
¿EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA PREVENIR EL LAVADO DE ACTIVOS?

*Gustavo Enrique GENÉ**

Fecha de recepción: 17 de enero de 2017

Fecha de aprobación: 23 de febrero de 2017

Resumen

La intención del presente trabajo es analizar la existencia de voluntad política en nuestro país para prevenir el lavado de activos, verificando la eficacia de las políticas aplicadas para su prevención y control, desde el dictado de la ley 25.246 en el año 2000, centrando su análisis en las misiones y funciones de la Unidad de Información Financiera ("UIF") y los medios con los que cuenta para su cumplimiento. En tal sentido, sintetizamos que la UIF encuentra límites evidentes referidos a tres áreas de su actividad, que pueden y deben ser mejoradas: (i) la selección y formación de su personal, (ii) el equipamiento informático necesario para el cumplimiento de sus funciones y su vinculación y compatibilidad con las bases de datos de los sujetos públicos obligados a informar, y (iii) limitaciones institucionales en la aplicación de la ley.

* Abogado graduado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina). Especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales por la Universidad del Salvador (Argentina). Profesor del Programa de Derecho Bancario y Financiero Profundizado de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral (Argentina) y la Escuela de Abogacía de Buenos Aires (Argentina). Profesor Invitado del Ciclo Profesional Orientado de la Facultad de Derecho UBA sobre Lavado de Dinero. Profesor del Programa de posgrado de Especialización en Derecho Penal de la Universidad Austral. Autor de publicaciones en la materia. Asesor de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) y Banco de la Provincia de Buenos Aires. Correo electrónico de contacto: ggene@drgm.com.ar

Palabras claves

Prevención del lavado de activos – Unidad de Información Financiera – políticas públicas

IS THERE POLITICAL WILL IN THE ARGENTINE REPUBLIC TO PREVENT MONEY LAUNDERING?

Abstract

The aim of this paper is to analyze the existence of political will in our country to prevent the offence of money laundering and the effectiveness of the public prevention policies applied, since the enactment of Law No. 25,246 in the year 2000, focusing our analysis in the responsibilities and functions of the Financial Information Unit (“FIU”) and its available tools for its compliance. In this regard, it is concluded that the FIU is limited by three areas, which should be strengthened: (i) the appointment and training of its staff, (ii) the computer equipment necessary for the fulfillment of its functions and its linkage and compatibility with the databases of the public legally bound reporting parties; and (iii) institutional limitations regarding law enforcement.

Keywords

Anti-money laundering – Financial Information Unit – public policies

I. Introducción

Es intención del presente trabajo analizar la existencia de voluntad política en nuestro país para prevenir el lavado de activos, verificando la eficacia de las políticas aplicadas para su prevención y control desde el dictado de la ley 25.246, promulgada el 5 de mayo del 2000 con un veto parcial del Poder Ejecutivo —lo que implica dieciséis años de vigencia del sistema implementado—, centrando nuestro análisis en las misiones y funciones de la Unidad de Información Financiera y los medios con los que cuenta para su cumplimiento.

II. Metodología

Por una cuestión de orden metodológico se hará en primer lugar referencia a la

situación internacional existente en 1990 —es decir, con carácter previo a la sanción de nuestra norma— destacando aquellos hitos insoslayables en el ámbito del lavado de activos y la importancia creciente que tienen ciertas instituciones en la materia que nos ocupa —en particular, el Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante, “GAFI”)— (**Sección III**).

De este modo, en la **Sección IV** se analiza la fijación de estándares internacionales referidos a la actividad financiera y bancaria, así como la intervención directa de las entidades que supervisan su funcionamiento y establecen los términos de la colaboración a instrumentarse, como antecedentes directos de los sujetos obligados a informar.

Ingresamos luego en el rol de las Unidades de Inteligencia o Información Financiera (en adelante, “UIF”) en los procesos de lavado de activos a nivel internacional (**Sección IV**) y el singular desenvolvimiento que han tenido en los últimos veinticinco años, así como la necesaria colaboración de aquellos sujetos de la actividad pública y privada que intervienen en forma más frecuente en el tráfico económico-financiero de las distintas jurisdicciones (**Sección V**).

Analizada esa situación, veremos el rol que ha tenido la Unidad de Información Financiera desde su creación por la ley 25.246, cuya actividad resulta fundamental en la estructura del sistema de la prevención y sanción de las actividades tipificadas conforme la tésis legislativa al tiempo de su promulgación (**Sección VI**), sus características y ubicación institucional (**Sección VII**), así como a la integración actual del organismo, su equipamiento operativo, aquellos insumos humanos —personal afectado—, técnicos —software y hardware— e institucionales —acceso a la información, en general, y a la del propio Estado, en particular—, cómo se ha dotado a dicha dependencia de carácter autárquico para cumplir con la función legalmente encomendada desde su creación hasta octubre de 2016,¹ y el traslado de las cargas de vigilancia que ello importa (**Sección VIII**).

1 Esta fecha de corte se corresponde con el momento de producción de este artículo.

III. Antecedentes internacionales que precedieron a la promulgación de la ley 25.246

La confección de una norma específica referida al lavado de activos tuvo en nuestro país un extenso tratamiento legislativo durante la década del noventa, previo a su sanción posterior por la ley 25.246, concretada con el cambio de siglo. Su efectiva promulgación reconoce como antecedente directo las crecientes exigencias internacionales que pesaban sobre las autoridades nacionales por parte del GAFI — organización de la que entonces éramos miembros plenos— y de los países que impulsaron su creación ante la falta de una legislación nacional específica en la materia que se ajustase a los estándares globales postulados por esa organización.

En efecto, en la reunión del G7 de 1989 —15º Cumbre Anual de París— el Reino Unido, Estados Unidos y Francia instaron la creación del GAFI (BLANCO CORDERO, 1997: 133-4) como un grupo intergubernamental de carácter informal, cuyo gobierno resulta del consenso de quienes lo integran y desde entonces su intervención en la materia que nos ocupa ha sido creciente. La principal misión encomendada a dicha organización en el contexto internacional de aquella década fue fijar los estándares internacionales en materia de lavado de activos que debían cumplir los diversos países para hacer más eficiente la lucha contra ese tipo de conductas, incorporando posteriormente entre sus incumbencias —con especial énfasis a partir del atentado a las Torres Gemelas de Nueva York en el 2001— la de financiamiento del terrorismo.

En la actualidad, el GAFI está integrado por 36 miembros plenos: (a) 34 países — uno de los cuales es la Argentina—; y (b) dos organizaciones internacionales. Asimismo, cuenta con 25 miembros observadores y asociados a través de grupos regionales. De esta manera, el GAFI —junto con las organizaciones internacionales que colaboran con su actividad— constituye el foro destinado a debatir las políticas globales para la prevención y represión del lavado de activos, estableciendo una directa relación entre estas actividades y la financiamiento del terrorismo, sesgo éste que se ha profundizado desde el 2001 hasta constituir aquéllas dos vertientes de una temática común en la actualidad.

En la búsqueda de establecimiento de estándares internacionales para la prevención y represión del lavado de activos, el GAFI dictó por primera vez en 1990 sus Cuarenta Recomendaciones, que abarcaban a los distintos sectores de cada jurisdicción nacional involucrados en la actividad económica: la evaluación de riesgos, la cooperación y

coordinación en el orden nacional, las medidas preventivas, la transparencia en la titularidad de las personas jurídicas y otros instrumentos jurídicos utilizados internacionalmente, la colaboración penal internacional y las necesarias actualizaciones legislativas, con respeto a las culturas jurídicas propias de cada país. Estas recomendaciones fueron periódicamente actualizadas en 1996, 2003 y, finalmente, en 2012 con el desarrollo del grupo intergubernamental.

Actualmente, estos criterios sistémicos referidos al control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, se han generalizado globalmente y se basan en metodologías de carácter específico para la evaluación de los países, que han sido confeccionadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y luego adoptados por el GAFI (JORGE, 2010: 204). Estos informes son compartidos con los organismos internacionales de crédito, todo lo cual califica la relevancia institucional creciente en el orden internacional de esa organización. Así, la implementación de las recomendaciones es sometida a un monitoreo y actualización permanentes por parte de las instituciones involucradas, atento la variedad de modalidades comisivas —tipologías identificadas por el GAFI— y la constante variación de éstas que las organizaciones criminales realizan para burlar los reportes y criterios regulatorios establecidos por las autoridades encargadas de la prevención.

También la Organización de las Naciones Unidas (ONU) interviene en el proceso de verificación de estándares internacionales desde 1997 a través del Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero, coordinado por la Oficina para las Drogas y el Delito, buscando colaborar con los Estados en el cumplimiento de las obligaciones emergentes de las convenciones internacionales en la materia.

IV. La tarea a nivel global. Fijación de estándares. Actividad financiera y bancaria

El compromiso internacional en la prevención de las conductas que nos ocupan liderado por el GAFI ha implicado una labor conjunta de carácter diplomático —organismos internacionales—, de los representantes de la actividad financiera, bancaria y comercial y, por último, de las áreas legislativas de las diversas jurisdicciones nacionales, involucrando a muy diversas instituciones, cuya coordinación de tareas ha buscado otorgar homogeneidad a un sistema en el que la complejidad y dinamismo de los factores comprometidos requiere una permanente intervención de las agencias gubernamentales de los distintos países.

Los Ministerios de Hacienda y Finanzas y de Justicia de las diferentes jurisdicciones han debido coordinar su actividad con las organizaciones sectoriales que agrupan la supervisión de la actividad económico-financiera y bancaria. En ese marco son antecedentes relevantes la intervención del Comité de Basilea con su Declaración de Principios para la Supervisión Bancaria del 12 de diciembre de 1988 (PASTOR y EGUIDAZU PALACIOS, 1998: 56-7), así como de las agrupaciones de bancos internacionales —Worlfsberg Group, 1999— que se nuclearon en forma espontánea (Jorge, 2010:210) enfatizando los aspectos vinculados a las bancas corresponsables y las personalidades políticamente expuestas, al tiempo que velaron por mantener condiciones similares de exigencia en la industria, de manera tal de no afectar la competitividad entre los actores.

En el contexto del riesgo reputacional que el lavado de activos implica para la banca, el mantenimiento de la confianza en el sistema financiero² —que constituye un paradigma irrenunciable de éste—, la responsabilidad social empresaria y su directa vinculación con la calidad institucional en un estado de Derecho (BLANCO CORDERO, 1998: 23-5) se fueron incorporando en forma consensuada obligaciones referidas al reporte sistemático de operaciones, a la profundización de la regla “conozca su cliente” (*know-your-customer*), a la diligencia debida y la conservación de documentación (PALMA HERRERA, 2000: 109-2), así como a la elaboración de bases de datos que permitieran determinar actividades ajenas al perfil del cliente y, en consecuencia, la emisión de reportes de operaciones sospechosas (en adelante, “ROS”). Todo ello, coordinado con los regímenes de autoevaluación y evaluación mutua desarrollados por el GAFI y complementados con programas de asistencia técnica y capacitación, ha permitido una globalización de estándares que son los requeridos a las jurisdicciones para ser consideradas plazas financieras confiables.

Actualmente se pone especial énfasis en el desarrollo de esos estándares exigiendo a los países evaluar el riesgo que representa en su jurisdicción, el lavado de activos o blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LILLEY, 2003: 134-5) para asegurar que las medidas que implementan sean proporcionales a la mitigación de los riesgos identificados, en particular con relación a aquellos que resulten más graves.

2 Que en países como los nuestros incorporan el riesgo adicional de la banca pública y su deslegitimación, que se traslada al gobierno que administra las entidades de ese carácter (RODRÍGUEZ VILLAR y BERMEJO, 2001: 141) con sus consecuencias político-institucionales.

V. El proceso de lavado de activos. Rol de las UIF

El lavado de activos descrito de manera general es un proceso —al que en doctrina se lo suele referir como constituido por tres etapas o fases: (a) colocación, (b) enmascaramiento, conversión o decantación, y (c) integración— por el cual los bienes de origen delictivo adquieren apariencia legítima mediante su incorporación al tráfico económico legal, permitiendo su posterior control y utilización desvinculada de la actividad original y de la intervención de las autoridades (CAPARRÓS, 1998: 109-10).

Esta característica del proceso de lavado de activos supone —en la segunda de sus etapas— una multiplicidad de transferencias y transacciones, disponiendo para ello de la creciente universalización del mercado de capitales, las facilidades de ciertos refugios financieros y la circulación electrónica del dinero, cuya finalidad última es independizar los fondos de su origen, de modo tal de incorporarlos a la economía formal sin dejar rastros de las actividades que los generaron. La efectiva implementación de ese proceso implica la aplicación de un conjunto de mecanismos y procedimientos económico-financieros que constituyen actividades económicas legales —contaminadas por el origen de los fondos utilizados—, así como actos y procedimientos jurídicos cuya interrelación o concatenación sólo puede ser advertida —desde los organismos de prevención— por quienes realicen una actividad de carácter analítico que supone un conocimiento profundo de los aspectos involucrados, partiendo del perfil del cliente que en el desarrollo de su actividad le han atribuido los sujetos obligados con los que se vincula, particularmente en la actividad financiera y bancaria que constituye el núcleo de la prevención.

Esta tarea de relevamiento calificado de la información originaria o primigenia que surge del ROS, es la que le habrá de corresponder a la UIF una vez habilitada su intervención, para cuyo análisis o pesquisa requiere inexcusablemente tener acceso directo a información complementaria de aquella que brinda el sujeto obligado (GENÉ, 2005), la que deberá ser obtenida por canales institucionales debidamente habilitados para la labor de la Unidad.

El ROS advierte o informa de un hecho o una operación inusual, sin justificación económica o jurídica, de una complejidad injustificada o vinculada con plazas financieras de riesgo o inhabituales en la actividad del reportado, conforme el perfil del cliente que tiene el sujeto obligado a informar en el marco de su relación con éste y las obligaciones legalmente establecidas en relación al conocimiento de su actividad.

Como una colaboración también estandarizada en el sistema globalizado, las UIF existentes en los distintos países, siguiendo las recomendaciones del GAFI en materia de prevención de las conductas criminales, se encuentran agrupadas en una organización de carácter internacional denominada Grupo Egmont (GENÉ, 2010: 63), constituida en junio de 1995.³ Esta organización intergubernamental posee más de 120 miembros y su objetivo es compartir la información financiera entre sus integrantes, de manera de hacer más efectivo el sistema internacional de prevención referido a estas actividades, superando con esta colaboración los obstáculos que implican el régimen del secreto bancario y las muy diversas localizaciones institucionales de las UIF en los diversos Estados miembros. Asimismo, de esta manera es más expeditiva la colaboración penal internacional, sin hacer referencia con ello al valor legal de la información obtenida conforme los criterios legales de cada jurisdicción, por no ser motivo del presente análisis.

De acuerdo con el Informe Final de la 4ta. Reunión del Grupo Egmont, que tuviera lugar en Roma en noviembre de 1996, se define a las Unidades de Información Financiera (UIF) como:

[u]n organismo central nacional encargado de recibir, solicitar, analizar y elevar a las autoridades competentes los informes financieros referidos a activos sobre cuya procedencia existe sospecha de ilicitud; exigidos por las leyes o reglamentos nacionales; con el propósito de impedir el lavado de activos.

El anonimato en cuanto al origen y posesión del dinero, así como la complejidad de los instrumentos jurídicos y financieros utilizados para disponer de los fondos —a través de sociedades radicadas en diversas jurisdicciones, fideicomisos, *joint ventures*, etc. (VÍTOLO, 2003: 199-200)— acrecienta en forma exponencial la posibilidad de desvincular la relación directa entre los activos y sus auténticos titulares. Al propio tiempo la posibilidad de disponer de esos activos en tiempo real mediante un sistema financiero y bancario altamente sofisticado, que permite múltiples transferencias electrónicas a diversas plazas financieras mundiales en escaso tiempo, enfatiza la necesidad de los

3 Su denominación procede del Palacio Egmont-Aremberg en las afueras de Bruselas, Bélgica, donde tuvo lugar la reunión fundacional.

organismos de contralor de contar con similares equipamientos y sistemas informáticos adecuados para poder acceder a una prevención efectiva y personal seleccionado por concurso, con capacitación específica y antecedentes en la actividad.

En este cuadro de situación es que debemos analizar los medios técnicos e institucionales con que cuentan las UIF para el cumplimiento de las misiones y funciones que les han sido legalmente asignadas.

VI. Sanción de la ley 25.246. Dictamen por mayoría

Reseñados hasta aquí aquellos antecedentes de relevancia en el marco internacional que precedieron a la sanción de la ley 25.246, nos referiremos ahora a los fundamentos con los que nuestra legislación nacional incorpora las pautas estandarizadas requeridas por la comunidad internacional, al menos desde un punto de vista formal, en los términos del miembro informante. En efecto, el dictamen por la mayoría que acompañó al proyecto de ley tenía una referencia expresa a lo que se identificaba como un interrogante sustancial de los juristas locales: “¿Necesidad real del delito de ‘lavado de dinero?’” (acápito D, p. 8668).⁴ La citada conducta tenía hasta entonces únicamente recepción legislativa en el artículo 25 de la Ley de Estupefacientes N° 23.737 y con relación exclusiva a los tipos penales en ella establecidos, como una forma de encubrimiento agravado. Respecto de aquélla, el miembro informante mencionó el carácter simbólico de la norma, con una velada referencia a las presiones internacionales —diplomacia coercitiva, según la refiere en algunos artículos de la especialidad—:

[...] la corriente internacional, muy extendida, en pos de ver a este delito en una posición destacada, haría poco explicable que a pocos años de la vigencia de la incorporación de esta figura a la legislación argentina, circunscripta al lavado de dinero proveniente del tráfico de estupefacientes, fuera ahora ‘derogada’. En el lenguaje simbólico que siempre encierra el derecho penal, el riesgo de incorporar una figura delictiva particular consiste —más allá de otros riesgos— en que su abrogación puede volverse imposible después aunque se revele

4 Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, Orden del Día N° 1999 del 26.05.1999:

como inútil, imposible en fin, desde el punto de vista de los 'efectos simbólicos'.

Esta exigencia internacional referida a la estandarización legislativa y nuestro carácter de miembros plenos del GAFI constituye una descripción de los factores que confluyeron en la sanción y promulgación de la ley, ya que su dilación en el tiempo —ante la asunción de la nueva administración en el orden nacional— resultaba imposible.

VII. La Unidad de Información Financiera. Su integración actual en nuestro país

En relación con la UIF, organismo que siguiendo los modelos internacionales incorporaba nuestra legislación, el miembro informante del dictamen por mayoría sostenía que:

estará integrada mayoritariamente por técnicos financieros. Teniendo en cuenta que este organismo tendrá funciones sumamente complejas y técnicas que requieren un alto grado de conocimiento y especialización, el mismo estará integrado mayoritariamente por expertos designados por concurso público de oposición y antecedentes.

[... s]e procura garantizar entonces que los funcionarios de los organismos del Estado que integrarán la UIF sean expertos y técnicos con idoneidad para cumplir las funciones encomendadas en la presente ley.

A partir del dictado de la ley y como respuesta a los requisitos de estandarización legislativa global, la UIF tiene un rol de organismo filtro (CASANOVAS, 2010:183) y es la encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de la información —recibida por ROS de los sujetos obligados a informar— a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos y financiación del terrorismo, funcionando desde el año 2016 (ley 27.260) —tal como lo han hecho, entre otros países, Brasil, Bulgaria, Colombia, Estados Unidos, Francia, Italia y México— con autonomía y autarquía financiera en el ámbito jurisdiccional del

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación⁵ —luego de haber actuado originariamente y en el mismo carácter en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos—.

Dentro de los modelos de unidades existentes en el orden internacional, nuestra legislación ha optado por el modelo de carácter administrativo, que cumple una tarea prejudicial, recibiendo de los sujetos obligados a informar los ROS para, una vez evaluados y valorizados, y en caso de considerarlo pertinente, poner en conocimiento del Ministerio Público los elementos de convicción que permitan el ejercicio de las acciones que correspondan.

Por la ley 26.119 (2006), se modificó la conformación original de la UIF que hasta entonces era de carácter colegiado,⁶ quedando reducida a un Presidente, un Vicepresidente y un Consejo Asesor de siete vocales integrado por funcionarios representantes del Banco Central de la República Argentina ("BCRA"), de la Administración Federal de Ingresos Públicos ("AFIP"), de la Comisión Nacional de Valores ("CNV"), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del entonces Ministerio de Economía y Producción, del entonces Ministerio del Interior, y un experto en temas relacionados con el lavado de activos representante de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, los cuales son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los titulares de cada uno de los órganos y organismos que representan. Las decisiones de la Unidad son resueltas por el Presidente previa consulta obligatoria al Consejo Asesor, cuya opinión no es vinculante.

En relación con los requisitos de carácter profesional para la designación de los miembros del Consejo Asesor —poseer título universitario de grado, preferentemente en derecho, o en disciplinas relacionadas con las ciencias económicas o con las ciencias informáticas, poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia, así como un

⁵ N. del E.: actualmente, Ministerio de Finanzas de la Nación, de conformidad con el decreto 32/2017.

⁶ La naturaleza plural de los integrantes se verifica en los modelos internacionales más eficientes, ya que la intervención de la UIF supone una actividad multidisciplinaria, en la que los aportes de las diversas incumbencias de sus miembros incrementan la calidad de su decisión. Ello vale asimismo para el personal de la Unidad, como mencionaremos más adelante en este trabajo.

régimen de incompatibilidades previas a la designación—, es interesante destacar que se redujeron sensiblemente en relación con los originalmente previstos en el dictamen por la mayoría del proyecto de ley original.

En síntesis, en la actualidad la UIF toma sus decisiones en forma unipersonal —Presidente o Vicepresidente, en caso de ausencia— estimándose que para ello debería recibir información calificada de los cuadros técnicos que integran el organismo. Entonces, es sustancial para el relevamiento y control de gestión de la actividad de la UIF conocer la capacitación de aquéllos, en relación con los requerimientos de solvencia profesional que deben poseer las áreas de incumbencia de la unidad.

Por debajo de la Presidencia y Vicepresidencia, la UIF está integrada por: (a) el Consejo Asesor ya mencionado y las siguientes áreas: (b) Unidad de Auditoría Interna, (c) Secretaría General Ejecutiva, (d) Dirección de Análisis, Dirección de Administración, (e) Dirección de Asuntos Jurídicos, (f) Dirección de Formación y Comunicación Institucional, (g) Asuntos Internacionales, (h) Dirección de Régimen Administrativo Sancionador, (i) Dirección de Seguridad y Sistemas Informáticos, y (j) Dirección de Supervisión. No existe información pública disponible sobre el número de integrantes de cada una de las unidades de organización mencionadas, su grado de capacitación profesional, *curriculi vitae* y experiencia previa en relación con las tareas a su cargo, ni sobre el sistema de selección utilizado para las designaciones, como tampoco sobre la conformación de la base de datos que hace a su actividad y su posibilidad de acceder en forma directa a las bases de datos de otros organismos estatales. Informalmente puede conocerse que trabajarían en la UIF casi 200 personas, cuya selección —en la oportunidad en que se los integró para formar parte del organismo— se hizo en base a criterios burocráticos generales, sin ningún tipo de concurso público, apartándose mayoritariamente y de manera sustancial de los objetivos fijados al tiempo de su creación —capacitación profesional en las áreas motivo de investigación, enfatizando el rol interdisciplinario de sus integrantes—, no siendo posible evaluar con criterios propios de un control de gestión administrativa la capacidad operativa real de la UIF en la integración de sus cuadros técnicos, cuya aptitud resulta esencial para cumplir con la competencia que la ley le atribuye.

En el orden internacional, las unidades que mejor funcionan —salvo escasas excepciones— poseen dotaciones de personal no demasiado numerosas, caracterizándose por el altísimo grado de calificación y experiencia de sus miembros, así como por el carácter interdisciplinario de sus incumbencias y antecedentes profesionales, vinculados a

las actividades económico-financieras, del área informática y de investigación criminal en los denominados delitos de cuello blanco, recibiendo para el cumplimiento de su tarea la asistencia de otras agencias estatales (D’ALBORA y BIAGOSCH, 2001).

VIII. Equipamiento operativo de la UIF. Forma de acceso a la información. Traslado de las cargas de vigilancia

En los artículos jurídicos sobre el tema que nos ocupa se suele analizar la actividad de la UIF en referencia a sus funciones y facultades, así como a las diferentes objeciones jurídicas que como actores de la actividad —en la rama jurídica— podemos observar en sus intervenciones de campo. Es mucho menor, en cambio, la existencia de análisis vinculados a los medios con los que cuenta para el cumplimiento de sus funciones específicas y a la necesaria coordinación con los sujetos obligados a informar de la actividad pública y privada, en relación con la eficiencia del organismo.

La descripción de las conductas involucradas en el lavado de activos y financiamiento del terrorismo —particularmente en la actividad financiera y bancaria nacional e internacional— tiene una directa vinculación con el tráfico electrónico de operaciones y datos, así como con las bases que acumulan esas informaciones y la posibilidad de acceso a ellas. En los mejores modelos internacionales de funcionamiento de las unidades, éstas cuentan con un sofisticado sistema informático cuyos servidores y *software* constituyen el núcleo del trabajo a realizar por los expertos —este equipamiento, en el caso del *Financial Crimes Enforcement Network* (FINCEN) norteamericano, se valoriza en el orden de los 150 millones de dólares—sobre la importante base de datos que queda configurada para entrecruzar y valorizar la información que se somete a su análisis.

La UIF argentina —creada por ley en el 2000— se integró efectivamente en diciembre de 2001 y recién recibió los aportes económicos —un millón de dólares en moneda constante (aprox.)— para instalar un servidor en el año 2003, pero sin contar con los medios operativos indispensables para nutrir ese sistema de la información que debía alimentar la actividad sensible que le corresponde en el plano institucional. La UIF contó recién a partir de principios de 2010 con un presupuesto independiente, cuya mayor parte se ha destinado a incremento y remuneración del personal. El crecimiento en tal rubro pasó de una dotación de 30 integrantes (al tiempo de su creación) a aproximadamente 50 en el 2005 y a los 200 actuales, sin que el sistema informático que le sirve de base al

trabajo encomendado haya experimentado incrementos sustanciales en su capacidad operativa y contando el personal con las limitaciones profesionales a las que *ut supra* se hiciera específica referencia. Baste señalar que, aún hoy, en su realidad operativa diaria, la información que posee la UIF no está colectada en una única base de datos, ni totalmente digitalizada, ni es posible acceder a ella de modo integral por los propios integrantes del organismo, ni aun contando con los datos completos de las personas humanas o jurídicas cuya actividad se intenta analizar en forma más intensiva. Relevante la información con que cuenta la propia UIF, supone una tarea compleja y ajena a la automaticidad propia de la información digitalizada.

Resultaría sustancial asimismo para la efectividad del servicio de prevención en el análisis, tratamiento y transmisión de la información recibida, la posibilidad de ingreso directo a las bases de datos de aquellas agencias gubernamentales vinculadas con la actividad económico-financiera y sus áreas complementarias —BCRA, AFIP, CNV, Inspección General de Justicia, Superintendencia de Seguros de la Nación—, compartiendo con éstas la información que poseen sobre los sujetos reportados, ya que las organizaciones criminales aprovechan la velocidad y el grado de anonimato que permite la digitalización de la actividad financiera y bancaria, así como la existencia de un aislamiento funcional en la información que poseen las agencias estatales, para asegurarse su impunidad.

En el caso de las personas jurídicas es imprescindible poder cruzar la información sobre sus accionistas y directores, verificando la existencia de eventuales repeticiones sistemáticas en quienes integran la nómina de decenas o centenas de sociedades —como accionistas o en sus órganos de administración—, lo cual constituye un indicio cierto para determinar los vínculos entre las estructuras societarias y establecer, en base a ello, eventuales relaciones negociales que no surgen teniendo exclusivo acceso a la aislada integración de una sociedad determinada, reportada por el sujeto obligado.

En nuestra legislación, el inciso 15 del artículo 20 de la ley 25.246 expresamente contempla como sujetos obligados a informar a:

[...] los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos

de derecho, individuales o colectivos: al Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia.

De esta manera, se trata de la totalidad de las agencias estatales a las que legalmente se les asigna el rol de control de las diversas actividades, lo que —como dijera oportunamente el miembro informante por la mayoría— supone la decisión estatal de comprometer sus mejores esfuerzos en las tareas de investigación previa asignadas a la UIF, al menos, desde el punto de vista simbólico. Esta información es la que la UIF le brinda al GAFI cuando —en los procesos de evaluación entre sus miembros— se inquiriere sobre los sujetos obligados a informar y los organismos comprometidos en las tareas de prevención, así como su grado de colaboración con la UIF ante la recepción de un ROS.

Efectivamente, en nuestro sistema y a partir del ingreso de un ROS, la UIF para cumplir con su labor de análisis especializado deberá solicitar documentos, antecedentes e informes a los organismos públicos, personas humanas o jurídicas, públicas o privadas que de alguna manera se vinculen con la actividad del reportado produciendo un cruce de esa información que le permita emitir un dictamen valorativo de la información complementaria que en su área de incumbencia posea o colecte sobre la persona humana o jurídica involucrada en el ROS. Establecer los elementos objetivos o, cuanto menos, los indicios graves, precisos y concordantes que den cuenta de operaciones de lavado de activos, contando en forma exclusiva con la información reportada inicialmente por el sujeto obligado, suele ser insuficiente y por ello se ha creado una agencia especializada que, concentrando gran parte de la información de que se dispone en las diversas áreas de gobierno, pudiera elevar los estándares preventivos, debiendo para ello tener la efectiva posibilidad de entrecruzar y valorizar información de carácter privilegiado.

En línea con lo que venimos exponiendo, la ley establece que la UIF debe de organizar y administrar un registro único de información (art. 15, ley 25.246), cuyo abastecimiento debe provenir de los sujetos obligados a informar, así como de los antecedentes y archivos que cada uno de ellos poseen, en especial los derivados de la actividad estatal. En todos los casos, esos organismos poseen bases de datos independientes con información a la que debería poder acceder la UIF directamente,

tomándose en cada caso los recaudos legales para asegurar el acceso a la información con el carácter excepcional y los estrictos alcances previstos en la ley. Asimismo se deberían compatibilizar los sistemas existentes e integrar la gestión pública como una unidad institucional, para cumplir con las funciones y objetivos de la UIF según las prescripciones que establece la ley al fijarles el carácter expreso de sujetos obligados a informar a las diversas dependencias administrativas de contralor. Por el contrario, en su implementación, se verifica un creciente traslado de las cargas legales de vigilancia sobre el sector privado —cuyas obligaciones se incrementan—, intentando con ello suplir carencias informativas que corresponde al Estado subsanar.

Como caso piloto de este aislamiento informativo, las instituciones bancarias replican a la UIF los reportes que han brindado en forma previa o contemporánea al BCRA como autoridad de superintendencia y contralor. Recibido ese ROS, la UIF no tiene acceso a la base de datos del BCRA —sujeto obligado a informar (art. 20, inc. 15, ley 25.246)—. Varios de los sujetos públicos obligados a informar funcionan actualmente con criterios administrativos estancos, apropiándose corporativamente de la información que le corresponde al Estado unificar y negándole el acceso a la información complementaria a la UIF. Esto es lo que sucede con la AFIP en razón del secreto fiscal (art. 101, ley 11.683 —t.o. decreto 821/98), debiendo requerirse la intervención judicial en cada caso para el pleno acceso de la UIF a la base de datos de la agencia fiscal —lo que obstaculiza y demora el éxito de cualquier intervención—, e importa una actuación en perjuicio de la actividad estatal en las funciones de contralor que son por esencia suyas.

Si se quiere dotar de poder real a la UIF, el secreto bancario (BCRA) y fiscal (AFIP) deben tener un tratamiento legal específico para el caso de la UIF, sea (a) autorizando su levantamiento o (b) considerando que la UIF tiene permitido el acceso a esa información sin que éste implique un levantamiento del secreto (art. 14, ley 25.246), con los límites y restricciones que implica el bien jurídico tutelado y sin posibilidad de ser utilizado en otro ámbito según el deber de secrecía (art. 17, ley 25.246). De lo contrario, la pasividad de los organismos públicos y el traslado de cargas a los sujetos privados importa un abandono de funciones por parte del Estado, ya que el deber de vigilancia de aquéllos —que originariamente supone una colaboración con el poder punitivo del Estado— mutaría en una sustitución lisa y llana de los deberes propios de la actividad pública, incurriendo semejante modelo “en verdaderos desbordes del Estado Democrático de Derecho” (ADRIASOLA, 2008: 10). Sobre esta cuestión y el rol de la UIF en las políticas de prevención que constituyen una responsabilidad primigenia del Estado, la jurisprudencia contencioso

administrativa federal (CNACAF, 2015: consid. 12) es que:

[e]sta postura también conllevaría trasladar a los particulares — de manera indirecta pero cierta— la concreción de los fines perseguidos por la ley 25.246 y sus eventuales consecuencias, cargando sobre sus espaldas una atribución que, por principio y esencia, es de naturaleza estatal [...]. E] implicaría aceptar que la actuación del Estado en la consecución de fines que son indiscutiblemente propios quede subyugada o condicionada al accionar previo de los particulares, en contraposición al deber proactivo y permanente que pesa sobre la Administración de conducirse con diligencia, probidad y buena fe, cumpliendo con eficiencia y eficacia los cometidos que por ley tiene asignados. Máxime en ámbitos de extrema sensibilidad, como el comprendido en estos autos.

En estos términos, es por cierto desalentador que en un importante número de las actividades sujetas a contralor por los organismos estatales específicos sean los medios periodísticos —a través del denominado “periodismo de investigación”— o los arrepentidos que oportunamente tomasen intervención en los hechos quienes comúnmente impulsan el inicio y prosecución de las pesquisas que tienen mayor repercusión. La UIF entonces se ve constreñida a un rol muy limitado y complementario de la actividad jurisdiccional, no resultando frecuente que el sistema de prevención establecido legalmente sea apto para satisfacer los requerimientos que le fueran asignados.

A esta altura del análisis no podemos sino coincidir con el dictamen por la mayoría al tiempo del debate legislativo de la ley 25.246 (2000) y verificar que efectivamente la norma se inscribe en el marco de exigencias internacionales que requieren el cumplimiento formal de ciertos estándares, independientemente de su realización.

IX. Conclusiones

En síntesis, la UIF encuentra límites evidentes referidos a tres áreas de su actividad, que pueden y deben ser mejoradas, en atención a la eficiencia real de la ley 25.246:

- 1) La selección y formación de su personal: debe ser realizada en base a concursos públicos de antecedentes y calificación profesional para el cargo, atendiendo al carácter interdisciplinario de sus integrantes. Se trata de decisiones que dependen de manera directa de las autoridades de la UIF.
- 2) El equipamiento informático necesario para el cumplimiento de sus funciones: en este caso se requieren aportes presupuestarios referidos al hardware y al software utilizados para la conformación de su base de datos. Resulta imprescindible su vinculación y compatibilidad con las bases de datos de los sujetos públicos obligados a informar, para obtener en tiempo real la información necesaria para su actividad.
- 3) Limitaciones institucionales en la aplicación de la ley: ellas dependen de las autoridades nacionales, las que deben tomar directa intervención para establecer en cada caso el marco legal que habilite a los sujetos obligados establecidos en el inciso 15º del artículo 20 de la ley 25.246 para proveer a la UIF el acceso a la información de que disponen, quedando exceptuadas de los secretos bancario y fiscal en el marco de la legislación citada.

La modificación de esta situación constituye una decisión de política de Estado que, desde el 2000 a la fecha, no ha sido encarada por ninguna de las administraciones nacionales que se han sucedido.

Bibliografía

ADRIASOLA, G. (2008) "El delito de Lavado de Activos en Uruguay. Antecedentes. Regulación actual y futura", Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho Penal Económico. Disponible en [<http://www.ciidpe.com.ar/area2/Lavado.%20Adriasola.pdf>] el 22.01.2017.

ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, C. (2000) *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid, Marcial-Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

BLANCO CORDERO, I. (1997) *El delito de Blanqueo de capitales*. Pamplona, Editorial Aranzadi.

— (1999) *Responsabilidad penal de los empleados de banca por el blanqueo de capitales*. Granada, Editorial Comares.

CÁMARA NACIONAL EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA IV (CNACAF) (2015), *in re* "HSBC Bank Argentina S.A. c/UIF — Resol. 141/12 SUM 672/10", expediente 36.549/12, resuelto

el 14.07.2015.

CAPARRÓS, E. (1998) *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid, Editorial COLEX.

CASANOVAS, M. (2010) “Unidades de Información Financiera. Marco regulatorio. Sujetos obligados a informar”, en BARREIRA DELFINO, E. y CAMERINI, M. (dirs.) *Legitimación de activos ilícitos*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.

D’ALBORA, F. (h) y BIAGOSCH, Z. (2001) “Lavado de dinero y Unidad de Información Financiera”, en *La Ley*, 10.07.2001.

DÍAZ MAROTO y VILLAREJO, J. (1999) *El blanqueo de capitales en el Derecho Español*. Madrid, Editorial Dykinson.

GENÉ, G. (2005) *Las Unidades de Información Financiera (UIF) Roles, funciones y riesgos*, en *La Ley*, 18.04.2005.

— (2010) “La ley 25.246 de lavado de dinero y sus modificaciones. Alcances y limitaciones”, en BARREIRA DELFINO, E. y CAMERINI, M. (dirs.) *Legitimación de activos ilícitos*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.

HERRERA PALMA, J. (2000) *Los delitos de blanqueo de capitales*, Madrid, Editorial Edersa.

JORGE, G. (2010) “Políticas de control del lavado de dinero”, en TOKATLIAN, J. (comp.) *Drogas y Prohibición*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

LILLEY, P. (2003) *Dirty Dealing: The Untold Truth About Global Money Laundering, International Crime and Terrorism*. Londres, Editorial Kogan Page.

MARTÍNEZ SELVA, J. (1998) *Los paraísos perdidos, Banca offshore: Fiscalidad y servicios bancarios en el exterior*. Murcia, Editorial Dostavat Internacional.

PASTOR, D. y EGUIDAZU PALACIOS, F. (1998) *La prevención del blanqueo de capitales*. Pamplona, Editorial Aranzadi.

RODRÍGUEZ VILLAR, P. y BERMEJO, M. (2001) *Prevención del lavado de dinero en el sector financiero*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.

SOUTO, M. (2002) *El blanqueo de dinero en la normativa internacional*. Santiago de Compostela, Publicaciones Universidad de Santiago de Compostela.

VÍTOLO, D. (2003) *Sociedades extranjeras y offshore*. Buenos Aires, Editorial Ad-hoc.