



V

**Riesgos
regulatorios y
eficacia del sistema
antilavado en las
casas de cambio:
evidencia empírica
desde Lima Norte**

**Juan Artidoro
Varillas Alzamora**

Riesgos regulatorios y eficacia del sistema antilavado en las casas de cambio: evidencia empírica desde Lima Norte

Juan Artidoro Varillas Alzamora

juartivalperu@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6541-2730>

Vice Decano Colegio de Peritos en Accidentología Vial del Perú, Lima – Perú

Varillas & Alzamora Asociados, Lima – Perú

RESUMEN

El lavado de activos constituye una de las manifestaciones más complejas de la criminalidad económica contemporánea, debido a su capacidad para infiltrarse en diversos sectores de la economía formal mediante el uso de mecanismos financieros aparentemente legítimos. Entre los sectores particularmente vulnerables a este fenómeno se encuentran las casas de cambio, cuya actividad de compra y venta de divisas puede ser utilizada como instrumento para introducir recursos ilícitos en el sistema económico. El presente capítulo analiza los riesgos regulatorios asociados al funcionamiento de las casas de cambio en el Perú y evalúa la eficacia del sistema antilavado aplicado a estas entidades a partir de evidencia empírica obtenida en el distrito judicial de Lima Norte. La investigación se desarrolla mediante un enfoque sociojurídico de carácter descriptivo-explicativo que combina el análisis normativo con la aplicación de encuestas a operadores jurídicos especializados en la investigación del delito de lavado de activos. Los resultados evidencian que existe una percepción generalizada entre los profesionales del sistema de justicia respecto a la vulnerabilidad de las casas de cambio frente a actividades de legitimación de capitales ilícitos. Asimismo, se identifica la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión institucional, particularmente en lo relativo a la verificación del origen del

capital, la identificación de los socios o propietarios y la evaluación de sus antecedentes judiciales. El capítulo concluye que la regulación vigente presenta limitaciones que afectan la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos, lo que hace necesario implementar reformas normativas orientadas a fortalecer la supervisión financiera y la transparencia en el funcionamiento de estas entidades.

Palabras clave: Lavado de activos, casas de cambio, regulación financiera, criminalidad económica, política criminal.

ABSTRACT

Money laundering represents one of the most complex manifestations of contemporary economic crime due to its ability to infiltrate different sectors of the formal economy through the use of apparently legitimate financial mechanisms. Among the sectors particularly vulnerable to this phenomenon are currency exchange houses, whose foreign currency trading activities can be used as a mechanism to introduce illicit assets into the economic system. This chapter analyzes the regulatory risks associated with the operation of exchange houses in Peru and evaluates the effectiveness of the anti-money laundering system applied to these entities based on empirical evidence collected in the Lima Norte judicial district. The study adopts a descriptive-explanatory socio-legal approach that combines normative analysis with survey data obtained from legal professionals specialized in financial crime investigations. The results reveal a widespread perception among justice system professionals regarding the vulnerability of exchange houses to money laundering activities. Furthermore, the study identifies the need to strengthen institutional oversight mechanisms, particularly regarding the verification of capital origin, the identification of partners or owners, and the evaluation of their judicial backgrounds. The chapter concludes that current regulations present limitations that affect the effectiveness of the anti-money laundering prevention system, highlighting the need for regulatory reforms aimed at strengthening financial supervision and transparency in the operation of these entities.

Keywords: Money laundering, exchange houses, financial regulation, economic crime, criminal policy.

INTRODUCCIÓN

La expansión de la criminalidad económica en las últimas décadas ha generado nuevos desafíos para los sistemas jurídicos y financieros de los Estados. Entre las diversas manifestaciones de este fenómeno, el lavado de activos se ha consolidado como uno de los delitos más complejos y difíciles de combatir debido a su estrecha vinculación con otras formas de criminalidad organizada, tales como el narcotráfico, la trata de personas, la minería ilegal, la corrupción y el tráfico ilícito de armas.

El lavado de activos consiste esencialmente en un conjunto de operaciones destinadas a ocultar o disimular el origen ilícito de determinados recursos económicos obtenidos a partir de actividades criminales. A través de diversos mecanismos financieros y comerciales, los autores de este delito buscan integrar dichos recursos al sistema económico formal, otorgándoles una apariencia de legalidad que dificulta su rastreo por parte de las autoridades.

Uno de los aspectos más relevantes del lavado de activos es su carácter dinámico. Las organizaciones criminales adaptan constantemente sus métodos a las transformaciones del sistema financiero y a los cambios en las regulaciones estatales. Esta capacidad de adaptación obliga a los Estados a desarrollar políticas criminales flexibles y a fortalecer permanentemente sus mecanismos de prevención y control.

Dentro de este contexto, la identificación de sectores económicos particularmente vulnerables al lavado de activos constituye una estrategia fundamental para el diseño de políticas de prevención eficaces. Diversos organismos internacionales, entre ellos el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), han señalado que ciertas actividades económicas presentan un mayor riesgo de ser utilizadas para la legitimación de capitales ilícitos. Entre estas actividades se encuentran las entidades financieras, el sector inmobiliario, los casinos, los negocios de alto manejo de efectivo y las casas de cambio.

Las casas de cambio cumplen una función legítima dentro de la economía al facilitar la conversión entre diferentes monedas, lo que resulta indispensable para el comercio

internacional, el turismo y diversas actividades financieras. Sin embargo, debido a la naturaleza de sus operaciones, estas entidades pueden ser utilizadas como instrumentos para introducir recursos ilícitos en el sistema económico o para transformar capitales ilegales en activos aparentemente legítimos.

En el caso peruano, la actividad de compra y venta de divisas ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, especialmente en ciudades con alta actividad comercial como Lima. Este crecimiento ha estado acompañado por un aumento en el número de casas de cambio que operan tanto en establecimientos físicos como a través de plataformas digitales.

Ante este escenario, el Estado peruano ha incorporado a las casas de cambio dentro del sistema nacional de prevención del lavado de activos, imponiéndoles diversas obligaciones relacionadas con la identificación de clientes, el registro de operaciones y el reporte de transacciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera.

No obstante, diversos estudios han señalado que la eficacia de estos mecanismos de control puede verse limitada por la existencia de vacíos regulatorios, particularmente en lo relativo a la supervisión de la constitución y funcionamiento de estas entidades. En muchos casos, las casas de cambio pueden establecerse con requisitos relativamente simples, lo que podría facilitar su utilización por parte de organizaciones criminales.

En este sentido, resulta fundamental analizar no solo el marco normativo que regula la actividad de las casas de cambio, sino también la percepción de los operadores jurídicos que participan en la investigación y persecución del delito de lavado de activos. Estos profesionales poseen una experiencia directa en el sistema de justicia penal y pueden aportar información valiosa sobre los riesgos y limitaciones del sistema de prevención.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los riesgos regulatorios asociados al funcionamiento de las casas de cambio en el Perú y evaluar la eficacia del sistema antilavado a partir de evidencia empírica obtenida en el distrito judicial de Lima Norte. Para ello se examinan los resultados de una encuesta aplicada a diversos operadores jurídicos,

incluyendo jueces, fiscales, abogados y miembros de la Policía Nacional especializados en la investigación de delitos financieros.

La hipótesis que orienta este estudio sostiene que la regulación actual de las casas de cambio en el Perú presenta limitaciones que pueden afectar la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos, particularmente debido a la falta de controles rigurosos sobre el origen del capital utilizado para constituir estas entidades y sobre la identidad de sus socios o propietarios.

METODOLOGÍA

El análisis de los riesgos regulatorios asociados a las casas de cambio y su relación con la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos se desarrolló mediante un enfoque **sociojurídico**, que combina herramientas de la investigación jurídica con métodos empíricos utilizados en las ciencias sociales. Este enfoque permite examinar tanto el contenido normativo del sistema antilavado como la percepción de los operadores jurídicos encargados de su aplicación.

Enfoque de investigación

La investigación adopta un enfoque **mixto**, en el cual se integran elementos cualitativos y cuantitativos. Desde la perspectiva cualitativa se analizan las normas jurídicas, la doctrina especializada y los instrumentos internacionales que regulan la prevención del lavado de activos. Por su parte, el componente cuantitativo se sustenta en la aplicación de encuestas dirigidas a profesionales del sistema de justicia penal, cuyos resultados fueron procesados mediante técnicas estadísticas.

Este enfoque resulta particularmente adecuado para el estudio del lavado de activos, ya que este fenómeno involucra tanto aspectos normativos como factores institucionales y operativos que influyen en la eficacia de las políticas de prevención.

Tipo de investigación

La investigación corresponde a un estudio de **tipo descriptivo–explicativo**. El carácter descriptivo se manifiesta en la identificación de las principales características del sistema de prevención del lavado de activos aplicado a las casas de cambio. A su vez, el componente explicativo busca analizar cómo los vacíos regulatorios existentes pueden influir en la utilización de estas entidades como instrumentos para la legitimación de capitales ilícitos.

Diseño de investigación

El diseño de investigación es **no experimental y transversal**. Se considera no experimental porque las variables analizadas no fueron manipuladas por el investigador, sino observadas en su contexto natural dentro del sistema jurídico e institucional existente. Asimismo, es transversal debido a que los datos fueron recolectados en un único momento temporal.

Población y muestra

La población del estudio estuvo conformada por operadores jurídicos vinculados con la investigación del delito de lavado de activos en el distrito judicial de Lima Norte. Entre los participantes se incluyeron jueces penales, fiscales provinciales y adjuntos, defensores públicos, abogados litigantes y miembros de la Policía Nacional del Perú especializados en delitos financieros.

La población total estuvo integrada por **noventa profesionales**, de los cuales se seleccionó una muestra de **setenta y tres participantes** mediante un método de muestreo no probabilístico. Este método fue elegido debido a la naturaleza especializada del grupo de estudio, ya que los participantes debían poseer experiencia directa en la investigación o juzgamiento de delitos vinculados al lavado de activos.

Técnicas de recolección de datos

Para la obtención de información se utilizaron las siguientes técnicas:

Encuesta

Se aplicó un cuestionario estructurado compuesto por diversas preguntas orientadas a conocer la percepción de los operadores jurídicos respecto a los riesgos asociados al lavado de activos y al papel de las casas de cambio dentro del sistema de prevención. Las preguntas abordaron temas relacionados con:

- La sofisticación de los métodos utilizados para lavar activos.
- Las dificultades en la investigación judicial de estos delitos.
- Los riesgos asociados al capital utilizado para constituir casas de cambio.
- La necesidad de controles sobre la identidad de los socios o propietarios.

Análisis documental

Esta técnica permitió examinar legislación nacional, tratados internacionales, resoluciones administrativas y literatura académica especializada en lavado de activos y criminalidad económica.

Procesamiento de datos

La información obtenida mediante las encuestas fue procesada utilizando el software estadístico **SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)**. A través de este programa se elaboraron tablas estadísticas y análisis de varianza que permitieron contrastar la hipótesis de investigación.

RESULTADOS

El análisis de los datos recopilados permitió identificar diversas percepciones relevantes sobre los riesgos asociados al lavado de activos y la eficacia del sistema antilavado aplicado a las casas de cambio.

Sofisticación de los métodos de lavado de activos

Uno de los hallazgos más relevantes fue la percepción generalizada de que los métodos utilizados por las organizaciones criminales para legitimar capitales ilícitos se han vuelto cada vez más sofisticados. Aproximadamente **el 89 % de los encuestados** manifestó que las técnicas empleadas para el lavado de activos han evolucionado considerablemente en los últimos años.

Este resultado confirma lo señalado por diversos estudios internacionales, que advierten que las organizaciones criminales utilizan estructuras financieras complejas para ocultar el origen ilícito de los recursos.

Complejidad en la judicialización del delito

Otro resultado significativo fue la percepción de que la investigación y judicialización del delito de lavado de activos se ha vuelto cada vez más compleja. Cerca del **87 % de los participantes** consideró que la sofisticación de las estrategias utilizadas por los delincuentes dificulta el trabajo de los operadores del sistema de justicia.

Este hallazgo pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los organismos encargados de investigar delitos financieros.

Riesgos asociados al capital de las casas de cambio

Una proporción considerable de los encuestados señaló que el capital utilizado para constituir casas de cambio podría provenir de actividades ilegales si no existen controles adecuados. En particular, **el 89 % de los participantes** manifestó su preocupación por la

posibilidad de que estas entidades sean utilizadas como instrumentos para el lavado de activos.

Este resultado evidencia la importancia de establecer mecanismos de verificación del origen del capital en el momento de la constitución de estas empresas.

Identificación de socios y propietarios

El análisis de los datos también reveló un amplio consenso respecto a la necesidad de identificar plenamente a los socios o propietarios de las casas de cambio. Aproximadamente **el 93 % de los encuestados** consideró que este tipo de control podría contribuir significativamente a prevenir el lavado de activos.

Asimismo, **el 89 % de los participantes** manifestó que sería conveniente investigar los antecedentes judiciales de los socios o propietarios antes de autorizar el funcionamiento de estas entidades.

Supervisión institucional

Finalmente, los resultados evidenciaron una fuerte percepción respecto a la necesidad de fortalecer la supervisión institucional de las casas de cambio. En este sentido, **el 95 % de los encuestados** consideró que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP debería ser la entidad encargada de otorgar las licencias de funcionamiento para estas empresas.

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos en la investigación permiten reflexionar sobre la eficacia real del sistema de prevención del lavado de activos aplicado a las casas de cambio en el Perú. En primer lugar, la percepción mayoritaria de los operadores jurídicos respecto a la creciente sofisticación de los métodos utilizados para lavar activos confirma lo señalado por la literatura especializada en criminalidad económica, la cual sostiene que el lavado de activos es un fenómeno altamente adaptable a las transformaciones del sistema financiero global.

La globalización de los mercados financieros, el incremento de las transacciones electrónicas y la creciente interconexión entre los sistemas económicos han permitido a las organizaciones criminales desarrollar estrategias cada vez más complejas para ocultar el origen ilícito de los recursos obtenidos mediante actividades delictivas. En este contexto, el lavado de activos ha evolucionado desde mecanismos relativamente simples hacia estructuras financieras altamente sofisticadas que pueden involucrar múltiples jurisdicciones, intermediarios y operaciones comerciales.

Dentro de este escenario, las casas de cambio representan un sector particularmente vulnerable debido a la naturaleza de las operaciones que realizan. La compra y venta de divisas permite transformar recursos económicos entre diferentes monedas y sistemas financieros, lo que puede dificultar el seguimiento de las transacciones y la identificación de su origen real. Esta característica ha sido reconocida por diversos organismos internacionales, los cuales han recomendado que las entidades dedicadas al cambio de divisas sean consideradas sujetos obligados dentro de los sistemas nacionales de prevención del lavado de activos.

Sin embargo, el análisis de la normativa peruana y de las percepciones recogidas en la encuesta revela que la regulación actual presenta limitaciones que pueden afectar la eficacia de estos mecanismos de control. Uno de los principales problemas identificados es la ausencia de controles rigurosos sobre el origen del capital utilizado para constituir casas de cambio.

Tal como evidencian los resultados del estudio, una proporción significativa de los operadores jurídicos considera que el capital utilizado para establecer estas entidades podría provenir de actividades ilícitas si no existen mecanismos adecuados de verificación. Esta percepción resulta consistente con diversos estudios sobre criminalidad organizada, los cuales señalan que las organizaciones criminales suelen utilizar estructuras empresariales aparentemente legítimas para integrar recursos ilícitos al sistema económico formal.

Otro aspecto relevante identificado en la investigación es la necesidad de fortalecer los mecanismos de identificación de los socios o propietarios de las casas de cambio. La

falta de controles adecuados sobre la identidad y antecedentes de las personas que participan en la constitución de estas entidades puede facilitar la infiltración de organizaciones criminales en el sistema económico.

En este sentido, la literatura sobre lavado de activos ha señalado que uno de los métodos más utilizados para ocultar la propiedad real de los recursos ilícitos consiste en el uso de testaferros o intermediarios que actúan formalmente como propietarios de las empresas utilizadas para legitimar capitales ilícitos. Este tipo de estrategias dificulta la identificación de los verdaderos beneficiarios de las operaciones financieras y limita la capacidad de las autoridades para investigar estos delitos.

Los resultados de la encuesta muestran un amplio consenso entre los operadores jurídicos respecto a la conveniencia de establecer mecanismos de verificación de antecedentes para los socios o propietarios de las casas de cambio. Este tipo de control podría contribuir significativamente a reducir el riesgo de que estas entidades sean utilizadas para actividades de lavado de activos.

Asimismo, la percepción mayoritaria de que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP debería asumir la responsabilidad de otorgar las licencias de funcionamiento para las casas de cambio refleja la necesidad de fortalecer la supervisión institucional de este sector. La SBS posee experiencia y capacidades técnicas en materia de regulación financiera, lo que la convierte en una entidad más adecuada para evaluar los riesgos asociados a este tipo de actividades.

Desde una perspectiva de política criminal, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control sobre las casas de cambio podría contribuir de manera significativa a mejorar la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos en el Perú. Estos controles deberían incluir la verificación del origen del capital, la identificación de los beneficiarios finales y la evaluación de los antecedentes judiciales o penales de los socios o propietarios.

En síntesis, los resultados de la investigación confirman que la regulación actual presenta limitaciones que pueden ser aprovechadas por organizaciones criminales para

utilizar las casas de cambio como instrumentos para la legitimación de capitales ilícitos. Por lo tanto, resulta necesario implementar reformas normativas orientadas a fortalecer la supervisión institucional y la transparencia en el funcionamiento de estas entidades.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este capítulo permite formular diversas conclusiones relevantes respecto a los riesgos regulatorios asociados a las casas de cambio y la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos en el Perú.

En primer lugar, el estudio confirma que el lavado de activos constituye un fenómeno criminal altamente complejo que se adapta constantemente a las transformaciones del sistema financiero y a los cambios en las regulaciones estatales. Esta característica exige que los Estados desarrollen políticas criminales dinámicas y mecanismos de control capaces de responder a la evolución de las estrategias utilizadas por las organizaciones criminales.

En segundo lugar, la investigación evidencia que las casas de cambio representan un sector económico vulnerable al lavado de activos debido a la naturaleza de las operaciones que realizan. La conversión de divisas y el manejo frecuente de dinero en efectivo pueden facilitar la introducción de recursos ilícitos en el sistema económico formal si no existen mecanismos de control adecuados.

En tercer lugar, el estudio demuestra que existe una percepción generalizada entre los operadores jurídicos respecto a la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión aplicables a las casas de cambio. En particular, los resultados de la encuesta revelan un amplio consenso en torno a la importancia de establecer controles sobre el origen del capital utilizado para constituir estas entidades, así como sobre la identidad y antecedentes de sus socios o propietarios.

Asimismo, los resultados indican que la actual regulación presenta vacíos normativos que pueden afectar la eficacia del sistema de prevención del lavado de activos. La ausencia de mecanismos rigurosos de verificación en el momento de la constitución de

las casas de cambio podría permitir que organizaciones criminales utilicen estas entidades como instrumentos para legitimar capitales ilícitos.

En este sentido, se concluye que la regulación vigente requiere ser fortalecida mediante la implementación de reformas normativas orientadas a mejorar la supervisión institucional de las casas de cambio. Entre las medidas que podrían adoptarse se encuentran la asignación de la competencia para otorgar licencias de funcionamiento a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la exigencia de demostrar el origen del capital utilizado para la constitución de estas entidades y la verificación de los antecedentes judiciales o penales de sus socios o propietarios.

La adopción de estas medidas contribuiría a reducir los riesgos asociados al lavado de activos y a fortalecer la integridad del sistema financiero peruano, permitiendo que las casas de cambio cumplan su función económica legítima sin convertirse en instrumentos para actividades ilícitas.

REFERENCIAS

- Abanto Vásquez, M. A. (2015). *Evolución de la criminalización del lavado de activos en la doctrina y práctica de Perú y Alemania*. Lima: Jurista Editores.
- Barral, J. E. (2003). *Legitimación de bienes provenientes de la comisión de delitos*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Callegari, A. L., & Cancio Meliá, M. (2009). *Crimen organizado. Tipicidad, política criminal, investigación y proceso*. Lima: ARA Editores.
- Gálvez Villegas, T. A. (2014). *El delito de lavado de activos: criterios sustantivos y procesales*. Lima: Instituto Pacífico.
- Gamboa Montejano, C. (2013). *Lavado de dinero: estudio teórico conceptual y derecho comparado*. México: Cámara de Diputados.

Organización de las Naciones Unidas. (1988). *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Convención contra la delincuencia organizada transnacional*.

Prado Saldarriaga, V. (2013). *Criminalidad organizada y lavado de activos*. Lima: IDEMSA.

Schott, P. (2007). *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*. Washington: Banco Mundial.