

INVESTIGACIONES NACIONALES

Desinterés a las políticas públicas en la praxis de la política criminal: Una mirada objetiva al sistema de justicia en los casos de lavado de activos

Disinterest to public policies in the praxis of criminal policy: An objective look at the justice system in money laundering cases

Roder Corahua Quispe

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

<https://orcid.org/0000-0003-0000-9470>

roder.corahua@unmsm.edu.pe

Presentado: 04/05/2023 - Aceptado: 23/12/2023 - Publicación: 30/12/2023

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es destacar el desinterés del estado peruano en la aplicación de una política pública criminal en la aplicación de una política criminal, tomando como referencia las normas y políticas aprobadas para la represión de los delitos de lavado de activos. Para ello se analiza el eje de investigación y sanción penal de la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo juntamente con los resultados de las acciones que muestra su instrumento de gestión siendo el Plan Nacional 2018-2021, asimismo en esa misma línea se realizó un análisis del historial normativo del delito de lavado de activos. Se utilizó el método mixto con un enfoque socio jurídico, los resultados son fueron obtenidos con instrumentos de recolección de datos como el análisis documental, observación de la realidad social y la estadística descriptiva.

Palabras Claves: Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, Política Criminal, Lavado de Activos y Planeamiento Estratégico.

ABSTRACT

The objective of this article is to describe the disinterest in public policies on the part of the Peruvian state in the application of a criminal policy, taking as a reference the norms and policies approved for the repression of money laundering crimes. For this, an analysis was carried out of the axis of investigation and criminal sanction of the National Policy against Money Laundering and the Financing of Terrorism, together with the results of the actions shown by its management instrument, being the National Plan 2018-2021, based on In the same line, an analysis of the regulatory history of the crime of money laundering was carried out. The mixed method was obtained with a socio-legal approach, the results were obtained with data collection instruments such as documentary analysis, observation of social reality and descriptive statistics.

Keywords: National Policy against Money Laundering and the Financing of Terrorism, National Plan against Money Laundering and the Financing of Terrorism, Criminal Policy, Money Laundering and Strategic Planning.

1. Introducción

El fenómeno delictivo de Lavado de Activos durante la historia de su criminalización, que inicia con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas - Convención de Viena de 1988, como el primer instrumento normativo internacional, ha sido trabajado y estudiado inicialmente desde su aspecto criminal, es decir, estudios exclusivamente enfocados en las líneas propiamente del derecho penal, ya posteriormente, a presión de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI, varios países consideraron y trabajaron desde su aspecto socioeconómico a través de las políticas públicas elaboradas por parte de cada estado.

En el caso del Perú, respecto a la represión penal del lavado de activos, existe un gran avance en la doctrina y en la jurisprudencia a nivel nacional para un mejor alcance e interpretación del Decreto Legislativo N° 1106, y su modificatoria mediante el Decreto Legislativo N° 1249; y, con respecto a las políticas estatales, actualmente se cuenta con una Política Nacional contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo [en adelante Política Nacional], como la primera política pública en la lucha contra este delito totalmente complejo, manejo y gestionado por la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo – CONTRALAFT.

Así mismo se aprobó el Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo [en adelante Plan Nacional], como su instrumento de gestión con un prospecto a corto plazo desde el 2018 al 2021, enmarcando objetivos específicos en los diferentes ejes de prevención,

detección, investigación y sanción; así mismo estableció acciones, indicadores, medios de verificación, líneas de base, metas, entidades responsables y unidad orgánica responsable todo ello con el periodo descrito a cumplir.

En ese sentido, en este proceso de lucha contra el lavado de activos, desde la represión penal y las políticas públicas, debe desarrollarse como un trabajo articulado y coordinado, pues eso es lo que se muestra teóricamente, considerando que las instituciones públicas inmersas en la investigación y sanción de estos delitos se encuentran como entidades responsables dentro del Plan Nacional; entonces ya culminado su periodo de trabajo, nos formulamos las siguientes preguntas y objetivos:

- ¿Qué acciones descritas en el eje de investigación y sanción del Plan Nacional se cumplieron según las metas establecidas?
- ¿Cuál es la importancia de un nuevo método de gestión bajo los parámetros de las políticas públicas en la lucha contra el lavado de activos?
- Describir qué acciones descritas en el eje de investigación y sanción del Plan Nacional se cumplieron en su totalidad.
- Determinar la importancia de un nuevo método de gestión bajo los parámetros de las políticas públicas en la lucha contra el lavado de activos.

2. Metodología

El método de investigación que se utiliza es de tipo socio jurídico, de nivel descriptivo y explicativo, con un enfoque mixto o total, pues el problema que se aborda parte de los resultados estadísticos de las sentencias condenatorias por delitos de lavado de activos en el sistema de justicia penal peruano durante la vigencia del Plan Nacional, en consecuencia, también se realiza un análisis documental de las normativas penales y políticas públicas en materia de este fenómeno delictivo.

3. El lavado de activos desde el ámbito de la política criminal

El autor Raúl Pariona Arana en su libro el Derecho Penal Parte General, que traduce la obra de Johannes Wessels del alemán al español, este último indica que la política criminal, debe ser entendida como un trabajo riguroso, analítico y cuidadoso en establecer cuando una conducta humana debe ser considerada como un delito, todo ello en mérito a sus efectos dañosos que puede ocasionar a la sociedad, pues debe ser una medida justa, ya que recibirá el castigo punitivo del Estado (2018, pág. 15).

El delito de lavado de activos en el Perú tuvo tres momentos normativos cada uno con sus diferentes modificatorias internas, el primer momento se desarrolla con el Decreto Legislativo N° 736, de fecha 12 de noviembre del 1991, que incorporó dicho delito con la denominación de delito de lavado de dinero en los artículos 296-A y 296-B del Código Penal de 1991, y esta recibió diversos cambios con las siguientes normas:

- En fecha 10 de febrero de 1992 mediante la Ley N° 25399 se derogó el Decreto Legislativo N° 736.
- En fecha 26 de febrero de 1992 mediante la Ley N° 25404 se sustituyó el artículo 195° del Código Penal, haciendo referencia a la pena privativa de la libertad en casos de comercio de objetos provenientes de acciones delictuosas o de bienes provenientes de delitos de tráfico ilícitos de drogas o terrorismo.
- En fecha 11 de abril de 1992 mediante el Decreto Ley N° 25428 se incorporó nuevamente el delito de lavado de activos al Código Penal en sus artículos 296-A y 296-B y se derogó la Ley N° 25404.
- En fecha 21 de agosto de 1993 mediante la Ley N° 26223 se modificó el artículo 296-B y 297 al Código Penal, este último relacionado a la aplicación de la pena de cadena perpetua en el delito de tráfico ilícito de drogas o de narcoterrorismo, asimismo, se incorporó el artículo 296-C a la normativa sustantiva señalada.
- En fecha 17 de diciembre de 1999 mediante la Ley N° 27225 se adicionó un último párrafo en los artículos 296-B y 402 del Código Penal, relacionados a la condición del agente de la comisión del delito de lavado de activos.

El segundo momento normativo se dio con una ley penal especial, esta es la Ley Penal contra el Lavado de Activos regulado en la Ley N° 27765 del 27 de junio del 2002, que derogó los artículos 296-A y 296-B que fueron incorporados al Código Penal mediante el Decreto Ley N° 25428, asimismo, dicha ley fue modificada internamente con las siguientes normas:

- En fecha 06 de octubre de 2004 mediante la Ley N° 28355 se modificó los artículos 3° y 7° de la Ley N° 27765, relacionados al último párrafo de las formas agravadas y sobre la prohibición de beneficios penitenciarios.
- En fecha 16 de enero de 2007 mediante la Ley N° 28950 se modificó el artículo 6° de la Ley N° 27765, señalando que el delito de trata de personas y el delito de tráfico ilícito de migrantes se incluyen a la lista de los delitos fuentes.

- En fecha 22 de julio de 2007 mediante el Decreto Legislativo N° 986 se modificó los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley N° 27765, teniendo como novedad la inclusión de la figura del autolavado.

Por último, como tercer momento normativo figura en fecha 09 de abril del 2012 con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1106, derogando la Ley N° 27765 con sus modificaciones, y esta normativa vigente regula la lucha eficaz con el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, y así como las demás normativas, también sufrió modificaciones internas a través de las siguientes normas:

- En fecha 26 de noviembre de 2016 mediante el Decreto Legislativo N° 1249 se dicta medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo, y en consecuencia modifica los artículos 2°, 3° y 10 del Decreto Legislativo N° 1106, relacionados a los actos o acciones del agente delictivo y sobre la autonomía del delito y prueba indiciaria.
- En fecha 07 de enero de 2017 mediante el Decreto Legislativo N° 1352 se derogó el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1106, relacionado a las consecuencias accesorias aplicables a personas jurídicas.
- En fecha 29 de julio de 2018 mediante el Decreto Legislativo N° 1367 se modificó los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 1106, relacionado a la inclusión de la pena de inhabilitación en las tres etapas o modalidades del lavado de activos.
- En fecha 28 de abril de 2021 mediante la Ley N° 31178 se modificó los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del Decreto Legislativo N° 1106, estableciéndose el periodo en las penas de inhabilitación en las tres etapas o modalidades del lavado de activos y en su agravante.

Una vez precisado cada momento normativo, debemos señalar que la vigente normativa penal de este delito complejo establece en su quinto y sexto párrafo de su preámbulo lo siguiente:

*Que, la legislación actual sobre el lavado de activos requiere innegablemente perfeccionarse tanto en términos de tipicidad como de procedimiento, el cual debe caracterizarse **por contener reglas que faciliten y viabilicen la efectiva persecución penal y eventual sanción** de los responsables de estos delitos. Que, es necesario que el Estado cuente con los **instrumentos legales que coadyuven a la lucha contra la criminalidad en sus diversas formas**, dentro de la cual se insertan, con particular incidencia, las actividades de minería ilegal, lo que justifica indiscutiblemente establecer una nueva*

normatividad sustantiva y procesal para la lucha contra el delito de lavado de activos y otros delitos vinculados a la minería ilegal o al crimen organizado (2012, 18 de abril, pág. 01).

Entonces, ante la complejidad de este delito, por su naturaleza que mantiene tres etapas, siendo el primero la colocación de los bienes o dineros en efectivo, la segunda consiste en la estratificación, decantación, fraccionamiento, diversificación, o transformación y la tercera consiste en inversión, integración, reutilización; o goce de los capitales ilícitos; por ende, lo que busca el estado es una lucha inicial, desde la prevención, detección y sanción, es por ello, que no solo se trabaja desde el derecho penal sino también desde las políticas públicas, como se muestra en el siguiente punto.

4. El lavado de activos desde el ámbito de la políticas públicas

El Estado Peruano en fecha 01 de julio del 2011, mediante el Decreto Supremo N° 057-2011-PCM, aprobó el Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, como un *experimento político social* en la lucha contra este delito complejo, así mismo con la misma normativa se creó la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo – CONTRALAFT, como ente de cumplimiento a los objetivos trazados del mencionado Plan Nacional.

La evaluación de riesgos nacional debe ser una actividad recurrente, no un ejercicio de una sola vez, con la finalidad de garantizar que el sistema siga siendo sólido; por ello es recomendable que en gran medida se presenten informes para coadyuvar el proceso de diagnóstico que ayude a una mejor elaboración de políticas públicas en la lucha contra cualquier fenómeno criminal (Ferwerda & Reuter, 2018, pág. 19).

De ese modo en el año 2014, la CONTRALAFT dentro de su función principal, consideró e identificó la necesidad y urgencia de diseñar una Política de Estado con la finalidad de conseguir resultados eficaces en la lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo; por lo que considero importante la participación de las entidades del sector público y privado, y en consecuencia se prosiguió a cumplir con las etapas de identificación y recojo de información, elaboración de una propuesta preliminar, formulación de la propuesta final y por último su presentación y aprobación de la propuesta final. Tras el cumplimiento de las etapas del proceso de elaboración de la política nacional, en fecha 16 de marzo del 2017 se desarrolló el Acuerdo N° 5-2017-CONTRALAFT con el fin de presentar la propuesta final proyectado, la misma que fue aprobada de manera unánime, y, en consecuencia, mediante Decreto Supremo N° 018-2017-JUS, de fecha 15 de setiembre del 2017 se aprobó y publicó en el diario oficial “El Peruano”.

La CONTRALAFI en la misma política nacional destaca la asistencia técnica de la Cooperación Alemana implementada por GIZ y los aportes metodológicos del Centro de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, para conseguir el producto final del trabajo realizado; es muy importante resaltar este aspecto, porque las dos instituciones mencionadas fueron muy relevantes en la elaboración y aplicación de política nacional, especialmente se debe tomar muy en cuenta el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Perú, tema que será abordado más adelante.

Ahora bien, el objetivo general de esta política nacional consiste en:

*“Prevenir, detectar, **investigar y sancionar de manera eficiente, eficaz y articulada** el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para contribuir a la estabilidad económica, política y social en el Perú”* (CONTRALAFI, Web Principal de la SBS , 2018, pág. 20).

Este objetivo es trabajado bajo cuatro ejes, siendo tres estratégicos (prevención, detección, investigación y sanción) y un eje transversal (articulación); de los cuatros ejes mencionados, cada uno establece un objetivo específico, una meta, las entidades responsables, lineamientos y sus estándares.

En consecuencia, se implementó un instrumento de gestión para el manejo de los objetivos establecidos en la política nacional, es por ello que en su artículo único de la Disposición Complementara Final del Decreto Supremo N° 018-2017-JUS, establece un plazo de noventa días, a propuesta de la CONTRALAFI para la aprobación de un plan nacional, tal es así que mediante el Decreto Supremo N° 003-2018, de fecha 11 de marzo del 2018 se aprobó el Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo 2018 – 2021.

En este documento de gestión, al ser el eje de cumplimiento del objetivo general establecido en la política nacional, a través de los cuatros ejes descritos, abordó detalladamente en el eje de prevención cuatro objetivos específicos y veinte acciones, en el eje de detección estableció tres objetivos específicos con nueve acciones, en el eje de investigación y sanción estableció cuatro objetivos específicos con catorce acciones, y por último en el eje de articulación estableció cinco objetivos específicos con quince acciones.

En el presente artículo al solo abordar este tema desde el aspecto del sistema de justicia, se considera, la importancia de resaltar los objetivos específicos y acciones establecidas en el eje estratégico de investigación y sanción, considerando además que las entidades responsables dentro de dicho eje son el Ministerio Público, Policía Nacional, Poder Judicial y el Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos, en ese sentido, se describe los cuatro objetivos específicos con sus respectivas acciones estratégicas:

- **OE1:** Optimizar el trabajo de las autoridades de investigación y sanción penal competentes para conocer los casos LA/FT:
 - o Fortalecer la estructura organizacional y de gestión del capital humano LA/FT de la PNP mediante la especialización de sus efectivos,
 - o Fortalecimiento de las fiscalías especializadas en LA/FT a nivel nacional,
 - o Fortalecer la gestión de capital humano del PJ, considerando su especialización en materia de LA/FT y mejorando condiciones de seguridad y capacitación,
 - o 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,
 - o 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 (perdida de dominio), o convertir las existentes para destinarlas a conocer de manera exclusiva el ilícito de LA y PD,
 - o Poner en vigencia a nivel nacional el Nuevo Código Procesal Penal para los casos de LA/FT
- **OE2:** Garantizar la recuperación de activos:
 - o 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,
 - o Fortalecer los medios tecnológicos y la estructura organizacional y de gestión de capital humano de la PLAPD (procuraduría pública de LA/PD) y la PEDET, considerando el aumento de la dotación del personal, reduciendo su rotación, incrementado su capacitación,

- o 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 presupuesto y las condiciones de seguridad necesarias para su cumplimiento
- **OE3:** Procurar una adecuada administración, ejecución y distribución de la reparación civil y de los activos recuperados:
 - o 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,
 - o Aprobación de Decreto Supremo que regule la reparación civil, a fin de asegurar su distribución entre las distintas autoridades competentes.
- **OE4:** Optimizar la cooperación internacional frente al LA/FT para potenciar el trabajo en los ámbitos policial, fiscal y judicial:
 - o Fortalecer la participación del MP en las redes regionales de fiscalías para mejorar la cooperación jurídica internacional en materia LA/FT,
 - o Elaborar estudios o diagnósticos sobre el fenómeno criminal del LA/FT en el país (CONTRALAFT, Web Principal de la SBS, 2018, págs. 77-84).

Así mismo, se debe precisar que las facultades otorgadas a la CONTRALFT, una de ellas es el seguimiento y monitoreo del Plan Nacional, para ello a través de su secretaria técnica debía emitir un informe técnico anual sobre los avances del mencionado plan, claro está, a partir de la información recabada de las entidades responsables.

5. La importancia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN

Las políticas públicas con trabajos sectoriales y regionales, se inicia en el Perú en el año 1962 donde trabaja con el Decreto Ley N° 14220, que crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social y a su vez el Instituto Nacional de Planificación; posteriormente se desactiva por el Decreto Ley N° 25548 [en el gobierno de Alberto Fujimori] y desarticula su ente de cumplimiento que en ese entonces era el Instituto Nacional de

Planificación. Es a partir del 25 de mayo del 2005, se tiene otro panorama de las políticas públicas y Estado considera y presta mayor atención a la importancia de estos, a través de lo estratégico, es por ello que mediante la Ley N° 28522 se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro de Planeamiento Estratégico – CEPLAN como su ente rector, al ser la primera normativa en la naturaleza estratégica, se modifica en fecha 28 de junio del 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1088.

La importancia de todo este proceso que se realizó en el Perú fue porque todos los estados modernos al establecerse objetivos y metas claras deben lograrlo a través de dos mecanismos importantes: a) un análisis, debate, diseño y aprobación de políticas públicas y b) el planeamiento estratégico. Ahora bien, debemos considerar que el Planeamiento Estratégico es un proceso dinámico y continuo en conseguir un futuro que se desea en un país en el marco económico y social de manera integral, contando con los medios necesarios para lograrlo, de ese modo tener una organización focalizada e inclusive con los recursos que sean escasos, pues se busca prospectiva articulada a largo plazo, y no solo pensar que, con la sola elaboración de un plan, ya se está cumpliendo con este proceso (Saldaña Pacheco, Rodríguez Ascue, & Rodríguez Cairo, 2020, pág. 105).

Una vez implementada el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Perú, y teniendo al Centro de Planeamiento Estratégico – CEPLAN como su ente técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de ministros con su función de ejercer rectoría y orientación en este sistema, estableció guías o parámetros para seguir el adecuado desarrollo estratégico, a ello aprobó la Directiva General N° 01-2014-CEPLAN.

Dentro de la Directiva se destacan el proceso de Planeamiento Estratégico, de la siguiente manera:

- Fase de Análisis Prospectivo, lo que se busca es dar definiciones del sector enmarcado y a la vez el estudio de escenarios futuros, los riesgos que se presentan y las oportunidades, un ejemplo a ello algunas instituciones se guían bajo un análisis FODA (fortaleza, oportunidades, debilidades y amenazas).
- Fase Estratégica, en esta fase se enmarca en los objetivos y las acciones que se van a tomar con respecto a ello,
- Fase Institucional, en esta fase es abordada desde el factor institucional, se detallan las rutas estratégicas, indicadores y metas.
- Fase de Seguimiento, es el control del cumplimiento de los objetivos trazados en los planes estratégicos (CEPLAN, 2015, pág. 23).

Pormenorizar que la Directiva actual es la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD, de fecha 02 de mayo del 2017, Directiva que actualiza el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, por consiguientes se deroga la anterior directiva; es en manejo al Política de Estado que esta propuesta a miras al 2030, con un proceso de largo plazo.

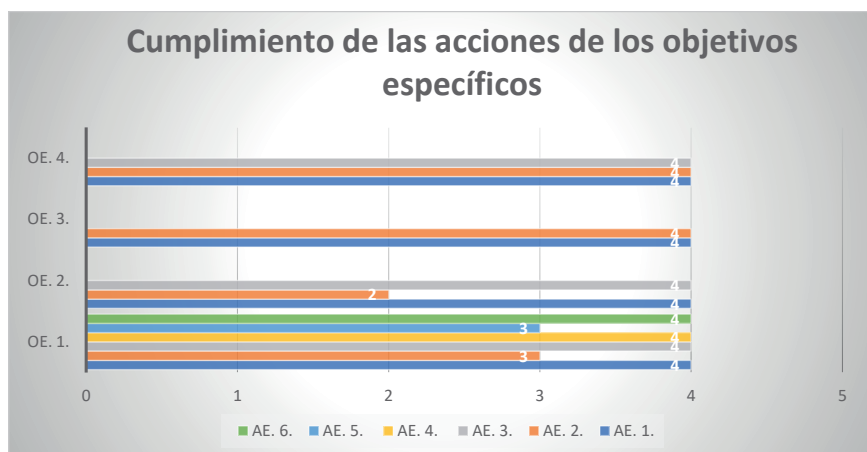
6. Resultados

En respuesta a la primera pregunta formulada en la introducción, debemos recurrir a la pagina oficial de la CONTRALAFI, específicamente en la opción de Monitoreo del Plan Nacional, que muestra el Informe de Cumplimiento del Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 y la Política Nacional contra el LA/FT, que aborda los resultados de las acciones del eje de investigación y sanción del Plan Nacional hasta el mes de mayo del 2021, donde informa lo siguiente:

“Teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de los cuatro (4) OE del Plan Nacional (dos cumplidos y dos mayoritariamente cumplidos), este objetivo de la Política Nacional se ha cumplido mayoritariamente. Como agenda pendiente corresponde reforzar la FISLAA con la creación de fiscalías especializadas en LA y a la Procuraduría de LA con la dotación de personal y creación de procuradurías descentralizadas, así como continuar con las acciones ya emprendidas para garantizar una investigación y sanción eficaz de los casos de LA y FT” (CONTRALAFI C. E., 2021, pág. 70).

En el siguiente cuadro, establece el cumplimiento de las catorce acciones estratégicas establecidas para el eje de investigación y sanción:

Figura 1.
Cumplimiento de las acciones de los objetivos específicos.



Fuente: Elaboración propia en revisión del Informe de Cumplimiento.

Los avances de las acciones descritas se miden por cuatro categorías, siendo las siguientes: Acción pendiente, Acción parcialmente cumplida, Acción mayoritariamente cumplida, Acción cumplida. En el cuadro anterior se identifica a dichas categorías con los números establecidos, es decir, que el número 1 = Acción pendiente, número 2 = Acción parcialmente cumplida, número 3 = Acción mayoritariamente cumplida, y el número 4 = Acción cumplida; entonces, se llega a la conclusión que de las catorce acciones establecidas en el eje de investigación y sanción del Plan Nacional, once (11) acciones fueron cumplidas, dos (02) acciones fueron mayoritariamente cumplidas, y una (01) acción fue parcialmente cumplida.

Ahora bien, dentro del margen de investigar y sancionar los casos de LA por parte de las entidades públicas que se encuentran dentro del sistema de justicia, el cumplimiento de sus tareas se ven plasmados en las sentencias condenatorias por el delito de lavado de activos a personas naturales o jurídicas, considerando que se evidenció una cifra elevada de riesgos tal como se describió en los párrafos anteriores, por ello, se tiene los dos informes emitidos y publicados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) del Perú en su página oficial web, siendo el primero “I Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú – Análisis de Sentencias Condenatorias Firmes 2012-2018”, y el segundo “II Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú – Análisis de Sentencias Condenatorias Firmes 2012-2019”.

Con respecto a dichos informes, se tiene el número de sentencias condenatorias desde el 2012 al 2019, que se visualiza en el siguiente cuadro:

Figura 2.
Número de sentencias condenatorias por cada año.



Fuente: Elaboración propia en revisión del “II Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú – Análisis de Sentencias Condenatorias Firmes 2012-2019”.

En el “II Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú – Análisis de Sentencias Condenatorias Firmes 2012-2019”, en sus dos conclusiones refiere lo siguiente:

- El presente informe complementa el anterior (2012-2018), del 24 de septiembre de 2020, y presenta resultados actualizados a diciembre de 2019. Asimismo, a diferencia del informe anterior, incluye información del periodo 2012-2019 sobre el perfil de los condenados (pena, nacionalidad, género, edad, nivel de instrucción y ocupación), los indicios de LA identificados y los activos decomisados
- En el periodo 2012 - 2019 se dictó en el Perú 126 sentencias condenatorias firmes de LA, registrándose la mayor cantidad en los dos últimos años (32 sentencias, 25.4%; y, 26 sentencias, 20.6%); y, si se comparan estos años, se advierte que en el 2019 se registró 6 sentencias menos a las emitidas en el 2018. Asimismo, estas sentencias, por su vinculación, conforman 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. Se registra, con relación a los casos reportados en el informe anterior (74), un aumento de 25: 17 casos más sobre conversión, transferencia, ocultamiento y/o tenencia (55 se reportaron al 2018) y 8 más sobre transporte de dinero en efectivo de origen ilícito (19 se reportaron al 2018) (Superintendencia de Banca S. y., 2021, pág. 77).

Estas dos estadísticas son determinantes para la discusión dentro de un proceso de lucha contra el lavado de activos desde el enfoque del sistema de justicia.

Con respecto a la segunda pregunta formulada en la introducción del presente artículo, es importante destacar lo mencionado por la misma CONTRALAFT, en su tercera y cuarto conclusión de su informe de cumplimiento, que textualmente dice:

“No obstante los resultados alcanzados, aún queda pendiente reforzar, entre otros aspectos: i) el marco normativo de prevención LA/FT para controlar las actividades que posibilitan el LA/FT, (ii) las actividades dirigidas a garantizar la eficacia del sistema de prevención LA/FT; iii) la detección de actividades vinculadas al LA/FT en zonas de frontera, a través de un diagnóstico, plan conjunto de control y mayor participación fiscal; iv) crear fiscalías especializadas en LA y dotar de personal a la Procuraduría de LA y crear procuradurías descentralizadas; y; v) seguir propiciando

el trabajo articulado entre todos los actores del sistema nacional contra el LA/FT y la participación de la ciudadanía en la lucha contra el LA/FT. Estos temas deberán ser evaluados en el marco de la elaboración de las próximas políticas públicas.

El presente informe evidencia que las actividades desarrolladas enfocan más su atención en combatir el delito de LA que el FT; por lo que, resulta oportuna la decisión recientemente adoptada por el Pleno de la CONTRALAFI de realizar una Política Nacional contra el FT y una Política contra el LA, de modo que se combatan de manera diferenciada ambos fenómenos delictivos" (CONTRALAFI C. E., 2021, pág. 66).

Entonces, lo que se muestra, es que la CONTRALAFI tendría que realizar una nueva evaluación de riesgos de lavado de activos, para ver que cuestiones deben ser trabajadas con nuevas políticas públicas, la misma que fue desarrollada como se muestra en el Informe de Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos 2021 elaborado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) del Perú.

Este informe reafirma el diagnóstico descrito en la Política Nacional con respecto a los riesgos y a la vez presenta un esquema de geográfico de los departamentos del Perú, y se les clasifica por el nivel de riesgo que presentan, por los delitos fuentes que se generan en cada región (Superintendencia de Banca S. y., 2021, pág. 05).

Precisado, tales puntos, claro que es muy importante abordar nuevas políticas públicas, o diferentes mecanismos de manejo para la lucha contra el lavado de activos, considerando que la política nacional, es un base muy elaborado, pero que necesita un instrumento de gestión diferente, este punto se discute en el siguiente apartado.

7. Discusión de los resultados

Primeramente, debemos tener en claro, que la Política Nacional al establecer tres ejes estratégicos [prevención, detección, e investigación y sanción], es porque busca una secuencia correlativa para contrarrestar este fenómeno criminal, y así consolidar un Sistema Nacional de lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, por eso cada eje cuenta con un objetivo que se debe cumplir a cabalidad.

En ese sentido, consideramos la importancia de cada eje estratégico como también el eje de articulación, pero también consideramos, que cada eje debe ser abordado por las acciones y entidades responsables que se enmarca en cada una, y por la complejidad que muestra la naturaleza del lavado de activos, en este trabajo, consideramos que el estudio y análisis al

eje de investigación y sanción es relevante, porque es la que mas enlaza con el mecanismo del derecho penal a través de la política criminal.

En esa misma línea, para combatir con este delito, debemos conocer que el paso del flujo ilegal al flujo legal de capitales es el único momento en el que se hacen visibles los valores patrimoniales delictivos, mientras que una vez que se ha producido dicho trasvase con éxito, la identificación del capital y de su origen ilegal es cada vez más difícil (Reátegui Lozano, 2020, pág. 147).

Los resultados estadísticos de las sentencias condenatorias firmes por el delito de lavado de activos emitidas por los magistrados del Poder Judicial son muy deficientes, porque analizando los riesgos, las amenazas y vulnerabilidades que la misma Política Nacional presentaba, y teniendo una observación a la realidad de los delitos fuentes (como el alto índice de la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios), se tendría a nivel nacional un número mayor de sentencias condenatorias por este delito.

Este delito, ha sido trabajado arduamente desde la dogmática y jurisprudencialmente, e inclusive desde la prevención y detección, a mando de la Unidad de Inteligencia Financiera con los famosos “sujetos obligados”, que tienen la obligación de reportar operaciones sospechosas, descuidándose de las políticas públicas, que consideramos, que tiene que ser muy trabajada en toda política criminal.

En ello compartimos la idea de Franz Von Liszt que contribuyo en las ciencias penales sobre el papel epistémico de la política criminal, citado por el catedrático español en derecho penal José Luís Díez Ripollés, donde expresó lo siguiente:

*“La transformación de los factores sociales generadores del delito motiva que atribuya a la política criminal un lugar subordinado frente a la política social en la lucha contra el delito, porque al fin y al cabo, la política criminal solo está en condiciones de desactivar o reducir los efectos que esos factores sociales han producido sobre delinquentes individuales; entonces las intervenciones verdaderamente transformadoras, aquellas que inciden derechamente sobre las fuentes sociales del delito, y que tienen repercusiones sobre el conjunto de la población, están fuera de su alcance, como se encarga de repetir; en conclusión la política social, las políticas públicas, diríamos ahora, la verdaderamente decisiva, y que la política criminal debe limitarse a intervenir sobre delinquentes individuales mediante la pena y la medida, aun sabiendo que su eficacia es limitada en el control de la delincuencia, **pero ello no ha de impedir que la política criminal se coordine con la más prometedor y ambiciosa política social**” (Díez Ripollés, 2018, pág. 29).*

Entonces, antes de legislar el delito de lavado de activos mediante el Decreto Legislativo N° 1106, se debió prever y verificar si las entidades que se encuentran dentro del sistema de justicia, están debidamente capacitados e implementados para cumplir con sus funciones enmendadas, por la complejidad de investigar y sancionar este delito, y que dicha normativa penal quede como un producto de la presión de las recomendaciones del GAFI, y claro como el estado peruano, actúa de manera diferencial, recién en el 2018 se puso en trabajar dichas cuestiones con las políticas públicas, mostrando una descoordinación con la política criminal.

Ahora bien, otro tema que es muy importante resaltar, es que el periodo del Plan Nacional culminó en el año 2021, y solamente la CONTRALAFI publicó en su página web oficial un solo Informe de Cumplimiento, siendo el único emitido por esta entidad encargada del seguimiento y monitoreo del Plan Nacional, la cual ya se aprecia el primer retroceso en ese aspecto, porque claramente no solo por normativa (que lo establece en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-2018) del sino por concepto de toda política pública la CONTRALAFI debía emitir a través de su Secretaria Técnica un informe técnico anual sobre el cumplimiento de las acciones establecidas, considerando que sus aportes metodológicos fueron del CEPLAN.

Por lo que, podemos decir que la Política Nacional no fue muy trabajada con su instrumento de gestión en su periodo establecido, y que a la presente fecha la CONTRALAFI no ha establecido una política pública, que si bien evalúa separar estos dos fenómenos delictivos como el lavado de activos con el financiamiento del terrorismo, también debe analizar y trabajar bajo las directrices que plantea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, porque ya teniendo una nueva evaluación de riesgos, nosotros afirmamos que la Política Nacional debe ser abordada con PLANES REGIONALES, por la realidad social y económica que vive cada departamento (cada delito fuente se presenta diferente en cada región, por ejemplo en Juliaca los delitos tributarios, en Madre de Dios los delitos ambientales y así sucesivamente), y además a un mediano plazo ni a un corto plazo por un trabajo bien elaborado, y que la CONTRALAFI muestre más interés en sus funciones de seguimiento y monitoreo, y tenga oficinas descentralizadas para una mayor eficacia y eficiencia en esa función.

Si bien, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Perú es nuevo, no quiere decir que no tenga una esquema muy elaborado, por ello toda política criminal debe guiarse por la política de estado más no de políticas de gobierno (un grave error que se muestra en nuestro país), asimismo no debemos considerar al derecho penal como una disciplina individual, sino en una disciplina que necesita ayuda con otras disciplinas, por la modernización de una sociedad, que se ve reflejada en nuevos delitos totalmente complejos.

8. Conclusiones

- La política criminal por ninguna razón debe alejarse de las políticas públicas, porque para su aplicación en esta sociedad moderna en represión de delitos complejos como el lavado de activos debe tener un panorama muy amplio de la realidad social que muestra el país.
- Se ha demostrado que el Plan Nacional al ser un instrumento de gestión que abarca todo territorio nacional, no solo no ha llegado a cumplir con sus acciones y metas establecidas para el periodo 2018 – 2021, sino que se dio una deficiente labor de seguimiento y monitorio por parte de la CONTRALAFI, y además se muestra el poco interés por parte de las entidades públicas que se encuentran dentro de los ejes estratégicos, en consecuencia es muy importante utilizar otro instrumento de gestión para cumplir con los objetivos dados por la Política Nacional.
- La CONTRALAFI al elaborar la Política Nacional señala que utilizó los aportes metodológicos del CEPLAN, tal como lo indica en su aspecto de formulación de propuesta final, pero no se resalta estos aportes en el Plan Nacional [instrumento de gestión] pues al tomar en cuenta la evaluación nacional de riesgos y la evaluación sectoriales de riesgos LA/FT en los ámbitos minero y pesquero, no consideró estratégicamente los aportes del CEPLAN, porque el Plan Nacional es de corto plazo, es a nivel nacional y su seguimiento y verificación es cada año, porque debió considerar el panorama de la realidad social que presentaba en ese entonces el Perú, pues de la revisión de los documentos de evaluación de riesgos, demuestra que cada departamento tenía diferentes realidades en relación a los riesgos de lavado de activos.
- La política criminal abordada en el fenómeno criminal del lavado de activos presenta un gran avance para las ciencias penales, y en consecuencia, su procesamiento penal, pero no solo basta con la política criminal para contrarrestar este delito complejo, tal como se ha demostrado, es importante la conexión que debe tener con las políticas públicas en todo sentido, por eso por ninguna razón se debe dejar a cargo del derecho penal a fin de que solucione estos nuevos métodos de criminalidad con efectos socioeconómicos, pues necesita de ciencias auxiliares, especialmente de una política de estado y no una política de gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPLAN, C. d. (Enero de 2015). *CEPLAN WEB*. Obtenido de CEPLAN WEB: [http://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS%20LEGALES%20VIGENTES%20EN%20LA%20ADM%20PUBLICA/08%20SIST.%20%20ADM.%20DE%20PLANEAMIENTO%20ESTRATEGICO/02%20Directiva%20General%20de%20Plan.%20Estrat.%20de%20CEPLAN%20con%20cambios%](http://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS%20LEGALES%20VIGENTES%20EN%20LA%20ADM%20PUBLICA/08%20SIST.%20%20ADM.%20DE%20PLANEAMIENTO%20ESTRATEGICO/02%20Directiva%20General%20de%20Plan.%20Estrat.%20de%20CEPLAN%20con%20cambios%20)
- CONTRALAFT. (11 de Marzo de 2018). *Web Principal de la SBS*. Obtenido de Web Principal de la SBS: https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/LIST_INTERES/files/P%C3%B3litica_Plan_CONTRALAFT.pdf
- CONTRALAFT, C. E. (30 de Junio de 2021). *CONTRALAFT.GOB.PE*. Obtenido de CONTRALAFT.GOB.PE: <https://contralaft.gob.pe/Home/Se-evidencia-un-buen-nivel-de-avance-en-el-cumplimiento-de-las-acciones-del-Plan-Nacional-contra-LA-FT-2018-2021>
- Díez Ripollés, J. L. (2018). El papel epistémico de la política criminal en las ciencias penales: la contribución de v. Liszt. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 1-31.
- Ferwerda, J., & Reuter, P. (2018). Learning from Money Laundering National Risk Assessments: The Case of Italy and Switzerland. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 5-20.
- Pariona Arana, R. (2018). *Derecho Penal Parte General - El delito y su estructura*. Lima: Instituto Pacífico.
- Poder Ejecutivo del Perú. (2012, 18 de abril). *Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado - D.L. N° 1106*. Diario Oficial el Peruano. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-lucha-eficaz-contra-el-lavado-activos-decreto-legislativo-n-1106-778570-3/>
- Reátegui Lozano, R. (2020). *Lavado de activos, paraísos fiscales y crimen organizado*. Lima: Editorial Iustitia.
- Saldaña Pacheco, R. Á., Rodríguez Ascue, N., & Rodríguez Cairo, V. (2020). Políticas Públicas y Planificación Estratégica en Perú. *QUIPUKAMAYOC*, 102-111.
- Superintendencia de Banca, S. y. (2021). *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos 2021*. Lima.
- Superintendencia de Banca, S. y. (2021). *II Informe de Sentencias de Lavados de Activos en el Perú 2012-2019*. Lima.