**

En diciembre de 2019 las Edpymes eran en total nueve (9). A continuación, se muestran los resultados para los niveles de riesgo muy alto en factores como productos, zona geográfica y clientes:

**Tabla 8:** Factores de riesgo de LA en Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresas (Edpymes)

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Préstamos no revolventes- Medianas Empresas | Muy Alto |
| Factoring- Medianas empresas | Muy Alto |
| Arrendamiento Financiero- Medianas empresas | Muy Alto |
| Factoring- Pequeñas Empresas | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Arequipa | Muy Alto |
| Cajamarca | Muy Alto |
| Cusco | Muy Alto |
| Junín | Muy Alto |
| Madre de Dios | Muy Alto |
| Extranjero | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Explotación de minas y canteras | Muy Alto |
| Enseñanza | Muy Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

Entre los principales resultados del estudio se concluye que, en el sector de las Edpymes, las dos principales operaciones catalogadas como riesgo muy alto son las operaciones de préstamos no revolventes (mediana empresas) y factoring (medianas empresas); asimismo, las dos principales zonas geográficas de muy alto riesgo son Arequipa y Cajamarca; y, finalmente, las dos principales actividades económicas de muy alto riesgo son las actividades de minas y canteras, y enseñanza.

* **Empresas de Seguros (diciembre 2019):**

En diciembre de 2019 las empresas de seguros eran en total veinte (20). A continuación, se muestran los resultados para los niveles de riesgo muy alto en factores como productos, zona geográfica y clientes:

**Tabla 9:** Factores de riesgo de LA en Empresas de Seguros

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Incendio | Muy Alto |
| Seguro de Vida Individual de Largo Plazo | Alto |
| Transportes | Alto |
| Todo riesgos contratistas | Alto |
| Caución | Alto |
| Comprensivo contra deshonestidad | Alto |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| La Libertad | Muy Alto |
| Lima | Muy Alto |
| Tacna | Muy Alto |
| Extranjero | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Actividades financieras y de seguros | Alto |
| Comercio al por mayor y al por menor | Medio |
| Transporte y almacenamiento | Medio |
| Construcción | Medio |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

Entre los principales resultados del estudio se concluye que, en el sector de las empresas de seguro, el principal producto catalogado como riesgo muy alto son los incendios; asimismo, las dos principales zonas geográficas de muy alto riesgo son La Libertad y Lima; y, finalmente, la actividad económica de riesgo alto son las actividades financieras y de seguros.

* Empresas de servicios complementarios y conexos

En este caso la evaluación se realizó en diciembre del 2020. Las ETF son un tipo de empresa de servicios complementarios y conexos al sistema financiero y están comprendidas en el numeral 5 del artículo 17° de la Ley General del Sistema Financiero. Según lo establecido en el artículo 2° del Reglamento de las ETF, éstas tienen como giro principal la actividad de ofrecer al público el servicio de recepción de órdenes de transferencia de fondos conforme a instrucciones de los ordenantes y/o su puesta a disposición de los correspondientes beneficiarios. Cabe señalar que el alcance de las ETF es tanto nacional como internacional, pudiendo operar con distintas monedas.

El sector de ETF se encuentra conformado por cinco (5) empresas y sus principales factores de riesgo son los siguientes:

**Tabla 10:** Factores de riesgo de LA en Empresa de Transferencias de Fondos

|  |  |
| --- | --- |
| **Factor de Riesgo: Productos** | **Nivel de Riesgo** |
| Transferencias manuales ordenadas | Muy Alto |
| Transferencias electrónicas recibidas | Medio |
| Servicio de compra/venta de moneda extranjera | Moderado |
| Transferencias electrónicas recibidas | Moderado |
| **Factor de Riesgo: Zona Geográfica** | **Nivel de Riesgo** |
| Cajamarca | Muy Alto |
| Huancavelica | Muy Alto |
| Madre de Dios | Muy Alto |
| Pasco | Muy Alto |
| **Factor de Riesgo: Clientes (Actividades Económicas)** | **Nivel de Riesgo** |
| Actividades financieras y de seguros[[9]](#footnote-9) | Muy Alto |
| Actividades inmobiliarias | Muy Alto |
| Construcción | Muy Alto |
| Transporte y almacenamiento | Muy Alto |

Fuente: Informes Sectoriales de riesgo de LA/FT

Elaborado por SAR-DSRLAFT

Entre los principales resultados del estudio se concluye que, en el sector de las ETF, el principal producto catalogado como riesgo muy alto son las transferencias manuales ordenadas; asimismo, las dos principales zonas geográficas de muy alto riesgo son Cajamarca y Huancavelica; y, finalmente, las dos actividades económicas de riesgo alto son las actividades financieras y de seguros, y las actividades inmobiliarias.

**Sector no financiero**

*a)* ***Sector Casinos, Juegos de Casino y Apuestas Máquinas Tragamonedas***

Según la Evaluación Sectorial de la Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Sector Casinos Juegos de Casino y Apuestas Máquinas Tragamonedas del año 2019, entre los factores de riesgo para este sector se encuentran los siguientes:

**Tabla 11:** Factores de riesgo de LA en el sector casinos, juegos de casino y apuestas máquinas tragamonedas

|  |  |
| --- | --- |
| **Clientes** | En función a la nacionalidad |
| **Productos/Servicios** | En función al tipo y volumen |
| **Medio de Pago** | En función al tipo de fondos y/o producto financiero utilizado. |
| **Geográfico** | En función de información estadística sobre ROS y otros datos relevantes. |

Fuente: Evaluación Sectorial de la Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Sector Casinos Juegos de Casino y Apuestas Máquinas Tragamonedas (2019)

Elaborado por UIF-DAE

Este estudio concluyó que, entre las principales vulnerabilidades y temas pendientes para este sector se encuentran:

* La debida diligencia de la titularidad del operador; dado que las normas no hacen referencia a la necesidad de llevar a cabo una debida diligencia del propio operador conforme a las Recomendaciones del GAFI.
* Debida diligencia de los clientes del operador; en virtud a que existe una ausencia de mecanismos en el ordenamiento jurídico para terminar la relación comercial con el cliente en caso de identificarlo como sospechoso en atención a normas antidiscriminación vigente en el Perú.
* Carencia de supervisión basada en riesgos; necesidad de aplicación de una matriz de supervisión con Enfoque basado en riesgos, se realizan pocas visitas anuales in situ.

b) ***En Personas y Estructuras jurídicas***

Para este ámbito se realizó una evaluación de riesgos de LA/FT que tuvo dos fases: en la primera se procedió a recopilar toda la información relacionada a los diversos tipos de personas jurídicas que permite la normativa y a revisar las características definidas para cada una de ellas. En la segunda etapa, se realizó un análisis de los riesgos en materia LA/FT según cada tipo de persona jurídica, para posteriormente identificar posibles medidas de mitigación de los riesgos identificados.

Basado en la información de los ROS, las personas jurídicas de mayor riesgo identificadas en el presente estudio son la Sociedad Anónima Cerrada (SAC), la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL), la Sociedad Anónima (SA) y la Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada (SRL). Si se considera el monto total reportado en los ROS, las cuatro figuras jurídicas anteriores también ocupan los cuatro primeros lugares; sin embargo, el orden de dos de ellas cambia pues la SA pasa al segundo lugar y la EIRL pasa a ocupar el tercer lugar. Adicionalmente, se identificaron aspectos importantes relacionados a las OSFL, las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión de Oferta Privada y la actividad de compraventa de divisas en general.

Adicionalmente, a las personas jurídicas anteriores debe agregarse los Fondos de Inversión de Oferta Privada, en especial, los que son gestionados por Sociedades Administradoras que se dedican exclusivamente a ofertas privadas, ya que no se encuentran bajo el ámbito de supervisión prudencial de la SMVy, en consecuencia, presentan una mayor exposición al riesgo para ser utilizadas para el LA/FT[[10]](#footnote-10).

Con relación a las OSFL en general, se requiere ejercer una supervisión efectiva en materia LA/FT, con un enfoque basado en riesgos que contemple factores tales como la actividad que desempeñan, las zonas geográficas donde operan, y los países o zonas geográficas de los que provienen o hacia dónde se dirigen los fondos, y la verificación de que el uso de los fondos recaudados esté acorde con la finalidad para la que fue constituida la OSFL.

Una mención aparte merece la actividad de compraventa de divisas, que representa un importante riesgo en materia LA/FT, pues si bien existe una supervisión en materia de prevención del LA/FT ejercida por la UIF para las personas naturales con negocio o personas jurídicas que ejercen la actividad, y existe la obligación de registro de estas personas ante la SBS, no se cuenta con un supervisor prudencial para esta actividad financiera, que establezca requisitos mínimos para el ingreso al mercado y posterior operación, entre ellos aspectos relacionados a la idoneidad de los beneficiarios finales de la actividad, ya sean estos personas naturales, personas naturales con negocio, o personas jurídicas.

**Sector de Activos Virtuales**

Durante la última década, la creación y creciente uso de los activos virtuales no sólo ha generado un cambio significativo en la forma cómo entendemos el sistema económico internacional, sino que también se ha posicionado como un ámbito riesgo latente para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo [(GAFI, 2014)](https://www.zotero.org/google-docs/?3Xbtnv).

El GAFI publicó en junio de 2014, el informe “Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risk” en el cual propuso definiciones sobre monedas virtuales, dinero electrónico, así como las herramientas informáticas surgidas a partir de nuevas tecnologías que son usadas para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Al año siguiente publicó el informe “Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies” [(GAFI, 2015a)](https://www.zotero.org/google-docs/?X2xvkM), el cual estudia los potenciales riesgos de las monedas virtuales y la aplicación de un enfoque basado en riesgos.

Cabe precisar que desde el punto de vista de riesgos LA/FT, los riesgos asociados a los AV están estrechamente relacionados con las características de este tipo de activo: i) su anonimato, ii) la dificultad de realizar la debida diligencia en el conocimiento del cliente, iii) baja o nula participación del sistema financiero, iv) inexistencia de límites de operaciones, v) ausencia de monitoreo, vi) su alcance global, entre otros.

En marzo de 2018, en el marco de la Cumbre de Líderes del G-20, se debatió sobre la tecnología detrás de estos activos y se solicitó la revisión de los estándares del GAFI. En respuesta a esta solicitud, en octubre de 2018 se aprobaron los cambios a la Recomendación 15 sobre Nuevas Tecnologías del GAFI y se adoptaron las definiciones con relación a los AV y a los PSAV, en los siguientes términos:

**Tabla 12:** Definición de activo virtual (AV) y Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)

|  |  |
| --- | --- |
| **Activo Virtual (AV)** | **Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)** |
| Representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar para pagos o inversiones | Cualquier persona física o jurídica que no esté cubierta en ninguna otra de las Recomendaciones del GAFI y que, como negocio, realiza una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona física o jurídica:   * Intercambio entre activos y monedas virtuales y moneda fiat[[11]](#footnote-11). * Intercambio entre una o más formas de monedas de AV. * Transferencia de AV. * Custodia y/o administración de AV o instrumentos que permitan el control sobre AV. * Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un AV. |

Elaboración propia

En junio de 2019, fecha posterior a la Evaluación Mutua realizada al Perú por el GAFILAT[[12]](#footnote-12)[[13]](#footnote-13) en el año 2018, se aprobó la Nota Interpretativa de la Recomendación 15 de las Recomendaciones del GAFI donde se explica a detalle la aplicación de los Estándares y las medidas vinculantes para la regulación y supervisión de las actividades de AV y PSAV. El GAFI también aprobó la Metodología para la Evaluación del Cumplimiento Técnico como en Efectividad.

En la misma línea, el GAFI emitió una guía para abordar, con enfoque basado en riesgos, el análisis de las implicancias de los AV y el desempeño de los PSAV [(GAFI, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?eTPzb7). En el caso peruano, es importante mencionar que el uso de AV, como es el caso de los Bitcoins, ha aumentado en los últimos años.

Por otro lado, en el estudio de “Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: Diagnóstico Situacional, Legislación Comparada y Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Perú”, elaborado por la consultora True North Partners a solicitud de la UIF[[14]](#footnote-14), se plantea los siguientes aspectos:

**Tabla 13:** Principales hallazgos sobre los AV y los PSAV

|  |
| --- |
| * Perú tiene el tercer volumen de transacciones con AV más grande de la región, en términos de tamaño del mercado dentro de América del Sur. * En el 2019 hubo un valor aproximado de 7,000 transacciones utilizando bitcoins en el Perú, lo que equivalía a un mercado actual de aproximadamente S/ 213 millones. * Se estima que en la mayoría de transacciones se utilizan tokens de pago. * Existe una gran necesidad de regulación y supervisión. * Los participantes de la consultoría (SBS, SMV y SUNAT) concordaron en la necesidad de una regulación del mercado. * No existe una delimitación clara para monitorear o supervisar a las PSAV entre los organismos reguladores locales en el Perú. * Varios PSAV (entre ellos los que realizan compraventa de AV) permiten transacciones sin identificación u otras verificaciones realizadas. * No existe registro o licencias de PSAV, no es posible rastrear el tipo de operaciones. * No existen marcos ALA / CFT para los PSAV en el Perú (incluyendo el requisito de un sistema de prevención del LA/FT documentado, procesos de debida diligencia del cliente DDC, etc.) * No hay revelación de riesgo obligatoria ni requisitos justos hacia los clientes. * No hay capacidad para monitorear las transacciones que ocurren con individuos o entidades corporativas con sede en Perú. * Riesgo de fraude y falsos esquemas de inversión. * Riesgo de transacciones de oferta inicial de monedas (OIM) no reguladas y fraudulentas. * Riesgos tecnológicos como piratería de claves privadas. |

Fuente: SBS (2021) Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: Diagnóstico situacional, Legislación comparada y Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Perú.

Asimismo, en el citado estudio, se formularon las siguientes recomendaciones:

* Alinear los requisitos y enfoques con otros organismos reguladores locales e internacionales, por adelantado y de manera continua.
* Crear regulaciones para instituciones financieras supervisadas que se dediquen a actividades relacionadas con los AV, describiendo el tipo de operaciones relacionadas con los AV que pueden realizar y los límites prudenciales requeridos para hacerlo de manera segura y requisitos de ALA/CFT.
* Crear requisitos de licencia para todos los PSAV que operen en Perú, así como para cualquier persona o entidad no exenta que participe en la transmisión de los AV.
* Crear requisitos de monitoreo de transacciones (incluyendo detalles de monitoreo de transacciones e informes de transacciones financieras de AV) que se alinean con los límites de dinero electrónico peruano, así como con los estándares internacionales de la ‘Regla de Viaje’.
* Promover el desarrollo y la adopción de tecnologías innovadoras y desarrollar políticas de aceptación del cliente que no resulten innecesariamente en la negación del acceso del público en general a los servicios bancarios, especialmente para las personas con desventajas financieras o sociales.

## Resultados de la Política Nacional contra el LA/FT y el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021

En el Perú a lo largo de los años se han venido adoptando políticas a escala nacional para combatir el LA/FT. Al respecto, en el año 2002 se suscribió un Acuerdo Nacional que en el Capítulo IV, sobre Estado eficiente, transparente y descentralizado, estableció como Política de Estado N° 26: la promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Asimismo, producto del diagnóstico de riesgos realizado en el año 2010, se elaboró el primer Plan Nacional de Lucha contra el LA/FT, el mismo que fue desarrollado bajo el liderazgo de la SBS y con la asistencia técnica del FMI, contando con la participación de más de 20 entidades del Estado y un número similar de especialistas del sector privado. Dicho plan, fue aprobado mediante Decreto Supremo N°057-2011-PCM, teniendo por objeto el fortalecimiento del Sistema Anti LA/FT a nivel nacional, en sus componentes de prevención, detección y represión penal, contribuyendo a su vez a la protección de la integridad y estabilidad del sistema económico-financiero del país, a la reducción del poderío económico del crimen organizado y el terrorismo; y a la lucha contra la corrupción. Además de la identificación de vulnerabilidades estructurales y funcionales, el precitado Plan Nacional estableció un conjunto de acciones concretas para afrontar las vulnerabilidades funcionales y alcanzar los objetivos generales y específicos establecidos para cada institución.

**Gráfico 5:** Estructura del Plan Nacional de Lucha contra el LA/FT (2011)

****

Fuente: SBS (2011) Plan Nacional de Lucha contra el LA/FT

Posteriormente, en mayo de 2012, contando con la colaboración del FMI, se desarrolló la primera Mesa de Donantes para el financiamiento de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra LA/FT, en la que participaron representantes del BID, UNODC, SECO, NAS – USA, UE y de AECID, además del FMI; y, por la contraparte nacional, participaron representantes del PJ, MP, SUNAT, MININTER, PNP, MINJUS, SMV y la SBS. Se presentaron para su financiamiento, 13 proyectos prioritarios destinados a superar las vulnerabilidades estructurales y funcionales en la lucha contra el LAFT y cumplir con el citado Plan. Como resultado, se logró que entidades como la UE y la AECID; SECO; el BID; y la CICAD – OEA; y la NAS-USA en nuestro país, mostrarán su interés en apoyar las acciones previstas en el Plan Nacional.

Posteriormente, como consecuencia del proceso de identificación de riesgos y amenazas en materia LAFT a nivel país en la Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT 2016, se elaboró la primera Política Nacional contra el LA/FT como instrumento estratégico de largo plazo, cuya propuesta fue aprobada por la CONTRALAFT[[15]](#footnote-15) en marzo del 2017 y por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo N° 018-2017-JUS, publicado el 15 de septiembre del mismo año. A partir de este marco, se llevó a cabo un esfuerzo multisectorial y se desarrolló un nuevo Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 para garantizar su implementación en el corto y mediano plazo, dando de esta forma continuidad al camino iniciado en el año 2011.

El nuevo Plan Nacional, aprobado luego de un proceso participativo (enero – octubre 2017) por las entidades miembros de la CONTRALAFT (Acuerdo N° 08-2017-CONTRALAFT) definió un escenario temporal basado en 4 ejes (prevención, detección, investigación y sanción, articulación), 16 objetivos específicos, 58 acciones concretas, responsables de su implementación e indicadores de medición, incluyendo aquellas acciones del Plan Nacional del año 2011 pendientes de implementación y que conforme al nuevo escenario de riesgos detectados, aún eran necesarias abordar. Este Plan Nacional fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2018-JUS; y a continuación, se presenta de manera gráfica la estructura del Plan Nacional contra LA/FT 2018-2021:

**Gráfico 6:** Estructura del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021

****

Fuente: CONTRALAFT (2017) Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021

Los objetivos específicos y acciones contenidas en cada uno de los Ejes del Plan Nacional se enmarcan dentro de cada uno de los Objetivos Específicos de la Política Nacional, y son los siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ejes del Plan** | **Objetivos Específicos de la Política y el Plan Nacional** |
| **Eje de Prevención** | Identificar y controlar adecuadamente las actividades que posibilitan el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. |
| **Eje de Detección** | Detectar y comunicar oportunamente las actividades vinculadas al LA/FT. |
| **Eje de Investigación y Sanción** | Investigar y sancionar eficaz y oportunamente a los involucrados en los delitos de LA/FT cometidos a nivel nacional o internacional. |
| **Eje Transversal: Articulación** | Fortalecer la participación activa y articulada del Estado, la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra el LA/FT. |

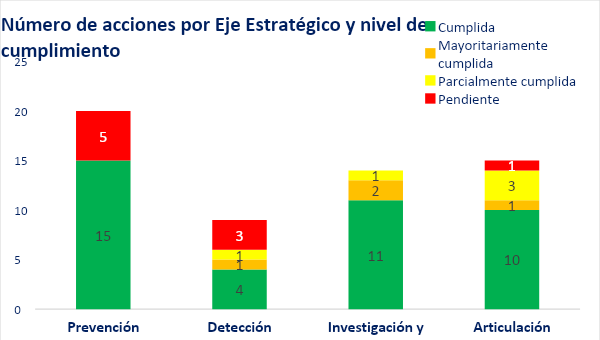
Elaboración: UIF (SBS)

Estos objetivos específicos van de la mano con el Objetivo General del Plan Nacional: “Definir, planificar y ejecutar acciones en el escenario temporal 2018-2021 dirigidas a incrementar la eficiencia y la eficacia en la prevención, detección, investigación y sanción del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el Perú”.

Desde la aprobación del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 la Secretaría Técnica de la CONTRALAFT, que se encuentra a cargo de la SBS a través de la UIF, ha realizado un seguimiento y monitoreo permanente de las acciones consignadas en el Plan Nacional.

El 31 de mayo de 2021, en la segunda sesión plenaria de la CONTRALAFT se presentó Informe de Cumplimiento del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 y la Política Nacional contra el LA/FT, donde se señaló que, a nivel de cumplimiento, se tienen 40 acciones Cumplidas (69%), 4 acciones Mayoritariamente Cumplidas (7%), 5 acciones Parcialmente Cumplidas (9%) y 9 acciones en Pendientes (15%). En ese sentido, el Plan en su conjunto registra un avance del 85%, y solo el 15% tiene el estado de “Pendiente”; esto último vinculado con acciones normativas.

**Gráfico 7:** Número de acciones según Eje Estratégico y nivel de cumplimiento



Elaboración: UIF (SBS)

En los Ejes de Prevención, Investigación y Sanción; y Articulación se registró un mayor número de avance. Es así que, entre los principales resultados identificados se tienen: la identificación de riesgos LA/FT en los sectores financiero y no financiero; el registro y supervisión de las COOPAC; la implementación de la normativa sobre beneficiario final (BF)[[16]](#footnote-16); la mejora en la calidad de los ROS; el incremento en el número de retroalimentaciones a sujetos obligados; el proceso de extinción de dominio; avances en la creación de Fiscalías Especializadas en LA; la digitalización de los requerimientos fiscales; la vigencia del Código Procesal Penal de 2004 a nivel nacional; el fortalecimiento de capacidades de los principales operadores del sistema y el acercamiento a la ciudadanía.

En virtud a los resultados alcanzados con las acciones se determina el cumplimiento de los objetivos específicos del Plan Nacional; y, a partir de estos, el nivel de cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional.Así**,** en lo que corresponde al Objetivo 1 del Eje de Prevención de la Política Nacional se le otorgó la calificación de Mayoritariamente Cumplida; el Objetivo 2 del Eje de Detección recibió la calificación de Parcialmente Cumplida porque todavía existen brechas que tienen que ser trabajadas a nivel de diagnóstico sobre todo en el tema de flujos financieros ilícitos en zonas de frontera que no ha tenido un avance; al Objetivo 3 del Eje de Investigación y Sanción, se le dio una calificación de Mayoritariamente Cumplida; y, finalmente, el Objetivo 4 del Eje de Articulación, presenta una calificación de Mayoritariamente Cumplida.

A partir de la evaluación de estos cuatro (04) Objetivos, donde tres (03) alcanzaron la calificación de Mayoritariamente Cumplida y uno (01) de Parcialmente Cumplida, se puede concluir que el Objetivo General del Plan Nacional y la Política Nacional tienen la calificación de Mayoritariamente Cumplida, precisando que entre las brechas y desafíos se encuentran: desafíos normativos; licenciamiento de las casas de cambio y empresas de préstamo o de empeño; culminar la implementación de la normativa sobre Beneficiario Final en las personas jurídicas que no son principales contribuyentes (PRICOS), culminar la creación de Fiscalías Especializadas en LA a nivel nacional y el fortalecimiento de la Procuraduría de LA a través de Procuradurías Descentralizadas (Anexo 2).

Al respecto, el incumplimiento de la mayoría de estas acciones se debió a que, a lo largo del periodo de aplicación del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021, las entidades involucradas en su implementación no colocaron en niveles altos de prioridad institucional sus objetivos y acciones. Aquello determinó que los Planes Operativos Institucionales (POI) no consideraran las actividades operativas correspondientes, impidiendo que los Presupuesto Institucionales (PI) de cada entidad consignaran recursos para la ejecución de lo acordado en el Plan.

*El Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo:*

Sobre la base de la revisión de las acciones previstas en el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 y los resultados obtenidos, se evidencia que la mayoría de medidas se enfocan en el delito de LA y tangencialmente en el de FT; por lo que resulta necesario evaluar la necesidad de abordar ambos temas de manera separada con políticas nacionales para cada uno de ellos.

Esto se ve corroborado por lo señalado en el Informe de Evaluación Mutua del Perú (IEM), aprobado por el GAFILAT en el marco de la IV Ronda de Evaluaciones Mutuas (diciembre, 2018) y publicado en su sitio web (febrero, 2019), como resultado de la evaluación realizada al país para verificar el cumplimiento de los estándares del GAFI, en el cual se indica lo siguiente (pág. 65):

*“173. Es importante señalar que, tras el análisis de la Política Nacional LA/FT del Perú, así como del Plan Nacional 2018, no se perciben acciones concretamente enfocadas a la investigación de casos de FT. Si bien es cierto que hay acciones concretas en el Plan de Acción, las mismas se enfocan mucho más a la investigación de LA y a las acciones de pérdida de dominio, sobre todo al aumentar el número de despachos fiscales enfocados a ese tipo de casos. Asimismo, El Objetivo Específico 3.2 sobre la recuperación de activos incluye también medidas específicas para casos de LA, mientras que FT se maneja genérico y sin acciones específicas. (…)”*

Asimismo, existen algunas diferencias conceptuales entre **los delitos de LA y el FT:**

**Tabla 14:** Diferencias conceptuales entre los delitos de LA y FT

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Lavado de Activos** | **Financiamiento del Terrorismo** |
| **Procedencia de Fondos** | Fuentes ilícitas | Fuentes lícitas o ilícitas |
| **Destino de Fondos** | Generación de ganancias para lucro propio. | Labores de la organización (compra de alimentos, ropa, armas, actividades de inteligencia y ejecución de atentados). |
| **Motivo** | Incremento del patrimonio personal o de la organización. | Alcanzar el poder político y alterar el Estado de Derecho. |
| **Finalidad** | Introducir fondos ilícitos en el mercado formal. | Concretar sus objetivos políticos e ideológicos. |

Elaboración: UIF (SBS)

Por otro lado, se advierten diferencias a nivel del marco normativo nacional y los estándares internacionales sobre LA y FT:

* Marco normativo nacional sobre LA y FT

Nuestro marco normativo nacional aborda ambos delitos de la siguiente manera:

Marco normativo nacional para LA:

1. Decreto Legislativo N° 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado
2. Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera- Perú.
3. Decreto Legislativo N° 1352, Decreto Legislativo que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas; la cual incluye al delito de LA como delito que genera responsabilidad administrativa (penal) de las personas jurídicas.

Marco normativo nacional para FT:

1. Decreto Ley N° 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio, y sus normas modificatorias; cuando fue aprobado en el año 1992, sólo contemplaba la figura de la colaboración con el terrorismo.
2. Ley N° 29936, Ley que modifica el Decreto Ley 25475, a través del cual se incorpora al financiamiento del terrorismo como delito autónomo.
3. Artículo 297 del Código Penal, Decreto Legislativo 635 (Artículo modificado por el Artículo Único del Decreto Legislativo N° 1237, publicado el 26 de septiembre de 2015); a través del cual se establece como una forma agravada del delito de tráfico ilícito de drogas, cuando el agente se vale del tráfico ilícito de drogas para financiar actividades terroristas.
4. Ley N° 30437, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera- Perú, para ampliar sus facultades en la lucha contra el terrorismo; a través del cual se otorga la facultad de congelar a la UIF fondos o activos de personas listadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas vinculadas con Financiamiento de Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
5. Decreto Legislativo N° 1352, Decreto Legislativo que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas; la cual incluye al delito de financiamiento del terrorismo como delito que genera responsabilidad administrativa (penal) de las personas jurídicas.

* Instrumentos internacionales en materia de LA y FT

**Tabla 15**: Instrumentos internacionales en materia de LA

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tratado** | | | **Instrumento de ratificación por parte del Perú** |
| **Adoptada** | **Nombre** | **Vigencia** |
| 20.12.1998 | Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas – Viena (ONU) | 11.11.1990 | Res. Legislativa Nº 25352, del 23.11.1991 |
| 15.11.2000 | Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional - Palermo (ONU) | 29.09.2003 | D. Supremo N° 088-2001-RE, del 19.11. 2001. |
| 31.10.2003 | Convención contra la Corrupción -Mérida (OEA) | 14.12.2005 | D. Supremo N° 075-2004-RE, del 19.10.2014. |
| 21.11.1997 | Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE) |  | Resolución Legislativa N° 30769, del 16.05.18 |

Elaboración: UIF (SBS)

**Tabla 16:** Instrumentos internacionales en materia de FT

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tratado** | | | **Instrumento ratificado por el Perú** |
| **Adoptada por la ONU** | **Nombre** | **Vigencia** |
| 09.12.1999 | Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo | 10.04.2002 | D. Supremo N° 084-2001-RE, del 05.11.2001. |

Elaboración: UIF (SBS)

* Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

Para combatir el LA resultan aplicables la recomendación 3 y el resultado inmediato 7, mientras que para el financiamiento del terrorismo, la recomendaciones 5 y 6 y los resultados inmediatos 9 y 10.

**Tabla 17**: Recomendaciones del GAFI y Resultados Inmediatos aplicables a LA y FT

|  |  |
| --- | --- |
| **Recomendaciones y Resultados Inmediatos sobre LA** | |
| **Rec.3** | Delito de Lavado de Activos |
| **Resultado Inmediato 7** | Los delitos y actividades de lavado de activos se investigan y los transgresores son procesados y sujetos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas. |

|  |  |
| --- | --- |
| **Recomendaciones y Resultados Inmediatos sobre FT** | |
| **Rec.5** | Delito de Financiamiento del Terrorismo |
| **Rec. 6** | Sanciones Financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento del terrorismo. |
| **Resultado Inmediato 9** | Se investigan los delitos y actividades de financiamiento del terrorismo y las personas que financian el terrorismo son procesadas y sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas. |
| **Resultado Inmediato 10** | A los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores terroristas se les impide recaudar, trasladar y utilizar fondos, y que abusen de las OSFL. |

Elaboración: UIF (SBS)

En este orden de ideas, se puede apreciar que el LA y el FT son fenómenos delictivos distintos. A pesar de ello, la Política y los Planes anteriores establecieron acciones para combatir ambos delitos de forma conjunta, enfocándose en la lucha contra el LA; lo que generó resultados poco significativos para el caso de FT.

Por esta razón, en la primera sesión de la CONTRALAFT, realizada el 24 de marzo del año 2021, se aprobó el siguiente Acuerdo:

***“Acuerdo N° 002-2021- CONTRALAFT:*** *“Desarrollar la propuesta de Política Nacional contra LA en el segundo semestre del presente año; y, la propuesta de Política Nacional contra el FT y el FPDAM para el segundo semestre del 2022, conforme a la metodología del CEPLAN. Asimismo, dejar sin efecto el Acuerdo N° 007-2020-CONTRALAFT y cualquier otro que se oponga al presente acuerdo.”*

## Implementación de estándares internacionales para combatir el LA

Como respuesta a la creciente preocupación sobre el LA, la comunidad internacional ha tomado medidas en varias esferas. Las iniciativas tomadas por distintos organismos internacionales parten de la idea de reconocer que el LA no es un patrimonio de los Estados, sino que se desenvuelve sin fronteras en el sistema económico internacional [(Schott, 2007)](https://www.zotero.org/google-docs/?EsHXP7).

*Convenciones de Naciones Unidas*

El Perú ha ratificado varios tratados en el marco de la ONU dirigidos a fortalecer el combate contra el LA y que conforme al artículo 55 de la Constitución Política de 1993 forman parte del derecho nacional. Entre ellos, destacamos, por ejemplo, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena), la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo) y la Convención contra la Corrupción (Mérida).

**Tabla 18:** Tratados ONU para combatir el LA

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tratado** | | | **Instrumento de ratificación por parte del Perú** |
| **Adoptado por la ONU** | **Nombre** | **Vigencia** |
| 20.12.1988 | |  | | --- | | Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena) | | 11.11.1990 | |  | | --- | | Resolución Legislativa N° 25352, del 23.11.1991 | |
| 15.11.2000 | |  | | --- | | Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo) | | 29.09.2003 | |  | | --- | | Decreto Supremo N° 088-2001-RE, del 19.11. 2001 | |
| 31.10.2003 | Convención contra la Corrupción – Mérida | 14.12.2005 | Decreto Supremo N° 075-2004-RE del 19.10.2014 |

Elaboración: UIF (SBS)

Con relación a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cabe indicar que su alcance y el carácter obligatorio de muchas de sus disposiciones la convierten en una herramienta única para desarrollar una respuesta integral a un problema mundial. La gran mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas son partes en la Convención. El texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se negoció durante siete períodos de sesiones del [Comité Ad Hoc](https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/index.html) para la Negociación de la Convención contra la Corrupción, celebrados entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003.

La Convención comprende cinco áreas principales: medidas preventivas, criminalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos y asistencia técnica e intercambio de información. La Convención aborda muchas formas diferentes de corrupción, como el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones y diversos actos de corrupción en el sector privado.

Para asegurar una adecuada implementación se ha establecido el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el cual consiste en un proceso intergubernamental cuyo objetivo general es ayudar a los Estados parte en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados, así como la no intervención en los asuntos internos de los mismos.

Hasta el momento el Perú ha sido evaluado en dos oportunidades. La primera evaluación, tuvo como países evaluadores a Bolivia y Ecuador y se emitió en mayo del 2013. Este primer reporte evaluó la aplicación del Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” y el Capítulo IV relacionado con “Cooperación Internacional”. Posteriormente, se realizó una segunda evaluación en julio del 2020, siendo Cuba y Fiji los países evaluadores. En esta ocasión se evaluó la aplicación del Capítulo II “Medidas Preventivas” y el Capítulo V “Recuperación de activos”.

*40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)*

Las 40 Recomendaciones del GAFI, son los estándares internacionales más reconocidos para combatir el LA, el FT y la proliferación de armas de destrucción masivas; las cuales incluyen medidas legales, financieras y de conducta que los países deben cumplir, y en su mayoría se sustentan en instrumentos internacionales como las Convenciones de la ONU citadas.

Es importante destacar que las Recomendaciones del GAFI, incluyen además medidas que deben ser implementadas tanto por el sector público como por el sector privado, ya que su cumplimiento incrementa la transparencia y permiten que los países puedan tomar acciones cuando se haga uso ilícito del sistema financiero. Asimismo, se debe resaltar que una evaluación deficiente de los países en el cumplimiento de las mismas podría generar las siguientes consecuencias: i) Aumento del Riesgos País, ii) Encarecimiento de líneas de crédito, iii) Dificultades en operaciones de Comercio Exterior, iv) Límites y filtros en las transacciones financieras; y, v) Banca corresponsal, entre otras.

Al inicio las 40 Recomendaciones hacían referencia expresa únicamente a la protección del sector financiero, luego de los ataques del 11 de septiembre del año 2001 se agregan 9 Recomendaciones específicas para luchar contra el financiamiento del terrorismo (FT). Es durante el año 2012, cuando se lleva a cabo una revisión de las mismas que se aprueba integrar las 9 Recomendaciones de FT a las 40 Recomendaciones de LA, constituyéndose así las hoy conocidas 40 Recomendaciones del GAFI. El Perú el 8 de diciembre del año 2000, suscribió el Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD), mediante el cual reconoce los citados estándares internacionales y se compromete a cumplirlos como miembro fundador del GAFISUD, hoy GAFILAT.

El proceso de Evaluación Mutua (EM) al Perú – IV Ronda por parte del GAFILAT, cuyo objetivo fue verificar el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones del GAFI y su efectiva implementación (11 Resultados Inmediatos -RI), se inició el 29 de septiembre del 2017 y culminó el 6 de diciembre de 2018 en la XXXVIII Reunión del Pleno de Representantes del GAFILAT, realizada en Quito, Ecuador, con la aprobación del IEM, publicado en el sitio web del GAFILAT en el mes de febrero del 2019.

Es importante señalar, que el Perú ha sido evaluado anteriormente por el GAFILAT en los años 2003, 2005 y 2008; en las citadas evaluaciones sólo se tuvo en consideración el cumplimiento técnico de los estándares internacionales y no la efectividad de los mismos.

Cabe precisar que para cada Recomendación existen cuatro posibles niveles de cumplimiento técnico: Cumplida – C (No existe ninguna deficiencia), Mayoritariamente Cumplida – MC (sólo existen deficiencias menores), Parcialmente Cumplida – PC (existen deficiencias moderadas), No Cumplida – NC (existen deficiencias importantes). Igualmente, para cada Resultado Inmediato que se centran en la efectividad de las medidas implementadas existen cuatro posibles calificaciones: Alto (el resultado se ha logrado en gran medida y pocas mejoras son necesarias), Sustancial (el resultado se ha logrado y se requieren mejoras), Moderado (el resultado se ha logrado hasta cierto grado y se requieren mejoras considerables) y Bajo (el resultado no se ha logrado o es insignificante y se requieren mejoras fundamentales).

El Perú en el IEM obtuvo una calificación óptima en la adecuación de su legislación a las 40 Recomendaciones (cumplimiento adecuado en 34 Recomendaciones); y, una calificación favorable en términos de efectividad.

**Tabla 19:** Cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI, Perú

|  |  |
| --- | --- |
| **Recomendaciones** | **Calificación** |
| Rec. 2, 3, 4, 5, 13, 14, 18, 20, 21, 27, 29, 33, 36, 38 y 39 (15 Rec.) | C |
| Rec.1, 6, 7, 9,10,11, 12, 15, 16, 22,23, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 37 y 40 (19 Rec.) | MC |
| Rec. 8, 17, 19, 24, 25 y 35 (6 Rec.) | PC |

Fuente: IEM (2019)

**Tabla 20:** Calificación obtenida en la Evaluación Mutua a nivel de efectividad, Perú

|  |  |
| --- | --- |
| **Resultados Inmediatos** | **Calificación** |
| RI.1: Riesgo, política y coordinación | Moderado |
| RI.2: Cooperación internacional | Sustancial |
| RI.3: Supervisión | Moderado |
| RI.4: Medidas preventivas | Moderado |
| RI.5: Personas y estructuras jurídicas | Bajo |
| RI.6: Inteligencia financiera | Sustancial |
| RI.7: Investigación y procesamiento de LA | Bajo |
| RI.8: Decomiso | Moderado |
| RI.9: Investigación y procesamiento de FT | Moderado |
| RI.10: Medidas preventivas de FT y sanciones financieras | Sustancial |
| RI:11: Sanciones financieras por FPADM | Sustancial |

Fuente: IEM (2019)

Como resultado de esta evaluación, el Perú ingresó al procedimiento de seguimiento intensificado ante el GAFILAT; y, por tanto, está obligado a informar al año de aprobado el IEM y cada 6 meses de las mejoras en términos de cumplimiento normativo (Proceso de Seguimiento Intensificado). Asimismo, está facultado para solicitar la recalificación de las notas obtenidas en el ámbito de cumplimiento normativo.

En ese sentido, cuando se aprobó la normativa sobre Beneficiario Final, el Perú solicitó al GAFILAT la recalificación de la nota asignada de Parcialmente Cumplida a la Recomendación 24 sobre: “Transparencia y Beneficiario Final de las Personas Jurídicas”. Esta solicitud fue evaluada por el Grupo de Trabajo de Evaluaciones Mutuas (GTEM) del GAFILAT, el 3 de diciembre de 2019 en la ciudad de Arequipa. Durante esta reunión el Perú dio a conocer los progresos obtenidos en el cumplimiento de la Recomendación 24, acordando así el GTEM someter al Pleno del GAFILAT su recalificación: de Parcialmente Cumplida a Mayoritariamente Cumplida; propuesta que fue aprobada durante la XL Reunión del Pleno, realizada los días 5 y 6 de diciembre de 2019 en Arequipa, Perú.

Es así que, el Perú pasa a obtener un resultado favorable a nivel de cumplimiento normativo en 35 de las 40 Recomendaciones del GAFI, lo que demuestra los avances que venimos realizando en la adecuación de nuestra legislación a los estándares internacionales para combatir el LA.

Finalmente, actualmente el Perú viene presentando avances semestrales y debemos continuar preparándonos para enfrentar la Evaluación Quinquenal del IEM.

*Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*

El 27 de septiembre de 2016, la OCDE invitó a Perú a unirse al Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales y a tomar las medidas necesarias para adherirse a la Convención. Perú se convirtió en el miembro 44 y 7 en Latinoamérica, al unirse a la Convención Anti-Cohecho de la OCDE (1999), el 27 de julio de 2018. El Congreso aprobó la Convención mediante la Resolución Legislativa N° 30769 de 17 de mayo de 2018, que fue ratificada mediante el Decreto Supremo 011-2018-RE del 19 de mayo de 2018. La Convención se publicó en el Diario Oficial El Peruano el 7 de julio de 2018.

En este contexto, en marzo de 2019 el Pleno del mencionado Grupo de Trabajo aprobó el Informe de la Fase 1 que tenía por propósito evaluar el marco normativo para la implementación de la Convención. Cabe mencionar que el delito de cohecho es un delito precedente[[17]](#footnote-17) del delito de LA, por lo que se evalúa también todo el marco normativo relacionado con este último delito.

El 17 de junio de 2021, el Grupo de Trabajo completó la Fase 2 de su evaluación sobre la implementación en el Perú de la Convención, referido a la evaluación de la efectividad de la implementación de la mencionada Convención. Como conclusión fundamental, el Grupo de Trabajo destacó la importancia que se concede en el Perú a la lucha anticorrupción a nivel nacional; sin embargo, considera que las partes interesadas peruanas no tienen conocimiento, en general, del delito de cohecho transnacional a pesar de que muchas empresas operan a nivel internacional y se encuentran, por lo tanto, expuestas a este tipo de riesgos. En tal sentido, insta a concientizar a las autoridades y al sector privado sobre dicha figura legal, precisando que resulta esencial una mayor comunicación y difusión de estos temas, a fin de aumentar la aplicación y cumplimiento de la normatividad anticorrupción en el Perú.

A la fecha, el país se encuentra abordando las distintas recomendaciones efectuadas por el Grupo de Trabajo. En adelante, la evaluación al Perú estará dirigida a examinar la implementación de las recomendaciones formuladas por la OCDE para mejorar los estándares de investigación y sanción del cohecho activo transnacional y la responsabilidad de personas jurídicas que incurran en este delito.

*Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)*

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) fue aprobada con Resolución Legislativa N°26757 del 24 de marzo de 1996, y ratificada por Decreto Supremo N° 012-97-RE, el 21 de marzo de 1997. El MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) es el mecanismo Anticorrupción de la OEA que reúne a 33 de los 34 Estados Miembros para analizar sus marcos jurídicos e instituciones de acuerdo a las disposiciones de la mencionada Convención.

Ahora bien, desde su creación en el año 2002, este mecanismo ha realizado diversos informes con recomendaciones para que los Estados mejoren sus marcos jurídicos e instituciones para combatir efectivamente la corrupción en diversas materias, tales como: la prevención de conflictos de intereses, la preservación de recursos públicos, la contratación estatal, la vinculación de servidores públicos, su capacitación ética, los sistemas de declaración patrimonial, la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, los controles internos en las empresas para detectar y prevenir prácticas corruptas, la tipificación de actos de corrupción tales como el soborno trasnacional y el enriquecimiento ilícito, la protección a quienes los denuncien y la asistencia recíproca para el juzgamiento de sus autores y, de ser el caso, su extradición, y los órganos de control superior encargados de prevenir, detectar, investigar y sancionar dichos actos [(OEA, s.f.)](https://www.zotero.org/google-docs/?Obl9n6) .

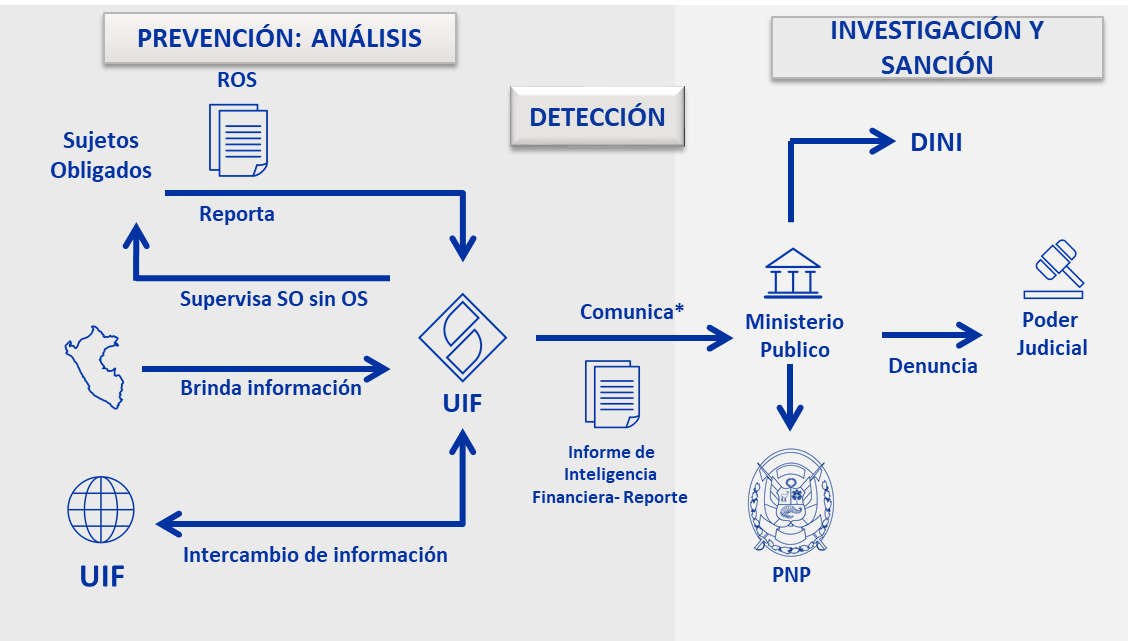
En el caso peruano, hasta el momento se han realizado seis rondas de evaluación, cuyo último informe fue emitido el 11 de marzo de 2021. Este informe tuvo como objetivo el análisis integral de la implementación del artículo XVI de la Convención Interamericana contra la Corrupción correspondiente al secreto bancario [(OEA, 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?dCho5y). Así también ha comprendido el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que se formularon al Perú en la Tercera Ronda, la cual incluye los temas de: negación o impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción; prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros; soborno transnacional; enriquecimiento ilícito; notificación de la tipificación como delito del soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito; y extradición.

## Sistema Nacional contra el LA

El Sistema Nacional contra el LA, creado en cumplimiento de los estándares internacionales en la materia, tiene la misión de prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de LA, tipificados en el Decreto Legislativo N° 1106, los cuales afectan el sistema económico. Sus principales actores son:

* UIF de la SBS.
* Sujetos Obligados (SO) y Supervisores de SO.
* Ministerio Público, Policía Nacional del Perú (PNP) y Procuradurías.
* Poder Judicial.

**Gráfico 8:** Sistema Nacional contra el LA



Elaboración: UIF (SBS)

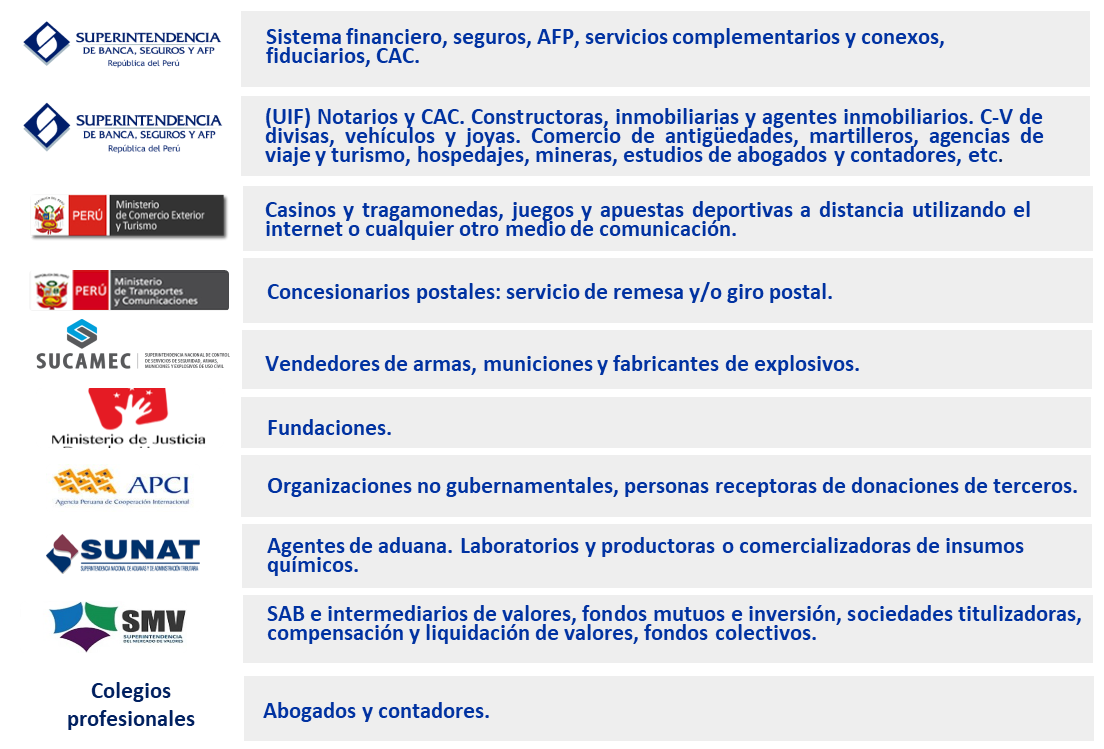
La prevención es el primer ámbito en la lucha contra el LA y su objetivo es proteger al sector financiero y no financiero de ser utilizados para fines delictivos; por esta razón los SO, la UIF y los demás supervisores trabajan para prevenir y reducir la ocurrencia de hechos de LA. Para ello, se debe implementar un adecuado Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SPLAFT) con un EBR.

El SPLAFT está conformado por el conjunto de objetivos, políticas, procedimientos y acciones que se ejecutan para identificar, evaluar, controlar, mitigar y monitorear los distintos riesgos de LA y de FT a que se encuentre expuesto el SO. La implementación del SPLAFT comprende la designación de un OC por parte del SO, la aplicación de medidas de debida diligencia del conocimiento del cliente (DDC), la aprobación de manuales y códigos de conducta, el envío de Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)[[18]](#footnote-18) a la UIF y el llevar un registro de operaciones, entre otras medidas. Para controlar el buen funcionamiento del SPLAFT están los supervisores, que, conforme al artículo 9-A de la Ley N° 27693, son organismos o instituciones públicas o privadas que, de acuerdo a su normatividad o fines, ejercen funciones de supervisión, fiscalización, control, registro, autorización funcional o gremiales respecto de los SO, y también, de ser el caso, pueden sancionar. Además, pueden enviar ROS a la UIF en el ámbito de sus competencias.

Algunos SO pueden aplicar un SPLAFT acotado, que implica únicamente la designación de un OC a dedicación no exclusiva y prevenir, detectar y comunicar ROS a la UIF, conforme al artículo 3, numeral 3.2 de la Ley N° 27693, y artículo 2 del Decreto Supremo N° 020-2017-JUS.

Asimismo, el SPLAFT convive con el Modelo de Prevención de responsabilidad de personas jurídicas (Ley N° 30424), cuya implementación es facultativa y aplicable a determinados delitos de corrupción, FT y LA. En tal sentido, la misma persona que hace la función de OC puede ejercer el rol de Encargado de Prevención.

**Gráfico 9:** Organismos Supervisores y Sujetos Obligados



Elaboración: UIF (SBS)

En el ámbito de detección, la UIF es responsable de evaluar el ROS y, durante este proceso, lo analiza con las distintas bases de datos a las que accede, intercambia información con otras UIF y luego de dicho análisis descarta o genera un caso que presume se encuentra vinculado al LA. De detectar un caso, elabora un informe de inteligencia financiera que comunica al Ministerio Público.

Por otro lado, el Ministerio Público, con el apoyo de la PNP y las Procuradurías, realiza la investigación penal y le corresponde en su oportunidad acusar a los involucrados en el delito de LA, mientras que el Poder Judicial es el encargado de sancionarlos penalmente.

## Principales causas y efectos del LA en el Perú

En esta sección se han identificado las principales causas que permiten explicar el fenómeno de LA en el país, así como los efectos que genera; todo ello como resultado del análisis de: i) los aportes brindados por las instituciones miembros del GTM y de la CONTRALAFT durante los talleres realizados; ii) la información que se proporcionó como evidencia para sustentar los aportes dados; y, iii) la revisión de diversos documentos técnicos. En total se han identificado 4 causas (con 12 causas secundarias o subcausas) y 3 efectos. Cada causa secundaria va a acompañada de un breve texto que comenta la evidencia encontrada, la cual sustenta su presencia en un árbol de problemas.

### Causas

### Causa 1: Existencia de informalidad en la economía como factor de riesgo de LA

El fenómeno de la informalidad dentro del sistema económico peruano es el primer factor que contribuye a la expansión del LA en el país (OEA, 2018). De acuerdo a un informe del BCR[[19]](#footnote-19), el sector informal está conformado por empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. En ese sentido, señala que los mencionados agentes económicos no tienen responsabilidades tributarias y no están obligados de alguna manera al cumplimiento de las normas. Esto implica, adicionalmente, que no cuenten con los servicios, la protección y supervisión por parte del Estado.

De acuerdo a lo señalado por el INEI, en el año 2019, en el Perú el sector informal estaba conformado por 7 millones 626 mil unidades productivas. La producción del sector informal representó el 18.9% del PBI. En ese sentido, casi tres de cada cuatro trabajadores de la PEA ocupada se desempeñaban en un empleo informal (72.7%) (INEI, 2020).

Ahora bien, en países como el Perú, las prácticas de LA han logrado procedimientos con alta capacidad de inserción y nuevos circuitos para la circulación de los capitales ilícitos (OEA, 2018). Los sistemas económicos informales ofrecen un amplio grupo de oportunidades para el desplazamiento de los lavadores de activos, los mismos que pueden mezclarse con facilidad y con pocos riesgos entre los amplios sectores informales que interactúan al interior.

En esa línea, la ENR 2021 ha identificado como una vulnerabilidad de prioridad alta, el elevado índice de informalidad en la economía peruana, y señala que esto podría ser un indicador de que una buena proporción de las empresas existentes estén fuera del sistema de prevención y podrían ser utilizadas como mecanismos de LA. Se señala, además, que la economía informal tiene dos dimensiones: el sector, referido a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas ante la SUNAT; y el empleo, compuesto por aquellos sectores que no gozan de los beneficios estipulados por ley, tales como: seguridad social, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios, entre otros.

Es así que la ENR 2021 destaca que el sector informal se presenta como un ambiente ideal para lavar fondos o activos obtenidos de manera ilegal, ya sea ingresando el dinero en instituciones financieras o mediante la adquisición de productos y servicios de unidades productivas no registradas y que por lo tanto carecen de supervisión de cualquier tipo. Además, resalta que la presencia de informalidad dificulta la labor de las entidades supervisoras, en especial de las entidades encargadas de supervisar a las APNFDs, debido a que en muchos casos no se tiene identificado el universo de empresas que pertenecen a los distintos sectores de sujetos obligados bajo su supervisión.

Otro tema a considerar es lo señalado por el Departamento de Análisis Operativo de la UIF (DAO), durante los talleres que se realizaron en el marco de la ENR 2021, y es que la informalidad también es un problema al momento de realizar una investigación, dado que se hace muy difícil establecer la ruta del dinero en las investigaciones si se hace uso de dinero en efectivo (principal medio usado por el sector informal).

Finalmente, respecto a la tendencia de este fenómeno, la ENR 2021 identifica que la informalidad se ha incrementado por la pandemia del COVID-19, ya que algunas empresas vieron sus ingresos disminuidos por la caída en el consumo producto de la reducción del empleo (en el 2do trimestre del año 2020 la PEA se redujo en 39.5% con respecto al año anterior) o debido a las restricciones sanitarias que el gobierno dio y por ende se vieron en la imposibilidad de operar a plena capacidad, como por ejemplo, los restaurantes, casinos, entre otros. Además de ello, una circunstancia que ha sido identificada como vulnerabilidad alta por la ENR 2021 son los “Excesivos Trámites Burocráticos para Formalizar Actividades Económicas, Comerciales y Mercantiles”, la cual es un factor adicional que desincentiva la formalización de la actividad económica.

Es importante resaltar que el IEM señaló que:

“(...) para la vulnerabilidad relacionada con el elevado índice de informalidad de la economía peruana, resulta relevante también precisar que el Sistema ALA/CFT centra sus bases en los mecanismos de prevención y detección establecidos a las entidades reportantes formales y por tanto existe una parte importante de la actividad económica que se encuentra fuera del sistema ALA/CFT. Conjuntamente, considerando este escenario la identificación de los riesgos de LA/FT relativo a la utilización de esta vulnerabilidad por parte de las actividades criminales para lavar activos resulta vital para centrar los esfuerzos de mitigación del riesgo”. [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?6X2DX7)

Con estas consideraciones es posible identificar que el problema de la informalidad no sólo yace en que es el origen de uno de los delitos precedentes de LA (la evasión tributaria), sino en su importancia como marco contextual. En suma, la existencia de informalidad dentro del sistema económico es un factor clave para entender el fenómeno del LA en el país, en la medida que se convierte en el entorno propicio para que los lavadores puedan perpetuar dicho delito.

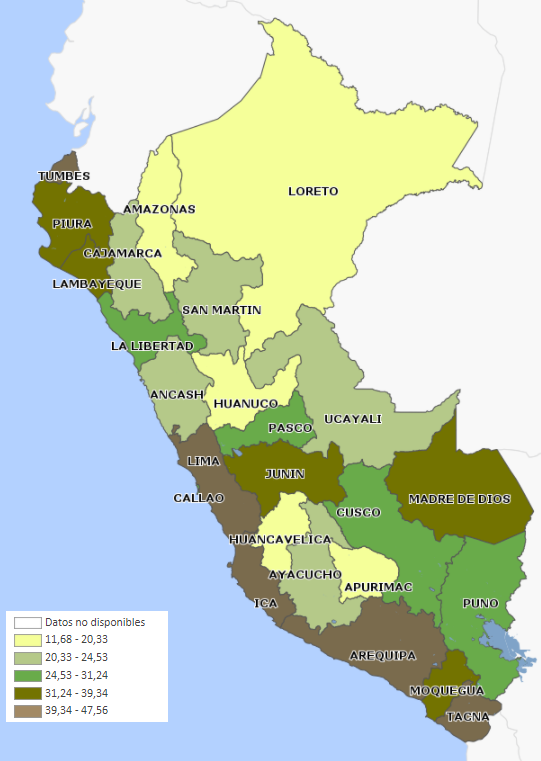
Ahora bien, la informalidad por sí misma es un fenómeno complejo que tiene múltiples causas, excediendo aquellas de orden netamente estructural. En diversos estudios se destaca que la informalidad es el resultado de múltiples causas, por ejemplo, la excesiva regulación, servicios públicos deficientes, falta de fiscalización, la reducida inclusión financiera y factores culturales que existen dentro de la misma sociedad, empresarios o trabajadores (Fontes et al). Para el presente diagnóstico y análisis, con miras a contextualizar la discusión en torno al LA, se ha tomado en consideración los siguientes factores o subcausas de su existencia en el país: el reducido porcentaje de inclusión financiera en el país y la extendida cultura de informalidad.

### Subcausa 1.1: Reducido porcentaje de inclusión financiera en el país

Un aspecto importante dentro de los factores que genera la existencia de un amplio sector informal dentro de la economía del país es la existencia de bajos niveles de inclusión financiera en el país. Se entiende como inclusión financiera al acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población [(MEF, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?zZQfpz). Esta inclusión permite que los individuos y empresas amplíen sus oportunidades de consumo e inversión y mejore sus niveles de vida, contribuyendo al crecimiento económico y a mejorar la competitividad y productividad del país.

Desde el punto de vista de la lucha contra el LA, la inclusión financiera es clave pues facilita la identificación de posibles operaciones de LA. De esta manera, en la medida de que la bancarización y la inclusión financiera llegue a más población y a los principales sectores, subsectores y actividades económicas que aportan recursos al circuito económico legal, será más fácil evitar que sean utilizados por las organizaciones criminales para ocultar el origen ilícito de sus recursos [(SBS, 2021c)](https://www.zotero.org/google-docs/?50X0k5). La inclusión financiera junto con la existencia de sistemas de prevención de riesgos de LA son imprescindibles factores para la detección y combate contra el LA en el país.

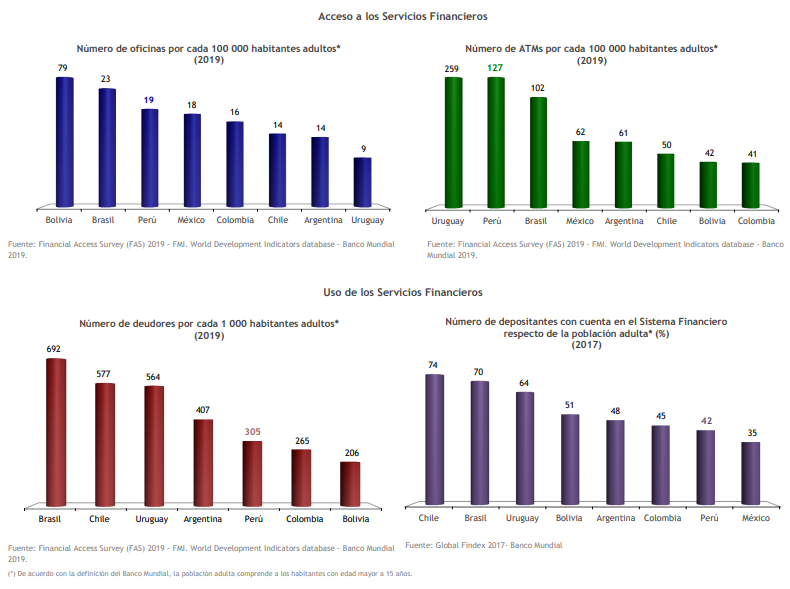
**Gráfico 10:** Número de deudores (personas naturales) como porcentaje de la población adulta (%)



Fuente: [(SBS, 2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?24T93Z)

Sin embargo, el diagnóstico actual sobre inclusión financiera pone en evidencia los bajos niveles de acceso y uso de servicios financieros por parte de la población, tanto de personas naturales como empresas. De esta manera, según estadísticas de la SBS[(2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?B0FADn), durante los últimos cinco años se incorporaron al sistema financiero cerca de un millón de deudores, superando ligeramente los 7 millones de personas naturales con crédito a diciembre del 2020. Esto significa que el porcentaje de población adulta con crédito pasó de 31,0% a diciembre de 2015 a 32,8% a diciembre de 2020. De la misma manera, el porcentaje de adultos con alguna cuenta de depósito en el sistema financiero pasó de 28.7% a 42.3% entre el 2015 y el 2020. Si bien ha existido un avance en el último quinquenio analizado, las cifras siguen siendo muy bajas a comparación de otros países de la región (según el Global Findex a nivel de América Latina la proporción de personas mayores de quince años con al menos una cuenta en el sistema financiero es de 55%).

**Gráfico 11:** Comparación Internacional: Indicadores de Inclusión Financiera (2019)



Fuente: [(SBS, 2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?KynTDD)

Adicional a ello, respecto al SPP, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2020, la porción de los afiliados activos del SPP con relación a la población económicamente activa (PEA) se incrementó sólo en 8,3% puntos porcentuales pasando de 35,4% a 43,6%. En términos de número de afiliados este crecimiento significó ampliar el alcance del sistema en 1,8 millones de personas en el periodo, alcanzando un total de 7,8 millones de afiliados a diciembre de 2020. Del mismo modo, en términos de cotizantes, la cobertura efectiva del SPP aumentó de 15,4% a 17,3% de la PEA.

En relación al Sistema de Seguros, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2020, el índice de penetración de primas de seguros, medido por las primas de seguros netas respecto del PIB, mostró un ligero incremento, situándose al cierre del 2020 en 1,98%.

Cabe precisar que, en el marco de la vulnerabilidad "Elevado Índice de Informalidad en la Economía Peruana", identificada en la ENR 2021, se detalla que los niveles de informalidad parecen tener una correlación negativa con el desarrollo financiero y la inclusión financiera, dado que provoca el uso de mecanismos financieros informales que están fuera del control de las autoridades.

Estos indicadores nos presentan un escenario complejo para las autoridades fiscalizadoras, debido a que la escasa inclusión financiera y el consecuente mayor uso de efectivo representan mayores riesgos en la incidencia de casos de LA.

### Subcausa 1.2: Cultura de informalidad extendida en el país

La informalidad económica se origina debido al deficiente marco regulatorio, la mala calidad de servicios públicos y la falta capacidad de control del Estado, pero también debido a la existencia de factores culturales en la población, empresarios y trabajadores. Siguiendo el estudio realizado por Olmedo (2018), el fenómeno de la informalidad económica comprende no sólo la transgresión (u omisión) de un marco normativo por parte del agente económico, el cual es la arista más visible del problema, sino también la adopción de una forma de interacción que se constituye como una economía alterna, que se desarrolla paralelamente a la formal.

En esa línea, Ghersi (2013) establece que la “cultura del incumplimiento” obedece a la percepción generalizada de un ordenamiento jurídico ineficaz, ilegítimo, donde el ciudadano percibe que los costos de adaptarse a él son mucho mayores a los beneficios que brinda. De esta manera, se afirma que:

La naturalización de la conducta infractora tiene, inevitablemente, como resultado la instauración de la asiduidad de una práctica irregular. En efecto, para comprender mejor esta simbiosis es preciso prestar especial atención a la correlación existente entre el incumplimiento a gran escala de las normas jurídicas y la desconfianza hacia las instituciones políticas como promotoras del bienestar social. (Olmedo 2018)

De esta forma, se pone énfasis no sólo en el desacato, sino en la normalización de la conducta infractora, que pasa de ser la excepción y se convierte en la regla. Este conjunto de conductas infractoras se afianza en la medida en que existe también insatisfacción con el sistema normativo y, eventualmente, político, por la percepción de pobre gestión por parte de las instituciones del Estado.

En esa línea, también existen estudios que hacen análisis de este tipo de comportamientos que se constituyen como escenarios alternos a los formales y se institucionalizan, siguiendo el concepto de North (1990) que define las instituciones como las reglas de juego en una sociedad creadas por las personas que moldean la interacción humana, estructurando incentivos en la interacción económica, política o social.

Finalmente, respecto a la problemática en torno al LA y teniendo en cuenta lo expuesto, las soluciones posteriores no solo deben ir en la línea de arreglos jurídicos y cambios en la estructura estatal o en la forma en que actúan las entidades del Estado, sino también estar dirigidas a generar cambios en la conducta ciudadana que ha normalizado la informalidad.

### Causa 2: Deficiente prevención de LA por parte de los sujetos obligados

El SPLAFT, como se ha señalado, constituye el primer ámbito en el Sistema Nacional contra el LA/FT y su objetivo es proteger al sector financiero y no financiero de ser utilizados por los criminales para lavar activos; por consiguiente, si éste falla, la delincuencia encontraría una oportunidad para cometer actos de LA.

Uno de los actores claves en el SPLAFT es el SO, tanto en los sectores financiero y no financiero. En ese sentido, a través de las 40 Recomendaciones del GAFI, se han establecido una serie de medidas preventivas para garantizar su adecuada implementación por parte de los SO y, de ese modo, lograr que la delincuencia encuentre más restricciones y controles al momento de tratar de insertar sus ganancias ilícitas en la economía formal.

La importancia del rol de los SO en la implementación de un SPLAFT eficaz se ve ratificado por lo señalado por la OEA en uno de sus documentos sobre Lavado de Activos:

*“(…) si los flujos del dinero sucio lograban ingresar al circuito del ahorro, del crédito y de las inversiones de capitales, las posibilidades reales de rastrear y aislar exitosamente su procedencia ilícita se reducían significativamente. En consecuencia, pues, resultaba ser de utilidad estratégica, la localización e intervención del capital de origen ilícito en el momento de su colocación en las agencias bancarias o en actividades financieras y comerciales afines. Sin embargo, para que tales acciones preventivas fueran eficaces era imprescindible contar con la colaboración proactiva de los propios sectores vulnerables a las operaciones de lavado de activos, así como con el apoyo técnico de sus funcionarios y empleados.”*

A pesar de la existencia del SPLAFT en el país, tal como lo revela el IEM del Perú, aún son varias las deficiencias que afectan su efectividad y que en específico se presentan en los SO. Sobre estas, entre las más importantes se puede destacar las siguientes: a) Se requiere una mejor comprensión de riesgos de LA por parte de ciertos SO – el sector financiero demuestra una mejor comprensión; b) Existe una limitada aplicación de un enfoque basado en riesgos por parte de algunos SO; c) No se cuenta con un sistema de monitoreo interno capaz de emitir suficientes alertas para detectar operaciones inusuales; y d) Se requiere de una apropiada aplicación de medidas de debida diligencia del conocimiento del cliente por parte de los SO.

EL IEM pone énfasis en la buena comprensión de los riesgos de LA, identificados en la ENR o los diagnósticos sectoriales, por parte de los SO, ya que sobre la base de los riesgos identificados deberá implementar su SPLAFT, debiendo focalizar sus recursos y esfuerzos en aquellas situaciones que representen un riesgo más alto de LA.

Por otro lado, en la ENR 2021 se identifican ciertas vulnerabilidades que evidencian las dificultades que afrontan las pequeñas empresas y las personas naturales que son SO asociadas a la escasez de sus recursos (humanos, económicos y logísticos) para implementar el SPLAFT, el cual requiere obligatoriamente de la designación de un Oficial de Cumplimiento (OC), de capacitación con enfoque basado en riesgos para implementar el SPLAFT y de tiempo adicional para ejecutar estas labores.

En tal sentido, la inadecuada implementación del SPLAFT por parte de los SO, brinda un espacio propicio para que este y el sector donde desarrollan su actividad puedan ser utilizados por los criminales para cometer actos de LA sin ser identificados, lo que eleva la incidencia de la comisión de este delito en el país.

### Subcausa 2.1: Bajo nivel de entendimiento de riesgos de LA identificados en la ENR y de los propios de cada sector, con mayor incidencia en las APNFD

Conforme a lo dispuesto en la Recomendación 1 de las 40 Recomendaciones del GAFI, los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos. Los países deben exigir a las instituciones financieras y las APNFD que identifiquen, evalúen y tomen acción eficaz para mitigar sus riesgos de LA/FT.

Para dar cumplimiento a esta Recomendación, la SBS a través de la UIF, es la encargada de elaborar la ENR en materia de LA/FT. Es así que, la ENR 2016 fue puesta a disposición de todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional contra el LA/FT, incluyendo a los SO del sistema financiero y las APNFD. Sin embargo, entre los hallazgos que señaló el GAFILAT en el IEM, se tienen los siguientes:

“El sector financiero (principalmente bancos, seguros, microfinancieras) demostró una mejor comprensión de los riesgos de LA/FT. El entendimiento que tienen las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD) es menor. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos dedicados a la identificación y comprensión de dichos riesgos, aún se aprecian falencias importantes en la correcta identificación de los mismos tomando en cuenta el contexto de cada uno de los sectores y de la zona geográfica donde operan. Los SO no evidenciaron el nivel de exposición a dicho riesgo ni tampoco la forma en la que pueden ser abusados. Como consecuencia, no pueden realizar acciones tendientes a mitigar dicho riesgo.

La comprensión de los riesgos de LA/FT de los SO, en algunos casos discrepan del entendimiento de las autoridades según lo plasmado en la ENR 2016. Por ejemplo, los casinos perciben su actividad menormente expuesta al LA/FT. Existen sectores, principalmente dentro de las APNFD (como los casinos y salas de máquinas tragamonedas), que tomando en cuenta el contexto geográfico del país, la alta informalidad económica, las amenazas como la corrupción y otros riesgos de LA asociados, aún no han comprendido de forma integral los riesgos de LA/FT a los que se encuentran expuestos. “ [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?dFQxhV)

En este contexto, el IEM señala que las empresas de remesas y giros postales reguladas por el MTC tienen desarrollo limitado en cuanto a la comprensión de los riesgos LA/FT e implementación de sus obligaciones ALA/CFT y recomienda que trabajen para alcanzar una comprensión adecuada de los riesgos LA/FT que permita mitigarlos.

Asimismo, en relación al universo de las APNFD, en el IEM se sostiene que los abogados y contadores tienen una comprensión del nivel del riesgo menos desarrollada, debido a que han sido incorporados recientemente al sistema ALA/CFT; y, respecto a los casinos y tragamonedas, se indica que estos SO no parecen tener claros los riesgos asociados al LA/FT que conlleva el desarrollo de sus actividades y al que se encuentran expuestos.

Como consecuencia de los descrito, según se detalla en el IEM, los casinos y tragamonedas: (i) aún no cuentan con un sistema de monitoreo interno capaz de emitir suficientes alertas para detectar operaciones inusuales; (ii) no están realizando un proceso de análisis y valoración de las operaciones sospechosas para la presentación de ROS, lo cual implica un retraso respecto a otros SO; y, (iii) si bien han tomado acciones para poder evaluar sus riesgos e implementar medidas de mitigación a sus riesgos como el uso de diversos sistemas informáticos de operaciones y algunas acciones de capacitación, los riesgos no se encuentran mitigados adecuadamente porque los mismos aún no son comprendidos desde el enfoque de la propia ENR respecto del nivel de riesgos que posee el sector tomando en cuenta la naturaleza de su actividad.

En ese sentido, el IEM agrega que, por ejemplo, los Manuales de Prevención que adopten dichos SO tendrían que reflejar los riesgos específicos a los que se expone el sector para ser usados con fines LA/FT, en particular en aquellos establecidos en zonas geográficas con mayor riesgo y no sólo mediante la adecuación de los umbrales de reportes sino robusteciendo la debida diligencia en el conocimiento del cliente (DDC).

En cuanto el sector financiero, desde el Departamento de Supervisión de Riesgos de LA/FT de la SBS, encargado de supervisar que los SO de este sector, se manifestó lo siguiente:

“El artículo 25° del Reglamento de Gestión de Riesgos de LA/FT aprobado mediante Resolución SBS N° 2660-2015 y modificatorias, establece que las empresas deben desarrollar e implementar procedimientos de identificación y evaluación de los riesgos de LA/FT, tomando en cuenta los factores de riesgos de LA/FT a los que se encuentran expuestas, así como el mercado en el cual la empresa realiza sus actividades.

Como resultado de los procesos de supervisión efectuadas en el periodo 2016 a 2020 se observó que se han generado un efecto de mejora y especialización en la gestión de riesgos de LA/FT de las empresas supervisadas, dado que los incumplimientos de carácter normativo se van reduciendo dando paso a deficiencias asociadas a gestión de riesgos. Las políticas y procedimientos de las empresas vienen madurando y ajustando su normativa interna en la materia lo que ha permitido a las empresas enfocar más recursos y esfuerzos en temas de gestión de riesgos de LA/FT. En el periodo comprendido entre el 2016 y 2020, se detectaron un total de 847 observaciones vinculadas a deficiencias en el sistema de prevención de LA/FT, de los cuales 274 (32.8%) corresponden a observaciones de cumplimiento normativo y 573 observaciones a gestión de riesgos (67.1%) y 1 observación está asociada a requerimientos de la UIF-Perú.

Asimismo, en función a la evolución de las observaciones relacionadas a deficiencias en el sistema de prevención de LA/FT tanto en número como en complejidad, se puede deducir que las instituciones financieras tienen un mayor entendimiento de los riesgos de LA/FT y obligaciones ALA/CFT que en años anteriores.

Las empresas han desarrollado una calificación de riesgos de LA/FT al cual son sometidos sus clientes. En caso el cliente presente un riesgo alto formará parte del Régimen Reforzado de Debida Diligencia. La empresa también mide el nivel de exposición a los riesgos de LA/FT por lanzamiento de nuevos productos y/o servicios, e incursión en nuevas zonas geográficas.

A la fecha las empresas han desarrollado las metodologías y evaluación de riesgos de LA/FT, presentando un mayor grado de desarrollo las empresas sistémicas y las asociadas a los grupos económicos vinculados a dichas empresas.”

Asimismo, este supervisor puso de manifiesto que el grado de entendimiento de los riesgos LA/FT y de las obligaciones ALA/CFT que tienen las instituciones supervisadas por la SBS depende del grado de compromiso asumido por el Directorio respecto a la prevención de LA/FT y del tamaño de la entidad, es decir el nivel de recursos que pueden destinar para una adecuada gestión del riesgo de LA/FT. Esta información proporcionada por el supervisor de prevención de LA/FT del sector financiero es acorde con lo señalado por el GAFILAT, en el sentido que los SO del sector financiero (bancos, seguros, microfinancieras) tienen una mejor comprensión de los riesgos de LA/FT en comparación con las APNFD.

En el caso de los SO, bajo supervisión de la UIF, desde el Departamento de Supervisión se señaló que, coexisten 3 normas de prevención de LA/FT que desarrollan la obligación de implementar el sistema de prevención de LA/FT con un enfoque basado en riesgos; el sector de los Notarios, regulado por la Resolución SBS N° 5709-2012; las Cooperativas de Ahorro y Crédito de nivel 1, regulados por la Resolución SBS N° 5060-2018, y los demás SO, regulados por la Resolución SBS N° 789-2018.

Asimismo, el Departamento de Supervisión de la UIF puso de manifiesto que, la coexistencia de estas tres (3) normas de prevención de LA/FT ha determinado la existencia de diversos niveles de madurez en relación a la comprensión de los riesgos de LA/FT por parte de dichos SO; así como la existencia de diversos factores limitantes, como: (i) es a partir del 2018 que se regula el cambio en la gestión de los sistemas de prevención de la mayoría de APNFD, pasando de un enfoque de cumplimiento normativo a un EBR que les exige conocer sus riesgos inherentes de LA/FT, así como ejecutar diversas actividades para evaluarlos e implementar controles para mitigarlos, (ii) en el 2020 se inició la Pandemia por Covid-19 con graves consecuencias económicas que ha limitado dicho desarrollo, (iii) la heterogeneidad inter e intra sectoriales de los SO, existiendo grandes empresas con áreas especializadas, pero también personas naturales con negocio, empresas pequeñas con pocos trabajadores o incluso unipersonales, que influye en el grado de especialización del personal, la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, la capacidad de invertir en capacitaciones, sistemas e incluso asesores o herramientas que contribuyan a una adecuada identificación y evaluación de los riesgos de LA/FT.

Como resultado de los procesos de supervisión efectuados en el periodo 2019 a 2021 por parte de la UIF se observó que existen pocos SO que conocen los riesgos de LA/FT a los cuáles se encuentran expuestos. Según la UIF, la mayoría se encuentra en proceso de identificación y evaluación, dado el contexto de la pandemia, por lo que se optó por realizar una supervisión orientativa cuya finalidad es revisar si los SO conocen sus riesgos LA/FT y aplican una gestión de riesgos, brindando retroalimentación y asistencia técnica en los casos necesarios, y aprobando planes de adecuación cuyo cumplimiento será monitoreado. Asimismo, se han realizado cursos de capacitación, y se han desarrollado y publicado guías referidas a la gestión de los riesgos de LA/FT para los sectores de compraventa de vehículos nuevos, construcción y/o inmobiliario y compraventa de Divisas.

Por otro lado, en la ENR 2021 consideró como vulnerabilidad alta el “Bajo nivel de entendimiento de riesgos de LA/FT por parte de los Sujetos Obligados que no pertenecen al sistema financiero (APNFD)”. Esta vulnerabilidad fue señalada por 1713 sujetos obligados, 16 representantes de gremios o asociaciones y 15 representantes de entidades supervisoras.

Asimismo, en el marco de la citada ENR 2021, se desarrolló una encuesta elaborada por la UIF. Dicha encuesta fue respondida por 2191 SO, pertenecientes a 22 sectores de APNFD: 225 pertenecen a 5 sectores que se encuentran bajo el sistema acotado de prevención de LA/FT y 1 966 a 17 sectores bajo el sistema general de prevención de LA/FT; estos últimos obligados a realizar una gestión de riesgos en materia LA/FT. Los resultados de la encuesta son los siguientes:

* De los 1 966 SO, el 46% respondió que no realiza un análisis de riesgo en materia de LA/FT. De este porcentaje, 58% corresponde a empresas de construcción e inmobiliaria, 13% a Notarios Públicos, 7% a empresas de compraventa de vehículos y 4% tanto a agentes de aduanas como a agentes inmobiliarios y operadores de casinos y/o tragamonedas.
* En 7 de los 17 sectores evaluados de APNFDs, bajo el régimen general de prevención de LA/FT, el porcentaje de empresas que realiza análisis de riesgos en materia LA/FT es inferior o igual a 50% (empresas de compraventa de embarcaciones, empresas de compraventa o importaciones de armas y municiones, agentes inmobiliarios, empresas de construcción e inmobiliaria, laboratorios y empresas que producen y/o comercializan insumos químicos y bienes fiscalizados, empresas de comercialización de maquinaria y equipos y empresas de compra y venta de vehículos).
* En el caso de las empresas del sistema financiero, se recibieron un total de 1 012 respuestas a los cuestionarios, pertenecientes a 29 sectores de SO bajo el sistema general de prevención de LA/FT, de los cuales el 42% respondió que no realiza un análisis de riesgo en materia LA/FT. Estas respuestas corresponden en un 56% a corredores de seguros, en un 25% a Empresas de compraventa de divisas y en un 5% a Cooperativas de Ahorro y Crédito.
* Solo en 4 de los 29 sectores evaluados del sistema financiero, el porcentaje de empresas que realiza análisis de riesgos en materia LA/FT es inferior a 50% (empresas de servicio postal de remesa y/o giro postal, corredores de seguros, sociedades administradoras de fondos de inversión de oferta privada y organizaciones sin fines de lucro que realizan préstamos supervisadas por la UIF).

### Subcausa 2.2: Limitada aplicación del enfoque basado en riesgo por parte de algunos sujetos obligados

Conforme a lo dispuesto en los numerales 8 y 9 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 1 del GAFI, se puede determinar lo que implica la aplicación de un EBR por parte de los SO:

“8. Evaluación del riesgo: debe exigirse a las instituciones financieras y las APNFD que tomen medidas apropiadas para identificar y evaluar sus riesgos de LA/FT (para los clientes, países o áreas geográficas; y productos, servicios, transacciones o canales de envío). Éstas deben documentar esas evaluaciones para poder demostrar sus bases, mantener esas evaluaciones actualizadas, y contar con los mecanismos apropiados para suministrar información acerca de la evaluación del riesgo a las autoridades competentes. La naturaleza y alcance de estas evaluaciones de los riesgos de LA/FT deben corresponderse con la naturaleza y la dimensión de la actividad comercial. Las instituciones financieras y las APNFD deben siempre entender sus riesgos de LA/FT, pero las autoridades competentes pueden determinar que no se requiere de evaluaciones individuales del riesgo documentadas, si los riesgos específicos inherentes al sector han sido identificados y se entienden con claridad.

“9. Administración y mitigación del riesgo: Debe exigirse a las instituciones financieras y a las APNFD que cuenten con políticas, controles y procedimientos que les permitan administrar y mitigar con eficacia los riesgos que se hayan identificado. A éstas se les debe exigir que monitoreen la implementación de esos controles y que los intensifiquen, de ser necesario. Las políticas, controles y procedimientos deben ser aprobados por la alta gerencia, y las medidas tomadas para administrar y mitigar los riesgos (sean mayores o menores) deben corresponderse con los requisitos nacionales y con la guía ofrecida por las autoridades competentes.”

Dependiendo de los tipos de riesgo que se identifiquen (mayor o menor) se deben adoptar las medidas para administrar y mitigar los riesgos, pudiendo ser medidas intensificadas para los riesgos mayores o simplificadas para riesgos menores.

En lo que respecta a las empresas supervisadas por la SBS, a través del DSRLAFT, la adecuación exigida por el Reglamento de Gestión de Riesgos de LAFT, aprobado mediante Resolución SBS N°2660-2015 y modificatorias, ha permitido que el 100% de las empresas supervisadas adopten un esquema diseñado con un EBR, el mismo que a la fecha presenta diferentes grados de madurez.

El Departamento de Supervisión de Integridad Financiera a Cooperativas de la SBS informó sobre los resultados de las evaluaciones de supervisión que se realizaron a las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COOPAC) en relación con su sistema de prevención de LA/FT, señalando que entre los años 2019, 2020 y 2021 se han realizado 32 visitas de inspección y emitido alrededor de 221 observaciones (57% de 390 observaciones) que hacen referencia a las debilidades que presentan las COOPAC en su gestión de los riesgos de LA/FT.

El Departamento de Supervisión de la UIF ha señalado que, de setiembre de 2020 a setiembre de 2021 se han desarrollado 118 supervisiones sin desplazamiento, en las cuales se ha evaluado, entre otros, el desarrollo y aplicación de procedimientos de gestión de riesgos de LA/FT, identificando a APNFD con diversos grados de madurez en el desarrollo de los mismos. Ello ha determinado la realización de 96 retroalimentaciones, en las que se ha explicado individualmente a cada SO cómo deben realizar una adecuada identificación y evaluación de sus riesgos de LA/FT y gestionarlos de manera adecuada, como resultado de ello, se han aprobado 89 planes de adecuación que serán monitoreados en los próximos 6 meses.

De lo señalado en los párrafos precedentes se puede evidenciar que la implementación de un EBR en el sistema de prevención de LA/FT varía entre los SO, e incluso dentro de un mismo sector existen diferentes grados de madurez en la aplicación de este enfoque.

### Subcausa 2.3: Dificultad en la implementación de un sistema de prevención de LA por parte de pequeñas empresas y personas naturales que son sujetos obligados.

En el marco de la vulnerabilidad “Falta de concientización social sobre las consecuencias de LA/FT”, identificada en la ENR 2021, se detalla que, conforme a lo indicado por el Departamento de Evaluación e Integridad de la UIF (DEI), existen SO que se muestran renuentes a cumplir con el marco normativo, pues señalan que les genera un costo mayor al posible beneficio. Incluso se precisa que en ciertos casos llegan a asesorarse para buscar vacíos legales en la normativa vigente, y así evitar cumplir los diferentes requisitos, posteriormente replican su pedido a través de los gremios del sector y otros sujetos obligados se unen a la iniciativa [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?tudhLY).

En esa línea, conforme a lo indicado en el Informe Especial de la Cámara de Comercio de Lima sobre la Importancia del Compliance [(2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?yJEoys), las pequeñas empresas por el momento no están del todo comprometidas en la implementación de un sistema de prevención de delitos. El problema surge en la medida que las empresas grandes gozan de presupuesto suficiente para contar con un departamento de compliance conformado por varias personas, a diferencia de las pequeñas empresas.

Hay que considerar además que las pequeñas empresas como requisito deben designar a un OC encargado de gestionar el programa de cumplimiento, elaborar un perfil y matriz de riesgos para sus sector y clientes, contar con un manual y un código de conducta para sus trabajadores; además del monitoreo del sistema de cumplimiento y sus operaciones y los reportes y cumplimiento de la normativa antilavado.

Por otro lado, a partir de lo señalado por los SO, la ENR 2021 identifica como una vulnerabilidad la “Ausencia de conocimiento especializado en los sujetos obligados de menor tamaño/volumen para la aplicación del marco preventivo en materia LA/FT”. En el marco de esta vulnerabilidad, el mencionado documento precisa que el universo de SO a reportar es muy heterogéneo, compuesto por personas naturales con negocio, empresas de diferente tamaño en cuanto al volumen de sus operaciones y utilidades, así como distinta antigüedad en el mercado. Asimismo, a manera de ejemplo, se menciona que las empresas unipersonales (personas naturales con negocio) presentan una evidente escasez de recursos, tanto humanos como económicos, y los relacionados a capacidades, que dificultan la interpretación y aplicación de las normas LA/FT (que en muchos casos son bastante complejas).

### Causa 3: Debilidad del Estado para combatir el LA

De acuerdo a lo señalado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la calidad de las instituciones gubernamentales y la solidez de las políticas públicas antilavado implementadas por estas son un factor determinante del nivel de incidencia de LA en el sector económico y financiero de un país (BID, 2004). Los sistemas nacionales antilavado de activos, de acuerdo a lo descrito en el apartado “d” del presente diagnóstico, involucra tres componentes fundamentales: la prevención, orientada a proteger los sectores económicos y financieros del país de ser utilizados en operaciones de LA[[20]](#footnote-20); la detección, orientada a identificar la realización del acto de LA; y la represión penal, orientada a probar y sancionar eficazmente en el marco de un juicio y el debido proceso la ocurrencia de hechos de LA, y de este modo, recuperar los activos ilícitos a través del decomiso.

Así, el delito de LA puede realizarse con mayor facilidad si es que existen instituciones estatales débiles en el país. Es por ello que entidades como el GAFI fijan estándares que buscan promover el fortalecimiento de las entidades y la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas de los gobiernos para combatir el LA (así como el FT y la FPDAM). La constitución de sistemas nacionales antilavado óptimos se convierte en el objetivo principal, debido a que es un freno en sí mismo para el LA, así como las actividades delictivas de donde provienen dichos activos dado que hace más difícil que los delincuentes se beneficien de sus actos (Schott, 2006).

En el caso peruano, una aproximación sobre el nivel de cumplimiento técnico y eficiencia del Estado para combatir el LA es el resultado que se obtuvo en el proceso de evaluación mutua realizado en el país por el GAFILAT en el marco de la IV Ronda. A nivel del cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones, que implica la adecuación del marco legal nacional a los estándares del GAFI, el 37.5% de estas obtuvo la categoría de “cumplida”, 47.5% “Mayoritariamente Cumplida” y 15% “Parcialmente cumplida”.

Si se desagrega dicho análisis según la temática que abordan las recomendaciones, podemos ver que gran parte de aquellas presentan deficiencias (moderadas o menores) que están relacionadas con las facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales para luchar contra el LA. Entre estas se encuentran medidas de regulación y supervisión de instituciones financieras y de las APNFD.

Ahora bien, el GAFILAT también proporciona una apreciación de la efectividad del sistema nacional contra el LA/FT, producto de la evaluación de los resultados obtenidos en la práctica. Si bien a grandes rasgos la calificación del país fue favorable, se pudieron identificar ciertas falencias. Una de ellas fue la evaluación del Resultado Inmediato 7 sobre investigación y procesamiento de LA[[21]](#footnote-21), el cual obtuvo baja calificación, indicando que el resultado esperado no se había logrado y que se requerían mejoras fundamentales.

Cabe mencionar que el resultado en mención incluye aspectos como la efectividad en la identificación e investigación de LA, la asimetría de las investigaciones y los procesamientos de LA con las amenazas y el perfil de riesgo del país, así como la efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones.

Asimismo, con relación a la evaluación del Resultado Inmediato 8, el cual busca verificar si los activos y los medios del delito son confiscados, el IEM concluye que los resultados de decomisos y acciones por perdida de dominio aún son modestos en número (nivel moderado de efectividad) y recomienda potenciar las capacidades de la PNP, agentes de aduanas (SUNAT) y las fiscalías, a fin de incrementar su efectividad en la identificación, incautación y decomiso de bienes, con especial énfasis en los casos de transporte de dinero de origen ilícito.

En suma, de acuerdo a la bibliografía consultada, así como el diagnóstico realizado, la actual debilidad del Estado para combatir el LA es un factor determinante de la incidencia de este delito dentro del sistema económico en el país.

Ahora bien, la debilidad del Estado en la lucha contra el LA puede tener diversos factores, teniendo en cuenta que dichas acciones se realizan desde varios frentes y con múltiples mecanismos. Para los fines de la presente política y teniendo en cuenta la evidencia recogida en el diagnóstico, se han elegido los siguientes factores explicativos: i) la deficiente regulación y supervisión en materia de prevención; ii) los inadecuados controles para el transporte de dinero en efectivo de origen ilícito; y, finalmente, iii) la limitada eficacia del funcionamiento del sistema de administración de justicia para perseguir y sancionar el LA.

### Subcausa 3.1: Deficiente regulación y supervisión en materia de prevención del LA

De acuerdo al diagnóstico realizado, es posible identificar ciertas deficiencias en la regulación y supervisión en materia de prevención de LA en el país, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Ausencia de regulación para los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV).
2. Limitada aplicación del enfoque basado en riesgo por ciertos supervisores (valores y casinos y tragamonedas).
3. Ausencia de supervisión con enfoque basado en riesgo en los sectores de abogados, contadores y remesas postales.
4. Limitada información sobre el universo de algunos sujetos obligados que no requieren licenciamiento para realizar la actividad económica.
5. **Ausencia de regulación para los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV)**

Un aspecto que debe ser considerado es la reciente exigencia de incorporar a los PSAV como SO con la modificación de la Recomendación 15 del GAFI sobre Nuevas Tecnologías y su nota interpretativa[[22]](#footnote-22).

Con relación a los PSAV, del 20 al 25 de junio de 2021, la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT participó en el Pleno Virtual del GAFI siendo uno de los principales aspectos abordados la revisión de la segunda revisión de la implementación de los estándares del GAFI sobre AV y PSAV. El informe muestra que muchas jurisdicciones han continuado avanzando en la implementación de las enmiendas [(GAFI, 2021b)](https://www.zotero.org/google-docs/?4wfcnD). Hasta ahora, 58 de las 128 jurisdicciones informantes comunicaron que han implementado los estándares del GAFI, 52 han regulado a los PSAV y 6 los prohibieron. Por otro lado, la mayoría de las jurisdicciones, entre las cuales se encuentra el Perú, aún no han implementado los requisitos del GAFI. Estas brechas en la implementación significan que aún no se cuenta con salvaguardas para prevenir el uso indebido de los PSAV en la comisión de LA. En ese sentido, el informe identifica posibles acciones futuras del GAFI para prevenir el uso indebido de AV para actividades delictivas.

Adicionalmente, es importante señalar que los riesgos asociados a este tipo de actividades han sido también advertidos por países de la región. En tal sentido, México y Argentina cuentan con un marco legal, mientras que Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay cuentan con proyectos normativos para regular estas actividades.

Según la [Statista Global Consumer Survey](https://surveys.statista.com/surveys/)[[23]](#footnote-23), Perú lidera el uso de criptomonedas en la región, ya que el 16% de los encuestados indican que lo usan como alternativa de inversión.

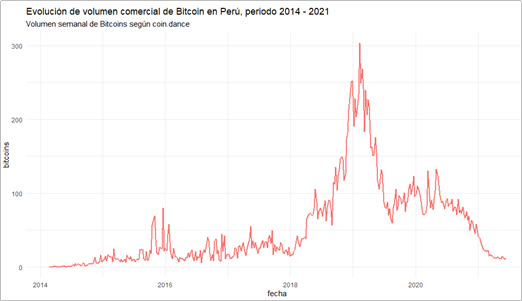
**Gráfico 12:** Uso de criptomonedas en el mundo (Porcentaje de encuestados que afirman usar o poseer criptomonedas)



Fuente: Statista Global Consumer Survey

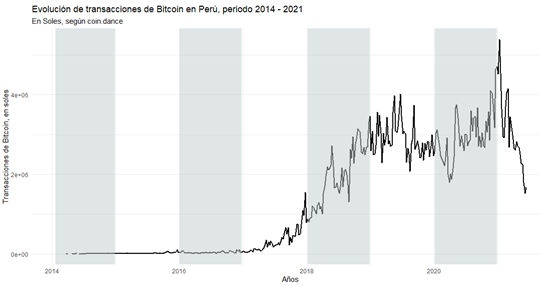
Como se aprecia, la economía peruana no es ajena a la corriente creciente de uso de criptoactivos (Gestión, 2021). Si bien el uso de criptomonedas, como Bitcoin o Etherium, es descentralizado y anónimo, sí es posible cuantificar de forma aproximada su uso dentro del país a través de la información brindada por los principales PSAV (entre ellos, BitPoint, Local Bitcoins, Buda.com, CEX.io, Etoro, Bitinka o Banexcoin). De esta manera, es posible ver que, más allá del número de Bitcoins, la cantidad de dinero destinada a este tipo de transacciones ha aumentado en los dos últimos años de forma sostenida.

**Gráfico 13:** Evolución de volumen comercial semanal de Bitcoin en Perú, periodo (2014-2021)



Fuente: Coin.dance

**Gráfico 14:** Evolución de transacciones (en soles) de Bitcoin en Perú, periodo 2014-2021



Fuente: Coin.dance

En la segunda semana de junio del 2021 el total de dinero destinado a transacciones con Bitcoin fue de 1,672,104, sólo en una semana. Si bien está lejos del pico al que se llegó en enero del mismo año (5,393,148 soles en una semana), sigue siendo una cantidad considerable. En lo que va del año las transacciones de Bitcoin han acumulado un movimiento de 73,640,261 soles (el 2020 fue de 154,949,537).

En tal sentido, la adopción global de las [criptomonedas](https://es.cointelegraph.com/tags/cryptocurrencies) entre los inversores ordinarios ha aumentado en el último año. Así lo sostiene un reciente informe de la empresa de criptoanálisis Chainalysis. Utilizando factores como el volumen de operaciones entre pares y el valor recibido, Chainalysis dijo que la adopción global de criptoactivos se ha incrementado en más de un 881% en el último año.

Según datos de la compañía en cuestión[[24]](#footnote-24), [Perú](https://es.cointelegraph.com/tags/peru) es el cuarto país latinoamericano entre los primeros 20 de 154 países en la adopción de este tipo de dinero digital. En tanto, Lima concentra el 64,7% de todas las operaciones, con un total de USD 27,5 millones; según [Buda.com](https://www.buda.com/argentina).

La problemática antes señalada también ha sido identificada en el estudio de “Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: Diagnóstico Situacional, Legislación Comparada y Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Perú”, elaborado por la consultora True North Partners a solicitud de la UIF, cuyos resultados se han citado anteriormente.

En tal sentido, la ENR 2021 ha identificado como una vulnerabilidad “Deficiente marco normativo (vacíos legales y sobrerregulación)”, y dentro de ella, entre otros aspectos, la inexistencia de regulación sobre activos virtuales.

Considerando lo anterior, al ser el Perú uno de los países de la región con mayor número de operaciones de AV a través de PSAV y al no ser estos SO a reportar a la UIF, lo convierte en un espacio ideal para ser aprovechado por las organizaciones criminales que quieren sin mayor control blanquear sus activos; es decir, nos vuelve vulnerables como país para la comisión de delitos utilizando este tipo de empresas y actividades. Es por ello que se requiere un marco normativo que no sólo incorpore a los PSAV como SO a efectos que el país cumpla con las exigencias del GAFI, sino que se requiere un marco normativo que además de identificar, mitigar y combatir los riesgos de LA asociados al uso de AV a través de PSAV, estos puedan ser materia de investigación y objeto de sanción penal incluyendo la recuperación por parte del Estado de los activos ilícitos.

Cabe indicar que, a finales del 2021, la UIF presentó ante el MINJUS, el informe técnico y la propuesta de Decreto Supremo para designar a los PSAV como SO. Ello en atención a lo dispuesto en el numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley N° 29038, según la cual, mediante Decreto Supremo, a propuesta de la SBS y refrendado por el MINJUS y el MEF, se puede ampliar la lista de SO a informar a la UIF.

1. **Limitada aplicación del enfoque basado en riesgo por ciertos supervisores (valores y casinos y tragamonedas)**

El IEM destaca entre sus principales hallazgos en materia de supervisión que si bien los supervisores, particularmente la UIF y la SBS, están implementado la supervisión con EBR, el alcance de la supervisión está en niveles de desarrollo distinto.

*Valores*

Así, con relación al sector valores, se afirma que: “(...) aún falta desarrollo de la supervisión EBR” y se recomienda: “Fortalecer el enfoque de la supervisión con EBR que permita tener un efecto en la aplicación del EBR por parte del Sujeto Obligado (SO)”.

Asimismo, el IEM señala que, si bien la SMV utiliza herramientas analíticas como su matriz de riesgo, que le permite identificar a los SO que presentan mayor exposición al riesgo LA/FT, y así priorizar la supervisión in situ de los SO (Plan Anual de Inspecciones del año siguiente), su supervisión “...se enfoca a controles de aspecto formal, y no comprenden la verificación de la implementación por parte de las IF de la adecuada aplicación de un EBR”.

*Casinos y tragamonedas*

En el ámbito de supervisión de este sector, el IEM identifica que, desde el enfoque de los supervisores (MINCETUR), aún falta el desarrollo de la supervisión con EBR y señala que no parecen haber disposiciones sobre la supervisión con EBR que debe desarrollar el MINCETUR.

Por otro lado, de acuerdo a lo señalado por la Dirección General de Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas del MINCETUR, la ausencia de regulación orientada al EBR es una de las causas que reflejan una insuficiente implementación del sistema de prevención por parte de los SO y los organismos supervisores y que debería ser abordada por las entidades responsables.

Asimismo, conforme a la ENR 2021, se identifica como una vulnerabilidad la "baja capacidad operativa de las entidades supervisoras para realizar actividades de supervisión LA/FT", entre ellas el MINCETUR, que obedece a la falta de recursos asignados.

En conclusión, el MINCETUR aún no cuenta con un marco normativo adecuado y la asignación de los recursos necesarios que le permita desarrollar una supervisión con EBR.

1. **Ausencia de supervisión con enfoque basado en riesgo en los sectores de abogados, contadores y remesas postales**

Respecto a estos sectores, el IEM en materia de supervisión señala que: “las empresas de remesas y giros postales reguladas por el MTC aún no están siendo supervisadas en materia de ALA/CFT. Los abogados y contadores no están siendo supervisados” y recomienda: “Comenzar el proceso de supervisión de las remesas y giros postales por parte del MTC, así como la supervisión de los abogados y contadores”. [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?vyeXgQ)

Además, el IEM señala que: “No obstante las empresas de remesas y giros postales reguladas por el MTC aún no están sujetas a controles en materia LA/FT, y aún no se cuentan con acciones específicas de supervisión, como se indica en el capítulo 1 en términos de materialidad, dado al tamaño del sector y el acotado volumen de las operaciones que manejan, el impacto de los SO regulados por el MTC en el sistema preventivo ALA/CFT es de menor significancia.”

Sobre el particular, cabe resaltar que actualmente el proyecto del Reglamento de Infracciones y Sanciones aplicable a los concesionarios postales y operador designado, autorizados a prestar el servicio postal de remesa y/o giro postal, se encuentra expedito para ser prepublicado por la SBS, luego de sostener reuniones y coordinaciones con el MTC conforme a lo establecido por el artículo 3, literal c. del Reglamento de la Ley N° 27693, referida a la labor de coordinación que se realiza con los organismos supervisores.

Cabe agregar que la ENR 2021 ha identificado como una vulnerabilidad el desconocimiento del grado de cumplimiento de los abogados y contadores en su nueva condición de sujetos obligados [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?N0FZqO).

Finalmente, se puede resaltar que, con relación a los estudios de abogados y contadores, la SBS viene elaborando un proyecto normativo que regula las obligaciones en materia de prevención LAFT aplicable a las personas jurídicas cuyo objeto social es la prestación de servicios jurídicos, legales, entre otros, que realicen las actividades establecidas en la Ley N° 27693, en nombre de su cliente o por cuenta de este.

1. **Limitada información sobre el universo de algunos sujetos obligados que no requieren licenciamiento para realizar la actividad económica**

La UIF supervisa los sistemas de prevención de LA/FT de diversos sectores de SO APNFD y algunos del sector financiero (COOPAC nivel 1, compraventa de divisas, préstamos y/o empeño). Sin embargo, la mayoría de estos SO no cuentan con supervisor propio y, en consecuencia, no tienen régimen de registro y/o licenciamiento a partir de los cuáles pueda trabajarse en la supervisión de sus sistemas de prevención de LA/FT[[25]](#footnote-25).

En ese sentido, la UIF para poder realizar la función de supervisión en materia de prevención de LA/FT de una mejor manera, debe tener identificados a todos los SO bajo su competencia. Sin embargo, se desconoce el universo de SO en algunos sectores, al no contar éstos con un registro o algún tipo de licenciamiento, lo cual obstaculiza la labor de supervisión de la UIF al no estar completamente identificados.

Entre los sectores bajo supervisión de la UIF en materia de prevención LA/FT, que no cuentan con supervisor propio, tenemos:

1. Compraventa de divisas.

2. Préstamos y/o empeño.

3. Organizaciones sin fines de lucro que facilitan créditos.

5. Construcción

6. Inmobiliaria

7. Compraventa de vehículos

8. Maquinaria amarilla

9. Comercio de joyas, metales y piedras preciosas

10. Agentes inmobiliarios

11. Comercio de monedas, objetos de arte y sellos postales

12. Compraventa de embarcaciones y aeronaves

13. Hipódromos y sus agencias

14. Juegos de lotería y similares

15. Estudios jurídicos y/o contables

16. Agencias de viaje y turismo

17. Comercio de antigüedades

18. Establecimientos de hospedaje

19. Organizaciones sin fines de lucro

En tal sentido, a efectos de cumplir con la función de supervisión, la UIF conforma permanentemente equipos de trabajo que se encargan de identificar SO que, pese a realizar la actividad económica, no se han registrado ante la UIF ni designado OC. Al segundo semestre del 2021, la UIF tenía registrados 10 685 SO de los diferentes sectores, según lo reportado por el Departamento de Supervisión de la UIF.

Al respecto, el IEM señala que, con respecto a las APNFD, la UIF ha realizado un importante esfuerzo en el registro de las actividades consideradas como SO, sin embargo, aún faltan sectores por registrar y un desarrollo de mecanismos de idoneidad para las APNFD [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?XNQoq2). Asimismo, con relación a la idoneidad señala, con respecto a las APNFD, que no existe una evaluación previa sobre la idoneidad de sus accionistas o socios. Por ende, no se cuenta con mecanismos para impedir que los delincuentes o sus asociados sean BF de una participación significativa de las APNFD.

La problemática referida al registro de SO también ha sido identificada en la ENR 2021 a través de la siguiente vulnerabilidad: "Existencia de dificultades para el registro de Sujetos Obligados".

Por otro lado, el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021, en la sección relacionada a el Eje Estratégico N° 1 sobre Prevención, que tiene como objetivo específico “Contar con un marco normativo que permita la adecuada regulación de las actividades pasibles de riesgos LA/FT y facilite la identificación del beneficiario final”, establece las siguientes acciones:

* 1.2.2: “Proponer e impulsar la normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para regular las actividades de compra y venta de divisas, a fin de establecer requisitos específicos para el inicio (licenciamiento) y realización de estas actividades.”
* 1.2.3: “Proponer e impulsar la normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para regular las actividades de préstamo, a fin de establecer requisitos específicos para el inicio (licenciamiento)) y realización de estas actividades.

Al respecto, el Informe de cumplimiento del Plan Nacional contra LA/FT 2018-2021 detalla que las citadas acciones aún se encuentran pendientes de implementación.

### Subcausa 3.2: Inadecuados controles para el transporte de dinero en efectivo de origen ilícito

La ENR 2016 identificó como un riesgo alto al “*insuficiente control de movimientos transfronterizo de dinero en efectivo”*. Con la finalidad de afrontar dicho riesgo, el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021, en el Eje Estratégico N° 2: Detección, se estableció el objetivo específico (OE) de controlar adecuadamente el flujo de activos ilícitos o con fines ilícitos en zonas fronterizas - terrestre, aérea, marítima y fluvial - y a nivel nacional y dentro de este OE seis (6) acciones (2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5 y 2.2.6); de las cuales se han cumplido dos (2), dos (2) se encuentran pendientes y las dos (2) restantes tienen la calificación de mayoritariamente cumplida y parcialmente cumplida, respectivamente.

En efecto, el Informe de cumplimiento del Plan Nacional contra el LAFT 2018-2021, señala que las acciones implementadas han permitido fomentar la bancarización de operaciones para ciertas actividades, desincentivar el uso de dinero en efectivo, fortalecer las fiscalías en las zonas de frontera de Tacna y Tumbes, dotar de medios tecnológicos y técnicos a nivel de aduanas para sus intervenciones; sin embargo, no se ha logrado contar con un diagnóstico de las zonas vulnerables de frontera desde el punto de vista de flujos financieros ilícitos y un plan de control conjunto para combatirlo; diagnóstico que también fue identificado como una acción en el Plan Nacional de Lucha contra el LA/FT del 2011 y que quedó pendiente de implementar; y, a ello se suma que está pendiente la creación de Fiscalías de LA en Piura, Madre de Dios, Loreto y San Martín.

Otra acción del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 que aborda esta problemática y que lamentablemente se ha implementado parcialmente es la acción 2.2.4:

“Elaborar e impulsar propuestas normativas ante el Congreso de la República que permitan establecer límites al traslado interno de movimiento de efectivo y valores y fomentar la bancarización”.

En efecto, de acuerdo a lo señalado en el citado Informe, mediante Ley N° 30730 del 21 de febrero de 2018, se establece la obligatoriedad de utilizar medios de pago para realizar las siguientes operaciones cuando los montos sean iguales o superiores a 3 UIT: i) constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles, ii) transferencia de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres; y iii) adquisición, aumento y reducción de participación en el capital social de una persona jurídica. Sin embargo, aún está pendiente la norma que desarrolle los límites al traslado interno de efectivo y valores [(CONTRALAFT, 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?ZkjjP4).

Asimismo, debemos tener en consideración los hallazgos principales y acciones recomendadas respecto al Resultado Inmediato 8 en el IEM, donde los evaluadores señalaron como hallazgo que se detectan escasos decomisos relacionados a movimientos transfronterizos de dinero ilícito y como recomendación, llevar a cabo acciones para detectar mayores casos de decomiso relacionado a movimientos transfronterizos falsamente declarados/no declarados [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?74nbPd).

Por otro lado, del II Informe de Sentencias Condenatorias de LA 2012-2019, se desprende que el número de casos de transporte de dinero ilícito, del periodo analizado es reducido.

En efecto, son 27 casos de transporte de dinero en efectivo de origen ilícito que involucran 30 sentencias de LA, 16 son casos sobre transporte interno de dinero con 17 sentencias y 11 son casos sobre transporte transfronterizo de dinero con 13 sentencias.

Es importante destacar, que la ENR 2021, identifica como una vulnerabilidad media la “Debilidad de controles de movimientos de personas y mercancías hacia/desde el exterior del país”, señalando que en el Perú la normativa que regula el ingreso o salida de efectivo y/o instrumentos financieros negociables al portador está prevista en el Decreto Supremo N° 195-2013-EF.

La ENR 2021 destaca que el Departamento de Análisis Estratégico de la UIF (DAE) publica anualmente el informe “Movimiento Transfronterizo de Dinero”. Así, en el Informe del 2019, se identificó que los montos de ingreso y salida representaron 3.1 y 3.7 veces los montos del año 2016. Asimismo, señala que el año 2020 fue un año atípico debido a la pandemia causada por el COVID – 19, ya que como parte de las medidas sanitarias se cerraron las fronteras terrestres durante 9 meses y medio y se prohibieron vuelos internacionales durante 7 meses. Como consecuencia, el monto y cantidad de las declaraciones juradas de movimiento transfronterizo de dinero y/o instrumentos negociables durante el 2020 se redujo a menos de la cuarta parte del monto del año 2019.

Es importante resaltar, que, conforme a la opinión de la SUNAT, detallada en la ENR 2021, una de las debilidades de la normativa aplicable es que no se ha establecido un límite en las veces en que una persona puede ingresar o salir del país, y se ha podido identificar casos en los que los portadores de dinero viajan y transportan importantes sumas de dinero de forma frecuente, incluso ingresan como grupos. En estos casos, al momento del control en aduanas, el pasajero indica que aprovecha las condiciones cambiarias y por ello traslada dinero en efectivo.

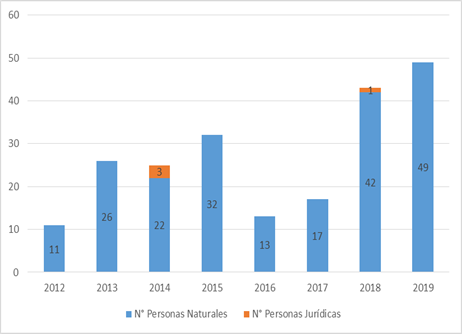
Con relación a lo anterior, la SUNAT señala que el ingreso o salida de dinero podría identificarse como posible movimiento de dinero sospechoso, pero ellos no están facultados a realizar ningún acto si el portador del dinero cumple con la normativa aplicable, por lo que requerirían contar con información adicional para poder asociar los movimientos transfronterizos con un delito en particular.

La ENR 2021 también establece que a lo señalado por SUNAT se le puede añadir lo resaltado por el DAO de la UIF, quienes en base a su experiencia han evidenciado que los pasajeros a los que se les ha retenido dinero, normalmente no pueden sustentar la licitud del origen de los fondos para que les sea devuelto [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?Ca50qE). En algunos casos destacan que presentan contratos de préstamos de terceros, préstamos bancarios de años anteriores, documentos de casa de cambio, o documentos sin fecha cierta (o fecha posterior a la intervención); lo que finalmente coadyuva a la hipótesis de que el dinero proviene de actividades ilícitas. De acuerdo a la misma fuente, se han presentado casos de dinero proveniente de tráfico ilícito de droga, minería ilegal y tráfico de obras de arte.

### Subcausa 3.3: Limitada eficacia del funcionamiento del sistema de administración de justicia para perseguir y sancionar el LA

Conforme al II Informe de Sentencias Condenatorias de LA en el Perú 2012-2019, en este periodo se han dictado 126 sentencias condenatorias firmes de LA y se condenaron a 212 personas naturales y 4 personas jurídicas.

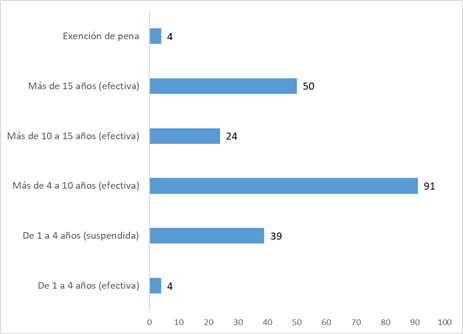
**Gráfico 15:** Número de personas condenadas por LA por año



Fuente: [(SBS, 2021b)](https://www.zotero.org/google-docs/?dTUIXp)

Asimismo, sobre el universo de condenados, 169 personas fueron privadas de su libertad, lo cual representa el 81.25% y 39 personas, que representan el 18.75%, recibieron pena suspendida. Entre las personas condenadas, resalta que 2 de ellas han sido condenadas a 30 años, 1 a 32 años, 3 a 35 años y 1 a cadena perpetua. Podemos resaltar además que si bien el número de sentencias durante el año 2019: 26 sentencias, es menor al del 2018: 32 sentencias, el número de condenados es mayor ya que en el año 2019 se condenaron a 49 personas naturales a diferencia del año 2018 que fueron 42 personas naturales y una persona jurídica.

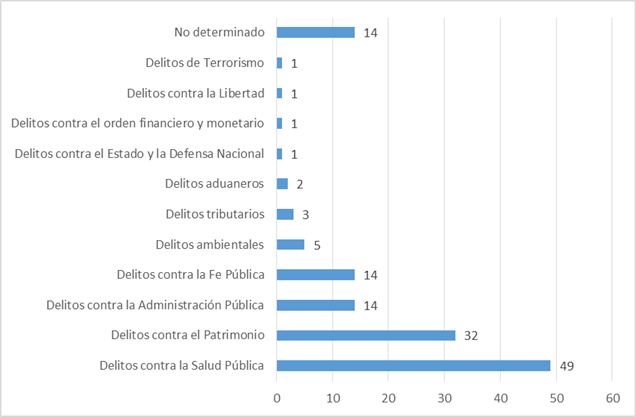
**Gráfico 16:** Personas condenadas según pena impuesta



Fuente: [(SBS, 2021b)](https://www.zotero.org/google-docs/?gQCyIo)

Con relación al número de sentencias (126) de acuerdo al delito precedente, sólo en 112 se han podido determinar los delitos precedentes, los cuales ascienden a un total de 123 y existen 14 sentencias donde no se pudo determinar el delito precedente.

**Gráfico 17:** Número de sentencias de acuerdo con el tipo de delito precedente



Fuente: [(SBS, 2021b)](https://www.zotero.org/google-docs/?Z18JVT)

Así, los delitos precedentes con mayor incidencia son: los Delitos Contra la Salud Pública que representan el 49, 35.8% y los Delitos Contra el Patrimonio con un 23.4%. En las 49 sentencias de LA que tienen como delito precedente los Delitos contra la Salud Pública, el 97.9% comprendió el tráfico ilícito de drogas (48), mientras que sólo el 2.1% identificó la microcomercialización de droga (1 sentencia). El Informe cuando se hace referencia a las sentencias de LA que tienen como delito precedente a los Delitos contra el Patrimonio (32 sentencias) destaca la estafa con una incidencia de 43.7%, lo cual representa 14 sentencias, la extorsión con 8 sentencias que representan el 25% 8 y el robo con 6 sentencias que equivale al 19%.

Sin embargo, la información presentada en el II informe permite concluir que, si bien el número de sentencias ha ido en aumento en los últimos años, aún resulta asimétrico en función a las condenas por delitos precedentes, entre ellos, el tráfico ilícito de drogas o la corrupción.

Esto ya ha sido mencionado en el IEM, al evaluar la implementación del Resultado Inmediato 7 sobre investigación, procesamiento y sanción del LA en el país, el cual señaló lo siguiente:

“Cuando se analiza el número de personas condenadas por delito determinante relevante en el contexto peruano se aprecia que existe una desproporción entre el número de condenados por los delitos determinantes (27,004), en especial los delitos TID y corrupción con relación al número reducido de condenados por el delito de LA (92 personas).”

Asimismo, de acuerdo a los resultados identificados en la ENR 2021, se identificó como una vulnerabilidad alta: *“Existencia de carencias en el Poder Judicial que generan retrasos en los procesos judiciales y escasez de condenas por LA”*, lo cual impide que los procesos judiciales se realicen en plazos adecuados respecto a las causas vinculadas con LA /FT, lo que se traduce en el retraso de los procesos judiciales, y por ende una menor cantidad de sentencias.

De la misma manera, destaca que el reducido número de sentencias en materia LA es uno de los principales problemas que se trata de solucionar en el país, para lo cual se vienen adoptando medidas que permitan mejorar esta situación, como es el caso de la creación del Subgrupo de Trabajo dentro del Equipo de Trabajo N° 5 “Investigación y Sanción” de la CONTRALAFT[[26]](#footnote-26), sobre sanción de LA, el cual es coordinado por el Poder Judicial y dentro de sus objetivos se encuentra la elaboración de propuestas que permitan elevar el número de sentencias de LA y la calidad de las mismas.

Ahora bien, conforme a lo recogido en los talleres participativos y la información provista por las entidades miembros del Sistema Nacional contra LA, entre las que destacan el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Procuraduría General del Estado, se ha podido identificar los siguientes factores que determinan la limitada eficacia del funcionamiento del sistema de administración de justicia para perseguir y sancionar el LA en el país:

1. Deficientes investigaciones fiscales en LA.
2. Insuficiente conocimiento del uso de la prueba indiciaria.
3. Excesiva duración de la etapa intermedia.
4. Insuficiente cantidad de órganos jurisdiccionales para atender casos de LA.
5. **Deficientes investigaciones fiscales en LA**

La existencia de deficientes investigaciones fiscales por LA genera que los requerimientos acusatorios no reúnan todos los elementos necesarios para sustentar en el proceso una condena. Esto obedece, conforme a la información recabada, a lo siguiente:

***Demora o falta de atención de los requerimientos efectuados durante las investigaciones por LA***

Según el Código Procesal Penal del 2004, el plazo establecido para las investigaciones preparatorias que conducen los fiscales está relacionado a su complejidad. En el caso que sean investigaciones simples, el plazo varía entre 60 y 120 días, con la posibilidad de una prórroga de 60 días adicionales. Por otro lado, si la investigación es un caso complejo, el plazo es de 8 meses, con la opción de prórroga por el mismo periodo. Asimismo, para el caso de investigación de delitos perpetrados por imputados integrantes de organizaciones criminales, personas vinculadas a ella, o que actúan por encargo de la misma, el plazo es de 36 meses. La prórroga por igual plazo debe concederla el juez de la investigación preparatoria.

Sin embargo, el problema que se presenta en la práctica es que ciertas instituciones públicas y del sector privado brindan respuesta a los requerimientos de información de la fiscalía fuera del plazo otorgado, tal como se ha identificado en estrategias nacionales anteriores (Plan Nacional de Lucha contra el LA/FT de 2011), o nunca los atienden.

En efecto, tal como se identifica en la ENR 2021:

Las unidades especializadas en lavado de activos como del equipo especial de fiscales ven bastante desidia por parte de las entidades bancarias, sin embargo, esta falta de celeridad en la respuesta puede deberse a que, a diferencia de la información que los SO envían a la UIF que no requiere estar visada por el área legal, el Ministerio Público si necesita los originales debidamente firmados. En el caso de las municipalidades si se investiga a un alcalde que continúa en la gestión municipal no se dan las facilidades. Para asegurar el cumplimiento primero se envía un oficio, luego se piden por plazo, posteriormente el fiscal se apercibe y finalmente se denuncian por omisión. Existe la normativa, pero lo que se busca es el compromiso, no se puede denunciar por omisión a todas las entidades a las que se les solicita información. (SBS, 2021a)

Así, una de las vulnerabilidades catalogadas como alta por la ENR 2021 es la dificultad del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos de LA. Esta situación, conforme a lo señalado por esta institución, obedece, entre otros aspectos, a la demora en la respuesta a las solicitudes de información realizadas en el marco de una investigación.

La vulnerabilidad antes mencionada va de la mano con otra también calificada como alta en la ENR 2021, y es la relativa a la falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución de LA/FT, debido a que se presentan dificultades en la cooperación e intercambio de información entre autoridades competentes, principalmente las solicitudes de información entre agencias no son contestadas con la agilidad debida, lo que dificulta cumplir con los plazos establecidos para las distintas etapas del proceso.

Asimismo, no existen mecanismos formales de coordinación y colaboración que permitan articular investigaciones conjuntas y el aprovechamiento mutuo de recursos (con excepción de las investigaciones conjuntas que realiza la UIF). Esta situación repercute negativamente en el desarrollo de las investigaciones en materia de LA y en el posterior enjuiciamiento de estos delitos.

Al respecto, cabe indicar que desde el Ministerio Público se vienen trabajando convenios con diversas instituciones, entre ellas, la SUNAT, con quien se busca establecer una alianza estratégica de cooperación para optimizar las funciones entre ambas instituciones, mediante el intercambio de información, la asistencia técnica y el desarrollo de proyectos de interés mutuo.

Además, considerando la transnacionalidad del delito de LA, también existe falta de cooperación judicial internacional en materia penal de algunos países o demora en las respuestas a los pedidos de cooperación que efectúan las autoridades fiscales en el marco de sus investigaciones. En ese sentido, actualmente, se está impulsando la suscripción de convenios con algunos países como Bolivia, Palestina y Ucrania, sobre temas de LA y recuperación de activos.

Por otra parte, es importante destacar la labor realizada por la Policía Nacional, a través de la Dirección de Lavado de Activos (DIRILA PNP), en la función de apoyar la investigación del Ministerio Público. Al respecto, de la misma manera que existe demora en la respuesta a las solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público, se puede apreciar que la DIRILA PNP, cuando por disposición de la fiscalía debe efectuar ciertas diligencias, adolece del mismo problema.

Lo señalado afecta los resultados de las investigaciones por LA, toda vez que la fiscalía debe presentar su requerimiento acusatorio dentro de los plazos previstos en el Código Procesal Penal de 2004, aun cuando no llegue a contar con toda la información que requiere para su oportuno análisis.

***Demora en el envío de información sobre el secreto bancario y reserva tributaria***

Dentro de la información a la que deben acceder oportunamente las autoridades competentes (UIF y Ministerio Público) en el marco de las investigaciones por LA, cobra especial importancia el secreto bancario y la reserva tributaria.

En el caso de la UIF, el acceso a información protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria, permite fortalecer su labor de análisis e investigación financiera; y, por tanto, la labor del Ministerio Público, ya que dicha información será compartida con el Ministerio Público a través de los Informes de Inteligencia Financiera y su respectivos Reportes que sí tienen valor probatorio, lo que fortalecería los resultados de las investigaciones fiscales.

Al respecto, cabe indicar que la UIF puede acceder a la información protegida, previa autorización judicial y la información debe ser entregada por las empresas del sistema financiero y la administración tributaria dentro de un plazo máximo de 30 días hábiles de emitida la orden judicial, conforme a lo dispuesto en el artículo 3-A de la Ley 27693, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1249.

A pesar de lo dispuesto en el mencionado marco legal, el envío de información por parte de las entidades del sistema financiero o la SUNAT demora más de 30 días, lo cual afecta el trabajo oportuno de análisis e investigación financiera que realiza la UIF y brinda tiempo a las personas investigadas para tomar cualquier acción que pueda impedir la eficaz acción que la justicia contra ellos o su patrimonio.

Asimismo, es importante señalar que en la ENR 2021 identifica como una vulnerabilidad la “Dificultad en el acceso por parte de la UIF a la información afectada por la regulación del secreto bancario y la reserva tributaria”.

Cabe indicar que, mediante Ley N° 31305, Ley de reforma constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, publicada el 23 de julio de 2021, se modificó el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política para otorgar a la SBS acceso directo a dichas reservas para los fines específicos de la inteligencia financiera. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la citada Ley, por lo que corresponde al actual Parlamento determinar si culmina o no con el procedimiento de aprobación de la mencionada reforma constitucional, conforme al artículo 206 de la Constitución Política del Perú. (Expedientes 0019-2021-PI/TC, 0021-2021-PI/TC y 0022-2021-PI/TC).

Asimismo, los fiscales, entre ellos, los que están a cargo de investigaciones de LA, requieren autorización judicial para acceder a información protegida por el secreto bancario y/o la reserva tributaria; sin embargo, se registra demora en el envío de información por parte de las entidades del sistema financiero y las autoridades tributarias, lo que afecta los resultados de la investigación, tal como lo han advertido diversos organismos internacionales. Cabe señalar que aquí es justo donde resulta esencial el acceso directo de la UIF al secreto bancario y la reserva tributaria, ya que le permitiría mandar de forma completa al Ministerio Público en un plazo muy corto información reservada o también le permitiría rápidamente descartar casos que tienen una justificación y no deben ser investigados por el Ministerio Público.

En efecto, en el IEM se menciona que no parece haber acceso oportuno a datos bancarios [(GAFILAT, 2019)](https://www.zotero.org/google-docs/?glTLjb).

“(...) Finalmente, se hace importante también mencionar que no parece haber acceso oportuno a datos bancarios. El NCPP en el Art. 235 prevé que el juez, a solicitud del fiscal, pueda disponer el levantamiento del secreto bancario y/o la reserva tributaria; siendo que, en un plazo máximo de 30 días hábiles, las entidades requeridas deben remitir la información correspondiente, baja apercibimiento de las responsabilidades establecidas en la ley, plazo que limitaría las facultades investigativas en el ámbito fiscal (...)”. (GAFILAT, 2019)

En esa línea, el último informe realizado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OECD sobre la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales también recomienda un conjunto de acciones para optimizar el proceso de transferencia de información del secreto bancario. Si bien está aplicado a cohecho transnacional activo, dicha temática está íntimamente relacionada con la lucha contra el LA:

Los evaluadores recomiendan que Perú: (a) desarrolle plantillas estándar para que los bancos proporcionen información a las fuerzas del orden, y (b) mantenga estadísticas sobre el tiempo requerido para solicitar y ejecutar órdenes para levantar el secreto bancario. Los evaluadores también recomiendan que el Grupo de Trabajo haga un seguimiento de si la ejecución de las órdenes para presentar información bancaria en casos de soborno en el extranjero se retrasa indebidamente. [(OECD, 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?0VL88I)

Finalmente, el MESICIC, en el último informe de seguimiento realizado el 2021, también ha formulado recomendaciones en esta materia, referidas a mejorar los plazos, procedimientos y disposición de información:

Tomar las medidas que considere oportunas a fin de: i. definir un plazo para dar respuesta a las solicitudes de levantamiento del secreto bancario; ii. Incluir, en caso de denegatoria, la fundamentación de la decisión que deniegue una solicitud de asistencia o de información requerida con destino a un proceso; iii. definir si frente a la misma procede algún recurso ante una autoridad diferente a la que adoptó la decisión; y iv. determinar las sanciones en caso de incumplimiento. (MESICIC, 2021)

Ante ello, el Estado ha venido tomando acciones en dicha materia. Por ejemplo, desde la CONTRALAFT - Equipo de Trabajo N° 05 “Investigación y Sanción”, hasta el primer semestre del 2022, se encontraba elaborando protocolos y guías para optimizar la aplicación del levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria. Hasta dicho momento, dicha comisión había aprobado el “Formato Guía para solicitar información tributaria” (durante las sesiones plenarias del año 2020) y venía trabajando en el “Formato Guía para solicitar información bancaria”.

***Insuficientes equipos permanentes de peritos y expertos en las fiscalías especializadas***

Este aspecto se centra en la dificultad que tienen los operadores públicos en el ámbito de investigación para realizar investigaciones de LA. Es así que, esta necesidad fue recogida en el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 cuando se estableció como acción el fortalecimiento de las Fiscalías Especializadas de LA/FT a nivel nacional, donde se logró asignar cuarenta y ocho (48) peritos a las fiscalías de LA y doce (12) al Equipo Especial a través de la Gerencia de Peritajes del Ministerio Público, creada en el año 2019 (Resultado de Acciones implementadas, primer párrafo, pág. 59).

No obstante, estas dificultades en el proceso de investigación continúan, tal como se señala en la ENR 2021, donde una de las vulnerabilidades calificada como alta es la “Falta de recursos aplicados al fortalecimiento de peritos, expertos y asesores para la investigación de delitos de LA/FT”. Sobre el particular, la Dirección de Investigación de LA y la Fiscalía Especializada en Delitos de LA mencionaron que existe una insuficiencia de peritos debido a la alta carga existente y la complejidad de las pericias, sin los cuales resulta muy difícil llegar a tener una sentencia condenatoria.

Por otro lado, el IEM se señaló lo siguiente:

*“(…) en términos de represión penal: (...) falta de peritos y expertos en investigaciones de LA (...)”.*

Y para implementar el Resultado Inmediato 7 sobre investigación, procesamiento y sanción del LA, en el IEM se recomienda: dotar de recursos al MP en términos de capacidad técnica, así como de capacitación para los actores, tanto operativa como de gestión para efectos de tener las herramientas necesarias para: i) priorizar investigaciones de LA y ii) adelantar investigaciones financieras paralelas (pág. 38).

Por lo señalado, resulta necesario fortalecer los equipos multidisciplinarios que apoyen la labor de los operadores públicos en la investigación.

***Insuficiente cantidad de fiscalías, efectivos policiales y personal de la Procuraduría para atender las investigaciones de LA***

Sobre este tema, el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 en el eje estratégico N° 3 sobre Investigación y Sanción dispuso como Acción N° 3.1.5: *Reordenar la estructura organizativa del PJ y del MP para que, en función de la carga procesal soportada, se creen juzgados o fiscalías especializadas en LA y PD, o convertir las existentes para destinarlas a conocer de manera exclusiva el ilícito de LA y PD*.

A la fecha, si bien hay avances, con relación a las fiscalías creadas para atender las investigaciones de LA, el número existente aún resulta insuficiente.

Los resultados del avance del mencionado Plan Nacional a la fecha, son los siguientes:

**Año 2019**: El Ministerio Público informó de la creación de 2 Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de LA en **Lima**, 1 en **Tumbes** y 1 en **Tacna** (Resolución N° 063-2019-MP-FN-JFS). Cada Fiscalía Provincial cuenta con un 1 Fiscal Provincial y 2 Fiscales Adjuntos Provinciales. Asimismo, se informó de la creación de 2 despachos para la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en delitos de LA del **Callao**.

**Año 2020**: El Ministerio Público, a través del Informe N° 05-2020-FSCN-FISLAA-MP-FN, del 20 de febrero de 2020, dio cuenta que se solicitó se conviertan 3 despachos fiscales provinciales penales en fiscalías especializadas en delitos de LA, que correspondan a los distritos fiscales de la Libertad, Ayacucho y Cusco, sin embargo, es materia de evaluación por parte de las áreas técnicas correspondientes.

**Año 2021**: Se ha implementado el tercer despacho de la Fiscalía Provincial Especializada en delitos de LA del Callao, a razón del nombramiento del fiscal provincial responsable - RFN N° 542-2021-MP-FN, publicada el 16 de abril del presente año.

A ello hay que agregar que la creación e implementación en el distrito fiscal de **Lima Norte** de una fiscalía especializada que cuenta con 2 despachos, conformado por 02 fiscales provinciales y 04 fiscales adjuntos provinciales. (Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 041-2019-MP-FN-JFS).

En tal sentido, actualmente, además de las fiscalías de LA con competencia nacional, existen fiscalías especializadas de LA en ocho distritos fiscales: Arequipa, Puno, Santa [implementados antes de la vigencia del Plan Nacional], Lima, Lima Norte, Tumbes, Tacna y Callao.

En conclusión, si bien se han creado fiscalías de LA al interior del país, lo cual denota un gran avance, todavía estamos en proceso de contar con un número ideal de fiscalías especializadas en LA.

La situación descrita se recoge en la ENR 2021 con la identificación de la siguiente vulnerabilidad: “Escasez de recursos para el Ministerio Público, lo que genera una baja capacidad operativa y de gestión”.

Cabe precisar que, en el año 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1373, sobre extinción de dominio, vigente desde el 02 de febrero de 2019, se creó el subsistema especializado con Fiscalías Especializadas en la materia; por lo que, desde junio del 2019 en el Ministerio Público las fiscalías de LA ya no conocen temas de pérdida de dominio, pues existen las fiscalías en Extinción de Dominio. A la fecha existen 24 Fiscalías Provinciales Transitorias y tres Fiscalías Superiores de Extinción de Dominio a nivel nacional. En zona de frontera existen fiscalías provinciales de extinción de dominio: Tacna, Tumbes, Loreto, Madre de Dios, Puno.

Por su parte, la DIRILA PNP que realiza investigaciones de LA, por disposición fiscal, a la fecha cuenta con un personal que asciende a un total 257 personas: 203 son efectivos policiales asignados para las investigaciones de LA y están distribuidos en las Regiones de Lima, Arequipa, Ayacucho, Piura y Trujillo; 13 están asignados para las investigaciones de extinción de dominio a nivel nacional; y, el personal restante (41) brinda apoyo administrativo.

**Tabla 21:** Personal de la DIRILA (año 2021)

|  |  |
| --- | --- |
| **PERSONAL PNP** | **ÁREA DE TRABAJO** |
| 203 | Lavado de Activos |
| 13 | Extinción de Dominio |
| 41 | Administrativos |
| 257 | **Total Personal DIRILA** |

Fuente: DIRILA PNP (2021)

En tal sentido, se aprecia que el número de efectivos policiales asignados para las investigaciones de LA (203) resulta insuficiente para todos los requerimientos por parte de la Fiscalía, lo cual impacta en los resultados de la investigación de LA.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la participación de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de LA en las investigaciones de LA, toda vez que su rol no se encuentra referido únicamente a la pretensión civil, sino que también debe colaborar en el esclarecimiento de los hechos sometidos a proceso, y aportar elementos que permitan demostrar la comisión delictiva y la magnitud del daño causado, tal como ha reconocido la Corte Suprema en el Acuerdo Plenario N° 4-2021/CJ-116, del 24 de enero de 2013 (FJ 16°).

En ese sentido, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de LA, dentro de sus capacidades, elabora y brinda para la acreditación del hecho delictivo a la fiscalía: pericias con el análisis patrimonial, societario-empresarial, económico (ingresos y capacidad de gasto) y comercial (exportaciones, ventas, vínculo con empresas o personas a las que vende), así como información de vinculación criminológica y medios de prueba. Asimismo, los órganos jurisdiccionales requieren su concurrencia a las audiencias de juicio oral, bajo apercibimiento de tenerse por abandonada su constitución en parte.

Pese al apoyo que realiza a la Fiscalía, al primer semestre del año 2022 no cuenta con personal suficiente para realizar esta labor. A dicha fecha cuentan con 89 trabajadores de los cuales 56 son CAS, 31 locadores de servicios y 2 procuradores. Asimismo, no tiene presencia a nivel descentralizado, únicamente cuenta con abogados asignados en Arequipa (3 abogados - local), Lambayeque (1 abogado- local), Junín (1 abogado) y Loreto (1 abogado).

Cabe indicar que la necesidad que tiene la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de LA de contar con mayor personal y sus procuradurías descentralizadas a nivel nacional, fue recogida en la acción 3.2.2 del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021, a través de la cual se pretendió fortalecer los medios tecnológicos y la estructura organizacional su de gestión de capital humano, considerando el aumento de la dotación del personal, reduciendo su rotación e incrementando su capacitación.

Sin embargo, la implementación de esta acción se cumplió parcialmente, y aún queda pendiente que las autoridades implementen las medidas necesarias para que se dote de mayor personal a esta Procuraduría y se logre contar con Procuradurías descentralizadas a nivel nacional.

Tomando en consideración que en el año 2019 se creó la Procuraduría General del Estado, como ente rector de las Procuradurías Públicas Especializadas, se espera que el fortalecimiento y asignación presupuestal para estas procuradurías se ejecute prontamente.

Finalmente, cabe indicar que, además de la falta de recursos humanos, existe una falta de recursos físicos (equipamiento) y tecnológicos.

1. **Insuficiente conocimiento del uso de la prueba indiciaria**[[27]](#footnote-27)

Un factor que está relacionado con la limitada eficacia del funcionamiento del sistema de administración de justicia para perseguir y sancionar LA es el insuficiente conocimiento de la prueba indiciaria por parte de los fiscales, que se refleja en su inadecuada construcción en el requerimiento acusatorio; y, por parte de los jueces, que se evidencia en su inadecuada valoración en la etapa de juicio oral. En tal sentido, el manejo adecuado y suficiente de la prueba indiciaria requiere de conocimientos especializados por parte de los mencionados operadores del sistema.

De esta manera, la prueba indiciaria toma una importancia clave dentro de los procesos de capacitación, con el fin de que exista un mejor entendimiento de la misma.

1. **Excesiva duración de la etapa intermedia**

Otro de los cambios que ha traído el Código Procesal Penal de 2004 es el establecimiento de audiencias para la sustanciación de diversos tipos de incidentes, lo que predomina sobre la emisión de resoluciones judiciales por despacho. Si bien este modelo basado en la oralidad se ha consolidado, lo que ha permitido que dicho sistema se haya expandido al campo laboral y civil, actualmente el debate se encuentra en el terreno de cómo mejorar la gestión y eficiencia de las mismas, con especial énfasis en las que versen sobre el delito de LA.

En el caso de la Etapa Intermedia - que tiene como objeto controlar la investigación realizada por el Ministerio Público, así como el sobreseimiento o requerimiento acusatorio presentado - una eficiente gestión en la dirección de audiencias podría evitar una excesiva duración de la misma, lo que no solo favorece a la celeridad del proceso sino también, a la eficiencia del gasto que realiza el Estado para la instalación de las audiencias, incluyendo las horas/hombre de todos los participantes como magistrados, fiscales, abogados, fuerzas de seguridad, etc.

Conforme al marco normativo la acusación, además de su carácter escrito, debe describir de modo preciso, concreto y claro los hechos atribuidos al imputado o a la persona a la que se la atribuye responsabilidad civil, con mención fundamentada del resultado de las investigaciones[[28]](#footnote-28)*.* Por tal motivo, luego de presentado el requerimiento acusatorio deberá ser notificado a los sujetos procesales, los cuales podrán: observar defectos formales, deducir excepciones u otros medios de defensa, pedir el sobreseimiento, ofrecer pruebas para el juicio, entre otras, tal como lo describe el artículo 350 del Código Procesal Penal de 2004.

Presentadas las observaciones, el Juez de Investigación Preparatoria deberá señalar fecha para la Audiencia Preliminar (Artículo 351.1 CPP). Ahora, si bien en los casos complejos y de criminalidad organizada, entre el requerimiento acusatorio y la emisión del auto que lo resuelve no podría transcurrir más de 90 días (artículo 351.4) la realidad excede con creces dicho plazo, registrándose en la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada (CSN) etapas intermedias que duran, incluso, más de 01 año.

De acuerdo información provista por el Poder Judicial[[29]](#footnote-29), esta excesiva duración de la Etapa Intermedia, que retrasa el inicio del juicio oral y por tanto impacta en las condenas que se puedan dictar en el caso concreto, obedece: i) a la falta de experiencia en la dirección de audiencias por parte de los magistrados a cargo, problemas con las notificaciones o excesiva dilación de las sesiones en caso se suspenda la audiencia, entre otras; y, ii) a la modificación, aclaración o integración en varias oportunidades del requerimiento efectuado por parte del Ministerio Público.

Esta situación se agrava si es un caso complejo o de criminalidad organizada, que versa sobre el delito de LA, pues, es necesario, en muchos casos, presentar una elevada cantidad de actos de investigación para múltiples procesados. Dicha situación se ha advertido en varios expedientes que se ventilan en la CSN.

1. **Insuficiente cantidad de órganos jurisdiccionales para atender casos de LA**

Sobre este tema, el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 en el eje estratégico N° 3 sobre Investigación y Sanción dispuso como Acción N° 3.1.5: *Reordenar la estructura organizativa del PJ y del MP para que, en función de la carga procesal soportada, se creen juzgados o fiscalías especializadas en LA y PD, o convertir las existentes para destinarlas a conocer de manera exclusiva el ilícito de LA y PD*.

A la fecha, si bien hay avances, el número de órganos jurisdiccionales aún resulta insuficiente.

Los resultados del avance del mencionado Plan Nacional a la fecha, son los siguientes:

**Año 2018**: A través de la Resolución Administrativa N° 001-2018-CE-PJ, se crearon 16 juzgados anticorrupción en 10 distritos judiciales.

**Año 2019**: El Poder Judicial informó que se cuenta con 33 órganos jurisdiccionales a nivel nacional que conocen delitos de corrupción de funcionarios a exclusividad y 17, en adición a sus funciones, conocen procesos por delitos de crimen organizado y lavado de activos. Adicionalmente, existen 24 órganos jurisdiccionales de la Corte Superior Nacional de Justicia Penal que conocen procesos si hay delitos contra la administración pública o de lavado de activos y delitos precedentes. Existen un total de 24 órganos jurisdiccionales que se han implementado para el funcionamiento del subsistema especializado en Extinción de Dominio, a nivel nacional.

Por otro lado el Poder Judicial, mediante Resolución Administrativa N° 116-2021-CE-PJ, dispuso la reubicación de los siguientes órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Lima a la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada de la siguiente manera: a) el Vigésimo, Vigésimo Primero y Vigésimo Segundo Juzgado Penal Unipersonal de Lima, como Segundo Juzgado Penal Colegiado Nacional Permanente Especializado en Crimen Organizado, b) el Vigésimo Noveno y Trigésimo Juzgado de Investigación Preparatoria de Lima, como Quinto y Sexto Juzgado de Investigación Preparatoria Nacional Permanente Especializado en Crimen Organizado y c) la Quinta Sala Penal de Apelaciones de Lima, como Tercera Sala Penal de Apelaciones Nacional Permanente Especializada en Crimen Organizado. Asimismo, dispuso que los órganos jurisdiccionales reubicados iniciarán sus funciones en la misma fecha de entrada en vigencia del Código Procesal Penal en la Corte Superior de Justicia de Lima.

En este sentido, con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial mediante Resolución Administrativa N° 000173-2021-CE-PJ, dispuso la rotación y designación de magistrados/as para que se desempeñen en las salas y juzgados reubicados en mérito a la Resolución Administrativa N° 116-2021-CE-PJ, quienes se encuentran ejerciendo funciones desde el 15 de junio de 2021.

En conclusión, si bien se han creado órganos jurisdiccionales, a la fecha hay una brecha que cumplir. La Corte Nacional del Poder Judicial cuenta con una nueva estructura de competencia nacional; sin embargo, no se cuenta todavía con juzgados especializados en LA en cada distrito judicial.

La situación descrita se plasma en la ENR 2021 con la identificación de la siguiente vulnerabilidad: “Existencia de carencias en el Poder Judicial que generan retrasos en los procesos judiciales y escasez de condenas por LA”.

Finalmente, cabe indicar que, además de la falta de recursos humanos, existe una falta de recursos físicos (equipamiento) y tecnológicos.

### Causa 4: Insuficiente articulación y participación activa entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en la lucha contra el LA

El Sistema Nacional contra el LA, conformado por una serie de operadores, tanto en el sector público como privado, debe funcionar de manera coordinada y articulada para combatir el LA en el país en forma eficaz y eficiente.

En ese sentido, el buen funcionamiento del Sistema Nacional contra el LA no sólo depende de las instituciones públicas involucradas o los operadores públicos competentes, sino también de la participación e interacción con el sector privado. Y cuando se alude a sector privado, esto no sólo involucra a los SO, sino también a la ciudadanía en general, quienes pueden actuar como clientes de los SO o como personas naturales o jurídicas pasibles de ser utilizadas por la delincuencia para lavar activos.

Así, la coordinación debe darse en varios niveles : i) Intrainstitucional, las áreas o dependencias de una institución deben coordinar para intercambiar información que la prevención, detección o sanción del delito de LA; ii) Interinstitucional, donde los funcionarios de distintas instituciones intercambian o comparten información necesaria para combatir el LA y consiguen beneficiarse mutuamente; iii) Entre los sectores público y privado (SO y ciudadanía), donde la colaboración entre las instituciones públicas responsables de combatir el LA y las personas naturales o jurídicas que no pertenecen al Estado es muy útil; y, iv) Intergubernamental, lo cual permite el intercambio de información entre instituciones de diferentes países, tomando en cuenta que en la mayoría de casos se trata de delitos de LA de alcance transnacional.

Fuente: DPEC-UIF

Como sostiene la OEA:

*“Se puede observar que el proceso de prevención, detección y represión del blanqueo implica tanto al sector público como al sector privado. El público persigue esencialmente la detección y sanción del blanqueo, mientras que el privado dedica todo su empeño en prevenir y detectar las operaciones sospechosas. A esta confluencia de energías entre lo público y lo privado le denomina Verhage “complejo contra el blanqueo de capitales” (“AML complex”).”*

Actualmente, la interacción, coordinación y articulación a nivel interinstitucional en el país tiene como espacio de reunión a la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT), la cual fue creada por Decreto Supremo N° 057-2011-PCM, y que desde sus inicios hasta la fecha ha funcionado ininterrumpidamente y con iniciativas que han aportado decisivamente en la lucha contra el LA/FT en el país.

### Sin perjuicio de la existencia de la CONTRALAFT, se han identificado ciertas deficiencias que requieren ser superadas a nivel de coordinación, articulación e intercambio de información, tales como: i) Deficiente comunicación de los bienes ilícitos detectados al Subsistema Fiscal de Extinción de Dominio, ii) Limitada interoperabilidad de los sistemas que dificulta el intercambio y uso de información crítica sobre LA entre las entidades competentes , iii) Limitada disponibilidad de información provista por las entidades para la comprensión del LA y iv) Escaso conocimiento de los ciudadanos en general sobre las consecuencias del LA. Deficiencias que actualmente son aprovechadas por los delincuentes para ingresar sus activos ilícitos en la economía formal y, de este modo, se incrementan los casos de LA en el país.

### Subcausa 4.1: Deficiente comunicación de los bienes ilícitos detectados al Subsistema Fiscal de Extinción de Dominio

Como se ha analizado anteriormente, el delito de LA consiste en el proceso de ocultar el origen ilícito de dinero, bienes, efectos o ganancias que provienen de delitos precedentes, usualmente mediante la realización de varias operaciones, por una o más personas naturales o jurídicas y comprende los actos de conversión, transferencia, ocultamiento, tenencia, transporte de dinero en efectivo o títulos valores de origen ilícito. (Decreto Legislativo N° 1106). Por ello, siguiendo un estudio realizado por la OEA, se debe reconocer la importancia y potencial de la extinción de dominio como uno de los mecanismos más importantes dentro de los sistemas de justicia para enfrentar a este delito, debido a que ataca directamente a las ganancias ilícitas generando, de esta manera, mayores “costos” para los perpetradores del LA.

De acuerdo al citado estudio:

(...) si en los delitos de motivación económica, la pretensión punitiva no se acompaña de una pretensión patrimonial sobre los bienes ilícitos, la pena de prisión va a obrar como una tipología más de lavado de activos donde se instrumentaliza el sistema de justicia para asegurar el disfrute de los recursos ilícitos, pues después de que el proceso penal concluye, los hechos ilícitos suelen quedar cobijados bajo el amparo de la garantía de cosa juzgada, ya que en la mayoría de países no se puede estructurar una pretensión patrimonial más allá de las fronteras de la actuación penal, lo que sin duda constituye una de las más preocupantes paradojas de los sistemas penales en la actualidad. [(OEA, 2018)](https://www.zotero.org/google-docs/?5SE7eZ)

Sin embargo, se precisa también que aún son pocos los sistemas jurídicos de América Latina que han impulsado profundas transformaciones frente al tema de extinción de dominio, con el fin de incrementar su eficacia para contrarrestar las nuevas expresiones de impunidad (aplicable no sólo a los que realizaron la conducta ilícita, sino también a los activos generados por esta).

En el caso peruano, en febrero del 2019 entró en vigencia el Decreto Legislativo N° 1373 que regula el proceso de extinción de dominio. Dicha norma establece el proceso de extinción de dominio como una herramienta de política criminal independiente y autónoma del proceso penal, dirigida específicamente contra bienes y fortunas adquiridas como producto de actividades ilícitas. Este proceso se realiza al margen de la acción penal, dado que el objeto de las dos acciones es distinto.

En efecto, se trata de un proceso distinto, autónomo y breve que permite definir judicialmente la situación de dichos bienes, sin que se requiera una sentencia penal, proceso penal en trámite o una investigación preliminar iniciada. Es decir, no se supedita el inicio de la indagación patrimonial por extinción de dominio al inicio de la investigación, formalización o conclusión del proceso penal, sino que puede iniciarse de forma paralela o anticipadamente, de oficio o a petición de parte, con la sola información que brinden los sujetos procesales del proceso penal o incluso, cualquier persona legalmente obligada que tome conocimiento de algún hecho que motive el inicio de un proceso de extinción de dominio.

Cabe precisar que, hasta antes de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1373, solo teníamos regulado el decomiso penal (Decomiso in personam) en el artículo 102 del Código Penal. Es conocido que mediante los Decretos Legislativos N° 992 y N° 1104, se intentó regular el decomiso in rem, pero tuvo limitación en su aplicación. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1373 es emitido con la finalidad de mejorar y llenar el vacío legal[[30]](#footnote-30), por lo que ahora tenemos un procedimiento idóneo que permite indagar bienes y fortunas adquiridas como producto de actividades ilícitas reprochables; y, luego de un procedimiento especializado se extingue los mismos a favor del Estado Peruano.

En ese contexto, conforme al artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1373, corresponde al Fiscal Especializado en Extinción de Dominio iniciar y dirigir la indagación, de oficio o a petición de parte del Fiscal Especializado en Materia Penal, del Juez, del Procurador Público, del Registrador Público, del Notario Público o cualquier persona obligada por ley, especialmente las pertenecientes al sistema financiero, que en el ejercicio de sus actividades o funciones tomen conocimiento de la existencia de bienes que constituyan objeto, instrumento, efectos o ganancias de actividades ilícitas, quienes deberán informar al Ministerio Público en el plazo de tres días hábiles de haber conocido la existencia de bienes de valor patrimonial que pudieran ser materia de extinción de dominio (Decomiso in rem).

Asimismo, conforme al artículo 44 del mencionado Decreto Legislativo, todo servidor o funcionario público, en caso tenga conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio, están obligados a informar inmediatamente al fiscal del subsistema de extinción de dominio.

Por otro lado, según el artículo 45 del Decreto Legislativo N° 1373, las personas naturales o jurídicas que, en el ejercicio de sus actividades comerciales o profesionales conozcan o tengan acceso a información relevante sobre la existencia de bienes que presuman de origen o destino ilícito informan a la Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio.

Es así que, ante el nuevo marco normativo para la recuperación de activos, en el Ministerio Público se implementó desde junio de 2019 nuevas fiscalías especializadas en dicha materia: 3 Fiscalías Superiores Transitorias y 21 Fiscalías Provinciales Transitorias de Extinción de Dominio a nivel nacional[[31]](#footnote-31). Cabe mencionar que, en dos años de funcionamiento, las Fiscalías Especializadas de Extinción de Dominio recuperaron bienes valorizados en más de 25 millones de dólares a favor del Estado Peruano [(Ministerio Público, 2021)](https://www.zotero.org/google-docs/?L59R7E).

A pesar de lo señalado, aún deben fortalecerse los niveles de coordinación para la comunicación de la existencia de bienes ilícitos por parte de particulares y autoridades públicas al Sistema de Extinción de Dominio.

Así, por ejemplo, se ha detectado que en algunos casos los representantes de las fiscalías, en función a la estrategia adoptada con base a su autonomía funcional (artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público) y la etapa del proceso penal, no llegan a comunicar inmediatamente los bienes identificados a la Fiscalía de Extinción de Dominio conforme lo normado en el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1373. Si bien la comunicación depende de la estrategia fiscal adoptada, la extinción de dominio constituye una herramienta importante para la recuperación de bienes provenientes o instrumentalizados en actividades ilícitas, independientemente de la responsabilidad penal de la persona.

Otra de las razones que genera esta problemática es el insuficiente conocimiento de las normas que regulan el proceso de extinción de dominio por parte de los operadores jurídicos. En el Plan de Implementación del Subsistema de Extinción de Dominio del Ministerio Público se menciona que el nuevo marco normativo (Decreto Legislativo N° 1373), no solo implica un cambio de denominación a la recuperación de bienes a favor del Estado (que ya existía con anterioridad) sino que es una modificación del objeto del proceso, del ámbito de persecución, de la autonomía del mismo y la inclusión de diversas reglas procedimentales orientadas a generar una mayor eficacia en la destinación de los bienes vinculados a actividades ilícitas a favor del Estado [(Ministerio Público, 2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?aTKwiB). En suma, es un proceso de alta complejidad que genera cambios sustanciales y que requiere nuevas capacidades.

En esa línea, el mencionado Plan establece como una de las principales estrategias la capacitación y especialización de los operadores jurídicos. Esto debido a que la implementación del proceso de extinción de dominio requiere crear las condiciones necesarias para que el marco procedimental funcione bajo parámetros adecuados de calidad, eficiencia y eficacia. Esta capacitación debe abarcar no sólo el conocimiento del proceso penal para la labor de indagación y la determinación de la vinculación de los bienes con el delito, sino también debe constituir un entrenamiento de habilidades y destrezas acordes con la materia.

En este marco, el subsistema de Extinción de Dominio ha recibido las siguientes capacitaciones:

1. Curso sobre administración de bienes decomisados en Perú: Retos en la implementación operativa de la legislación actual, organizado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional - Secretaría Multidimensional de la Organización de Estados Americanos DDOT/SSM/OEA, la embajada de los Estados Unidos en Lima y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, del 14 al 17 de junio de 2019, en el cual participaron 10 fiscales del subsistema de extinción de dominio.
2. Taller sobre “Mecanismos y herramientas para la recuperación de activos”, organizado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), el 25 de junio de 2021, en el cual asistieron 58 integrantes del subsistema de extinción de dominio, entre personal fiscal y administrativo.
3. Curso sobre “Lucha contra los Delitos Fiscales y Tributarios", organizado por la Escuela del Ministerio Público y la Embajada de Italia, del 20 de julio al 17 de agosto de 2021, en el cual participaron 25 fiscales del subsistema de extinción de dominio.
4. Taller de capacitación para el desarrollo de investigaciones financieras paralelas, organizado por la Escuela del Ministerio Público y el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Organización de los Estados Americanos – OEA, del 2 al 13 de agosto de 2021, en el cual participaron 20 fiscales del subsistema de extinción de dominio.
5. Taller de delitos ambientales especializado en extinción de dominio, organizado por la Escuela del Ministerio Público en conjunto con la Iniciativa para el Estado de Derecho del Colegio de Abogados de los Estados Unidos de América – ABA ROLI, del 11 al 22 de octubre de 2021, en el cual participaron 25 fiscales del subsistema de extinción de dominio.
6. "Curso sobre lavado de activos vinculado a minería ilegal ", organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, del 25 al 27 de octubre de 2021, en el cual participan 39 integrantes del subsistema de extinción de dominio, entre personal fiscal y administrativo.
7. Taller sobre "Apoyo a las fuerzas de la ley de la Unión Europea en la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú ", organizado por la Escuela del Ministerio Público en el marco del Convenio de Financiación suscrito entre Perú y los países de la Unión Europea: España, Francia, Italia y Rumanía, del proyecto: Apoyo a las fuerzas de la ley de la Unión Europea en la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú - PACcTO, del 29 de noviembre al 3 de diciembre del 2021, en el cual participarán 5 fiscales del subsistema de extinción de dominio.
8. Programa de entrenamiento especializado en extinción de dominio, organizado por la Escuela del Ministerio Público y Basel Institute on Governance – América Latina, del 27 al 29 de octubre de 2021, en el cual participan 30 fiscales del subsistema de extinción de dominio.

Asimismo, en el Informe sobre el examen del Perú (2020) en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se especifica que el Perú requiere capacitación en materia de extinción de dominio y diseño y elaboración de protocolos.

Ante dicho problema, desde la CONTRALAFT, específicamente desde el Equipo de Trabajo N° 6 sobre Extinción de Dominio, se ha establecido un plan de implementación de protocolos sobre dicha materia (23). Hasta la fecha ya se cuenta con algunos borradores que fueron elaborados por el MINJUS con participación de distintas entidades del Sistema de Justicia (Poder Judicial, PNP, Procuradurías, y Ministerio Público). Los principales protocolos son: notificación a Procuradurías del inicio de indagación patrimonial del MP, ejecución de sentencias para fines de inscripción y registro, técnicas especiales de investigación, entre otros. De los 23 protocolos que se lograron identificar se ha decidido priorizar y trabajar 10 protocolos en una primera etapa del subgrupo.

### Subcausa 4.2: Limitada interoperabilidad de los sistemas que dificulta el intercambio y uso de información crítica sobre LA entre las entidades competentes

Uno de los puntos claves para la lucha eficaz contra el LA es que las entidades del Estado, sobre la base de una coordinación efectiva[[32]](#footnote-32), practiquen los principios de interoperabilidad con el objetivo de actuar de forma uniforme y rápida. Según la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, la interoperabilidad es definida como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, y con la finalidad de obtener beneficios mutuos [(ONGEI, 2013)](https://www.zotero.org/google-docs/?xiOoOe). Esto implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

Ahora bien, la interoperabilidad aplicada en el Sistema de Administración de Justicia Penal tiene un componente adicional relacionado al propio funcionamiento. De esta forma la interoperabilidad no se limita al intercambio de información, sino representa un factor integrador en el cual las organizaciones del Sistema de Administración de Justicia Penal alcanzan objetivos mutuamente beneficiosos, acordados conjuntamente.

Actualmente, a pesar que el desarrollo de un sistema de gestión de conocimiento integrado en la gestión pública ha sido un objetivo plasmado por el Estado en diversos instrumentos de política [(PCM, 2018)](https://www.zotero.org/google-docs/?2D5wMt), aún existen vacíos en la aplicación de este principio en general, y en la lucha contra el LA, en particular.

Una primera referencia es el informe realizado por la Defensoría del Pueblo destinado a analizar la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (SAJ) con el fin de plantear recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción [(2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?q4qqqr). Para realizar dicho diagnóstico se consideró a las principales instituciones que forman parte del Sistema, incluyendo al Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Nacional del Perú y la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción. Asimismo, se consideraron las sedes desconcentradas de las instituciones mencionadas de 5 departamentos. La metodología utilizada fue la aplicación de fichas de recojo de información sobre los recursos tecnológicos, el registro y actualización de casos/expedientes; los niveles de coordinación con sedes desconcentradas, además de entrevistas a funcionarios de las entidades.

Un sistema interoperable requiere de un conjunto de condiciones, de las cuales podemos resaltar el tener adecuada conectividad entre las sedes centrales del SAJ y entre las sedes centrales y las sedes institucionales del interior del país, así como contar con un mecanismo de gobernanza de la interoperabilidad, tanto a nivel interinstitucional como en el institucional. De la misma manera, disponer de sistemas integrados para el tratamiento directo de la información, para evitar que la misma nazca en papel, se digitalice y luego pase a papel para su traslado a otra entidad. Esto, con la finalidad de asegurar que estos sistemas emitan datos y cifras confiables y comparables entre sí, generando predictibilidad para los operadores de justicia y para los formuladores e implementadores de políticas públicas.

El Informe en mención concluye que el Sistema de Administración de Justicia Penal en nuestro país no ha podido alcanzar el Nivel de Madurez 1, de los tres niveles de la interoperabilidad definidos como instrumento de medición. Dentro de los problemas identificados para lograr la interoperabilidad entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción figuran las siguientes:

**Tabla 22:** Diagnóstico sobre los problemas de la interoperabilidad entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de actos de corrupción

|  |
| --- |
| * Los sistemas de tramitación de expedientes de las entidades analizadas no utilizan lenguajes de programación ni base de datos homogéneos. * Los sistemas de trámite de las entidades analizadas no interoperan con los sistemas de las demás entidades. * Las sedes centrales de las entidades analizadas utilizan métodos tradicionales para compartir o intercambiar información con las otras entidades (papel). * El nivel de interoperabilidad entre las sedes centrales y sus sedes desconcentradas a nivel nacional (Casos de estudio: Junín, Ayacucho, Arequipa y Áncash) es limitado debido a brechas de infraestructura de red, soporte informático y falta de personal especializado. * Las entidades analizadas no registran información complementaria de los casos ni comparten los mismos campos para el registro de manera estandarizada. * Las sedes desconcentradas de las entidades analizadas presentan dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores (dimensión técnica). |

Fuente: [(Defensoría del Pueblo, 2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?Lh50ws)

En suma, si sólo analizamos la interoperabilidad del SAJ para los casos de corrupción las entidades carecen de un sistema de intercambio de información eficiente ni estándares de interoperabilidad, lo cual causa retrasos significativos dentro de los procesos de investigación y sanción.

Ahora bien, si vemos el caso en específico de la interoperabilidad para atender los casos del LA, el diagnóstico no varía significativamente del anteriormente presentado al tratarse en su mayoría de las mismas entidades. Ya desde el Plan Nacional contra el LA/FT se había contemplado como objetivo el optimizar el trabajo de las autoridades de investigación y sanción penal competentes para conocer los casos de LA/FT.

En este marco, en el Informe de cumplimiento del Plan Nacional, se especificó que ya se habían realizado acciones para mejorar el trabajo de las entidades y reducir el tiempo en los procesos de investigación y sanción de LA. Uno de estos es el impacto positivo que se logró con la Resolución Administrativa N° 077-2019-P-CSJEDDCO y CF-PJ, la cual representa un avance significativo en la transición a la digitalización.

En el caso del Ministerio Público, la digitalización de los requerimientos formulados por los fiscales de la Fiscalías Especializadas en Delitos de LA ante las instancias jurisdiccionales, ha generado menor gasto y esfuerzo en materia de notificaciones, mientras que a nivel del Poder Judicial (jueces de la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada) el impacto en la presentación de los requerimientos fiscales en formato digital se refleja en la inmediatez del ingreso de la información al Sistema Integrado Judicial (SIJ), pues evita labores de escaneo, así como la eficacia para notificar a un alto número de investigados dentro de un mismo cuaderno y la preservación del medio ambiente al no usar papel.

Cabe destacar, como lo mencionan los jueces de la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada, que antes de la aplicación de esta norma, el Ministerio Público debía traer copia de sus requerimientos, que dependiendo de la cantidad de partes (podían ser miles de folios), lo que significaba ocupar mayor espacio en el Despacho Judicial, así como la necesidad del apoyo de notificadores y mayor uso de materiales de oficina, como hojas, tinta, entre otros; ahora, con el uso de un CD que contenga el requerimiento y sus anexos, se facilita el manejo de estos documentos en forma de archivos y su notificación a las partes de forma electrónica o en CD´s.

Esta herramienta ha sido aún más beneficiosa en la etapa de emergencia sanitaria que afronta nuestro país debido a la pandemia del COVID-19, contribuyendo de manera efectiva para continuar con los procesos judiciales en trámite. No obstante, se recomienda ir perfeccionando progresivamente esta herramienta a fin que todos los requerimientos puedan ser trasladados por esta vía, ampliando la capacidad de las mesas de partes virtual para adjuntar documentos que contienen una gran cantidad de folios.

Así como la mencionada norma, aún es necesario mejorar los procesos y sistemas de información de las entidades protagonistas de la lucha contra el lavado de activos para reducir el tiempo y los costos de la investigación en esta materia, por lo que debe ser considerada en la presente política nacional.

### Subcausa 4.3: Limitada disponibilidad de información provista por las entidades para la comprensión del LA

Una de las recomendaciones formuladas por el GAFI establece que los países deben mantener estadísticas actualizadas sobre los asuntos relacionados a la eficiencia y eficacia de sus sistemas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo [(GAFI, 2012)](https://www.zotero.org/google-docs/?rOBtwO). Estas, entre otros temas, deben incluir datos sobre condenas de LA, así como los bienes decomisados; y, constituyen un insumo clave para las acciones del Estado y la formulación de políticas públicas. Así, proporcionan a los países, al GAFI y otros organismos internacionales, una base cuantitativa sólida para asegurar la vigilancia global del sistema financiero [(GAFI, 2015b)](https://www.zotero.org/google-docs/?Yc2VYy).

En esa línea, un estudio realizado por la OSCE concluye que la recopilación de datos cuantitativos es un elemento central de los sistemas nacional antilavado de activos y se está volviendo cada vez más importante a medida que los países aumentan esfuerzos para evaluar el fenómeno del lavado de activos e implementar un enfoque basado en riesgos [(2012)](https://www.zotero.org/google-docs/?UH3SGN). Al mejorar la data las autoridades nacionales pueden obtener información valiosa sobre sus sistemas ALA/CFT e identificar amenazas y vulnerabilidades para priorizar acciones posteriormente.

En el caso peruano, la limitada información para la evaluación y comprensión del LA es un problema que ya ha sido identificado por los organismos internacionales en diversos procesos de evaluación. Por ejemplo, en el Informe realizado por el Grupo de Trabajo sobre OCDE sobre la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, los evaluadores recomiendan que el Perú mantenga, de forma regular, estadísticas sobre el número de casos de LA relacionados con el soborno extranjero, investigaciones, juicios, condenas y sanciones.

De igual manera, el Informe final del Perú del MESICIC plantea como una recomendación el adoptar las medidas pertinentes orientadas a obtener información estadística, compilada anualmente, sobre el número de sanciones impuestas a las instituciones financieras por incumplimiento de las normas relativas a la tramitación de asistencia relacionada con el secreto bancario.

Sobre este tema ya se han planteado acciones desde el Estado para optimizar el nivel de información con la que se dispone en materia de lavado de activos. Una de estas es la acción 4.4.3 del Plan Nacional contra Lavado de Activos 2018-2021 destinada a Implementar y poner en funcionamiento el Módulo de Información Estadística sobre LA/FT en la plataforma del Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana del Instituto Nacional de Estadística e Informática[[33]](#footnote-33). Actualmente está disponible la información acerca de los reportes de operaciones sospechosas, así como los Informes de Inteligencia Financiera[[34]](#footnote-34) realizados por la UIF.

Este proyecto ha sido catalogado como parcialmente cumplido, según el Informe de Cumplimiento del Plan, debido a que no se pudo cumplir con todas las etapas contempladas en su diseño. Este proyecto involucra a varias instituciones, entre las que se tienen a las siguientes: a) Instituciones que proveerán la información estadística: UIF, Ministerio Público, PNP y Poder Judicial; y b) Instituciones que reciben la información estadística: INEI. El objetivo es ayudar a las instituciones proveedoras de la información a establecer sistemas automatizados al interior de sus instituciones que permitan recopilar la información estadística y el envío de dicha información al INEI.

En suma, si bien existen antecedentes de acciones que buscan la creación de módulos que brinden información clara sobre el LA, aún es un punto importante a tomar en cuenta en las estrategias a implementar en los próximos años. Si es que no se comprende el fenómeno del LA y la complejidad innata al mismo será muy difícil medir los resultados de las acciones tomadas por el Estado para combatir dicho delito.

### Subcausa 4.4: Escaso conocimiento de los ciudadanos en general sobre las consecuencias del LA

El papel activo de la ciudadanía es clave para elevar los niveles de detección del LA en el país. Ya en el Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021, en uno de los ejes planteados (Articulación), se consideró como objetivo específico el fomentar una cultura de legalidad que genere el rechazo de los actos vinculados al LA/FT por parte de la ciudadanía. Dentro de este eje también se incluyó la plataforma de Informa UIF para incentivar a la ciudadanía a que presente comunicaciones a la UIF sobre presuntos hechos LA/FT (estas acciones fueron calificadas como “mayoritariamente cumplido”, según el informe de cumplimiento).

Asimismo, se han elaborado en el marco de la CONTRALAFT, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ), videos dirigidos a la ciudadanía relativos al delito de LA y sobre el Sistema Nacional contra el LA/FT, los cuales han sido difundidos por las áreas de comunicación de las instituciones miembros de la Comisión y por varias instituciones del sistema financiero. También desde la UIF se han desarrollado y publicado en la página web SBS historietas dirigidas a concientizar a la población sobre las consecuencias negativas del LA.

Sin embargo, tal como se detalla en la ENR 2021, persiste aún *una falta de concientización social sobre las consecuencias LA/FT* [(SBS, 2021a)](https://www.zotero.org/google-docs/?KAOV1O). Esta vulnerabilidad, calificada como muy alta, fue señalada por 1935 SO, 20 representantes de gremios o asociaciones, 13 representantes de entidades supervisoras y 22 representantes de instituciones públicas encargadas de la detección, investigación y enjuiciamiento del LAFT.

Según las respuestas consolidadas de los encuestados, no existe un rechazo claro al LA por parte de la población, lo que facilita la comisión del delito y el involucramiento de las personas, de forma consciente o inconsciente, en estas actividades. Tampoco se evidencia que se alcance a comprender la gravedad del problema ni la vinculación de determinadas actividades con el LA, por ejemplo, actuar como testaferros, realizar actividades de pitufeo, y la apertura de cuentas en beneficio de terceros.

### Efectos

### Efecto 1: Perjudica el correcto funcionamiento del sistema económico del país

El primer gran efecto del LA es el perjuicio al funcionamiento del sistema económico del país. Según estadísticas del FMI, algunas estimaciones determinaron que, para el año 2001, el LA representa del 2% al 5% del producto interno bruto (PBI) global, lo que implicó en ese momento entre 1.5 a 2 billones de dólares. Posteriormente, en el 2009 un estudio de la UNODC) estimó que los ingresos delictivos ascendieron al 3.6% del PBI mundial, con un 2.7% del monto que fue blanqueado [(GAFI, 2021c)](https://www.zotero.org/google-docs/?lgLGgp). En el caso de América Latina, se estima que, usando una metodología similar, la estimación bruta del lavado de dinero en la región se encontraría entre 2.5% y 6.3% del PBI [(BID, 2005)](https://www.zotero.org/google-docs/?FjkjJB). Si bien la naturaleza ilegal de las transacciones hace difícil su seguimiento y posterior medición, estas cifras nos indican que el problema del LA es significativo a nivel mundial.

**Tabla 23:** Características que permiten calcular los efectos del lavado de activos sobre el PBI

|  |
| --- |
| * La discrepancia entre las medidas de ingreso y gasto del PIB declaradas en las estadísticas de las cuentas nacionales, suponiendo que el gasto se declara en forma razonablemente adecuada, pero se ocultan o no se declaran totalmente elementos de ingreso. * La discrepancia entre la fuerza laboral oficial y real, suponiendo que una menor participación en el mercado oficial puede reflejar una mayor actividad en la economía informal. * La discrepancia entre el PIB oficial y el PIB nominal total (enfoque basado en transacciones), suponiendo una relación constante a lo largo del tiempo entre el volumen de transacciones y el PIB oficial (ecuación de cantidad de Fisher). * La discrepancia entre la demanda real o el exceso de demanda de dinero y la demanda de dinero que puede explicarse por factores normales o convencionales (enfoque basado en la demanda de dinero), suponiendo que el efectivo constituye el principal medio de pago utilizado para liquidar transacciones en la economía subterránea. * La discrepancia entre el PIB oficial y real estimado sobre la base del consumo de electricidad, suponiendo que la actividad económica y el consumo de electricidad se mueven en forma paralela, siendo la elasticidad electricidad/PIB cercana a uno. |

Fuente: (BID, 2005)

Ahora bien, a nivel general, podemos nombrar algunos efectos negativos del LA sobre la economía:

**Tabla 24:** Implicancias económicas del LA

|  |  |
| --- | --- |
| **Implicancia económica** | **Descripción** |
| **Distorsión económica** | Esto es generado porque, en promedio, quienes realizan el LA generalmente no tienen interés en generar utilidades de su inversión, sino que sólo les interesa proteger su dinero y ocultar su origen ilícito. Esto quiere decir que pueden colocar fondos en actividades ineficientes, y el elevado costo de oportunidad puede obstaculizar el crecimiento económico. |
| **Afecta condiciones de libre competencia** | Los fondos lavados pueden perjudicar el desarrollo del sector privado porque las decisiones de inversión no se ajustan a consideraciones comerciales comunes, sino que simplemente mezclan los resultados de actividades ilícitas con fondos legítimos.  Con frecuencia, quienes realizan el lavado de dinero ofrecen productos a precios inferiores al costo de fabricación, lo que dificulta la competencia por parte de las actividades legítimas, reemplazando al sector privado por organizaciones criminales, y traduciéndose en efectos macroeconómicos negativos a largo plazo.  Además, la inestabilidad monetaria puede causar una asignación ineficiente e irremediable de recursos al distorsionar los precios de los activos y de los productos básicos. |
| **Afecta estabilidad de la política monetaria** | El LA puede ocasionar cambios inexplicables en la demanda de dinero y una mayor volatilidad en los flujos internacionales de capital, las tasas de interés y los tipos de cambio como consecuencia de las transferencias transfronterizas no anticipadas de activos. |
| **Afectación sobre la integridad financiera y el riesgo de reputación** | El ingreso o la desaparición repentina de grandes sumas de dinero lavado dentro de una institución financiera puede ocasionar desde problemas de liquidez o corridas bancarias hasta quiebras de bancos o crisis financieras. Tales fluctuaciones no están impulsadas por factores de mercado.  De la misma manera, el ingreso de activos ilícitos puede afectar la reputación de un banco. E incluso ir más allá del sector, afectando a profesionales como contadores y abogados. La reputación negativa puede reducir oportunidades lícitas y perjudica la economía del país y de la región. |
| **Afecta los recursos del gobierno** | El LA dificulta la recaudación de impuestos por parte del gobierno y disminuye los ingresos, porque las transacciones relacionadas con el lavado de dinero con frecuencia tienen lugar en la economía subterránea, lo que en última instancia puede perjudicar a los contribuyentes honestos que realizan actividades lícitas. |

Fuente: Basado en [(BID, 2005)](https://www.zotero.org/google-docs/?ljSvv9)

### Efecto 2: Crecimiento y consolidación de las estructuras de las organizaciones criminales

El aumento del LA genera que las organizaciones criminales amplíen su estructura y operaciones en el país, toda vez que al contar con recursos económicos captan a más integrantes y desarrollan mayores actividades delictivas. De esta manera, los delitos como el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, la trata de personas, la corrupción, el contrabando, entre otras, pueden seguir desarrollándose.

En tal sentido, el LA transfiere el poder económico de los mercados, el gobierno y los ciudadanos hacia las organizaciones criminales [(Mc Dowell & Novis, 2001)](https://www.zotero.org/google-docs/?c9dEYb), dado que estas podrían obtener el control de grandes sectores de la economía a través del ingreso de capitales, así como la influencia en las instituciones públicas, a través de la corrupción. De acuerdo al GAFI, en este escenario:

La influencia económica y política de las organizaciones criminales puede debilitar el tejido social, las normas éticas colectivas y, en última instancia, las instituciones democráticas de la sociedad. En países en transición a sistemas democráticos, esta influencia criminal puede socavar la transición. Fundamentalmente, el lavado de dinero está indisolublemente ligado a la actividad criminal subyacente que lo generó. El blanqueo permite que continúe la actividad delictiva. [(GAFI, 2021c)](https://www.zotero.org/google-docs/?dJ0LGh)

Para el caso peruano, actualmente se cuenta con datos estadísticas que nos permiten cuantificar la incidencia del LA de acuerdo al delito precedente con el que está asociado. Podemos contar como evidencia con las estadísticas producidas por la UIF y también el II Informe de Sentencias condenatorias de Lavado de Activos en el Perú, cuyos resultados se detallan en el punto 1.a) del presente documento.

La evidencia recopilada indica claramente la relación directa entre la actividad delictiva y el lavado de activos, por lo que dicho delito no es sólo de corte económico-financiero, sino que atenta contra el bienestar y la integridad de todos los ciudadanos del país.

### Efecto 3: Afecta la confianza y legitimidad de las instituciones del Estado

Finalmente, la existencia y proliferación del LA tiene consecuencias sobre la reputación del Estado y la confianza y legitimidad que mantiene. Esto se puede visualizar en dos grandes ámbitos. Primero, respecto al riesgo de reputación a nivel nacional y la imagen que construye dentro del orden internacional. Si las instituciones, tanto financieras como no financieras, de una nación están muy asociadas a actividades de LA, eso puede ser perjudicial para el país en su conjunto, especialmente en el actual contexto de la economía globalizada.

La confianza en los mercados puede verse erosionada por el blanqueo de capitales y delitos financieros como el lavado de activos delictivos, fraude financiero generalizado, y malversación de fondos. La reputación negativa que resulta de estas actividades disminuye la legitimidad para oportunidades globales y crecimiento sostenible mientras atrae organizaciones criminales internacionales con reputaciones indeseables y metas a corto plazo. [(Mc Dowell & Novis, 2001)](https://www.zotero.org/google-docs/?ysZND8)

Este tipo de afectación puede incidir directamente en el crecimiento económico, generando un menor desarrollo para la población. Las instituciones financieras extranjeras pueden limitar sus transacciones, detener sus inversiones, encarecer las transacciones y estar sujetas a un escrutinio adicional. Además, la rectificación de la reputación financiera de un país puede requerir importantes recursos gubernamentales, a fin de recuperar la confianza en el escenario internacional.

En segundo lugar, el LA erosiona las instituciones gubernamentales debido a que afecta el nivel de la confianza de la población, causando crisis de legitimidad. El incremento de las actividades de organizaciones criminales, sumada a la incidencia de corrupción en diversas esferas del Estado, puede generar que el sistema político entre en crisis, afectando de esta manera la esencia del proceso democrático del país.

# **Enunciado del problema público**

En base al diagnóstico realizado en la sección anterior y a los lineamientos establecidos en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN), se plantea el siguiente enunciado del problema público a resolver en la presente *Política Nacional contra el Lavado de Activos*:

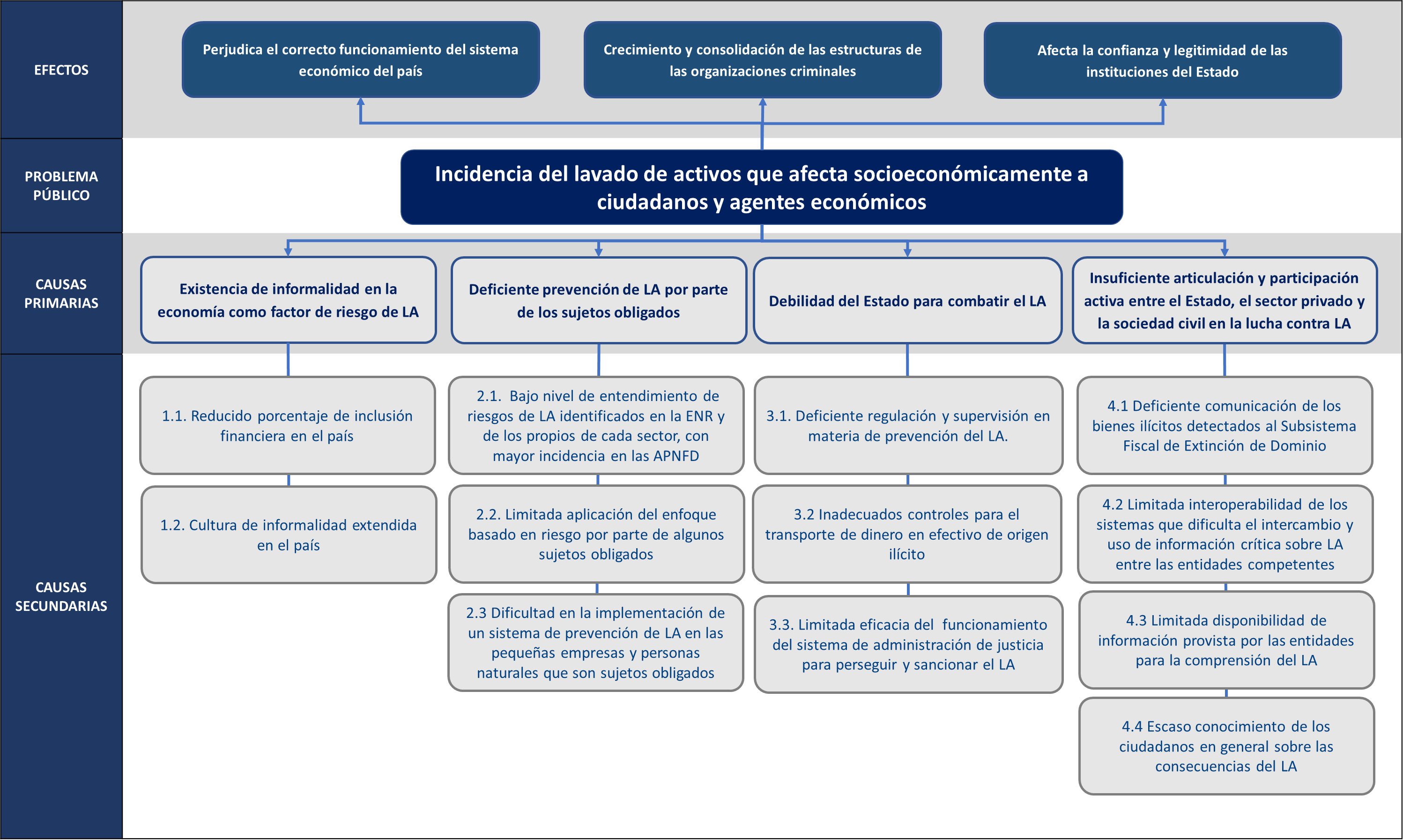
**Incidencia del lavado de activos que afecta socioeconómicamente a ciudadanos y agentes económicos**

# **Modelo del problema público**

En este apartado se presenta la estructuración operativa del problema público identificado en la sección anterior, el cual permite ver de forma simplificada el problema, sus causas y efectos.

Siguiendo lo indicado en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN), se ha elegido como herramienta el modelo de árbol de problemas

**Gráfico 18:** Modelo del problema público (diagrama de árbol de problemas)



Elaboración: UIF (SBS)

# **Conceptos claves del problema público**

**Lavado de activos**

El LA es un delito autónomo que consiste en darle apariencia de legalidad a los fondos o activos ilícitos producto de un delito precedente (corrupción, tráfico ilícito de drogas, entre otros), con el fin de que circulen sin problema en el sistema económico-financiero [(CONTRALAFT, 2017)](https://www.zotero.org/google-docs/?MjSPZm).

El LA, de acuerdo a Puchuri [(2018)](https://www.zotero.org/google-docs/?rpjfYv), supone que los bienes de origen ilícito sean convertidos para no ser identificados y adquieran una apariencia de legitimidad frente a terceros. Igualmente, señala que el delito debe tener un delito fuente, es decir, una actividad criminal previa con la capacidad de que genere ganancias de manera ilegal, como, por ejemplo, narcotráfico, tala y minería ilegal, corrupción, entre otros.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1106[[35]](#footnote-35), Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado (2012), establece que para el procesamiento, investigación y sanción del LA no es necesario que las actividades criminales que produjeron el dinero, los bienes, efectos o ganancias, hayan sido descubiertas, se encuentren sometidas a investigación, proceso judicial o hayan sido previamente objeto de prueba o de sentencia condenatoria. En otras palabras, no es necesario que se pruebe el delito previo en algún otro proceso penal o que exista condena contra los responsables, sino que es suficiente la acreditación de que existe una actividad criminal previa que ha generado las ganancias económicas ilegales.

**Activos ilícitos**

Conforme al Decreto Legislativo N° 1106, los activos ilícitos son todos los bienes, dinero, efectos o ganancias cuyo origen ilícito se conoce o debía presumir. Dentro de esta categoría, se encuentran los bienes inmuebles, muebles, entre otros, obtenidos de manera ilegal como consecuencia de un delito.

Adicional a ello, cabe recordar que el concepto de activos ilícitos no sólo se limita a las fronteras nacionales, sino que también debe comprender a los activos que pueden ingresar o salir del país producto de organizaciones dedicadas a actividades ilegales, sean nacionales o internacionales. De acuerdo a una investigación sobre flujos financieros ilícitos realizada por las Naciones Unidas, se precisa que, debido a los avances de la globalización y el crecimiento de las corporaciones y organizaciones criminales, el componente transfronterizo se vuelve cada vez más importante [(Chowla & Falcao, 2016)](https://www.zotero.org/google-docs/?jWOaQX).

**Actividades criminales**

Las actividades criminales que pueden generar LA, conforme al Decreto Legislativo N° 1106, son:

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 194º del Código Penal. El origen ilícito que conoce o debía presumir el agente del delito podrá inferirse de los indicios concurrentes en cada caso. (subrayado nuestro)

Asimismo, conforme a la Sentencia Plenaria Casatoria N° 1 – 2017/CIJ-433[[36]](#footnote-36), existen, entre otras, tres clases de actividades criminales que conllevan una connotación de capacidad lucrativa. Primero, se encuentran las actividades criminales de despojo, como lo son el robo, extorsión o estafa; segundo, actividades criminales de abuso, como el peculado, concusión, colusión, enriquecimiento ilícito, administración fraudulenta, etcétera; y finalmente las actividades criminales de producción, como el tráfico ilícito de drogas, tráfico ilegal de armas, la trata de personas, la minería ilegal, entre otras.

Finalmente, cabe indicar que las actividades criminales con capacidad lucrativa usualmente buscarán legitimar los recursos obtenidos a través de diversos procedimientos con el fin de desvincular su origen ilegal y así poder ser utilizados en el sistema económico, según Sánchez y Montealegre [(2003)](https://www.zotero.org/google-docs/?A5HA65). Posteriormente, cuando deciden implementar mecanismos de lavado de activos, estas actividades se conocen como delitos determinantes o delitos precedentes, al ser el origen de los activos ilegales lavados.

**Economía formal**

La economía formal, de acuerdo a Durand [(2007)](https://www.zotero.org/google-docs/?mOvGpP), está compuesta por empresas y trabajadores que operan dentro de la legalidad. Dentro de ello, la propiedad está registrada, las empresas cumplen con los requisitos legales de autorización respectiva y los trabajadores figuran en las planillas. Es por ello que, según normas y leyes, deben pagar impuestos y contribuir al financiamiento del Estado.

Los pertenecientes a la economía formal están incorporados funcionalmente al sistema, de modo que pueden ser fácilmente supervisados y están dentro de un orden manejado por el Estado más allá de si su comportamiento es el ideal.

**Agentes económicos**

Los agentes económicos son aquellos actores intervinientes en la economía dentro del sistema económico, en el cual, a través de la toma de decisiones, buscan optimizar su bienestar en donde deciden cómo asignar los recursos, los cuales se influencian por diversos grupos económicos. Según Coll Morales [(2020)](https://www.zotero.org/google-docs/?g8WgnG), los agentes económicos basan su forma de actuar y comportamiento en incentivos, así como también, las fundan en el beneficio y coste marginal.

En el caso peruano, se consideran agentes económicos a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho privado o de derecho público, que ofrezcan o demanden bienes o servicios y que sea titular de derechos o beneficiario de los contratos o que, sin ser titular de dichos derechos ni beneficiario de dichos contratos, pueda ejercer los derechos inherentes a los mismos[[37]](#footnote-37). Esto incluye a los fondos de inversión, nacionales o extranjeros.

**Derechos socioeconómicos**

Los derechos socioeconómicos abarcan tanto los derechos sociales como económicos, los cuales son considerados como derechos de segunda generación (también se les conoce como derechos sociales, económicos y culturales). De acuerdo a Ahmed, D. y Bulmer , E. (2021), son los derechos que protegen la dignidad, la libertad y el bienestar de las personas al garantizar las prerrogativas que concede el Estado respecto de la educación, la sanidad pública, la vivienda, el salario mínimo digno, las condiciones de trabajo decentes y otros bienes sociales.

Dentro de ello, se engloban diversos derechos económicos que varían según cada país, de los cuales se dividen en diversas categorías, tales como el derecho a los servicios públicos universales como, por ejemplo, el derecho a la educación, atención sanitaria o servicios públicos; derechos de apoyo a las condiciones de vida digna; derechos de los trabajadores; derechos de grupos sociales concretos; derechos a los recursos naturales; o derechos de propiedad.

# **Bibliografía**

[Basel. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Basel AML Index: 10th Public Edition. Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*. Basel Institute on Governance. https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel\_AML\_Index\_2021\_10th%20Edition.pdf

[BID. (2005).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca*. BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desencadenar-el-cr%C3%A9dito-C%C3%B3mo-ampliar-y-estabilizar-la-banca.pdf

Contraloría General de la República. (2020). *Cálculo del Tamaño de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\_trabajo/2020/Calculo\_de\_la\_Corrupcion\_en\_el\_Peru.pdf

CCL. (2019). *La Importancia del Compliance de la Cámara de Comercio de Lima*. https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879\_2/informe%20especial.pdf

Chowla, P., & Falcao, T. (2016). [*Illicit Financial Flows: Concepts and scope*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/02/Illicit-financial-flows-conceptual-paper\_FfDO-working-paper.pdf

Coll, F. (2020). *Principios de la economía.*

CONTRALAFT. (2017). *Política Nacional contra el Lavado de Activos (LA) y el Financiamiento del Terrorismo (FT)*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

CONTRALAFT. (2021). [*Informe de cumplimiento del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 y la Política Nacional contra LA/FT*. CONTRALAFT.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

Defensoría del Pueblo. (2019). *Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Reporte-N%C2%BA-3-Procesos-y-Procedimientos-contra-Fiscales-y-Jueces-a-nivel-nacional.pdf

Defensoría del Pueblo. (2020). *Interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal: Hallazgos y recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-01-2020-DP-ALCCTEE-Interoperabilidad-en-el-Sistema-de-Justicia-Penal.pdf

Durand, F. (2007). *El Perú fracturado: Formalidad, informalidad y economía delictiva*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[GAFI. (2012).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. FATF. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

[GAFI. (2013).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. GAFI. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National\_ML\_TF\_Risk\_Assessment.pdf

[GAFI. (2014).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Virtual currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks*. GAFI. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf

[GAFI. (2015a).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies*. GAFI. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf

[GAFI. (2015b).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Guidance on AML/ CFT- Related Data and Statistics*. FATF. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML-CFT-related-data-and-statistics.pdf

[GAFI. (2021a).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*. GAFI. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf

[GAFI. (2021b).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Second 12-month review of the revised FATF Standards on virtual assets and virtual asset service providers*. FATF. https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Second-12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf

[GAFI. (2021c).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Sobre lavado de activos*[. https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[GAFILAT. (2019).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Informe de Evaluación Mutua de Cuarto Ronda del Perú*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[INEI. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Encuesta Nacional de Hogares—Primer Trimestre 2021*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[Instituto de Democracia y Derechos Humanos. (2018). *Reporte sobre Corrupción y Lavado de Activos*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). Pontificia Universidad Católica del Perú. http://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/11/28222223/reporte-sistema-de-justicia\_observatorio-converted.pdf

[Loayza, N. (2007). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf

[Mc Dowell, J., & Novis, G. (2001). *The consequences of money laundering and financial crime*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/consequences-money-laundering-and-financial-crime

[MEF. (2019). *Política Nacional de Inclusión Financiera*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/20676-decreto-supremo-n-255-2019-ef/file

[Ministerio Público. (2020).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Plan de Implementación del Subsistema de Extinción de Dominio del Ministerio Público*. https://portal.mpfn.gob.pe/descargas/normas/d60732.pdf

[Ministerio Público. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Fiscalía Especializada de Extinción de Dominio recuperó bienes por más de us$ 25 millones*. https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/499301-fiscalia-especializada-de-extincion-de-dominio-recupero-bienes-por-mas-de-us-25-millones/

[OEA. (2018).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial* (5ta Edición). https://www.oas.org/es/ssm/ddot/publicaciones/LIBRO%20OEA%20LAVADO%20ACTIVOS%202018\_4%20DIGITAL.pdf

[OEA. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Informe final del Perú del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la Organización de Estados Americanos*[. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[OEA. (s.f.). *¿Qué es el MESICIC?*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/

[OECD. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Informe realizado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) sobre la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[ONGEI. (2013).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Política Nacional de Gobierno Electrónico*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE. (2012). [*OSCE Handbook on Data Collection in support of Money Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessments*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/96398.pdf

[PCM. (2018). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf

[PROÉTICA. (2019).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[Puchuri, F. (2018).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *El delito de lavado de activos: El ingreso del dinero de origen ilícito en la economía*. https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis/el-delito-de-lavado-de-activos-el-ingreso-del-dinero-de-origen-ilicito-en-la-economia-formal/#:~:text=03%2F09%2F2018-,El%20delito%20de%20lavado%20de%20activos%3A%20el%20ingreso%20del%20dinero,13%2C182%20millones%20en%20el%20Per%C3%BA

[Sánchez, C., & Montealegre, F. (2003).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas aspectos doctrinarios y normativos*[.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[SBS. (2016). *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu). SBS-UIF. https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/20170420\_EVNARETER.pdf

[SBS. (2020).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Reporte de Indicadores de Inclusión Financiera de los Sistemas Financiero, de Seguros y de Pensiones* (Diciembre). https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2020/Diciembre/CIIF-0001-di2020.PDF

[SBS. (2021a).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*[. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[SBS. (2021b).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *II Informe de sentencias de Lavado de Activos en el Perú. Análisis de sentencias condenatorias firmes 2012-2019*[. SBS-UIF.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

[SBS. (2021c).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo* (Edición N° 99). https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/BOLETIN-INFORMATIVOS/2021/Boletin%20Informativo%20N%C2%BA%2099.pdf

[Schott, P. A. (2007).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*[. Banco Mundial.](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)

Toyohama, M. Ó. (2019). La efectividad del sistema de justicia frente al delito de lavado de activos en el Perú. [*Revista de Investigación de la Academia de la Magistratura*, *Vol. 1*](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu)(N° 1). http://repositorio.amag.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1089/La\_efectividad\_en\_el\_sistema\_de\_justicia\_frente\_al\_delito\_lavado\_activos\_en\_el\_Peru\_Toyohama.pdf?sequence=5&isAllowed=y

[UIF. (2021).](https://www.zotero.org/google-docs/?Z2bxBu) *Información Estadística de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú: Vol. Enero 2012-Mayo 2021*. SBS-UIF. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/2021/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20mayo%202021.pdf>

UIF. (2021). *Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: Diagnóstico situacional, Legislación comparada y Exposición a los Riesgos de LA/FT en el Perú. SBS-UIF.* https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS- RIESGO/Estudio%20Activos%20Virtuales%20y%20PSAV.PDF

# **Anexo 1: Lista de participantes de los talleres y reuniones del GTM**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Entidad** | **Representante** |
| **1** | **Agencia Peruana de Cooperación Internacional** | Carlos Castagne Saavedra |
| **2** | **Agencia Peruana de Cooperación Internacional** | Konnie Huamán Miranda |
| **3** | **Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas** | Francisco Zamalloa |
| **4** | **Congreso de la República** | Hugo Alfredo Puente Vejarano |
| **5** | **Contraloría General de la República** | Milagros del Carmen Rosario Lévano Acosta |
| **6** | **DEVIDA** | Claudia Collán |
| **7** | **DEVIDA** | Julia Ronceros |
| **8** | **GIZ** | Carolina Rodríguez |
| **9** | **GIZ** | Natali Barrón |
| **10** | **Instituto Nacional de Estadística e Informática** | Aurea Consuelo Landa Chaparro |
| **11** | **Marina de Guerra del Perú** | Cap. de Fragata Gustavo Mejía Ramos |
| **12** | **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo** | Claudia Mansen |
| **13** | **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo** | Erika Lisette Flores Huamán |
| **14** | **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo** | Manuel Antonio San Román Benavente |
| **15** | **Ministerio de Economía y Finanzas** | Christian Barreto Álvarez |
| **16** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Ángel Távara |
| **17** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Cecilia Caparachín Puente |
| **18** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Gilmar Andía |
| **19** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Rommel Ruiz |
| **20** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Saúl Darío Chahuayo Duran |
| **21** | **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** | Mariella Lenkiza Valcárcel Angulo |
| **22** | **Ministerio de Relaciones Exteriores** | Min. Zósimo Roberto Morillo Herrada |
| **23** | **Ministerio de Relaciones Exteriores** | Min. Consejero Gerald Óscar Pajuelo Ponce |
| **24** | **Ministerio de Relaciones Exteriores** | Segunda Secretaria Alison Urquizo Olazabal |
| **25** | **Ministerio de Relaciones Exteriores** | Tercer Secretario Luis Amadeo Solari Antola |
| **26** | **Ministerio de Transportes y Comunicaciones** | Edson Robles Figueroa |
| **27** | **Ministerio de Transportes y Comunicaciones** | Juan Ricardo Mondoñedo Espinoza |
| **28** | **Ministerio del Interior** | José Ignacio Rospigliosi Ferro |
| **29** | **Ministerio del Interior** | Jorge Luis Moreno Laureano |
| **30** | **Ministerio del Interior** | Diego Chalán |
| **31** | **Ministerio del Interior** | Silvia De la Cruz Quintana |
| **32** | **Ministerio Público – FISLAA** | Melissa Valle Molina |
| **33** | **Ministerio Público – Extinción de Dominio** | Milagros Pereda |
| **34** | **Ministerio Público-Extinción de Dominio** | Roger Solano Yauri |
| **35** | **Ministerio Público- Extinción de Dominio** | Angel Karyoli Antezana Ygreda |
| **36** | **Ministerio Público – Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones** | Mariola Paima Araujo |
| **37** | **Ministerio Público – Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones** | Melisa Esteban Villegas |
| **38** | **Poder Judicial - Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada** | Juan José Mansilla |
| **39** | **Poder Judicial - Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada** | César Sahuanay Calsin |
| **40** | **Poder Judicial – Corte Suprema** | Iván Sequeiros Vargas |
| **41** | **Policía Nacional del Perú-DIRILA** | Gral. PNP Ángel Armando Toledo Palomino |
| **42** | **Policía Nacional del Perú** | Lindsey Cheryl Carpio Salas |
| **43** | **Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Lavado de Activos** | Miguel Ángel Sánchez Mercado |
| **44** | **Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Lavado de Activos** | Héctor Paz Solano |
| **45** | **Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI (MINJUS)** | César Cárdenas Lizarbe |
| **46** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Christian Chiroque Ruiz (UIF-SBS) |
| **47** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Claudia Canales Mayorga (UIF-SBS) |
| **48** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Luz Marina Chiong Acosta (UIF-SBS) |
| **49** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Claudio Enrique Saito Zuiko (SAR-SBS) |
| **50** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Daniela Cornejo Ochoa (SACOOP-SBS) |
| **51** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Daniela Lanfranco Meza (UIF-SBS) |
| **52** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Enzo Paredes Castañeda (UIF-SBS) |
| **53** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Farida Paredes Falconi (SAR-SBS) |
| **54** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Fernanda García –Yrigoyen Maúrtua (UIF-SBS) |
| **55** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Juan Suarez Lazo (UIF-SBS) |
| **56** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Karina León Alva (SAAJ-SBS) |
| **57** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Katia Pasco Arróspide (UIF-SBS) |
| **58** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Luis Alberto Marticorena Ríos (UIF-SBS) |
| **59** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Paola Torres Vélez (UIF-SBS) |
| **60** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Rosa Aguirre Salinas (UIF-SBS) |
| **61** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Verónica Boza Santaolalla (UIF-SBS) |
| **62** | **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP** | Yasmín Bolívar Soriano (UIF-SBS) |
| **63** | **Superintendencia de Mercado de Valores** | Bruno Llerena |
| **64** | **Superintendencia de Mercado de Valores** | María Linares Vásquez |
| **65** | **Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)** | John Alarcón Herrera |
| **66** | **Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)** | Rodolfo Barazorda Vega |
| **67** | **Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)** | Yoana Vidal |
| **68** | **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)** | Jorge Rojas Álvarez |
| **69** | **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)** | Patricia Segovia Avendaño |
| **70** | **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)** | Sara Dominga Pantoja Rivera |

# **Anexo 2: Matriz de seguimiento del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Eje** | **ACCIONES** | | | |
| **N°** | **Orden** | **Detalle** | **Nivel de cumplimiento** |
| **Prevención**  **Prevención**  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención  Prevención | 1 | 1.1.1 | Potenciar la elaboración de evaluaciones sectoriales de riesgo LA/FT de los sujetos obligados identificados por las recomendaciones del GAFI. | Cumplida |
| 2 | 1.2.1 | Impulsar la reforma normativa ante el Congreso de la República para que la SBS supervise prudencialmente a las cooperativas de ahorro y crédito que no capten recursos del público. | Cumplida |
| 3 | 1.2.2 | Proponer e impulsar la normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para regular las actividades de compra y venta de divisas, a fin de establecer requisitos específicos para el inicio (licenciamiento) y realización de estas actividades. | Pendiente |
| 4 | 1.2.3 | Proponer e impulsar la normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para regular las actividades de préstamo, a fin de establecer requisitos específicos para el inicio (licenciamiento) y realización de estas actividades. | Pendiente |
| 5 | 1.2.4 | Aprobar el desarrollo normativo, de acuerdo con lo establecido en los estándares internacionales, para el cumplimiento de las obligaciones de los/as abogados/as y contadores/as en su condición de sujetos obligados. | Cumplida |
| 6 | 1.2.5 | Aprobar la normativa que establezca la determinación y monitoreo de los requisitos de idoneidad aplicables a los/as accionistas, directores/as, gerentes/as y principales funcionarios/as organizadores/as de los sujetos obligados supervisados integralmente por la SBS. | Cumplida |
| 7 | 1.2.6 | Modificar el Reglamento de Sanciones en materia LA/FT para los sujetos obligados supervisados integralmente por la SBS, para que se establezcan sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas. | Cumplida |
| 8 | 1.2.7 | Modificar y/o actualizar, cuando corresponda, el Reglamento de Sanciones de la SMV en materia LA/FT. | Cumplida |
| 9 | 1.2.8 | Aprobar una normativa que, dentro del marco de la Leyes 27693 y N° 26702, regule el régimen sancionador para todos los sujetos obligados supervisados por la UIF-Perú y demás supervisores, excepto la SBS y la SMV. | Pendiente |
| 10 | 1.2.9 | Proponer e impulsar la normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para fortalecer el régimen sancionador que aplica la SBS. | Pendiente |
| 11 | 1.2.10 | Aprobar la reforma normativa referida a los requisitos de licenciamiento para el inicio y realización de actividades de servicio de remesa postal supervisados por el MTC. | Pendiente |
| 12 | 1.2.11 | Aprobar y/o actualizar la reforma normativa en base a los resultados de las evaluaciones sectoriales de riesgo en materia LA/FT, cuando estos lo recomienden. | Cumplida |
| 13 | 1.2.12 | Proponer e impulsar la reforma normativa ante el Congreso de la República y/o el Poder Ejecutivo (facultades delegadas) para acceder de forma oportuna a la información actualizada sobre los beneficiarios finales de las personas y/o entes jurídicos. | Cumplida |
| 14 | 1.3.1 | Potenciar la planificación de la supervisión anual en materia LA/FT con un enfoque basado en riesgos. | Cumplida |
| 15 | 1.3.2 | Definir y formalizar los canales de comunicación entre los organismos supervisores y los sujetos obligados, dirigidos a retroalimentarse de información para mejorar el grado de cumplimiento del marco preventivo en materia LA/FT | Cumplida |
| 16 | 1.3.3 | Capacitar a los sujetos obligados en materia LA/FT dirigidas a mejorar su grado de cumplimiento, con especial incidencia en los de mayor riesgo. | Cumplida |
| 17 | 1.4.1 | Identificar los sectores con bajos, nulos o con deficiente calidad de reporte a la UIF Perú, fin de orientar los planes de supervisión, cuando corresponda. | Cumplida |
| 18 | 1.4.2 | Aprobar un nuevo formulario que facilite la comunicación de operaciones sospechosas por los sujetos obligados, que incluya un instructivo para su adecuada comprensión y aplicación. | Cumplida |
| 19 | 1.4.3 | Proponer e impulsar ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos modificaciones normativas que permitan la adecuación de los plazos de comunicación de operaciones sospechosas vinculadas con FT. | Cumplida |
| 20 | 1.4.4 | Proporcionar de forma permanente y periódica información a los sujetos obligados sobre las tipologías y tendencias de LA/FT que les puedan afectar. | Cumplida |
| **Detección**  Detección  Detección  Detección  Detección  Detección  Detección  Detección  Detección | 21 | 2.1.1 | Potenciar y desarrollar los mecanismos que permitan hacer operativo el acceso de la UIF Perú a la información protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria. | Cumplida |
| 22 | 2.1.2 | Proponer e impulsar la reforma normativa ante el Congreso de la República para lograr que la UIF-Perú comparta información de inteligencia financiera con el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). | Pendiente |
| 23 | 2.2.1 | Elaborar un diagnóstico de zonas vulnerables de frontera, desde el punto de vista de flujos de activos ilícitos, o con fines ilícitos. | Pendiente |
| 24 | 2.2.2 | Elaborar y ejecutar un Plan de control conjunto entre entidades nacionales en puertos, aeropuertos, centros de atención en frontera y zonas de frontera en función del resultado del diagnóstico, contemplando su coordinación con países que se estimen relevantes. | Pendiente |
| 25 | 2.2.3 | Incrementar el número de representantes del MP en zonas de frontera, en las áreas geográficas de mayor riesgo identificadas por el diagnóstico | Mayoritariamente cumplida |
| 26 | 2.2.4 | Elaborar e impulsar propuestas normativas ante el Congreso de la República que permitan establecer límites al traslado interno de movimiento de efectivo y valores y fomentar la bancarización. | Parcialmente cumplida |
| 27 | 2.2.5 | Promover y/o adoptar medidas normativas que permitan desincentivar el uso de dinero en efectivo, dificultando su utilización con fines LA/FT. | Cumplida |
| 28 | 2.2.6 | Repotenciar a SUNAT-ADUANAS y DICAPI de los medios técnicos y tecnológicos necesarios para realizar con efectividad las intervenciones en puertos, aeropuertos y centros de atención en frontera y zonas de frontera. | Cumplida |
| 29 | 2.3.1 | Elaborar protocolos y canales de comunicación segura para la remisión de información confidencial de la UIF-Perú al MP y a otras autoridades competentes. | Cumplida |
| **Investigación y sanción**  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción  Investigación y sanción | 30 | 3.1.1 | Fortalecer la estructura organizacional y de gestión del capital humano LA/FT de la PNP mediante la especialización de sus efectivos. | Cumplida |
| 31 | 3.1.2 | Fortalecimiento de las Fiscalías Especializadas de LA/FT a nivel nacional | Mayoritariamente cumplida |
| 32 | 3.1.3 | Fortalecer la gestión de capital humano del PJ, considerando su especialización en materia LA/FT y mejorando condiciones de seguridad y capacitación. | Cumplida |
| 33 | 3.1.4 | Aprobar un instrumento conjunto entre el MP y el PJ que permita remitir a los órganos jurisdiccionales los documentos sustentatorios de los requerimientos fiscales en formato digital. | Cumplida |
| 34 | 3.1.5 | Reordenar la estructura organizativa del PJ y del MP para que, en función de la carga procesal soportada, se creen juzgados o fiscalías especializadas en LA y PD, o convertir las existentes para destinarlas a conocer de manera exclusiva el ilícito de LA y PD. | Mayoritariamente cumplida |
| 35 | 3.1.6 | Poner en vigencia a nivel nacional del Nuevo Código Procesal Penal para los casos de LA/FT | Cumplida |
| 36 | 3.2.1 | Agilizar el proceso de inscripción de las medidas de incautación y decomiso en los registros públicos como resultado de procesos LA/FT, considerando la posibilidad de usar medios tecnológicos. | Cumplida |
| 37 | 3.2.2 | Fortalecer los medios tecnológicos y la estructura organizacional y de gestión de capital humano de la PLAPD y la PEDET, considerando el aumento de la dotación del personal, reduciendo su rotación, incrementando su capacitación. | Parcialmente cumplida |
| 38 | 3.2.3 | Asignar a la PLAPD la competencia para conocer todos los casos de LA, independientemente del tipo de delito precedente que genere los rendimientos ilícitos, asegurando la dotación de personal y presupuestaria y las condiciones de seguridad necesarias para el cumplimiento de esta función. | Cumplida |
| 39 | 3.3.1 | Proponer e impulsar ante el Congreso de la República la modificación del Decreto Legislativo N° 1104 y su desarrollo reglamentario, para optimizar la aplicación de la pérdida de dominio, así como para mejorar la administración y distribución de los activos incautados, decomisados y los declarados en pérdida de dominio. | Cumplida |
| 40 | 3.3.2 | Aprobación de Decreto Supremo que regule la reparación civil, a fin de asegurar su distribución entre las distintas autoridades competentes. | Cumplida |
| 41 | 3.4.1 | Fortalecer la participación del MP en las redes regionales de fiscalías para mejorar la cooperación jurídica internacional en materia LA/FT. | Cumplida |
| 42 | 3.4.2 | Potenciar mecanismos flexibles de cooperación internacional entre la PNP y sus homólogos de otros países en materia LA/FT | Cumplida |
| 43 | 3.4.3 | Elaborar estudios o diagnósticos sobre el fenómeno criminal del LA/FT en el país | Cumplida |
| **Articulación**  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación  Articulación | 44 | 4.1.1 | Identificar las comisiones y/o grupos de trabajo intersectoriales cuyas competencias estén relacionadas al ámbito del LA/FT y gestionar la participación en éstas de la Presidencia de la CONTRALAFT o sus miembros. | Cumplida |
| 45 | 4.2.1 | Impulsar la creación de los mecanismos seguros para intercambiar información confiable entre los organismos de prevención, detección e investigación y sanción en materia LA/FT | Pendiente |
| 46 | 4.2.2 | Suscribir convenios interinstitucionales entre organismos con funciones de supervisión prudencial de sujetos obligados y los competentes en prevención del LA/FT para el intercambio de información. | Parcialmente cumplida |
| 47 | 4.2.3 | Generar espacios de diálogo entre los organismos supervisores LA/FT y las asociaciones gremiales de sujetos obligados, así como potenciar los ya existentes. | Cumplida |
| 48 | 4.2.4 | Aprobar e implementar protocolos de actuación conjunta entre el MP y el PJ para el fortalecimiento del proceso penal de LA/FT | Parcialmente cumplida |
| 49 | 4.2.5 | Constituir Grupos de Trabajo integrados por UIF-Perú, PNP y MP para la detección e investigación de casos complejos de LA/FT. | Cumplida |
| 50 | 4.3.1 | Promover la cultura de la prevención LA/FT entre los sujetos obligados y ejecución de acciones de concientización y apoyo. | Cumplida |
| 51 | 4.3.2 | Diseñar y ejecutar campañas de difusión y divulgación pública orientada a la prevención LA/FT | Mayoritariamente cumplida |
| 52 | 4.3.3 | Difundir entre la población los canales de denuncia ya implementados a los que puede acudir para poner en conocimiento de las autoridades posibles actos vinculados al LA/FT. | Cumplida |
| 53 | 4.3.4 | Implementar un mecanismo que permita a la ciudadanía comunicar a la UIF-Perú hechos presuntamente vinculados al LA/FT, guardando la debida confidencialidad. | Cumplida |
| 54 | 4.4.1 | Realizar un estudio para identificar debilidades en las capacidades (formativas y operativas) de los actores involucrados. | Cumplida |
| 55 | 4.4.2 | Definir medidas articuladas, sobre la base de los resultados del estudio realizado, para mitigar las debilidades identificadas | Cumplida |
| 56 | 4.4.3 | Implementar y poner en funcionamiento el Módulo de Información Estadística sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo en la plataforma del Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana del Instituto Nacional de Estadística e Informática. | Parcialmente cumplida |
| 57 | 4.5.1 | Ejecutar el seguimiento del cumplimiento de los estándares internacionales, como consecuencia de los resultados del Informe de Evaluación Mutua del GAFILAT. | Cumplida |
| 58 | 4.5.2 | Establecer un mecanismo de diálogo entre la SBS y los organismos involucrados para impulsar la implementación de los cambios que se detecten producto del seguimiento del cumplimiento de los estándares internacionales. | Cumplida |

1. Cabe indicar que, si bien actualmente contamos con una Política Nacional contra el LA/FT, conforme a los nuevos lineamientos establecidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y teniendo en consideración que la problemática del LA y el FT son distintas, se ha iniciado solamente su actualización con relación a la temática del LA. Para el segundo semestre 2022 se tiene previsto actualizar la Política Nacional con relación al FT y se incluirá también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. [↑](#footnote-ref-1)
2. Comprende documentos como la Evaluación Nacional de Riesgos LA/FT 2021, el estado de cumplimiento del Plan Nacional vigente 2018-2021 y diversos informes de organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización de las Naciones Unidas, entre otros. [↑](#footnote-ref-2)
3. El EBR permite asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el LA sean proporcionales a los riesgos identificados y constituye un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado. [↑](#footnote-ref-3)
4. Los sujetos obligados son las entidades públicas (gobiernos regionales, municipalidades provinciales, empresas del Estado, entre otras), personas jurídicas o naturales obligadas a informar a la UIF las operaciones sospechosas que detecten en materia de LA/FT, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 29038. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cabe mencionar que el Informe I abordó: cantidad de sentencias; formas de conclusión del proceso y el código aplicable en cada una de ellas; los delitos precedentes de LA, sectores económicos afectados, las operaciones, tipologías y región; los métodos de ocultamiento y rutas empleadas para transportar dinero; y el uso de acuerdos y estándares internacionales. El Informe II incluye además de esta información, el perfil de los condenados: nacionalidad, género, la edad, grado de instrucción y ocupación; los indicios de LA y el detalle sobre activos decomisados. [↑](#footnote-ref-5)
6. Un solo caso puede afectar a más de un sector. [↑](#footnote-ref-6)
7. El GAFI es un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas para combatir el LA/FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. El GAFI, además de proveer capacitación y emitir recomendaciones, realiza Evaluaciones Mutuas a sus miembros, seguimiento de las mismas, aplica sanciones y monitorea a los países con serias deficiencias en sus sistemas de prevención. [↑](#footnote-ref-7)
8. Esto engloba casas de cambio, cooperativas, empresas de préstamo y empeño. [↑](#footnote-ref-8)
9. Esto engloba casas de cambio, cooperativas, empresas de préstamo y empeño. [↑](#footnote-ref-9)
10. En efecto, la SMV supervisa las sociedades administradoras de fondos de inversión y las sociedades administradoras de fondos en materia de prevención LA/FT y, en materia prudencial, respecto de los fondos de inversión de oferta pública que administran. [↑](#footnote-ref-10)
11. Dinero de curso legal cuyo valor no deriva del hecho de ser un bien físico o mercancía, sino por ser emitido y respaldado por un gobierno. [↑](#footnote-ref-11)
12. El GAFILAT es un organismo intergubernamental encargado de velar por el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones del GAFI y su adecuada implementación en los países de la región, entre ellos, el Perú. De este modo, realiza evaluaciones mutuas. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver: <https://www.gafilat.org/index.php/es/espanol/19-noticias/78-informe-de-evaluacion-mutua-del-peru> [↑](#footnote-ref-13)
14. Disponible en el Portal Web de la SBS:

    <https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/Estudio%20Activos%20Virtuales%20y%20PSAV.PDF> [↑](#footnote-ref-14)
15. Es una Comisión Ejecutiva Multisectorial, creada por el Decreto Supremo N° 057-2011-PCM, cuyo objetivo es coadyuvar en la coordinación y planificación de las acciones a cargo de las entidades públicas dirigidas a prevenir y combatir el LA/FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. También es responsable de monitorear el cumplimiento del Plan Nacional contra el LA/FT y proponer su actualización. Está adscrita al MINJUS, el cual a su vez ejerce su Presidencia; la SBS, a través de la UIF, tiene a su cargo la Vicepresidencia y Secretaría [↑](#footnote-ref-15)
16. El beneficiario final es la persona natural que efectiva y finalmente posee o controla personas jurídicas o entes jurídicos (artículo 3, numeral 3.1, literal a.1) del Decreto Legislativo N° 1372). [↑](#footnote-ref-16)
17. El delito precedente es el delito fuente generador de las ganancias o activos ilícitos, que posteriormente son blanqueados mediante el lavado de activos. En la legislación nacional están previstos en el segundo párrafo del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1106. [↑](#footnote-ref-17)
18. Es aquella operación de naturaleza civil, comercial o financiera, que tengan una magnitud o velocidad de rotación inusual, o condiciones de complejidad inusitada o injustificada, que se presuma proceden de alguna actividad ilícita, o que, por cualquier motivo, no tengan un fundamento económico o lícito aparente, sobre la base de la información que posea el sujeto obligado (artículo 11 de la Ley N° 27693). [↑](#footnote-ref-18)
19. “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. 2018 [↑](#footnote-ref-19)
20. Si bien, de acuerdo a lo explicado en el apartado anterior, son los sujetos obligados los responsables de implementar los sistemas de prevención de LA, se requiere que el Estado establezca adecuadamente las reglas de juego a través de una oportuna regulación y posterior supervisión. [↑](#footnote-ref-20)
21. Según GAFI, denominado Resultado Inmediato 7: “Los delitos y actividades de lavado de activos se investigan y los transgresores son procesados y sujetos a sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas”. [↑](#footnote-ref-21)
22. En octubre de 2018 se aprobaron los cambios a la Recomendación 15 y se adoptaron las definiciones con relación a los AV y a los PSAV, mientras que en junio de 2019 se aprobó la Nota Interpretativa de la citada recomendación. Por su parte, el GAFILAT en diciembre de 2019 durante Pleno realizado en Arequipa aprobó las modificaciones a la Metodología de evaluación del GAFI, sobre la base de las nuevas incorporaciones a las Recomendaciones del GAFI. [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://es.statista.com/grafico/18425/adopcion-de-las-criptomonedas-en-el-mundo/> [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://es.cointelegraph.com/news/lima-concentrates-647-of-cryptocurrency-oppressions-in-peru> [↑](#footnote-ref-24)
25. En cambio, la SBS (Dpto. de Supervisión de riesgos de LA y FT) si tiene identificado a todos los sujetos supervisados que requieren autorización de funcionamiento y que están bajo su supervisión en materia de prevención de LA/FT. Su base está compuesta por 113 entidades comprendiendo bancos, compañías de seguros, financieras, AFP´s, entre otras. [↑](#footnote-ref-25)
26. Actualmente la CONTRALAFT cuenta con 6 Equipos de Trabajo: 1. Equipo de Trabajo sobre Evaluación Nacional de Riesgos, Política y Plan Nacional; 2. Equipo de Trabajo sobre Intercambio de Información; 3. Equipo de Trabajo de Capacitación; 4. Equipo de Trabajo de Estadística; 5. Equipo de Trabajo de Investigación y Sanción; y, 6. Equipo de Trabajo de Extinción de Dominio. [↑](#footnote-ref-26)
27. Es la prueba por indicios o prueba indirecta, prevista en el artículo 158, apartado 3 del Código Procesal Penal del 2004. En los casos de LA se suele acudir a este tipo de prueba, pues en muy escasas ocasiones se cuenta con prueba directa (fundamento jurídico 22 de la Sentencia Plenaria Casatoria N° 1-2017/CIJ-433). [↑](#footnote-ref-27)
28. Acuerdo Plenario N° 6-2009/CJ-116 de fecha 13 de noviembre de 2009 [↑](#footnote-ref-28)
29. OFICIO N° 000876-2021-P-CSNJPE-PJ del 9 de noviembre del 2021 [↑](#footnote-ref-29)
30. Modificó el artículo 102 del Código Penal, el cual establece: “el juez, siempre que no proceda el proceso autónomo de extinción de dominio, resuelve el decomiso de los instrumentos con que se hubiere ejecutado el delito, aun cuando pertenezcan a terceros, salvo cuando estos no hayan prestado su consentimiento para su utilización” [↑](#footnote-ref-30)
31. Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 062-2019-MP-FN-JFS. [↑](#footnote-ref-31)
32. A propósito de la coordinación interinstitucional, la ENR 2021 identifica como vulnerabilidad la “Falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución de LA/FT”. [↑](#footnote-ref-32)
33. http://datacrim.inei.gob.pe/panel/mapa [↑](#footnote-ref-33)
34. Documento de inteligencia financiera, con carácter confidencial y reservado, que emite la UIF-Perú luego del análisis e investigación de los ROS recibidos de los sujetos obligados y/o de la información que obra en las bases de datos de la SBS, en el que concluye que el caso o casos materia de análisis e investigación se presume vinculado a actividades de lavado de activos, sus delitos precedentes o de financiamiento del terrorismo. No tiene valor probatorio y no puede ser utilizado como elemento indiciario o medio de prueba en ninguna investigación o proceso judicial, administrativo y/o disciplinario, a excepción de los anexos que lo sustentan, siempre y cuando se cuente con autorización expresa de la UIF-Perú para su empleo total o parcial. [↑](#footnote-ref-34)
35. Decreto Legislativo N° 1106. (2012). Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado. [↑](#footnote-ref-35)
36. Sentencia Plenaria Casatoria N° 1 – 2017/CIJ-433. I Pleno Jurisdiccional Casatorio de la Salas Penales Permanente y transitorias. Corte Suprema de Justicia del Perú. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ley N° 31112. Ley que establece el Control Previo de operaciones de concentración empresarial. (2020) [↑](#footnote-ref-37)