

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 30 de enero de 2014

Al Señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Dr. Julio Alak

S / D

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted en mi carácter de Director Ejecutivo del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE, organización no gubernamental), con relación a la propuesta formulada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la cobertura de las vacantes de Presidente y Vicepresidente de la Unidad de Información Financiera (UIF), en el Lic. José Alberto Sbattella y el Lic. Germán Saller, respectivamente.

El CIPCE cuenta con un programa de Transparencia y Anticorrupción, en el marco del cual –entre otras actividades– analizamos el trabajo realizado por diversos organismos de control en materia de criminalidad económica en nuestro país. En este sentido, en 2009 publicamos una investigación que se focalizó en estudiar el desempeño de la UIF desde su puesta en funcionamiento (fines de 2002) hasta 2008 inclusive. Adjuntamos este documento a la presente; asimismo, el informe puede consultarse en nuestra página web (www.cipce.org.ar), en el apartado “informes y publicaciones” dentro de la sección “Biblioteca”.

La investigación se realizó principalmente a partir del estudio de los Informes Anuales de Gestión presentados por el propio organismo ante el Congreso. En algunos aspectos, esa información fue contrastada con la producida por otros organismos de la Administración Pública Nacional (así, por ejemplo, la información proporcionada por la UIF respecto a su presupuesto fue contrastada con la que se encuentra disponible en el sitio Web del Ministerio de Economía). La elección de estas fuentes de datos se debió a las restricciones que impiden el acceso a la información sustantiva remitida a la UIF –declarada secreta por la ley 25.246-, por lo cual en su momento consideramos que sólo era posible realizar este análisis con

base en la información generada y divulgada por la propia UIF con miras a permitir la evaluación de su gestión.

Este informe arrojó varias conclusiones sobre diversos aspectos de la gestión del organismo, que en líneas generales nos permitieron afirmar que la UIF funcionaba de manera deficitaria e ineficiente y con severos problemas que exigían una inmediata solución, teniendo en cuenta el lugar clave que ocupa el organismo en materia de prevención y persecución del lavado de activos en nuestro país. Para los distintos aspectos que mencionaremos a continuación remitimos a la lectura del informe completo adjunto, a los fines de poder corroborar los datos que proporcionaremos.

En primer lugar, los Informes Anuales de Gestión elevados por el organismo al Congreso no eran lo suficientemente precisos al explicar con qué presupuesto contaba la UIF, en qué porcentaje se había ejecutado ni en qué conceptos se gastaba el dinero recibido. En adición a esto, al consultar los presupuestos anuales asignados a la UIF correspondientes al período 2003-2008, según la información emitida por el Ministerio de Economía de la Nación, descubrimos que existían diferencias entre estos datos y la información brindada por la UIF para los ejercicios 2004, 2006 y 2007.

Por otra parte, la gestión de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) era ineficiente. El número de casos acumulados para el período 2002 – 2006 ascendía a un total aproximado de 3134 casos. La UIF sólo había logrado resolver el 18,5 % del total ROS ingresados al 31 de diciembre de 2008. El valor era muy bajo en comparación con el incremento interanual en la cantidad total de casos ingresados a la Unidad que se observaba. El 11,7% de los ROS recibidos demoraba entre seis meses y un año y el 31,1% más de un año en llegar a la UIF. El 69,8% fueron presentados de modo incompleto. El 57,4% recibió una calificación “regular” y un 33,3% una calificación “mala”, en cuanto a la calidad de la información brindada a la UIF. Al 31 de diciembre de 2008 –fin del período analizado en esta investigación– la UIF no había impuesto ninguna sanción por incumplimientos al deber de información por parte de los sujetos obligados a informar.

Tampoco se había avanzado considerablemente en materia de fortalecimiento de bases de datos. Las bases que utilizaba en su mayoría

eran de carácter público y hasta el momento no había desarrollado una base propia sobre personas políticamente expuestas (PEP's).

La cantidad de acuerdos celebrados por la UIF Argentina con otras UIF era exigua. Sólo se habían celebrado 17 acuerdos con otras unidades, mientras que el Grupo Egmont contaba -al momento de publicación del informe- con un total de 108 miembros. La cantidad de acuerdos ascendía a 19 si se incluyeran los celebrados el 05/03/09 con Israel y Francia.

La UIF aún no había puesto en funcionamiento las Agencias Regionales y el expediente por el que esta cuestión tramitaba ante el Ministerio de Justicia se encontraba paralizado.

El organismo obstaculizaba el acceso a la información respecto de datos de carácter metodológico y estadístico argumentando deber de confidencialidad sobre información que no estaba comprendida dentro de este concepto.

Asimismo, cabe agregar que hasta ese momento la UIF no había querellado ninguna causa, y no se habían realizado las reformas al Código Penal que permitieran sancionar el "autolavado" y que facilitaran el recupero del dinero a través de nuevas formas de decomiso. Tampoco había existido en el período estudiado ninguna condena por lavado de activos.

Luego de la publicación de este informe en 2009, el Cipce no volvió a realizar un análisis tan exhaustivo sobre la UIF, dado que consideramos más pertinente iniciar un estudio similar respecto del funcionamiento de otro organismo de control: la Oficina Anticorrupción (informe publicado en diciembre de 2013). Sin embargo, nuestras actividades diarias en materia de investigación, prevención y persecución de la delincuencia económica nos han permitido realizar un seguimiento del desempeño de la UIF a partir de 2010, hasta la actualidad. Es en base a esto que podemos afirmar que el organismo ha registrado notables mejoras en muchos aspectos en estos últimos cuatro años de gestión.

Por un lado, el sistema de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo se reglamentó de manera intensiva, particularmente durante el período 2010-2012. Esto se ve ligado a la supervisión que se realizó sobre los sujetos obligados, que llevó incluso a la aplicación de sanciones a

varios de ellos por incumplir sus deberes de reportar operaciones sospechosas, aplicándoles las multas correspondientes (la primera resolución sancionatoria tuvo lugar en 2011, luego de la cual se aplicaron otras once sanciones).

En adición a esto, la UIF comenzó a presentarse como querellante en diversas causas judiciales, desarrollando un plan de litigio mucho más ambicioso y apuntado al recupero de activos. Esta decisión resultó muy acertada, en un contexto judicial marcado profundamente por la impunidad de la delincuencia económica, con niveles ínfimos de condenas e incluso menores casos de recupero de activos, y con procesos cuya duración es tan excesiva que muchas veces deriva en la prescripción de la acción penal. En este plan de litigio, la UIF tomó incluso la decisión estratégica de iniciar investigaciones a partir del delito precedente al lavado, lo cual puede permitir un mejor seguimiento de los flujos financieros y una investigación más eficiente.

Por otra parte, con el apoyo de la UIF, en 2011 se sancionó la ley 26.683, que introdujo modificaciones fundamentales en la materia. A partir de esta reforma, el delito de lavado de activos dejó de ser considerado una forma agravada de encubrimiento, consolidándose como un delito contra el orden económico y financiero (nuevo Título XIII del Código Penal). Esto no solo disipó cualquier duda respecto de la autonomía de la figura penal, sino que principalmente permitió reprimir la conducta del “autolavado”, que hasta el momento se encontraba impune. Además, se profundizó el desarrollo de la responsabilidad penal de la persona jurídica, estipulando sanciones en caso de que los hechos delictivos “*hubieren sido realizados en nombre, o con la intervención, o en beneficio de una persona de existencia ideal*” (actual art. 304 CP). Otra de las modificaciones decisivas fue la incorporación del decomiso civil de los activos en el art. 305 del Código Penal, “*sin necesidad de condena penal, cuando se hubiere podido comprobar la ilicitud de su origen, o del hecho material al que estuvieren vinculados, y el imputado no pudiere ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga, prescripción o cualquier otro motivo de suspensión o extinción de la acción penal, o cuando el imputado hubiere reconocido la procedencia o uso ilícito de los bienes*”. Entre otros cambios, se amplió también la nómina de sujetos obligados contemplados en el art. 20 de la ley 25.246.

Asimismo, la UIF apoyó la sanción de la ley 26.733 en 2011, que solucionó un vacío legal que existía en materia de delitos financieros y

bursátiles. A través de esta norma se incorporaron figuras penales específicas para reprimir conductas delictivas contra el orden económico, tales como la manipulación de precios, el abuso de información privilegiada, la manipulación de valores negociables, las captaciones clandestina y fraudulenta de ahorros públicos, y el cohecho financiero. A su vez, para las personas de existencia ideal, se remite a las disposiciones de la ley de lavado de activos.

Los resultados de la gestión de la Unidad de Información Financiera en los últimos cuatro años son la principal razón por la cual el Cipce apoya las candidaturas del Lic. Sbattella y el Lic. Saller –quienes se han desempeñado hasta el momento como presidente y vocal del Consejo Asesor de la Unidad, respectivamente– para cubrir las vacantes de Presidente y Vicepresidente de la UIF. Consideramos que los avances generados desde 2010 hasta la actualidad permiten afirmar que los candidatos se encuentran a la altura de los desafíos que la Unidad aún tiene por delante y que resulta imperioso afrontar.

Por un lado, la Unidad de Información Financiera debe impulsar una política de recuperación de activos sobre base de una ley de extinción de dominio, como las que han sancionado varios países de América Latina. Esta herramienta legal resulta fundamental para desarrollar una política criminal eficiente frente a la criminalidad económica, teniendo en cuenta que a nivel mundial existe consenso sobre lo imprescindible que resulta el decomiso de los bienes de las organizaciones criminales y de los individuos que cometen este tipo de delitos. La concepción tradicional del decomiso que ha imperado en nuestro país le asigna a esta medida un carácter penal, lo cual –a nuestro criterio– no solo es errado sino que además resulta extremadamente ineficiente como herramienta para los operadores judiciales. Una ley como la que proponemos no solo generaría efectos positivos en la prevención y persecución del lavado de activos, sino que también repercutiría sobre los distintos mercados criminales y economías delictivas que se desarrollan y crecen en nuestro país.

Por otra parte, es necesario profundizar el litigio de causas para aumentar el ínfimo número de condenas existentes. Esto significa que la UIF no solo debe continuar con su actual plan de querellas sino que debe aumentar sus esfuerzos en este sentido, para contribuir a disminuir la impunidad existente. Esto

implica asimismo una coordinación con otros organismos públicos e instituciones, tales como el Ministerio Público Fiscal. A su vez, el litigio no solo debe realizarse teniendo como meta una eventual condena, sino que es esencial desarrollar una actividad judicial orientada al recupero de los activos, procurando la identificación de estos bienes, su embargo o incautación, y su posterior decomiso.

Asimismo, se debe continuar mejorando la gestión y regulación de todo el sistema antilavado, generando un sistema de información que permita detectar las continuas variaciones en las modalidades criminales, para que la Unidad adecue su accionar a estas formas delictivas.

Creemos que estos son algunos de los desafíos fundamentales que la UIF tiene que afrontar a futuro, y desde la sociedad civil nos comprometemos a colaborar en todo lo que podamos. Éste es un debate decisivo para nuestro país, por lo que no debe verse afectado por intereses de ningún partido político ni por lobbies de ningún tipo, sino que debe analizarse a fondo qué es lo que se ha hecho y qué es lo que falta hacer.

En síntesis, por los motivos expuestos, el Cipce adhiere a las nominaciones efectuadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para cubrir las vacantes de Presidente y Vicepresidente de la UIF.

Sin otro particular, lo saludo muy atentamente,

Agustín Carrara
Director Ejecutivo
CIPCE