# CASO DE NEGOCIO

# Proyecto del sistema estadístico sobre los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

# CASO DE NEGOCIO

# Proyecto del sistema estadístico sobre los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo

RESUMEN

El caso de negocio se enfoca en la identificación de oportunidades de mejora, a nivel institucional y de relaciones interinstitucionales, para los procesos de gestión de información sobre casos de Lavado de Activos (LA) y Financiamiento del Terrorismo (FT), con la finalidad de diseñar un proceso para la producción estadística necesaria para comprender la eficacia de los esfuerzos en la lucha contra dichos delitos, y afrontar con éxito la evaluación mutua que será aplicada al Perú en su condición de miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Asimismo, se han tomado en consideración las precisiones sobre la producción de estadísticas y la gestión de datos del *Plan Nacional de Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo*, el cual señalacomo “vulnerabilidad estructural” el insuficiente nivel de desarrollo de las bases de datos institucionales de las entidades que conforman el Sistema Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (Sistema ALA/CFT). El Plan Nacional hace énfasis en las mejoras necesarias, tanto el manejo de información interna de las instituciones como en sus vinculaciones con las otras instituciones del sistema. Estas precisiones son compatibles con los énfasis del GAFI en la concepción de “sistema”.

INTRODUCCION

Según indica GAFI en el documento *Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico con las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT*  , la efectividad es:

“[…] el grado en que los Sistemas financieros y las economías mitigan los riesgos y amenazas del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo y la proliferación. Esto podría estar en relación con el resultado previsto de una (a) política, derecho, o medios coercitivos, (b) Programa de aplicación de la ley, la supervisión o la actividad de inteligencia, o (c) la implementación de un conjunto específico de medidas para mitigar el lavado de activos y el financiamiento de los riesgos de terrorismo y luchar contra el financiamiento de la proliferación”.

Un primer punto a resaltar es que la efectividad es entendida como una medida relativa (de grado) de la mitigación de riesgos y amenazas, y estaría en función de las acciones y políticas que sean implementadas para dicho propósito. De ello podría deducirse que la definición operativa de efectividad estaría derivada del nivel de cumplimiento de los objetivos de las acciones, intervenciones o políticas. Dichos objetivos son definidos en términos de la neutralización o reducción de riesgos y amenazas. Pero, si bien dicha deducción es pertinente para la definición de indicadores estadísticos, pues definiría el tipo de medidas a desarrollarse, la metodología de evaluación de GAFI señala que el ejercicio de evaluación debe comprender información de carácter cualitativo, y que los datos deben ser interpretados en el contexto específico del país evaluado , siendo insuficientes los datos estadísticos por sí solos.

Las precisiones metodológicas de GAFI sugieren un modo de entender las “estadísticas” como medidas de frecuencia (cantidades), y no como medidas de grado (en contraste con lo que la definición citada indica). En tal sentido, se valora la producción estadística como insumo para describir un panorama de la “producción del Sistema”, que debe ser interpretada en relación a información cualitativa sobre el mismo y su contexto.

Por otro lado, la metodología de GAFI distingue resultados intermedios e inmediatos que responden a un objetivo de alto nivel, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro Relación entre el Objetivo de Alto Nivel, los Resultados Intermedios y los Resultados Inmediatos que forman parte de la metodología de evaluación de GAFI

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Objetivo de Alto Nivel:** Los Sistemas financieros y la economía en general están protegidos de las amenazas de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación; fortaleciendo así la integridad del sector financiero, y contribuyendo a la protección y la seguridad. | | | |
| **Resultados Intermedios** | | **Resultados Inmediatos** | |
| **A** | La política, la coordinación y la cooperación mitigan el lavado de activos y el financiamiento de los riesgos de terrorismo. | **1** | Los riesgos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo son comprendidos y, en tal caso, se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación. |
| **2** | La cooperación internacional ofrece la información adecuada, inteligencia financiera y evidencia, y facilita la acción contra los criminales y sus bienes. |
| **B** | El producto del delito y los fondos de apoyo al terrorismo son impedidos de entrar en los sectores financieros y en otros sectores, o son detectados y reportados por estos sectores. | **3** | Los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras y a la APNFD para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos. |
| **4** | Las instituciones financieras y APNFD aplican adecuadamente medidas preventivas ALA/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas. |
| **5** | Se impide el uso indebido de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo; así como la información sobre su titularidad están a disposición de las autoridades competentes, sin impedimentos. |
| **C** | Las amenazas de lavado de activos son detectadas y desmanteladas, y los criminales son sancionados y privados de ganancias ilícitas. Las amenazas de financiamiento del terrorismo son detectadas y desmanteladas, los terroristas se ven privados de los recursos, y se sanciona a los que financian el terrorismo; contribuyendo así, a la prevención de actos terroristas. | 6 | Las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para investigaciones en materia de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. |
| 7 | Los delitos y las actividades del lavado de activos son investigados, y sus autores son procesados y sometidos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias. |
|  |  |
| 8 | Se confiscan los productos e instrumentos del delito. |
| 9 | Se investigan los delitos de financiamiento y actividades terroristas, y se procesan a las personas que financian el terrorismo quienes están sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias. |
| 10 | Se impiden a los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo a obtener, transportar y utilizar activos, y a usar indebidamente el sector OSFL. |
| 11 | Se les impide a las personas y entidades implicadas en la proliferación de armas de destrucción masiva a obtener, transferir y utilizar fondos, de conformidad con las RCSNU relevantes. |

Fuente: GAFI 2013.

Los resultados inmediatos e intermedios refieren a aspectos más específicos de la evaluación, sobre los que debería demostrarse un cumplimiento. Sin embargo, los resultados tienen un nivel de generalidad alto, en contraste con el que se requiere para definir indicadores estadísticos para cada uno de ellos.

Asimismo, no todos los resultados inmediatos, según sus definiciones, demandarían producción estadística para la demostración de su cumplimiento. Por ejemplo, para el resultado inmediato N° 1, no necesariamente se dependería de una producción de indicadores cuantitativos, sino más bien de otros tipos de demostraciones de trabajo coordinado entre las instituciones. Por su parte, el resultado N° 2 es más factible de ser demostrado a partir de la presentación de estadísticas de las actuaciones de cooperación de la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y de la UIF.

En síntesis, de lo expuesto se extrae:

* La producción estadística es un requerimiento para evaluar el cumplimiento de la Recomendación N° 33, y se vincula con la noción de efectividad del Sistema.
* La producción estadística es, además, un insumo para describir otros componentes a ser evaluados, también conceptualmente asociados a la definición de efectividad.
* La efectividad es definida conceptualmente como una medida de grado (relativa)[[1]](#footnote-1). Sin embargo, los indicadores cuantitativos sugeridos por GAFI son medidas de magnitud (absolutas). Una medida relativa implica la relación de una magnitud con una base u objetivo (empírico o teórico), de modo que el indicador pueda distinguir un grado de avance o de cumplimiento. Al no existir medidas de base propuestas con las cuales comparar las medidas de magnitud, la evaluación de la efectividad, según GAFI, requiere necesariamente de información cualitativa y una valoración del contexto de cada país.
* Los resultados inmediatos e intermedios propuestos por GAFI no necesariamente tienen un correlato en indicadores cuantitativos específicos. La definición de algunos de los resultados pareciera no sugerir la necesidad de contar con una medición cuantitativa *ad hoc* para su evaluación*.*
* Las matrices presentan indicadores que coinciden con los tipos propuestos por GAFI, y son también indicadores de frecuencia. Concuerdan con los requerimientos de producción estadística de GAFI en el marco de las evaluaciones mutuas.
* De acuerdo a la definición de efectividad como una medida de grado, es pertinente explorar opciones de mejora para las estadísticas, de modo que se facilite la producción de medidas relativas (de niveles de avance sobre objetivos, entre otros indicadores de gestión). Ello supondría la realización de un proceso de definición de indicadores que potencien la toma de decisiones, en relación a los compromisos del país en la lucha contra el LA y el FT, más allá de los objetivos de medición que se plantean en el marco de las evaluaciones mutuas.

### Sobre la producción estadística para describir el trabajo conjunto en el Sistema Nacional Anti LA/FT

Las matrices, si bien han sido producidas en relación a los objetivos de medición básicos propuestos por GAFI y contienen indicadores que serían consistentes (casi de forma literal) con la recomendación N°33, hacen evidentes algunas oportunidades de mejora, que tendrían consecuencias en aspectos metodológicos. Específicamente, estas mejoras están referidas a la manera en cómo las estadísticas permiten una aproximación descriptiva a las participaciones, roles y conexiones entre las distintas instituciones, y cómo, a partir de las cifras se podría dar cuenta del trabajo articulado existente.

La definición de los indicadores contenidos en las matrices es el resultado de una toma de decisión coordinada entre las distintas instituciones, que ha permitido que éstos se produzcan en cumplimiento de los requerimientos de GAFI. Los indicadores (que aparecen en las matrices) son producidos por cada institución, según las especificidades de sus procesos y funciones. Esto supone un primer logro de la definición de la producción estadística de manera coordinada.

En tanto el énfasis principal de la información que aportan las matrices se encuentra en el rol específico de cada institución, es pertinente explorar opciones de mejora que permitan obtener datos y presentar estadísticas que potencien la descripción del trabajo articulado entre las instituciones, que actualmente está sub-representado en la producción de estadísticas[[2]](#footnote-2). En otras palabras, si bien existe coordinación y articulación interinstitucional, los indicadores producidos no permiten describir esas características de manera suficiente. Por tal motivo, es conveniente desarrollar estrategias que faciliten que el trabajo articulado pueda ser descrito y entendido a partir de los datos producidos.

Es recomendable que la presentación de las estadísticas pueda ser contextualizada con definiciones y precisiones que permitan leer los datos en relación al trabajo conjunto de las instituciones. Por ejemplo, proveer definiciones o descripciones de los roles, actores, productos, y procesos relevantes para guiar la lectura de los datos.

Sin embargo, para las mejoras aplicables a futuro, es conveniente considerar el desarrollo de indicadores específicos para describir el trabajo conjunto de las instituciones, en favor de la producción de estadísticas que resuman las características de dicho trabajo. El objetivo es contar con estadísticas que permitan sintetizar detalles importantes del funcionamiento del Sistema Nacional en general, enfatizando el trabajo articulado y el proceso sistémico global.

## Aspectos metodológicos de la producción estadística actual

### Sobre los indicadores producidos

Los indicadores contenidos en las matrices varían para cada institución, pues responden a los procesos, metodologías y objetivos de éstas, definidas en función al marco legal vigente, principalmente la normativa penal y procesal penal. Sin embargo, durante su formulación no existió una definición operativa para los mismos, desde el punto de vista de la producción estadística[[3]](#footnote-3). Este vacío de definiciones ha sido resuelto sobre la marcha, en respuesta a los retos y preguntas que surgían durante el proceso de sistematización de información.

Definidos a grandes rasgos, los siguientes son los indicadores recogidos por la matriz para cada institución:

**Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN). Fiscalía Especializada en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio (FISLAPD) y Fiscalía Superior Penal Nacional (FDPN – para delitos de Terrorismo)**

* Cantidad de procesos de LA y PD en curso, según etapas, incluyendo las fases judiciales.
* Cantidad e importe total de incautaciones.

**Policía Nacional Del Perú (PNP) - Dirección de Investigación de Lavado de Activos (DIRILA)**

* Cantidad de investigaciones ingresadas.
* Cantidad de investigaciones resueltas, según tipo de documento de resolución.
* Montos investigados e incautados.

**Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN). Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones (UCJIE)**

* Cantidad de solicitudes de asistencia judicial recibidas y enviadas, por país. Información concedida y denegada, tiempo medio de duración de los trámites (por mes).
* Cantidad de solicitudes de extradición recibidas y enviadas. Por país, información denegada o concedida y tiempo medio de duración de los trámites (por mes).
* Cantidad de solicitudes de incautación y de decomiso recibidas y enviadas. Por país, información denegada o concedida y tiempo medio de duración de los trámites (por mes).

**Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)**

* Cantidad de ROS recibidos, por categoría de sujetos obligados.
* Cantidad de IIF producidos, por tipología.
* Cantidad de IIF remitidos a la fiscalía y otras autoridades, y si corresponden a LA o FT.
* Cantidad de informes en los que ha colaborado, según correspondan a LA, FT u otros delitos.

**Poder Judicial (PJ)**

* Cantidad de procesos por LA o FT, según etapa (incluyendo las etapas fiscales), para el Código de Procedimientos Penales y el Código Procesal Penal de 2004.
* Cantidad de procesos con sentencia condenatoria o absolutoria, firme o en impugnación.
* Cantidad de sanciones con prisión, según cantidad de años.
* Cantidad de incautaciones, y monto total mensual agregado.

Además de las desagregaciones específicas, citadas para cada institución, los indicadores se desagregan por delito precedente.

El diagnóstico se enfoca en la identificación de oportunidades de mejora, a nivel institucional y de relaciones interinstitucionales, para los procesos de gestión de información sobre casos de Lavado de Activos (LA) y Financiamiento del Terrorismo (FT), con la finalidad de diseñar un proceso para la producción estadística necesaria para comprender la eficacia de los esfuerzos en la lucha contra dichos delitos, y afrontar con éxito la evaluación mutua que será aplicada al Perú en su condición de miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Asimismo, se han

Para el presente informe se ha recabado información de la UIF, de diversas fiscalías provinciales y de la Fiscalía Especializada en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio (FISLAPD), la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones (UCJIE), la Dirección de Lavado de Activos (DIRILA) de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la División de Lavado de Activos (DIVILA) de la PNP[[4]](#footnote-4), de la Sala Penal Nacional (SPN) y el Poder Judicial (PJ), , y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Se ha recogido información principalmente sobre la gestión de información en el marco del Código Procesal Penal de 2

OBJETIVOS

El objetivo principal es establecer mediante mecanismos modernos (sistemas de información) para envió de información periódica en relación a los delitos de Lavado de activos y Financiamiento del terrorismo, definidos por GAFILAT para la evaluación de la que será parte Perú próximamente.

Para ello se evaluo las tecnologias usadas en el Ministerio Publico y de acuerdo a su estandar se propone realizar un sistema que pueda interactuar con las bases de datos institucionales para obtener la informacion de los registro de los delitos de Lavado de activos y Financiamiento del terrorismo, los mismos que seran completados en este sistema y enviados a un ente centralizados que publicara las estadisticas: INEI.

ROLES IDENTIFICADOS

|  |  |
| --- | --- |
| **ROL** | **ENTIDAD PARTICIPANTE** |
| Secretaria técnica de la CONTRALAF | Unidad de Inteligencia Financiera |
| Entidad Publica que participa en la emisión de la data estadísticas sobre los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo | Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN). Fiscalía Especializada en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio (FISLAPD) y Fiscalía Superior Penal Nacional (FDPN – para delitos de Terrorismo) |
| Entidad Publica que participa en la emisión de la data estadísticas sobre los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo | Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN). Unidad de Cooperación Judicial Inter-nacional y Extradiciones (UCJIE) |
| Entidad Publica que participa en la recepción y publicación de la data estadísticas sobre los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de las Entidades Públicas que remiten los datos | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| Apoyo técnico a la secretaria de la CONTRALAFT | Cooperación Alemana para el Desarrollo - Agencia de la GIZ en el Perú |

### [AS-IS](https://www.actio-consulting.es/as-is-vs-to-be/)

### Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

Actualmente no se cuenta con un procedimiento exportacion (ni manual y automatizado) de datos para la generacion de estadisticas en relacion a los casos de los delitos de lavado de activos y fincinaciamiento de terrorismo.

En el flujo de información general, se observa que el MP-FN tiene una posición central en la concentración de los mayores intercambios y recepciones de información. Ello deriva en una potencial mayor importancia de los registros de información de las fiscalías, en un contexto futuro de producción de estadísticas con una visión de Sistema.

En la actualidad, las distintas fiscalías cuentan con dos Sistemas de información, el Sistema de Gestión Fiscal y el Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal, en correspondencia, respectivamente, con Código de Procedimientos Penales y el Código Procesal Penal de 2004. Ambos son Sistemas de escritorio, con conexión a una base de datos centralizada.

El proceso de atención de casos se inicia con la apertura de los mismos, a partir de investigaciones policiales, indicios que se han hecho públicos o sobre los que tiene conocimiento la fiscalía, y de informes de inteligencia de la UIF, principalmente. El registro se realiza, por lo general, luego de realizadas las gestiones u ocurridos los eventos que deben ser registrados, algunas veces habiendo transcurrido hasta tres meses de su ocurrencia. La periodicidad está determinada por los momentos en que debe reportarse información sobre la carga de trabajo fiscal. Las prácticas de registro y su periodicidad varían de fiscalía en fiscalía, y eventualmente también entre equipos fiscales.

El Sistema está orientado principalmente al control del proceso de trabajo y al registro de información documental. Asimismo, se registra información estructurada, de los tipos de acciones y de personas investigadas. Sin embargo, se basa en el registro basado en tipos de documentos, según etapas del proceso.

La información estructurada que se registra en los sistemas contempla datos del ingreso y salida de documentos, como números de documentos, fechas de ingreso o salida y entidad con la que se establece comunicación.

### [TO-BE](https://www.actio-consulting.es/as-is-vs-to-be/)

###### Fiscalías

Se propone la implementacion del mecanismo automatizado de generacion y remision de datos para la generacion de estadisticas a una entidad centralizada y encargada de publicar estas estadisticas (INEI).

El mecanismo automatizado corresponde a la implementacion de un sistema el cual obtendra la informacion de los casos de una base de datos centralizada para que posteriomente sean completados estados datos y enviados en linea hacia la Entidad centralizadora, la misma que estara a cargo de publicar estos datos en su portal de criminalidad

###### Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones (UCJIE)

### [AS-IS](https://www.actio-consulting.es/as-is-vs-to-be/)

Actualmente no se cuenta con un procedimiento exportacion (ni manual y automatizado) de datos para la generacion de estadisticas en relacion a los casos de los delitos de lavado de activos y fincinaciamiento de terrorismo.

La UCJIE gestiona casos que corresponden mediante la utilizacion de un software independiente a los sistemas institucionales (SGF y SIAF)

### [TO-BE](https://www.actio-consulting.es/as-is-vs-to-be/)

###### Fiscalías

Se propone la implementacion del mecanismo automatizado de generacion y remision de datos para la generacion de estadisticas a una entidad centralizada y encargada de publicar estas estadisticas (INEI).

El mecanismo automatizado corresponde a la implementacion de un sistema el cual obtendra la informacion de los casos del sistema que actualmente usan para registrar las asistencias judiciales, para que posteriomente sean completados estados datos y enviados en linea hacia la Entidad centralizadora, la misma que estara a cargo de publicar estos datos en su portal de criminalidad

1. Ejemplos de medidas relativas serían: El porcentaje de atenciones a solicitudes de cooperación internacional para un tipo de caso determinado, el grado de reducción de un riesgo específico, la comparación de tasas de crecimiento o decremento de la producción de ROS, o la comparación de dichas tasas con la de crecimiento de las investigaciones fiscales activas en el mismo periodo, entre otras posibilidades. [↑](#footnote-ref-1)
2. Es decir, con los indicadores actuales se describe poco del trabajo conjunto, y por tanto no se aprecia adecuadamente su nivel real. [↑](#footnote-ref-2)
3. La definición de un indicador, desde este punto de vista, es distinta a la definición de un producto, fase de un proceso o producción de una entidad; y debería contemplar precisiones sobre su alcance temporal, fuentes de información, entre otros criterios que permiten interpretar adecuadamente las cantidades señaladas. [↑](#footnote-ref-3)
4. En el momento del recojo de información, la DIVILA era dependiente de la Dirección Antidrogas - DIRANDRO de la PNP. Actualmente incorporada a la DIRILA. [↑](#footnote-ref-4)