

Informe sobre el estado de situación de la Argentina

CIPCE

Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica

Noviembre de 2008

## LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por finalidad brindar un panorama acerca de la eficacia y la eficiencia en el funcionamiento de los organismos que conforman el sistema de prevención y represión del lavado de activos de origen ilícito en la Argentina.

Para este fin se ha recopilado información producida por la Unidad de Información Financiera (UIF), que en algunos aspectos ha sido analizada a la luz de la información producida por otros organismos de la Administración Pública Nacional (así, por ejemplo, la información relacionada con el presupuesto proporcionada por la UIF ha sido contrastada con la que se encuentra disponible en el sitio Web del Ministerio de Economía).

Consideramos que debido a las restricciones que impiden el acceso a la información sustantiva remitida a la UIF –declarada secreta por la ley 25.246- sólo es 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.

Con ello se pretende lograr –sobre la base de información confiable- un análisis que permita conocer someramente las principales debilidades que presenta el sistema anti-lavado en nuestro país y señalar posibles lineamientos de acción que permitan eliminar aquéllos obstáculos que pueden conspirar contra el correcto funcionamiento del sistema, aún cuando no resulte posible realizar un seguimiento sobre la gestión de los casos que gestiona la UIF, en tanto órgano central del sistema.

## I. LA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA ARGENTINA (UIF)

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (G.A.F.I.) es un órgano intergubernamental que tiene por objeto elaborar y promover medidas para combatir el lavado de activos de origen ilícito, proceso consistente en ocultar el origen ilegal de dinero o bienes obtenidos como resultado de otros delitos.

En materia de lavado de activos, la Recomendación 26 del G.A.F.I.<sup>1</sup> insta a los Estados a crear una Unidad de Información Financiera que se desempeñe como organismo central para la recepción, análisis y remisión de Reportes de Operaciones Sospechosas y cualquier otra información que pudiera dar cuenta de posibles maniobras de lavado de activos, a cuyos efectos debe garantizársele el acceso a información financiera, bancaria, impositiva y/o administrativa, proveniente de las autoridades garantes del cumplimiento de la ley o de particulares.

En nuestro país la Ley N° 25.246 de “Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo”<sup>2</sup> creó la Unidad de Información Financiera (U.I.F.) en la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

La UIF tiene a cargo un papel central en la prevención y represión del lavado de activos, pues debe actuar como nexo institucional entre los sujetos obligados a informar y el sistema de justicia penal.

En consecuencia, la forma en que la UIF desempeñe sus funciones repercutirá sobre la efectividad de todo el sistema antilavado, en tanto debe diferenciar las maniobras potencialmente constitutivas del delito de lavado de activos de las simples operaciones sospechosas (aquéllas que dado su carácter inusual son reportadas por los sujetos obligados pero que, una vez efectuada una investigación preliminar, son descartadas por no poder ser subsumidas en el tipo penal de lavado de activos<sup>3</sup>).

<sup>1</sup> La Recomendación N° 26 dice: “Los países deberían crear una UIF que se desempeñe como organismo central nacional para la recepción (y, si estuviera permitido, la solicitud), el análisis y la divulgación de ROS y otra información relacionada con un posible lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La UIF debería tener acceso, directa o indirectamente, y oportunamente, a la información financiera, administrativa y proveniente de las autoridades garantes del cumplimiento de la ley necesaria para el cumplimiento apropiado de sus funciones, incluyendo el análisis de los ROS.”

<sup>2</sup> Publicada en el Boletín Oficial N° 29.395, del 10 de mayo de 2000.

<sup>3</sup> Artículo 277: 1) Será reprimido con prisión de seis (6) meses a tres (3) años el que, tras la comisión de un delito ejecutado por otro, en el que no hubiera participado:

a) Ayudare a alguien a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse a la acción de ésta.

b) Ocultare, alterare o hiciere desaparecer los rastros, pruebas o instrumentos del delito, o ayudare al autor o partícipe a ocultarlos, alterarlos o hacerlos desaparecer.

c) Adquiriere, recibiere u ocultare dinero, cosas o efectos provenientes de un delito.

d) No denunciare la perpetración de un delito o no individualizare al autor o partícipe de un delito ya conocido, cuando estuviere obligado a promover la persecución penal de un delito de esa índole.

e) Asegurare o ayudare al autor o partícipe a asegurar el producto o provecho del delito.

2) La escala penal será aumentada al doble de su mínimo y máximo, cuando:

a) El hecho precedente fuera un delito especialmente grave, siendo tal aquél cuya pena mínima fuera superior a tres (3) años de prisión.

b) El autor actuare con ánimo de lucro.

c) El autor se dedicare con habitualidad a la comisión de hechos de encubrimiento.

La agravación de la escala penal prevista en este inciso sólo operará una vez, aun cuando

La UIF se encarga de la recepción, análisis, tratamiento y transmisión de la información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos, pudiendo además sancionar normas que regulen el cumplimiento de los Sujetos Obligados a Informar (SOI) y aplicar sanciones administrativas frente a eventuales incumplimientos.

La ley 25.246 fue reglamentada por los Decretos N° 169/01 y N° 1025/01<sup>4</sup> y la UIF comenzó a operar a fines del año 2002.

En un principio, la UIF estaba presidida por un directorio integrado por once miembros, que fueron reducidos a cinco por el Decreto 1500/01<sup>5</sup>. Recién en noviembre del año 2003 se aprobó la estructura organizativa del organismo mediante el decreto N° 1038/03<sup>6</sup>.

---

concurrieren más de una de sus circunstancias calificantes. En este caso, el tribunal podrá tomar en cuenta la pluralidad de causales al individualizar la pena.

3) Están exentos de responsabilidad criminal los que hubieren obrado en favor del cónyuge, de un pariente cuyo vínculo no excediere del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o de un amigo íntimo o persona a la que se debiese especial gratitud. La exención no rige respecto de los casos del inciso 1, e, y del inciso 2,b.

Artículo 278: 1) a) Será reprimido con prisión de dos a diez años y multa de dos a diez veces del monto de la operación el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare o aplicare de cualquier otro modo dinero u otra clase de bienes provenientes de un delito en el que no hubiera participado, con la consecuencia posible de que los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito y siempre que su valor supere la suma de cincuenta mil pesos (\$ 50.000), sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí;

b) El mínimo de la escala penal será de cinco (5) años de prisión, cuando el autor realizare el hecho con habitualidad o como miembro de una asociación o banda formada para la comisión continuada de hechos de esta naturaleza;

c) Si el valor de los bienes no superare la suma indicada en este inciso, letra a, el autor será reprimido, en su caso, conforme a las reglas del artículo 277;

2) El que por temeridad o imprudencia grave cometiere alguno de los hechos descriptos en el inciso anterior, primera oración, será reprimido con multa del veinte por ciento (20%) al ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de los bienes objeto del delito;

3) El que recibiere dinero u otros bienes de origen delictivo, con el fin de hacerlos aplicar en una operación que les dé la apariencia posible de un origen lícito, será reprimido conforme a las reglas del artículo 277;

4) Los objetos a los que se refiere el delito de los incisos 1, 2 ó 3 de este artículo podrán ser decomisados.

ARTICULO 4° — Sustitúyase el artículo 279 del Código Penal, por el siguiente:

“Artículo 279: 1. Si la escala penal prevista para el delito precedente fuera menor que la establecida en las disposiciones de este Capítulo, será aplicable al caso la escala penal del delito precedente;

2. Si el delito precedente no estuviere amenazado con pena privativa de libertad, se aplicará a su encubrimiento multa de mil pesos (\$ 1.000) a veinte mil pesos (\$ 20.000) o la escala penal del delito precedente, si ésta fuera menor. No será punible el encubrimiento de un delito de esa índole, cuando se cometiere por imprudencia, en el sentido del artículo 278, inciso 2;

3. Cuando el autor de alguno de los hechos descriptos en el artículo 277, incisos 1 ó 2, o en el artículo 278, inciso 1, fuera funcionario público que hubiera cometido el hecho en ejercicio u ocasión de sus funciones sufrirá además inhabilitación especial de tres (3) a diez (10) años. La misma pena sufrirá el que hubiera actuado en ejercicio u ocasión de una profesión u oficio que requirieran habilitación especial. En el caso del artículo 278, inciso 2, la pena será de uno (1) a cinco (5) años de inhabilitación;

4. Las disposiciones de este Capítulo regirán aun cuando el delito precedente hubiera sido cometido fuera del ámbito de aplicación especial de este Código, en tanto el hecho precedente también hubiera estado amenazado con pena en el lugar de su comisión”.

<sup>4</sup> Publicados en el Boletín Oficial N° 29.588, del 14 de febrero de 2001, y Boletín Oficial N° 29.711, del 15 de agosto de 2001, respectivamente.

<sup>5</sup> Publicado en el Boletín Oficial N° 29.782, del 26 de noviembre de 2001.

<sup>6</sup> Publicado en el Boletín Oficial N° 30.274, de fecha 11 de noviembre de 2003.

En el año 2004 la UIF fue evaluada por el G.A.F.I.. El informe de evaluación concluyó que, para un mejor cumplimiento de sus funciones, la UIF requería mayores recursos humanos, tecnológicos y de acceso a la información, en cumplimiento de lo dispuesto por la Recomendación número 30<sup>7</sup>.

En julio de 2006 se dictó la ley N° 26.119<sup>8</sup> por la que nuevamente se modificó la estructura de la UIF, que pasó a quedar integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Consejo Asesor compuesto por siete vocales con derecho a voz pero no a voto.

La modificación de la estructura de gobierno del organismo fue justificada con base en las serias dificultades que se habían suscitado para lograr acuerdos entre los miembros del directorio de la Unidad, con el consiguiente impacto que esta situación producía en términos de eficacia de gestión. El abandono de un modelo colegiado y la asunción de una dirección unipersonal fueron concebidos, entonces, bajo la necesidad de imprimir mayor eficacia y energía institucional al funcionamiento del organismo, en tanto mecanismo destinado a permitir una mayor velocidad en la resolución de las decisiones a su cargo.

## 1. Análisis presupuestario de la UIF

### 1.1 Consideraciones previas

La UIF posee autarquía funcional pero no financiera, ya que depende en este último aspecto del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Esta cartera es la encargada de gestionar su presupuesto, circunstancia que ha ocasionado algunas demoras y problemas en lo que hace a la disponibilidad de recursos financieros.

La UIF comenzó a funcionar a finales del año 2002, pero ese año se omitió la asignación en la Ley General de Presupuestos de la partida correspondiente a la Unidad. Esta situación fue destacada por la Unidad en el Informe de Gestión Anual elevado al Honorable Congreso de la Nación para el año 2002. A partir de esto, la Jefatura de Gabinete de Ministros generó un programa de presupuesto autónomo dentro de la jurisdicción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y el Banco Central de la Nación Argentina prestó en comodato el lugar físico y mobiliario mínimo para que la UIF pudiera comenzar a cumplir sus funciones<sup>9</sup>.

La Ley General de Presupuesto para el año 2003 tuvo en cuenta la asignación presupuestaria correspondiente a la UIF, aunque omitió la partida correspondiente a la adquisición de bienes de uso, lo que implicaba que dicho organismo habría de permanecer un año más sin las herramientas necesarias (maquinarias y equipos) para cumplir con las funciones asignadas. Para intentar suplir esa omisión se solicitó ayuda económica al Reino Unido.

Al momento de redactar el Informe de Gestión Anual presentado al H. Congreso de la Nación correspondiente al periodo 2003, la UIF había ejecutado la módica suma de U\$S 19.175,40 en servidores de base de datos, dominio de red, software, elementos activos,

<sup>7</sup> En el Informe de gestión elevado al HCDN se encuentra un resumen de la evaluación efectuado por la UIF (disponible en [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2005.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2005.pdf)). El informe completo se encuentra disponible en el sitio Web de GAFISUD: [http://www.gafisud.org/pdf/InformeArgentina\\_1.pdf](http://www.gafisud.org/pdf/InformeArgentina_1.pdf).

<sup>8</sup> Publicada en el Boletín Oficial N° 30.956, del 27 de julio de 2006.

<sup>9</sup> Informe presentado al Congreso por la UIF año 2002. [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar).

pasivos y en las herramientas para su instalación que, según el referido informe, representaron el 77% de las donaciones recibidas al efecto<sup>10</sup>.

El presupuesto asignado a la UIF para el año 2004 fue de \$ **20.994.555**, el más elevado desde el 2002 hasta la actualidad. En el informe de Gestión Anual elevado al Congreso correspondiente al año 2004 se aclaró que la UIF había solicitado el monto de \$ 44.644,48 para la partida de “Servicios No Personales” (servicios de electricidad, gas, agua, pasajes, viáticos, etc.) pero que la Oficina Nacional de Presupuesto (O.N.P) **había aumentado dicha cifra a \$ 16.538.646** antes de elevarlo al Congreso de la Nación y que, luego de la aprobación del Presupuesto, dicha oficina transfirió la suma de \$ 16.494.000 a otro programa, ajustando la partida de “Servicios No Personales” a la suma de \$ 44.646, sin informar sobre esto a la UIF<sup>11</sup>. Tomando en cuenta los distintos ejercicios, el presupuesto correspondiente al año 2004 es el de mayor importe asignado a la UIF desde su creación hasta la fecha.

En el año 2005 el presupuesto asignado a la UIF por la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional se redujo considerablemente a la suma de \$ 3.322.286.<sup>12</sup>

Para el año 2006 el presupuesto total asignado fue de \$ 2.975.521<sup>13</sup>, y para el 2007 de \$ 4.586.519.

**En ninguno de estos casos la UIF indicó cuál habría sido la afectación de los fondos, ni porcentaje de la partida presupuestaria que fue ejecutada. Es importante destacar la ausencia de cualquier explicación sobre la ejecución presupuestaria en los Informes elevados al Honorable Congreso de la Nación correspondientes a dichos ejercicios. En el mismo sentido, es dable resaltar que, si bien en los Informes correspondientes a los años comprendidos ente el 2003 y el 2005 se hicieron alusiones genéricas en lo referido a la ejecución del presupuesto, no se realizó una descripción detallada del gasto ejecutado.**

**Consecuentemente, del análisis de la información relacionada con el presupuesto según los informes elevados anualmente al Honorable Congreso de la Nación, no se puede deducir con exactitud el importe realmente ejecutado por el organismo, ni los conceptos en que fue gastado.**

Por otra parte, 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<sup>14</sup> el CIPCE descubrió que **existen diferencias entre estos datos y la información brindada por la UIF para los ejercicios 2004, 2006 y 2007.**

El siguiente cuadro muestra las diferencias presupuestarias según las dos fuentes de información:

<sup>10</sup> Informe de Gestión Anual año 2003, elevado al Honorable Congreso de la Nación (HCDN), disponible en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar), Pág. 30.

<sup>11</sup> Informe de Gestión Anual año 2004, elevado al HCDN, disponible en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar).

<sup>12</sup> Informe de Gestión Anual año 2005, presentado al HCDN, disponible en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar).

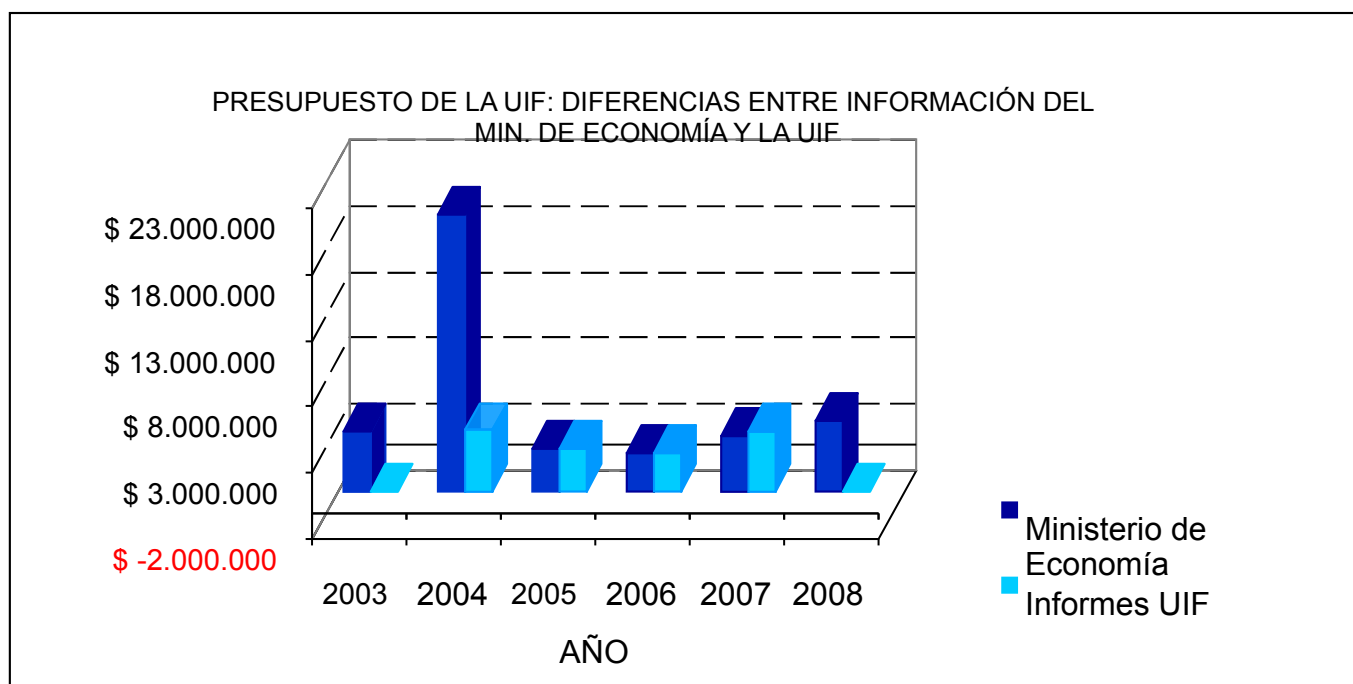
<sup>13</sup> Informe de Gestión Anual año 2006, presentado al HCDN, disponible en: [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar),

<sup>14</sup> [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ministerio de Economía	\$4.500.547	\$20.994.555	\$3.322.286	\$2.958.421	\$4.196.518	\$5.319.477
Informes UIF	No se especifica.	\$ 4.655.201	\$ 3.322.286	\$ 2.975.521	\$ 4.586.519	\$ 5.319.477 <sup>15</sup>
Diferencia	-----	\$16.339.354	-----	\$ - 17.100	\$ - 390.001	-----

Fuente.: Elaboración propia sobre la base de información publicada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydosoch.html>  
 Y en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)

Se desconoce a qué razones obedece esta diferencia. Sin perjuicio de ello, es necesario decir que se trata de sumas de dinero elevadas que deberían estar mejor detalladas para el correcto análisis de gestión y ejecución presupuestaria.



Fuente.: Elaboración propia con base en la información publicada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydosoch.html>  
[www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)

Tomando como fuente la información publicada en la página Web del Ministerio de Economía se observa que:

#### EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PRESUPUESTO DE LA UIF

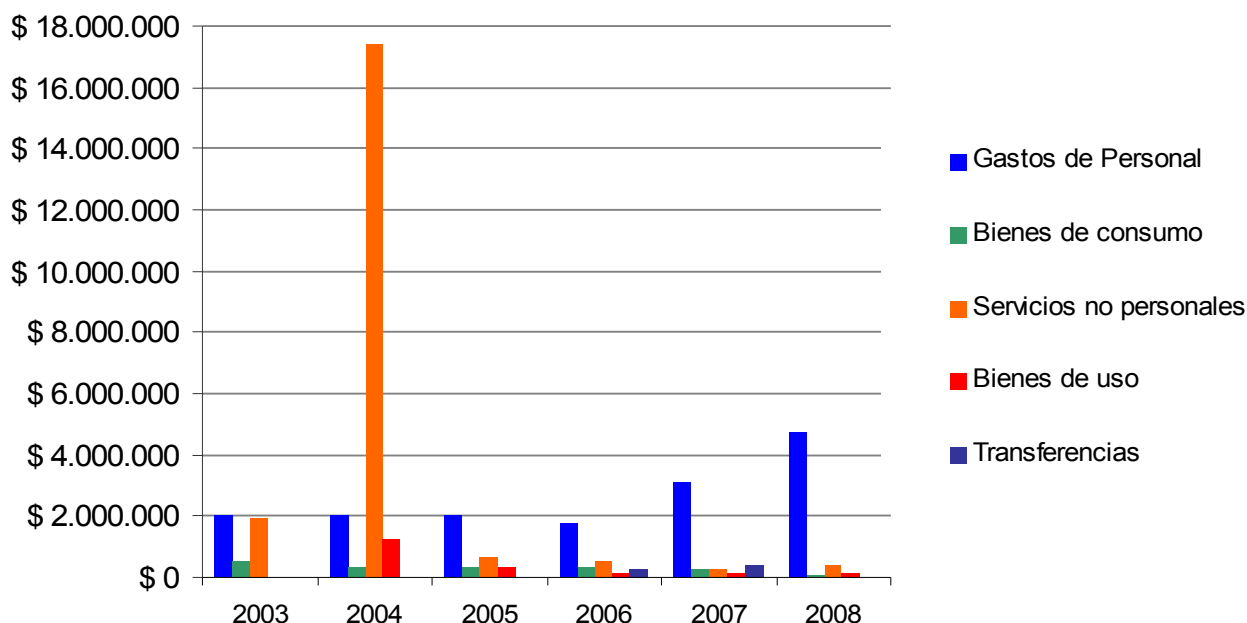
<sup>15</sup> De acuerdo a lo consignado en el Informe de Gestión Anual al HCDN correspondiente al año 2008. Disponible en [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2008.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2008.pdf)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos de Personal	\$2.049.000	\$2.049.000	\$2.024.397	\$1.757.634	\$3.157.730	\$4.761.725
Bienes de consumo	\$508.491	\$318.028	\$327.028	\$306.826	\$291.589	\$69.218
Servicios no personales	\$1.943.056	\$17.386.874	\$658.000	\$526.120	\$237.980	\$386.224
Bienes de uso	0	\$1.240.653	\$312.861	\$97.841	\$149.219	\$102.310
Transferencias				\$270.000	\$360.000	
<b>Total</b>	<b>\$4.500.547</b>	<b>\$20.994.555</b>	<b>\$3.322.286</b>	<b>\$2.958.421</b>	<b>\$4.196.518</b>	<b>\$5.319.477</b>

Fuente.: Elaboración propia sobre la base de información publicada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydosucho.html>

En términos gráficos, dicho análisis interanual resulta aún más llamativo:

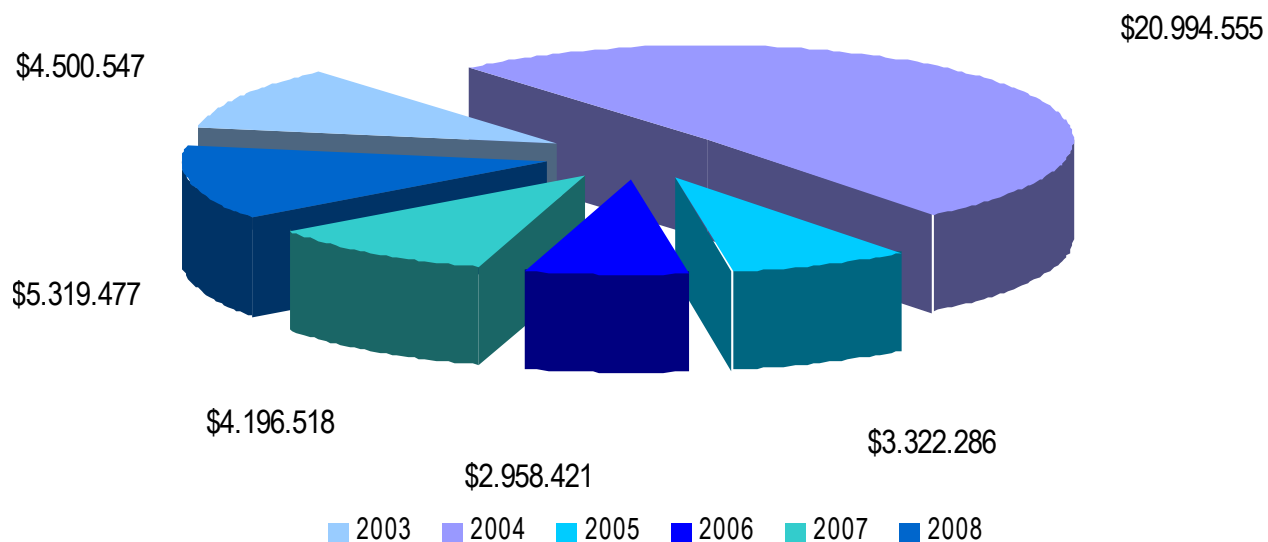
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PRESUPUESTO DE LA UIF



Fuente.: Elaboración propia con base en la información publicada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydosucho.html>

O, tal como se muestra en el siguiente gráfico, a partir del que se puede observar que el presupuesto asignado para el año 2004 representa el 50% del total asignado para el período comprendido entre los años 2003-2008, inclusive.

## PRESUPUESTO UIF 2003 - 2008



Fuente.: Elaboración propia sobre la base de información publicada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydososcho.html>

Esta desproporción es llamativa si se tiene en cuenta que en el año 2004 recibió la mayor asignación presupuestaria mediante el concepto "Servicios No Personales", donde uno de los principales rubros está compuesto por el concepto "viáticos".

**A partir de lo expuesto se podría inferir que la realización de viajes al extranjero constituyó una de las prioridades del organismo durante el año 2004.**

Por otro lado, corresponde examinar cómo se compone el presupuesto de la UIF, con el objeto de establecer con qué recursos económicos cuenta para realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

A continuación se analizarán los siguientes rubros del presupuesto de la UIF:

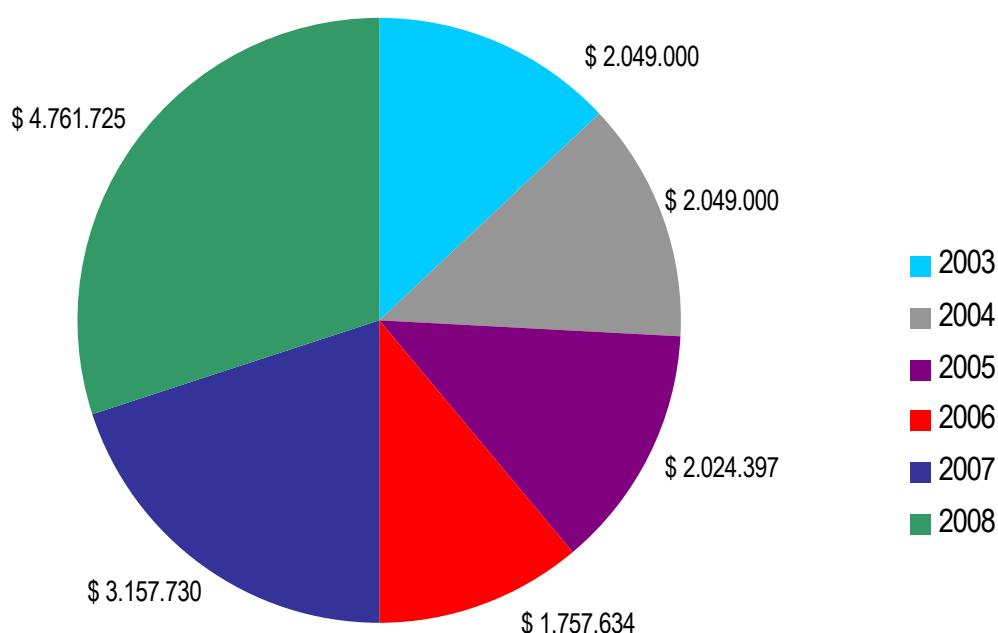
- a) gastos personales,
- b) transferencias a otros organismos,

## 1.2 Análisis de los rubros presupuestarios "gastos de personal" y "transferencias a otros organismos":

### a) Gastos de personal:

El siguiente gráfico permite establecer la relación existente entre las partidas asignadas en tal concepto durante el período comprendido entre los años 2003 y 2008, inclusive.

### Evolución interanual de la partida "Gastos de Personal" del presupuesto de la UIF



Fuente.: Elaboración propia basada en la información relevada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydoscho.html>

En el gráfico se observa que del total del presupuesto asignado para la partida "Gastos de Personal" durante el período comprendido entre los años 2003 y 2008 inclusive, la partida correspondiente al año 2008 representa el 30% del total. Si a esta se suma el monto asignado para el mismo concepto correspondiente al ejercicio 2007, el resultado equivale al 50% del monto presupuestado para gastos de personal para el total de los seis períodos analizados.

No obstante el incremento en la partida "gastos de personal", según la información brindada en la página web del Ministerio de Economía, la cantidad de personal que presta funciones en la UIF prácticamente no se incrementó: entre el 2003 y el 2006 la UIF contaba con una planta compuesta por 5 miembros permanentes y 53 de Personal S.I.N.A.P.A.<sup>16</sup> y, después de la reforma de la estructura orgánica, el personal permanente ascendió a un total de 10 personas sin que se produjeran modificaciones en el resto de la planta de personal (que se mantuvo en 53 personas).

De ello se sigue que desde el año 2007 a la fecha sólo se habrían incorporado 5 personas, siendo demasiado amplio el crecimiento de la partida presupuestaria correspondiente para el ejercicio 2008, aumento que debería traducirse en un mejor nivel de gestión y eficiencia del organismo a partir de la incorporación de una mayor cantidad de personal.

#### b) Transferencias a otros organismos:

Las partidas correspondientes a transferencias habrían sido asignadas en los

<sup>16</sup> Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, creado por el Decreto PEN 993/91.

presupuestos correspondientes a los años 2006 y 2007.

En cuanto a este punto resulta pertinente realizar una observación: en el 2006 el GAFI recibió aproximadamente un 25% del total de la misma y, en el año 2007, el 50% del total.



Fuente.: Elaboración propia con base en la información relevada en:  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/leydososoch.html>

No obstante, tal como se observa en el gráfico anterior, se especifica para ninguno de los dos años a qué otro/s organismo/s se habrían destinado los porcentajes restantes, a efectos de financiar gastos corrientes.

### 1.3 Conclusión:

**De todo lo dicho hasta aquí se desprende que los Informes Anuales de Gestión elevados por la UIF al H. Congreso de la Nación no son lo suficientemente precisos a efectos de explicar con qué presupuesto cuenta la UIF, en qué porcentaje se ha ejecutado ni en qué se gasta el dinero recibido.**

## 2. Análisis sobre el desempeño de la UIF

A efectos de cumplir con sus funciones la UIF debe contar con información que le permita detectar maniobras de lavado de activos. Esta información puede provenir de determinados sujetos (públicos o privados) que por el tipo de actividades que realizan se encuentran en condiciones de detectar tales maniobras. El sistema financiero, por ejemplo, comprende a una serie de actores que, debido a su capacidad para captar y movilizar grandes sumas de dinero mediante operaciones de intermediación, están obligados a informar al respecto.

Es importante destacar aquí que la UIF debería poder estar en condiciones de implementar políticas que le permitan prevenir maniobras de lavado de activos, para lo que es necesario que cuente con normativa adecuada y que pueda aplicar sanciones frente a eventuales incumplimientos de los sujetos obligados a informar.

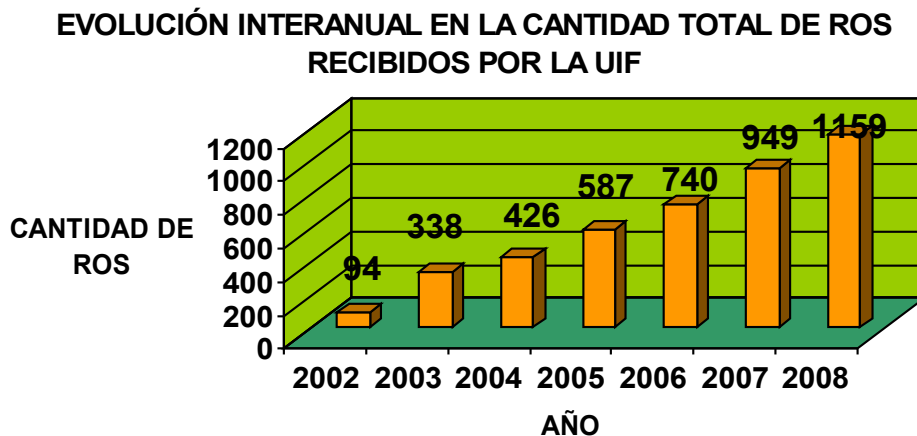
## 2. 1) Análisis del ingreso y egreso de casos a la UIF

Los posibles casos de lavado de activos son informados a la UIF mediante los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) que remiten los Sujetos Obligados a Informar (SOI). No obstante, dicha información también puede provenir de otras fuentes (como por ejemplo de la denuncia de un particular), en cuyo caso el reporte se denomina Informes de Otras Fuentes (IOF).

Desde el mes de noviembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007, el ingreso de casos reportados a la UIF por los diferentes sujetos obligados a informar se **incrementó en un 1232,9%**, llegando a un total de 1159 casos reportados durante el año 2008.

**A su vez, el incremento producido entre el 2007 y el 2008 fue del 22%, ascendiendo a un total de 4664 casos reportados al 31 de Diciembre de 2008<sup>17</sup>.** Según la UIF, este incremento fue consecuencia del aumento de acciones de capacitación realizadas por la Unidad y del impacto que generó entre los sujetos obligados la noticia acerca del inicio de actuaciones sumariales por incumplimientos del deber de informar.

En el siguiente gráfico se observa la evolución interanual en la cantidad de ROS recibidos por la UIF.



Fuente. Informe de Gestión Anual 2007 elevado por la UIF al HCDN, disponible en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)

Estos resultados preliminares sobre la cantidad de Reportes ingresados a la Unidad, indican el reconocimiento progresivo de parte de los sujetos obligados sobre las obligaciones fijadas normativamente –especialmente en lo que hace al deber de información- y del rol de la UIF como órgano rector del sistema anti-lavado en la Argentina. Si bien a primera vista este el aumento en la cantidad de casos reportados es un buen indicador de funcionamiento (en tanto brinda información acerca de la interacción necesaria entre los actores del sistema anti-lavado), resulta indispensable contrastar este dato inicial con otro tipo de indicadores que permitan evaluar el desempeño global sobre la base de los resultados obtenidos con base a dicha interacción.

<sup>17</sup> Según el Informe de Gestión elevado al HCDN correspondiente al 2008, dicha cifra se compone de 4293 Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), 203 Informaciones de Otras fuentes (IOF) y 168 Colaboraciones Judiciales. Información disponible en: [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2008.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2008.pdf)

El egreso de casos de la UIF -es decir, la cantidad de reportes resueltos por el organismo- es el indicador que parece más adecuado, desde el punto de vista cuantitativo, para obtener un diagnóstico acerca de la eficacia en el funcionamiento del sistema anti-lavado.

En este punto es importante realizar la siguiente aclaración metodológica: el Informe Anual de Gestión correspondiente al año 2007 da cuenta de la existencia de 523 casos resueltos, que corresponden a la sumatoria de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y las Informaciones de Otras Fuentes (IOF), mientras que la estadística publicada en el sitio web de la UIF para el último trimestre de 2007<sup>18</sup> proporciona la cantidad total de 430 ROS resueltos (sin mencionar las IOF). Por lo tanto, a efectos de determinar los casos resueltos utilizamos como fuente de información las estadísticas correspondientes al último trimestre de 2007 –limitadas exclusivamente a los ROS- como base de análisis.

**De acuerdo con esta última fuente, se observa que la Unidad sólo logró resolver el 11 % del total ROS ingresados desde la fecha de su creación. Este porcentaje representa un valor muy bajo si lo comparamos con el incremento interanual promedio del 29.5% que se observa en la cantidad total de casos ingresados a la Unidad.**

**En lo que refiere a los Reportes de Obligaciones Sospechosas (ROS), de acuerdo con los datos divulgados por la UIF en el Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente al año 2008, durante ese año se resolvieron 366 casos sobre un total de 796, que representan un 47 % del total de casos resueltos contra 203 en 2007 (el 25%) y 227 durante el período 2002-2006 (el 28%).**

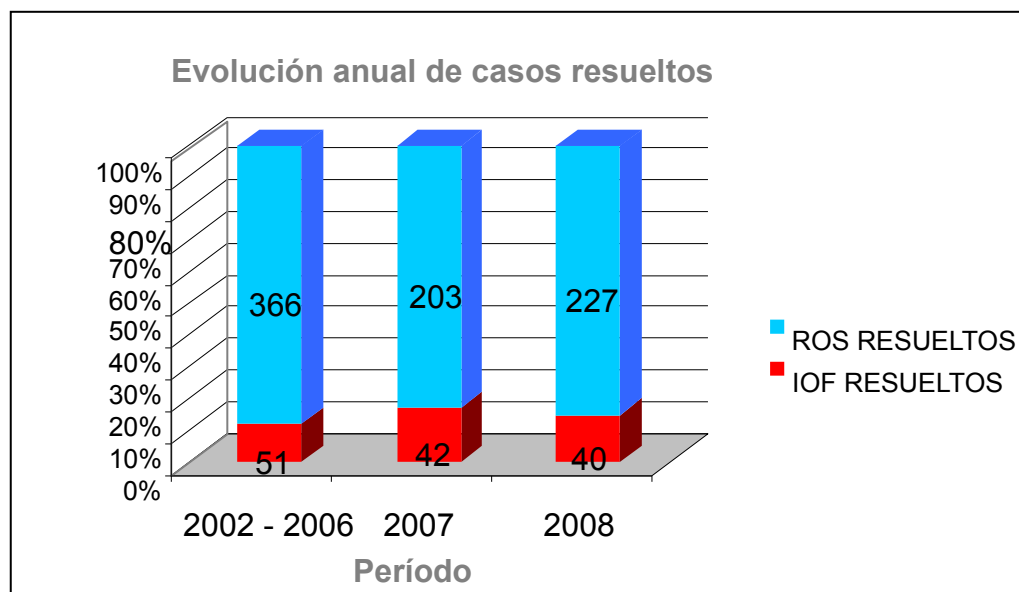
**En cuanto a las Informaciones de Otras Fuentes (IOF), la misma fuente da cuenta que en 2008 se resolvieron 40 casos sobre un total de 203, que representan un 30 % del total de casos resueltos contra 42 en 2007 (el 32%) y 51 durante el período 2002-2006 (el 38%).**

**De ello se sigue que, del total de 4664 casos<sup>19</sup> reportados a la UIF, sólo un 21% ha sido resuelto.**

---

<sup>18</sup> [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2007.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2007.pdf)

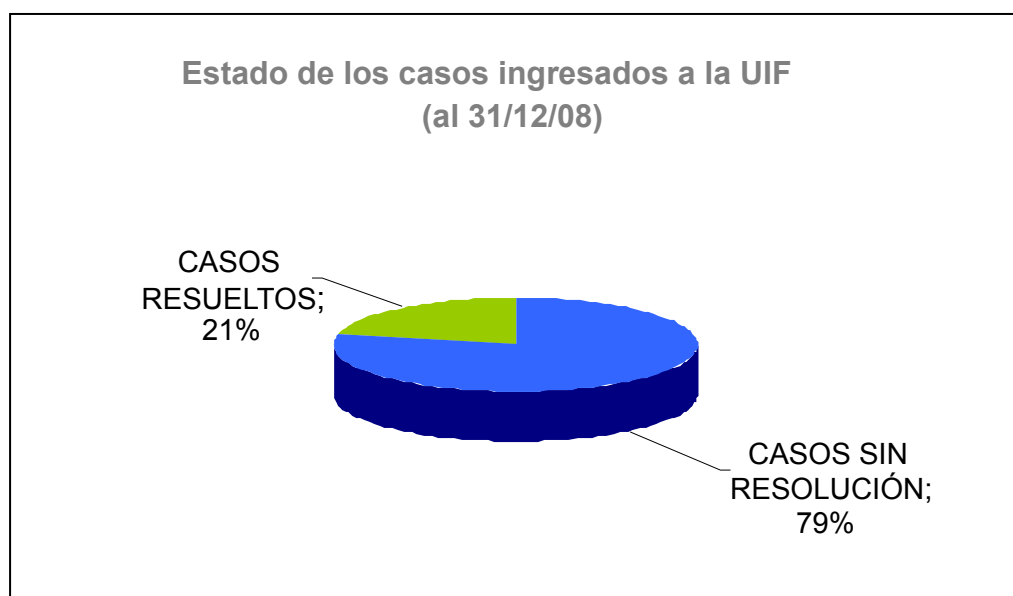
<sup>19</sup> IOFs y ROS.



Fuente: [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2008.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2008.pdf)

En consecuencia, si tomamos en cuenta que, en promedio, ingresan anualmente más del doble de casos que egresan, **podemos percibir una tendencia sostenida a la acumulación de casos sin resolución.**

En el siguiente gráfico se observa el estado de la cantidad total de ROS, discriminando entre aquellos que tienen resolución y los que aún se encuentran pendientes.



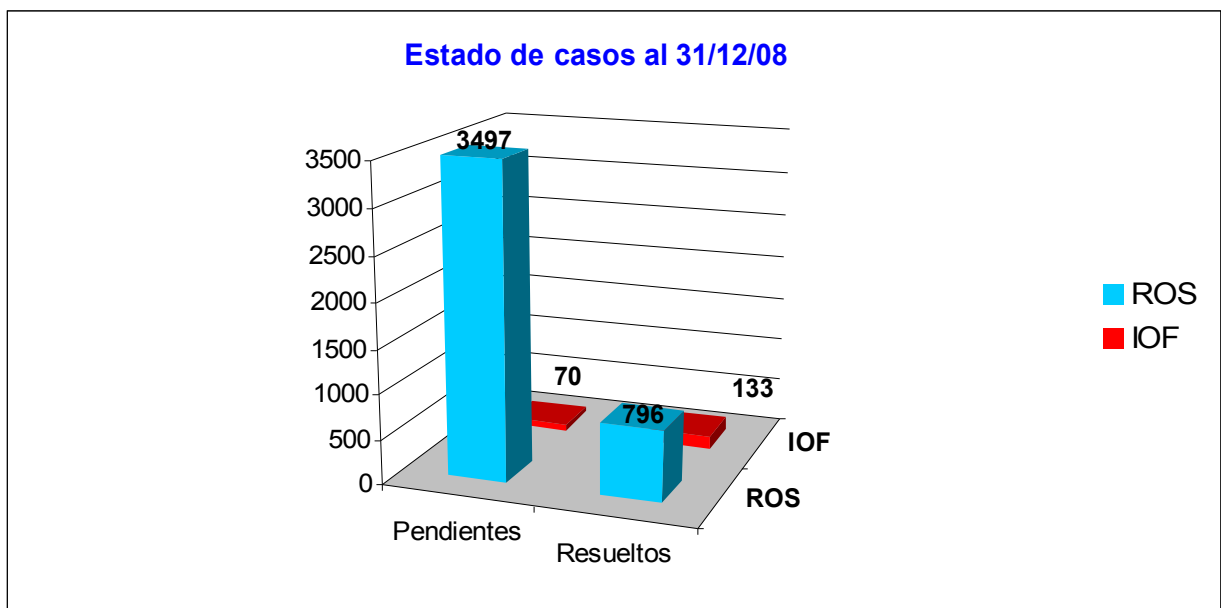
Fuente: [http://200.123.148.177:8080/informe\\_gestion/inf\\_anual\\_2008.pdf](http://200.123.148.177:8080/informe_gestion/inf_anual_2008.pdf)

En el Informe de Gestión Anual elevado al HCDN se informa que el 47% de los ROS y el 30% de las IOF habrían sido resueltas durante el año 2008, mientras que un 25% de los ROS y un 32% de los IOF habrían sido resueltos durante el año 2007. A simple vista, el incremento significativo en el porcentaje de resolución anual estaría dando cuenta de un mejor desempeño en la resolución de casos por parte de la Unidad a partir de 2007.

No obstante la información brindada por la Unidad, no se pudo determinar si el incremento realmente obedece a reportes originados durante los dos años anteriores o, por el contrario, incluye ROS de mayor antigüedad.

A fin de evaluar con mayor precisión la eficacia de la Unidad en materia de resolución de casos se debería medir la cantidad de casos resueltos en función de la fecha de recepción del reporte por parte de la UIF. No obstante, actualmente esta información no está disponible, lo que impide realizar tal evaluación

Tampoco puede perderse de vista que **el incremento en la cantidad de casos resueltos durante 2007 y 2008 no ha revertido el problema de la acumulación de casos pendientes: al 31 de diciembre de 2008, existían 3665 casos sin resolución, situación que representaba el 79% del total de casos reportados.**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados en Estadísticas al 31/12/08, disponible en <http://200.123.148.177:8080/power/E%2031.12.08.pdf>

**El porcentaje de casos resueltos (IOF y ROS) al 31 de diciembre de 2008 era del 22,21% sobre un total de 4496 casos (excluyendo 168 colaboraciones con otros organismos).**

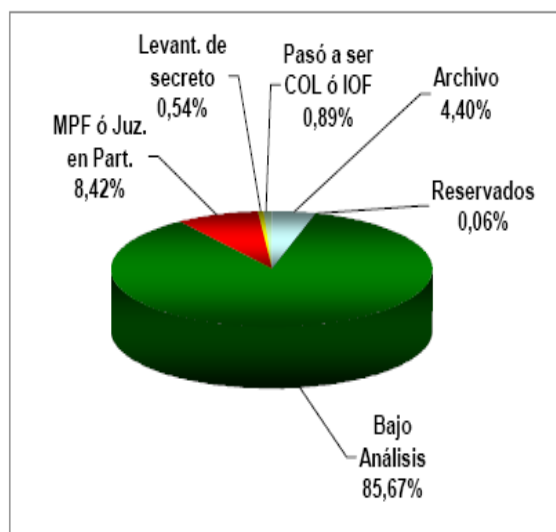
Si bien la cifra total de casos consignada en el gráfico anterior (4496) no coincide con el total consignado en el Informe de Gestión Anual correspondiente al año 2008 (que da cuenta de 4664 casos reportados), dicha diferencia obedecería a la falta de información acerca del resultado de las colaboraciones con otros organismos (168 casos) sobre los que no se brinda información (probablemente por no tratarse de casos sobre los que le corresponda resolver a la UIF).

Cabe recordar que, de acuerdo con lo informado por la UIF en el Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente al año 2008, los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) constituyen el 92% de los casos reportados a la Unidad.

Ahora bien, el siguiente gráfico corresponde a la Estadística elaborada por la UIF al 31 de Diciembre de 2006.

## CANTIDAD TOTAL DE ROS SEGÚN SU ESTADO

ESTADO	Nº de ROS
Archivo	138
Reservados	2
Bajo Análisis	2685
Pasó a ser Colaboración ó Pasó a ser IOF	28
Bajo Análisis con pedido de levantamiento de secreto.	17
Remitidos al Ministerio Público ó a un Juzgado en Particular	264
<b>TOTAL</b>	<b>3134</b>



Fuente: Informe Estadístico 31 de Diciembre de 2007. [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)<sup>20</sup>

En dicha estadística<sup>21</sup>, sobre un total de 2185 ROS existentes al 31/12/06, la UIF informó la existencia de:

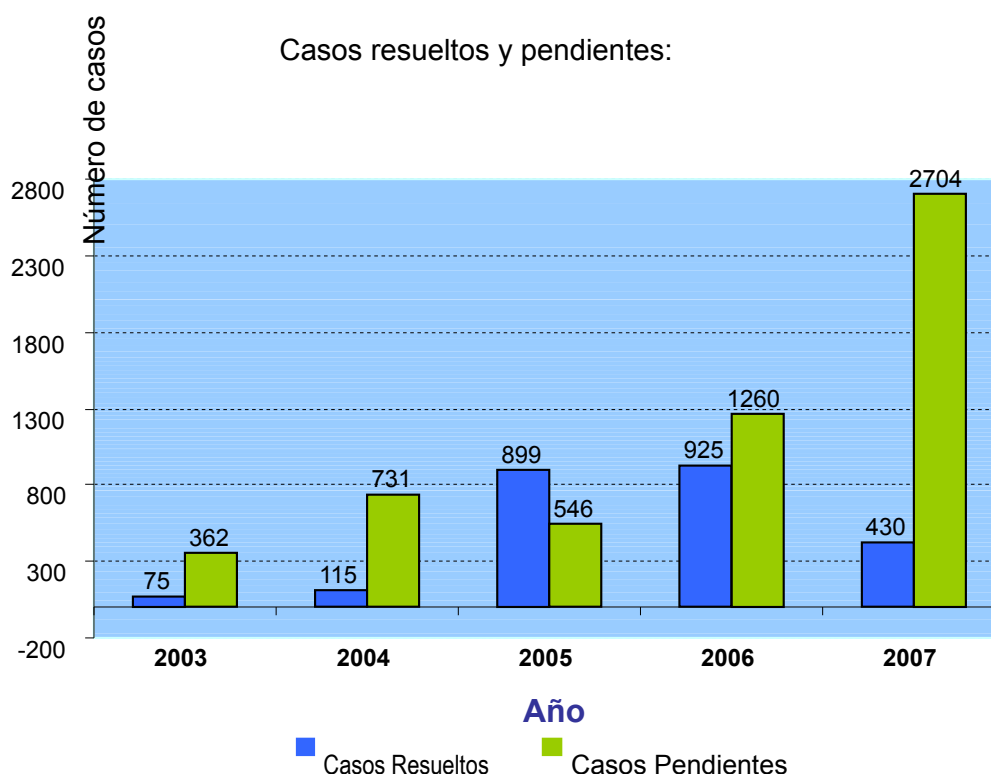
- 925 casos con resolución, entendiendo por tales a los que se encuentran en las siguientes situaciones: guarda activa, archivados, los que pasaron a ser colaboraciones y los remitidos al Ministerio Público Fiscal para su investigación judicial,
- **1260 casos pendientes (son los que se encuentran reservados y aquellos que están en proceso de investigación, incluyendo casos remitidos al Ministerio Público por pedidos de levantamiento de secreto).**

De conformidad con lo que puede observarse en la Estadística publicada al 31 de Diciembre de 2006, hay 495 casos más que el total consignado en el Informe de Gestión Anual del año 2007, puesto que ésta arroja un total de 925 casos resueltos contra 430 consignados en el Informe. A esto se suma que, de los 430 casos resueltos mencionados en el Informe de Gestión correspondiente al año 2007, 203 habrían sido resueltos durante ese mismo año por lo que, durante el período 2002-2006 sólo se habrían resuelto 227 casos.

Este dato no concuerda con los que surgen del Informe Anual de Gestión del 2006 y de las Estadísticas al 31 de Diciembre de 2006 (que hacen referencia a un total de 925 casos resueltos).

<sup>20</sup> <http://200.123.148.177:8080/power/DIC2007.pdf>

<sup>21</sup> <http://200.123.148.177:8080/power/DIC2006.pdf>



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de la UIF al 31 de Diciembre de 2006 e Informes de Gestión Anual correspondiente a los años 2006 y 2007

Esta diferencia en el total de casos resueltos sólo podría ser explicada si en la estadística correspondiente al año 2007 el ítem “casos resueltos” no comprendiera a aquéllos que se encuentran bajo el régimen de “guardia activa”, cuyo total al 31 de Diciembre de 2006 sería de 698 casos.

Pese a que se desconocen los criterios que llevaban a la UIF a incluir a un caso dentro de la categoría mencionada, en función de la reducción de la cantidad de “casos resueltos” en el Informe de Gestión y las estadísticas al 31 de Diciembre del año 2007, es dable suponer que dicha categoría habría sido incluida dentro de los denominados “casos pendientes”.

De ser así, cabría preguntarse si dicha modificación ha afectado también los registros de la base de datos de la UIF, pues en el Informe de Gestión Anual del 2003 se consignó que la información de los casos que estaban a la “guarda” se cargaban en la base de datos, sin que en el mismo se haga referencia a otro tipo de guarda distinto de la activa.

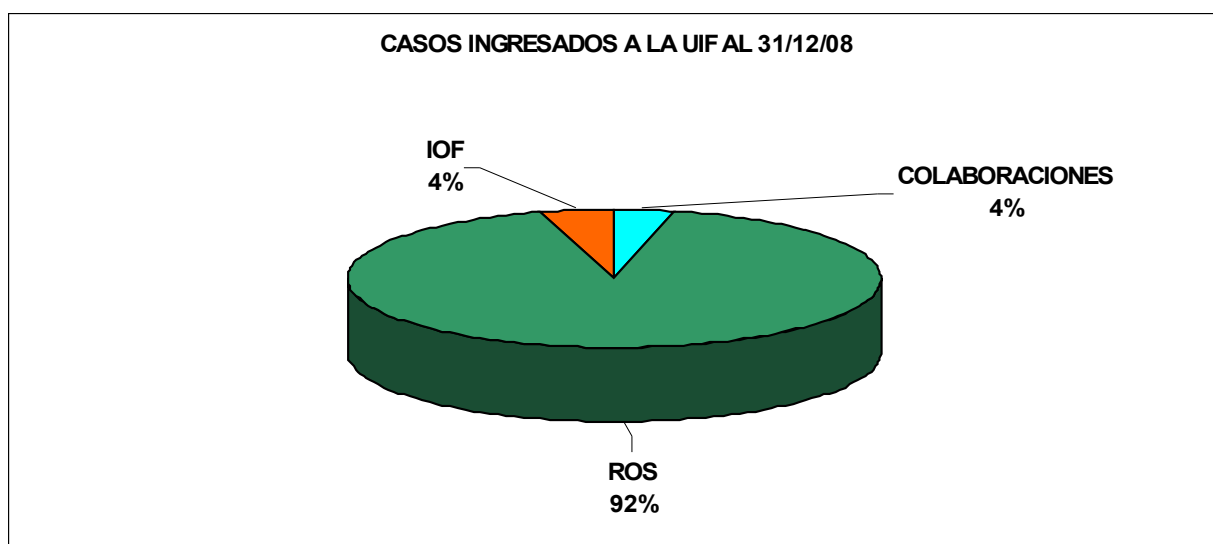
La falta de una definición precisa para la categoría “casos resueltos” contrasta con el nivel de información que brindan algunas Unidades de Información Financiera de otros países. Así, por ejemplo, TRACFIN (Francia) informa la cantidad de casos que han sido derivados al Poder Judicial, discriminando su procedencia en función del porcentaje remitido por cada categoría de sujetos obligados y la gravedad del delito o hecho al que corresponden.

## 2) Deficiencias en materia de Reporte de Operaciones Sospechosas

El Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) es la principal herramienta utilizada por la UIF para obtener información sobre transacciones inusuales, susceptibles de encerrar maniobras de lavado de activos. Los ROS son elaborados por los diferentes sujetos obligados a informar en los términos de la ley 25.246 y constituyen uno de los pilares fundamentales de la organización de cualquier sistema antilavado.

En efecto, de acuerdo con la información que se desprende del Informe de Gestión elevado al HCDN correspondiente al 2008, los casos reportados mediante la categoría "ROS" representaban el 92% de los 4664 casos informados a la UIF al 31/12/2008.

El siguiente gráfico permite apreciar su importancia, en relación con el total de casos ingresados a la UIF:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las Estadísticas al 31/12/08, disponibles en: <http://200.123.148.177:8080/power/E%2031.12.08.pdf>

### El sistema de reporte de información sobre operaciones sospechosas

Al detectar una operación inusual, susceptible de configurar una maniobra destinada al lavado de activos, los sujetos obligados deben confeccionar un informe con los datos de la operación y remitirlo a la UIF.

En la práctica, la elaboración de los informes presenta una serie de problemas que afectan el cumplimiento de la labor de la UIF e inciden negativamente sobre el funcionamiento del sistema antilavado.

Un primer problema son los serios inconvenientes operativos para el envío de ROS por parte de los sujetos obligados, debido a que son confeccionados y remitidos a la UIF en soporte papel, excepto en los casos de escribanos y juegos de azar que desde comienzo del año 2008 pueden remitir los reportes por medio de un sistema electrónico.

El uso de este sistema de reportes genera demoras e inconvenientes que impactan en la dinámica de funcionamiento de la Unidad.

A pesar de que la remisión de información por medios electrónicos es un estándar

de calidad adecuado para optimizar los tiempos de carga y envío de la información (ya que permite acelerar el procesamiento de datos) la UIF no ha desarrollado una política uniforme para que todos los sujetos obligados a informar remitan vía Internet los reportes producidos en el curso de sus operaciones.

Esta modalidad de remisión de los reportes contrasta con las que han implementado algunos organismos rectores de los sistemas antilavado de otros países. Así, a modo de ejemplo, en materia de remisión digital de los reportes pueden mencionarse las soluciones digitales adoptadas por el Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN) de los Estados Unidos de América, la UAIF de Colombia, la UIF de Chile y la Unidad de Inteligencia Financiera de Francia (Traitement du reinsegnement et action contre les circuits financiers clandestins –TRACFIN -). Cabe agregar que, aún cuando existen diferencias en la forma en que cada Unidad los ha implementado, en todos los casos se trata de mecanismos destinados a reducir al mínimo los tiempos necesarios para la remisión de la información.

De acuerdo con el contenido de los Informes de Gestión elevados al Honorable Congreso de la Nación, en los años 2005, 2006 y 2007, la UIF ha informado que se encuentra en vías de implementar un sistema que permita la carga y envío de los ROS en soporte digital en forma segura a través de Internet.

Sin embargo, el hecho de que al 31 de Diciembre de 2008 esta modalidad sólo se haya implementado para dos categorías de sujetos obligados genera preocupaciones dado **se está lejos de cumplir con los estándares de calidad que deberían implementarse para mejorar los niveles de gestión.**

Esta situación es grave si se toma en cuenta que, según en historial de información estadística producido por la UIF en años anteriores, se deja fuera de las categorías de sujetos en condiciones de remitir los ROS en soporte digital a las entidades que concentran los mayores volúmenes en cuanto a remisión de reportes de operaciones sospechosas y que, por ende, cumplen un papel central en el funcionamiento del sistema antilavado<sup>22</sup>.

**En este sentido, sería conveniente que la Unidad avance de manera rápida y progresiva en la implementación de sistemas electrónicos de reporte para toda la gama de sujetos obligados a informar.**

Es de destacar que, de acuerdo al Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente al año 2008, la UIF se encontraría en la primer fase del proceso de informatización, relevando información a tal efecto. No obstante, no se establecen plazos que permitan estimar cuándo se implementará el cambio de sistema que permita la remisión de ROS en soporte digital.

### Los sujetos obligados y el cumplimiento del deber de informar

A pesar del aumento del número de operaciones reportadas por parte de los sujetos obligados, situación que en sí misma constituye un indicador positivo, existen algunos inconvenientes que obstaculizan el adecuado cumplimiento del deber de información.

Técnicamente, este deber consiste en informar a la Unidad sobre aquellas

<sup>22</sup> Según el análisis estadístico producido por la UIF se puede verificar que, al 31 de Diciembre de 2008, el sistema financiero y cambiario había reportado 3387 ROS sobre un total de 4293, lo que equivale al 78,89% del total de ROS recibidos por la UIF desde su creación. Fuente: <http://www.uif.gov.ar/>.

transacciones que, por presentar un carácter inusual o anómalo (según estándares objetivos y subjetivos), puedan ser riesgosas en términos de lavado de activos. El cumplimiento de esta obligación se afianza en determinados principios de actuación que se corresponden con tres dimensiones problemáticas relacionadas entre sí:

<b>Principios de actuación</b>	<b>Dimensión Problemática</b>
Informar a tiempo	Demoras en la presentación de los ROS
Informar con precisión	Falta de información en los ROS
Informar de modo eficaz	Calidad de la información reportada

La UIF analizó este problema e informó al HCDN sobre los diferentes problemas presentados en los Informes de Gestión Anual correspondientes al periodo 2002 - 2006. Sin embargo, este tipo de análisis dejó de realizarse en el Informe Anual de Gestión correspondiente al año 2007 a raíz de lo que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación considera un cambio en la “*pauta metodológica*”<sup>23</sup>.

El principio de actuación “informar a tiempo” presupone que la UIF realizará una labor eficaz en materia de análisis de operaciones de las que tome conocimiento y que, por lo tanto, dará tratamiento a la operación sospechosa dentro de un lapso de tiempo razonable, es decir, cercano a la fecha en que la misma fue realizada.

Entendemos que no resulta irrazonable inferir que las capacidades de la UIF para colaborar, identificar, rastrear y detectar activos en proceso de lavado resultan ineficaces luego de transcurrido un tiempo prolongado desde el momento en que se realizó la operación<sup>24</sup>, debido a que el lavado de dinero implica precisamente la puesta en circulación los activos de manera tal que se borre rápidamente la relación que estos tienen con el delito precedente.

De ello se sigue que, cuanto más tiempo demore la Unidad en tomar conocimiento de una operación y actuar en consecuencia, mayores ventajas estará dando a los lavadores para legitimar las ganancias obtenidas ilícitamente.

Por este motivo consideramos que el tiempo de demora en la recepción de los ROS es un indicador sumamente útil para medir la eficacia de la UIF en el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, según los datos elaborados por la propia UIF, sobre un total de 1891 reportes recibidos al 31 de Agosto de 2006<sup>25</sup>, sólo el 24,1% fue remitido dentro de los treinta días de confeccionado, mientras que un 33,1% demoró entre 31 y hasta 180 días, el

<sup>23</sup> El CIPCE tomó conocimiento de esto a partir de un pedido de información realizado al organismo (en los términos del Decreto 1172/03) con el objeto de conocer las razones que motivaron a la UIF a dejar de publicar información estadística relevante. El Ministerio de Justicia respondió que el motivo principal fue el cambio de “*pauta metodológica*” pero no explicó en que consistió la nueva pauta, amparándose en la confidencialidad que rige el funcionamiento de la unidad.

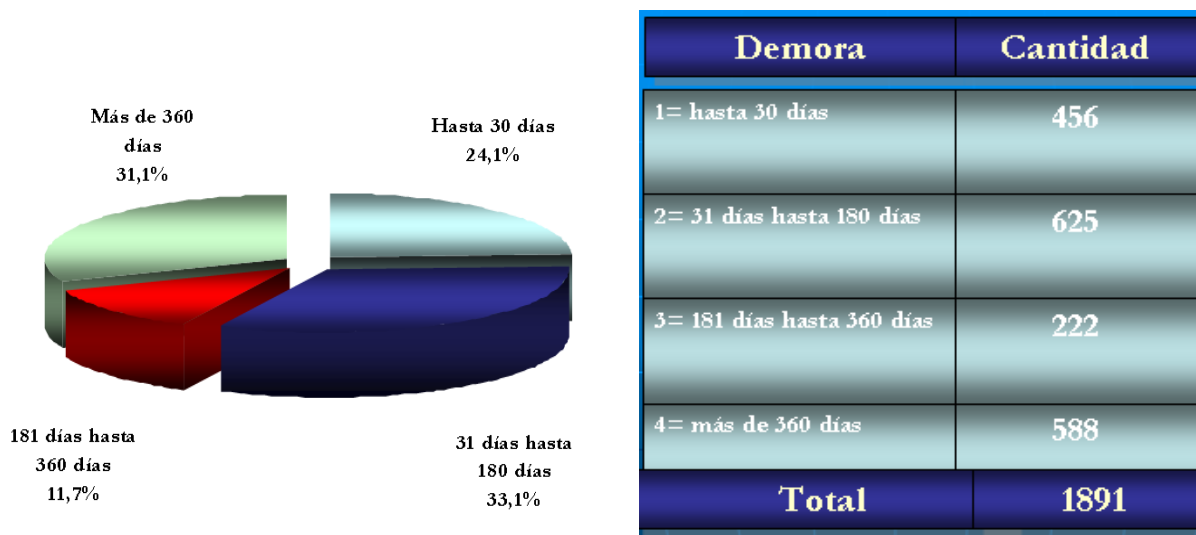
<sup>24</sup> Según un Informe elaborado por la ONG “Unidos por la Justicia”, el tiempo de demora promedio en la remisión de ROS era de 4,3 años.

<sup>25</sup> La información analizada corresponde a las Estadísticas al 31 de Agosto de 2006, elaboradas por la Dirección de Análisis de la UIF, que anteriormente se encontraba publicada en el sitio Web de la UIF ([www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)). Actualmente dicha información no se encuentra disponible dado que ha sido removida con base en el “cambio metodológico” referido en la nota al pie n° 25.

11,7% demoró entre seis meses y un año y el 31,1% restante demoró más de un año en llegar a la UIF.

Si en función del principio de actuación “informar a tiempo”, evaluamos la demora promedio de la UIF hasta el año 2006, podemos inferir que el 75,9% de los reportes ingresaron a la UIF con una demora mayor a un mes<sup>26</sup>. Esta situación estructural dificulta seriamente analizar operaciones a los fines de rastrear los activos transferidos ilícitamente.

#### TIEMPO DE DEMORA EN LA RECEPCIÓN DE ROS



Fuente: Estadísticas de la UIF, publicadas en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)<sup>27</sup>

#### TIEMPO DE DEMORA EN LA RECEPCIÓN DE ROS AL 31/12/06

DEMORA	CANTIDAD DE ROS
1 = Hasta 30 días	483
2= 31 días a 180 días	719
3= 181 días a 360 días	338
4= más de 361 días	645
<b>TOTAL</b>	<b>2185</b>

Fuente: Estadísticas de la UIF, publicadas en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)<sup>28</sup>

Un segundo problema, que gira en torno del principio “informar con precisión”, es el conflicto que existe entre los actores del sistema antilavado en lo que se refiere al levantamiento del secreto, ya que provoca que la información provista por los sujetos obligados sea incompleta y afecte el análisis de operaciones que deben realizar los equipos contables y jurídicos de la Unidad.

Esta situación se ha dado desde el nacimiento de la Unidad, por lo que ha sido

<sup>26</sup> Datos al 31 de Diciembre de 2006.

<sup>27</sup> Durante el año 2007 la información fue removida de la página Web de la UIF en base a una supuesta reforma metodológica, por lo que actualmente no se encuentra disponible para su consulta. Ver nota al pie N° 25.

<sup>28</sup> Durante el año 2007 la información fue removida de la página Web de la UIF. Ver nota al pie N° 25.

necesario establecer que el envío de información a la UIF por parte de los sujetos no viola el secreto financiero en tanto existe un deber de información establecido por las normas y recomendaciones antilavado que rigen tanto a nivel nacional como internacional.

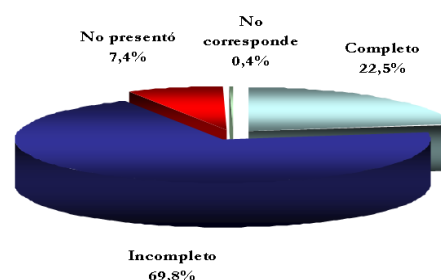
Sin embargo, debido a que el cumplimiento del deber de informar se considera satisfecho con el envío del ROS a la Unidad, todo tipo de información adicional solicitada a los sujetos obligados genera el obstáculo de tener que pedir judicialmente el levantamiento del secreto. Lógicamente, esto se traduce directamente en una mayor demora que atenta contra la eficacia de la labor de la Unidad en el cumplimiento de sus funciones.

De allí deriva la importancia de determinar si la información remitida por los sujetos obligados mediante los ROS se encuentra completa o no.

Nuevamente, de acuerdo con las estadísticas elaboradas por la UIF al 31 de Agosto de 2006<sup>29</sup>, se identifican problemas respecto del principio de actuación que hemos denominado “informar con precisión”.

#### SITUACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LOS ROS

Presentación	Cantidad
1- Completo	425
2- Incompleto	1320
3- No presentó	139
4- No corresponde	7
Total	1891



Fuente.: Estadísticas de la UIF, publicadas en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)<sup>30</sup>

Respecto de esta dimensión problemática los datos también son preocupantes: sólo el 22,5% de los ROS presentados se encuentran completos (de acuerdo con los estándares de la UIF), mientras que el 69,8% (que, al 31 Agosto de 2006, representaban 1320 ROS) habían sido presentados de modo incompleto.

**El alto porcentaje de remisión de ROS incompletos también atenta de modo directo contra la posibilidad de analizar eficazmente la información sobre posibles operaciones sospechosas por los motivos antes aludidos.**

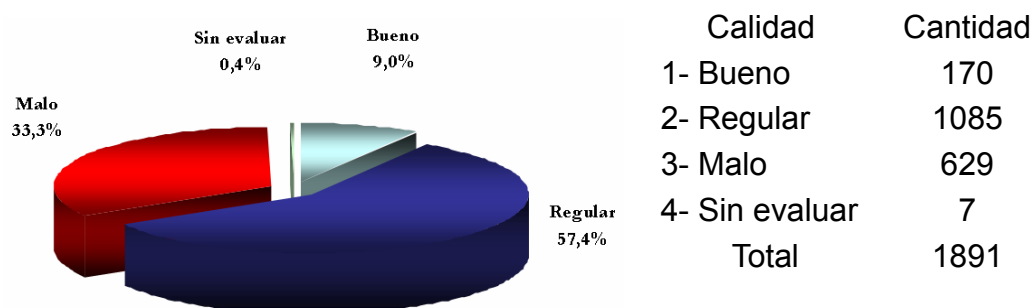
El tercer problema identificado está relacionado con el principio de información eficaz. Este principio supone que la información que brindan los sujetos a la UIF no sólo debe ser completa, sino que también debe ser adecuada para facilitar que, a través del análisis de los reportes, pueda determinarse eficazmente si una operación sospechosa

<sup>29</sup> Actualmente no disponibles en el Sitio Web de la UIF. Ver nota al pie N° 25.

<sup>30</sup> Durante el año 2007 la información fue removida de la página Web de la UIF en base a una supuesta reforma metodológica, por lo que actualmente no se encuentra disponible para su consulta. Ver nota al pie N° 25.

puede o no constituir una maniobra de lavado de activos. Este principio introduce como dimensión problemática la calidad de la información reportada.

#### CALIDAD DE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA EN LOS ROS



Fuente.: Estadísticas de la UIF, publicadas en [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)<sup>31</sup>

Sólo en el 9% de los casos reportados la calidad de la información fue calificada como “buena” por la UIF, mientras que el 57,4% recibió una calificación “regular” y en un 33,3% fue considerada “mala”.

Estos resultados coinciden con los brindados por el indicador anterior, lo que claramente da cuenta de los diferentes problemas que la UIF tiene para el tratamiento adecuado de la información debido a la calidad de la misma.

En este punto del informe hemos trabajado con base en los datos estadísticos producidos por la propia Unidad, lo que permite inferir un alto grado de confianza en la información.

Sin embargo, el CIPCE ha tenido serios inconvenientes para verificar la continuidad o solución –total o parcial- de estos problemas para los años 2007 y 2008, debido a que la Unidad ha dejado de publicar en la Web la información estadística sobre estos aspectos. Esto no nos permite verificar si hay una tendencia hacia la consolidación de estos problemas o si, por el contrario, se han tomado medidas para revertir la situación y, en tal caso, cuál ha sido el resultado alcanzado.

Por otro lado, CIPCE pudo verificar que, desde el inicio de sus funciones hasta agosto de 2008, la UIF no había impuesto sanciones por incumplimientos al deber de informar, pese a que la ley le otorga esta facultad como una herramienta prudencial y, en ciertos casos, adecuada para exigir a los sujetos obligados a cumplir los deberes de información que tienen asignados por ley.

El hecho de que la UIF no utilice este recurso sancionatorio implica el abandono de uno de los mecanismos más poderosos y útiles que le confiere la ley como organismo rector del sistema antilavado.

No obstante, corresponde destacar que en el Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente al año 2008 la UIF refirió haber iniciado actuaciones sumariales tendientes a determinar la existencia de posibles incumplimientos del deber de información y, eventualmente, imponer sanciones a los sujetos obligados que hubieran incumplido con

<sup>31</sup> Destacamos que durante el año 2007 la información fue removida de la página Web de la UIF. Ver nota al pie N° 25.

los deberes a su cargo, lo que daría cuenta de la intención de adoptar acciones en el sentido aquí propuesto.

### 3. La política de bases de datos de la UIF.

Para que la Unidad pueda cumplimentar el rol que le compete en el sistema de prevención y represión del lavado es esencial que pueda contar con información útil para analizar las operaciones sospechosas y determinar si constituyen o no potenciales casos de lavado que ameriten la intervención de la justicia. Asimismo, esta información es necesaria para diseñar e implementar políticas destinadas a la prevención de tales maniobras.

Por eso, resulta imprescindible que la UIF cuente bases de datos elaboradas por la misma en función de sus necesidades operativas así como también con el acceso a las bases de los SOI y de aquéllos organismos de Estado que regulan diversos ámbitos o actividades en las que pueden tener lugar maniobras de lavado de activos, o que permitirían advertir la existencia de estas últimas brindando información que hagan posible la evaluación de los datos contenidos en los ROS y los IOF.

Reconociendo la necesidad de contar con aquéllos datos, el artículo 15 inc. 3 de la Ley 25.246, la obliga a crear un *"Registro Único de Información con las bases de datos de los organismos obligados a suministrarlas y con la información que por su actividad reciba"*.

En el Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente a los años 2005 y 2006, la UIF identificó los siguientes problemas en lo que refiere a la conformación y mantenimiento de una base de datos:

- Controversias suscitadas con los sujetos obligados a informar en relación con la interpretación de los alcances de las cláusulas que establecen el carácter secreto de ciertas informaciones,
- Resistencias de diversos organismos (sin especificar cuáles eran) para suministrar acceso a sus bases de datos, y
- Precariedad en el registro y almacenamiento de la información en ciertas entidades.

La ley 26.087 de 2006 modificó el inciso 1° del artículo 14 de la ley 25.246, estableciendo que los sujetos obligados a informar *"no podrán oponer a la Unidad de Información Financiera los secretos bancarios, bursátil o profesional, ni los compromisos legales o contractuales de confidencialidad"*. Por lo tanto, los sujetos obligados ya no pueden ampararse en la institución del secreto, que antes de dicha modificación era una práctica recurrente por parte de las instituciones obligadas a informar.

No obstante la solución alcanzada en materia de secreto vía reforma legislativa, la UIF no ha informado si las deficiencias en cuanto al registro y almacenamiento de datos por parte de ciertas entidades habían sido solucionadas; tampoco lo hizo con respecto al cese de la reticencia de algunos organismos para suministrar sus bases de datos, ni refirió haber adoptado medidas que permitirían presumir su intención de revertir dicha situación.

Bajo el título "Incorporación de bases de datos para las labores de análisis (sobre servidores propios)", el Informe de Gestión Anual elevado al Honorable Congreso de la

Nación correspondiente al año 2006 hace referencia a las mismas diez bases de datos enumeradas por los Informes de los años 2004 y 2005<sup>32</sup>. Cabe aclarar que la enumeración de las bases de datos se efectúa después de la expresión “Desde el año 2003 a la fecha, la UIF cuenta, entre otras con las siguientes bases...”<sup>33</sup>, lo que implica que la UIF reconoce (aún cuando lo hace en forma poco clara) el momento a partir del cual estas bases se encuentran disponibles para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la redacción no deja de prestarse a confusiones, por lo que no resulta la más fiel al cumplimiento de los fines que debería perseguir la elaboración de Informes de Gestión Anuales destinados a informar al Honorable Congreso de la Nación de las actividades realizadas por el organismo.

En el Informe de Gestión correspondiente al año 2007, la UIF informó que contaba con acceso a la base de datos de la AFIP, indicando que ello posibilitaba conocer la presentación de Declaraciones Juradas de Impuestos presentadas por los contribuyentes, aunque no el contenido de las mismas por secreto fiscal. De ello se sigue que, al día de la fecha, aún existen serios obstáculos normativos para el cumplimiento de las funciones de la Unidad, puesto que la AFIP continúa oponiendo el secreto fiscal en lo que refiere a información sobre bienes personales, la que podría resultar de suma utilidad a efectos de analizar operaciones sospechosas.

Por otro lado, corresponde destacar que en los Informes de Gestión correspondientes a los años 2004, 2005, 2006 y 2007 la UIF consignó que se habían iniciado tratativas con la ANSES, la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros de la Nación, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires<sup>34</sup> para firmar un acuerdo que permitiera que la UIF consultara directamente sus bases de datos o bien la implementación de mecanismos ágiles y/o abreviados de acceso. Sin embargo, no se informa el estado alcanzado en dichas gestiones en términos de fortalecimiento de la política de creación de base de datos.

De conformidad con lo que puede observarse en el siguiente cuadro comparativo, el mismo párrafo se repite en cuatro Informes Anuales consecutivos, al igual que en lo que se refiere a la cuestión de la informatización del sistema de envío de ROS. La UIF “arrastra” una repetición textual al referirse al sistema de envío de ROS y a la elaboración de base de datos.

	Comunicación de los ROS a través de Internet
<b>Informe Anual de Gestión 2004</b>	Se implementó un sistema que permite la carga de los datos contenidos en los ROS, que son recibidos en formato papel, y la posterior consulta o interrogación de la base por N° de ROS, por nombre de la/s persona/s mencionadas en dichos reportes, por N° de documento, etc. En todos los casos, la disponibilidad de la información habilita la delimitación de (inter) conexiones entre diversos casos almacenados en la base. En una segunda etapa, se proyecta la implementación de un programa que permita a los sujetos obligados a reportar a la UIF, cargar los datos directamente, generar el ROS y enviarlo a la Unidad por Internet.

<sup>32</sup> Estas son: a) Bases de datos LAVDIN, b) Registro de personas, c) Deudores del Sistema Bancario, d) Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), e) Titulares de cuentas, f) Registro Nacional de Aeronaves, g) Transferencias al exterior, h) Ingresos de Divisas (viajeros que ingresan al país), i) Juegos de Azar.

<sup>33</sup> Informe de Gestión Anual correspondiente al año 2007 elevado al HCDN, pág. 16.

<sup>34</sup> Informe de Gestión Anual elevado al HCDN correspondiente al año 2007, página 18.

<b>Informe Anual de Gestión 2005</b>	Se implementó un sistema que permite la carga de los datos contenidos en los ROS, que son recibidos en formato papel, y la posterior consulta o interrogación de la base por N° de ROS, por nombre de la/s persona/s mencionadas en dichos reportes, por N° de documento, etc. En todos los casos, la disponibilidad de la información habilita la delimitación de (inter) conexiones entre diversos casos almacenados en la base. En una etapa posterior, se proyecta analizar la implementación de un programa que permita a los sujetos obligados a reportar a la UIF, cargar los datos directamente, generar el ROS y enviarlo a la Unidad por Internet.
<b>Informe Anual de Gestión 2006</b>	Se implementó un sistema que permite la carga de los datos contenidos en los ROS, que son recibidos en formato papel, y la posterior consulta o interrogación de la base por N° de ROS, por nombre de la/s persona/s mencionadas en dichos reportes, por N° de documento, etc. En todos los casos, la disponibilidad de la información habilita la delimitación de (inter) conexiones entre diversos casos almacenados en la base. En una etapa posterior, se proyecta analizar la implementación de un programa que permita a los sujetos obligados a reportar a la UIF, cargar los datos directamente, generar el ROS y enviarlo a la Unidad por Internet.
<b>Informe Anual de Gestión 2007</b>	Se comenzó a proyectar, para una etapa posterior la implementación de un programa de software que permita a los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas, cargar los datos directamente, generar el ROS y enviarlo a la Unidad por Internet. <sup>35</sup>

Acceso a las bases de datos de la ANSES, la CNV, la SSN, el RENAPER y el Registro de Propiedad de la Pcia. de Bs. As.

<b>Informe Anual de Gestión 2004</b>	Por otra parte, cabe señalar que la Unidad de Información Financiera ha iniciado tratativas con diversos organismos de la Administración Pública a fin de acordar con sus autoridades la posibilidad de acceder a la información almacenada en sus bases de datos, como así también mecanismos ágiles y/o abreviados de acceso. Entre esas instituciones pueden destacarse...
<b>Informe Anual de Gestión 2005</b>	Por otra parte, cabe señalar que la Unidad de Información Financiera ha iniciado tratativas con diversos organismos de la Administración Pública a fin de acordar con sus autoridades la posibilidad de acceder a la información almacenada en sus bases de datos, como así también mecanismos ágiles y/o abreviados de acceso. Entre esas instituciones pueden destacarse...
<b>Informe Anual de Gestión 2006</b>	Por otra parte, cabe señalar que la Unidad de Información Financiera ha iniciado tratativas con diversos organismos de la Administración Pública a fin de acordar con sus autoridades la posibilidad de acceder a la información almacenada en sus bases de datos, como así también mecanismos ágiles y/o abreviados de acceso. Entre esas instituciones pueden destacarse...
<b>Informe Anual de Gestión 2007</b>	Por otra parte, cabe señalar que la Unidad de Información Financiera ha iniciado tratativas con diversos organismos de la Administración Pública a fin de acordar con sus autoridades la posibilidad de acceder a la información almacenada en sus bases de datos, como así también mecanismos ágiles y/o abreviados de acceso. Entre esas instituciones pueden destacarse...

Fuente: Informes de Gestión Anuales elevados al HCDN correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007

Es más que significativo que en los diferentes informes elevados al HCDN se produzca esta repetición textual entre año y año. **De esto pueden inferirse la falta de una**

<sup>35</sup> Si bien el párrafo no coincide textualmente con los de los años anteriores, lo cierto es que el sentido del mismo resulta igual dado que en modo alguno importa un avance en el sentido propuesto respecto de la implementación de un sistema que permita la confección y remisión de los ROS a través de Internet.

**política de gestión seria a lo largo de los años en las respectivas materias así como también de soluciones en materia de gestión de reportes y construcción de bases de datos.** No está de más recordar que estos dos aspectos son pilares esenciales de cualquier sistema anti-lavado de activos.

**En síntesis, no se han logrado avances significativos en la materia durante tres años, pese al tiempo transcurrido.**

Esta situación se corrobora especialmente si se analiza el Informe de Gestión correspondiente al año 2007, donde no se evidencian mayores avances en la materia. En éste último se informa la existencia de diez bases de datos con las que la UIF cuenta desde períodos anteriores, de acuerdo con lo que se expuso antes.

Además, corresponde destacar que ocho de las quince bases de datos con las que al 31 de Diciembre de 2007 contaba la UIF eran de acceso público, a lo que se suma que la UIF no cuenta con acceso al contenido de las declaraciones juradas patrimoniales presentadas ante la AFIP (información que resulta necesaria para el cumplimiento de sus fines).

Dado que la información necesaria a efectos de determinar si existe o no el delito de lavado de activos de origen ilícito resulta ser de naturaleza tanto financiera (proporcionada, principalmente, por el Banco Central de la República Argentina y las entidades del sistema financiero) como patrimonial (principalmente en poder de la AFIP), consideramos que, a efectos de poder realizar las actuaciones necesarias, el secreto fiscal no debería ser oponible a la UIF.

En cuarto lugar, resulta conveniente mencionar que la UIF no ha hecho referencia alguna a bases de datos relacionadas con "personas merecedoras de especial diligencia" o PEPs (Personas Políticamente Expuestas). En efecto, los principios Wolfsberg Antiblanqueo de Capitales establecen que deben definirse categorías de personas cuyas características exijan especial diligencia. Ellas son:

- Personas que residen o tienen fondos originados en países con niveles inadecuados de prevención del blanqueo de capitales o que representan un alto riesgo por delincuencia o corrupción,
- Personas implicadas en actividades empresariales o sectores reconocidos como susceptibles de ser utilizados para el blanqueo de capitales.
- Personas del medio político (ex funcionarios públicos, dirigentes políticos, sus familias y colaboradores cercanos).

No obstante, en el Informe de Gestión Anual correspondiente al año 2008, se consignó como uno de los objetivos de la UIF la modificación de las resoluciones de la Unidad incorporando a las PEPs, así como la homogeneización con las normas dictadas por otros organismos de supervisión tales como el Banco Central de la República Argentina, la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Cabe agregar que la enunciación de este objetivo permite presumir la futura creación de una base de datos de PEPs por parte de la UIF.

Asimismo, corresponde mencionar que durante 2008 la UIF incorporó la posibilidad

de efectuar consultas a la base de datos de la Dirección Nacional de Migraciones a fin de conocer los registros de ingresos y salidas al país.

#### 4. Colaboraciones con otras UIF's a nivel internacional

La cooperación con las UIF's de otros países resulta de suma importancia para el cumplimiento de la labor de la Unidad, puesto que permite obtener acceso a información relacionada con operaciones realizadas en el exterior del país. Es por esto que, con el propósito de potenciar su capacidad de investigación, la UIF debería suscribir convenios de cooperación con organismos similares ubicados en otros países del mundo. Esto le permitiría agilizar el intercambio de información entre las diferentes UIF pertenecientes al Grupo Egmont.

**Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la UIF sólo cuenta con 16 acuerdos internacionales celebrados en materia de cooperación internacional.**

##### ACUERDOS CELEBRADOS POR LA UIF EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

AÑO RES UIF	PAÍSES CON LOS QUE LA UIF SUSCRIBIÓ ACUERDOS DE COOPERACIÓN	TOTAL ACUERDOS APROBADOS POR UIF
2003	Colombia, El Salvador, Venezuela, España, Panamá, Guatemala y Bolivia.	7
2004	Australia, Perú, Bélgica, Brasil, Honduras	4
2005	Canadá, Rumania, Chile, Paraguay, Portugal	4
2006	---	0
2007	Ecuador	1
2008	Polonia	1
<b>TOTAL</b>		<b>17<sup>36</sup></b>

Fuente.: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de <http://www.uif.gov.ar/>

En el cuadro se observa que la cantidad de acuerdos celebrados por la UIF resulta sumamente exigua teniendo en cuenta que el Grupo Egmont -que reúne a las Unidades de Información Financiera de los distintos países- cuenta con aproximadamente 108 miembros. Sin embargo, se debe destacar que la UIF se encuentra gestionando la formalización de acuerdos similares con otros países (Albania, Austria, Bahamas, China, México, Italia, Mónaco, Polonia, República Dominicana, Federación Rusa, Singapur, Tailandia, Túnez, Ucrania, Uruguay y República Checa).

Pero, a pesar de ello, a juzgar por los resultados es sorprendente como desde el 2006 en adelante se logró solamente la celebración de un acuerdo con Ecuador, mientras que en los años 2003, 2004 y 2005, los acuerdos celebrados llegaron a 15.

En este sentido, es destacable la circunstancia de que en el Informe Anual de Gestión elevado al HCDN correspondiente al año 2003 la UIF haya informado que se estaba gestionando la realización de acuerdos de cooperación con varios países (entre ellos: Francia, República Dominicana, Israel e Italia) y que se habían "*iniciado los contactos*

<sup>36</sup> En el Informe de Gestión al HCDN correspondiente al año 2008 se consignó que el 5 de marzo de 2009 la UIF había celebrado convenios en la materia con Israel y Francia.

*formales para avanzar*” en acuerdos similares con Rusia, lo que implica que casi un tercio de los convenios proyectados aún se encuentran en tratativas pese haber transcurrido más de 4 años desde el inicio de las gestiones (con la excepción de los casos de Israel y Francia, con quienes se habrían suscripto convenios el 05 de marzo de 2009).

Al extenso plazo de duración de algunas gestiones en materia de convenios de cooperación se suma la falta de información brindada por la UIF en relación con el estado de las mismas, lo que impide formular juicios acerca de las causas de las demoras ocurridas. Por otro lado, es necesario señalar que **actualmente Argentina no cuenta con convenios de cooperación ni memorandos de entendimiento en materia de lavado de activos con plazas financieras de gran importancia, tales como Estados Unidos de América, Suiza y Uruguay, por lo que corresponde concluir que la Argentina presenta serias deficiencias en materia de prevención y represión de lavado de activos como consecuencia de la falta de acuerdos de cooperación internacional en la materia.**

## 5. La creación de las agencias regionales.

La ley 25.246 prevé la creación de Agencias Regionales a los efectos de recibir, complementar y compatibilizar la información obtenida en cada una de las jurisdicciones en las que estarán divididas y remitir dicha información a la sede central de la UIF. El Decreto reglamentario N° 169/2001, estableció las distintas jurisdicciones en las que se asentarían las Agencias; pero fue recién en el año 2004 que se empezó a tramitar en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la implementación de las mismas mediante el Expediente MJDH N° 143.393/04.

Según surge del Informe presentado al H. Congreso de la Nación correspondiente al año 2005, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos Dr. Horacio Rosatti -que ejerció el cargo hasta fines de julio de 2005- resolvió a través de la Nota DD N° 3445/04...*“dar impulso a todas las acciones necesarias para la puesta en funcionamiento de las mencionadas Agencias”*. El 27 de julio de 2005, tras la renuncia del Dr. Rosatti, asumió como Ministro de Justicia el Dr. Alberto Juan Bautista Iribarne, sin adoptar ninguna medida respecto del expediente mencionado.

En los Informes de Gestión Anuales elevados al H. Congreso de la Nación correspondientes a los años 2006 y 2007, la UIF repite exactamente el mismo párrafo al tratar el tema de las Agencias Regionales: *“...Se pone en conocimiento que a la fecha, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no ha dado curso aún a las distintas propuestas elevadas en tal sentido por la Unidad de Información Financiera y por lo tanto dichas agencias regionales no se han establecido...”*. Una vez más la UIF reproduce textualmente el contenido de los informes de gestión elevados al Congreso de la Nación. Este hecho no es menor analizado a la luz de una correcta interpretación de lo que implica del deber de rendir cuentas ante el Parlamento.

El 10 de diciembre de 2007 volvió a cambiar la figura del Ministro de Justicia al asumir el Dr. Cr. Aníbal Domingo Fernández, quien en la actualidad continúa ejerciendo el cargo.

**Desde el inicio del expediente en el que tramita la puesta en funcionamiento de las Agencias Regionales de la U.I.F. han pasado tres gestiones por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, sin que el mismo haya sido aprobado.**

Se desconoce el estado actual del trámite del expediente mencionado, ya que en respuesta a un pedido de información pública realizado por el CIPCE, en el marco del Decreto 1.172/2003, el Ministro de Justicia respondió que: *"...atento el cambio de autoridades, el mismo se encuentra a consideración del área competente"*.<sup>37</sup>

La realidad es que **las Agencias Regionales aún no han sido puestas en funcionamiento y el expediente por el cual tramita ante el Ministerio de Justicia se encuentra paralizado por el cambio de autoridades en los últimos años, lo que ha imposibilitado la reducción de los tiempos de remisión de los ROS (elaborados en soporte papel) por parte de los Sujetos Obligados a Informar localizados en el interior del país, situación que perjudica la tarea de análisis eficiente y completa de la UIF, y retrasa la implementación de una Base de Datos que abarque a todos los puntos del país.**

## 6. La Unidad de Información Financiera y el acceso a la información.

En junio de 2008 el CIPCE realizó un pedido de información a la UIF en el marco del Decreto 1172/03<sup>38</sup> de acceso a la información pública, en virtud de considerar que los datos difundidos en la página Web del organismo resultaban insuficientes a los efectos de realizar un análisis del funcionamiento de la Unidad.

La respuesta brindada resultó poco acorde con la información requerida: el Ministerio de Justicia se amparó en el Art. 22 de la Ley 25.246<sup>39</sup> y en el Art. 16 del Anexo VII del Decreto 1172/03<sup>40</sup>, negándose a entregar la misma con base en que el Ministerio

<sup>37</sup> Ver cuadro comparativo denominado "Solicitud de información efectuada por el CIPCE a la UIF en los términos del Decreto 1172/03" que obra en el apartado siguiente, en el que se detalla tanto la información requerida como la respuesta brindada por la UIF y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>38</sup> Reglamento - Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, Anexo VII Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, Anexo VII

<sup>39</sup> Ley 25.2456, artículo 22: "Los funcionarios y empleados de la Unidad de Información Financiera están obligados a guardar secreto de las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en su consecuencia. El mismo deber de guardar secreto rige para las personas y entidades obligadas por esta ley a suministrar datos a la Unidad de Información Financiera. El funcionario o empleado de la Unidad de Información Financiera, así como también las personas que por sí o por otro revelen las informaciones secretas fuera del ámbito de la Unidad de Información Financiera, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años."

<sup>40</sup> Decreto 1172/03, Anexo VIII, artículo 16: "EXCEPCIONES:

Los sujetos comprendidos en el artículo 2º sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º dedicados a regular o

consideró que dicha información posee carácter secreto.

También se negó a brindar los parámetros de evaluación empleados a los fines de calificar la información contenida en los ROS, invocando un cambio de metodología adoptado durante el año 2007, sin aclarar en que habría consistido éste.

Así lo podemos ver en el siguiente cuadro:

**SOLICITUD DE INFORMACIÓN EFECTUADA POR EL CIPCE A LA UIF  
EN LOS TÉRMINOS DEL DECRETO 1172/03**

	<b>Solicitud de información</b>	<b>Respuesta brindada</b>
<b>1</b>	Parámetros de evaluación de calidad de los ROS	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03
<b>2</b>	Cantidad de ROS según la calidad.	Modificación metodológica
<b>3</b>	La razón por la que las estadísticas sobre calidad de los ROS no se encuentran publicadas en la Web de la UIF	Modificación metodológica
<b>4</b>	Cual es la norma por la que se dispuso el cese de la publicación de las estadísticas sobre calidad de los ROS.	Modificación metodológica
<b>5</b>	Criterios en base a los cuales se considera que los sujetos obligados han dado cumplimiento a las obligaciones emergentes de la ley 25.246.	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03

supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;

h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona”.

6	Listado de términos y definiciones técnicas empleados por esta UIF.	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03
7	Si existen sujetos obligados que se hayan negado a remitir Reportes de Operaciones Sospechosas.	Algunos Colegios de Escribanos y particulares han entablado procesos judiciales que se encuentran en curso, se desconoce si otros sujetos obligados se han negado a informar.
8	Cantidad total de sanciones que, conforme lo dispuesto por el capítulo IV de la ley 25.246	No se han aplicado hasta el presente.
9	Si se ha decidido adoptar alguna medida tendiente a implementar un sistema de comunicación que permita la remisión de los Reportes de Operaciones Digitales a través de Internet	Remite a la página Web - Reporte Sistemático Mensual -
10	Si se ha decidido adoptar medidas que persigan mejorar la calidad de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03
11	Información relevada a los fines estadísticos y los criterios y metodología en base a la cual se elaboran dichos informes.	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03
12	Copia certificada del Informe de Gestión correspondiente al año 2007 elevado al Honorable Congreso de la Nación.	Enviaron copia del informe presentado al Congreso.
13	Estado del proyecto de implementación de las agencias regionales dispuestas por la ley 25.246 y el Decreto 169/01.	Atento el cambio de autoridades se encuentra a consideración del Área competente.
14	Estado del expediente MIJDH 143.393 y hagan entrega de copia certificada del mismo.	Atento el cambio de autoridades se encuentra a consideración del Área competente.
15	Fecha de la última actualización de las Bases de Datos con que cuenta la Unidad, y si se han incorporado nuevas Bases, desde el año 2006 a la actualidad.	Área de reserva de tratamiento de información, Art. 22 de la Ley 25,246 y Art. 16 del Anexo VII Decreto 1172/03

Cabe agregar que el Informe de Gestión Anual elevado al Honorable Congreso de la Nación correspondiente al año 2007 no estaba publicado en el sitio web de la UIF a la fecha en que se efectuó la solicitud de información (junio de 2008).

Es necesario resaltar que el artículo 22 de la Ley de Lavado de Activos de Origen Delictivo N° 25.246 hace referencia a: *"...las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en su consecuencia. El mismo*

*deber de guardar secreto rige para las personas y entidades obligadas por esta ley a suministrar datos a la Unidad de Información Financiera...”.*

Este deber de confidencialidad rige respecto del contenido de las operaciones e investigaciones que realiza la unidad, debido a que esa información es, por un lado, sensible debido a que puede afectar la intimidad de las personas involucradas en las operaciones y, por otro, estratégica en materia de investigación. Es correcto aplicar este criterio de secreto respecto de este tipo de información; no así respecto de aquellos datos globales que hacen al funcionamiento general de la unidad, debido a que este tipo de información, al poseer una eminente naturaleza estadística, no pone en juego la efectividad de la investigación ni compromete derechos de terceros.

**El CIPCE no solicitó información referida al contenido de los datos que maneja la UIF relacionados con las operaciones sospechosas, sino sobre parámetros, criterios, términos y definiciones utilizados por la Unidad. Consideramos que el conocimiento de tales aspectos no resultaría susceptible de entorpecer, en modo alguno, el funcionamiento de la UIF, sino que, por el contrario, hace al interés a la sociedad civil conocer la metodología utilizada para analizar, tratar y transmitir la información contenida en los ROS –de carácter secreto- como así también el criterio de calificación de los mismos y de la información que contienen.**

**Pese al interés de la sociedad civil en conocer dichos aspectos y a la imposibilidad de que el mismo sea incompatible con derechos de terceros, en especial los sujetos involucrados en las operaciones reportadas como sospechosas ante la UIF, el Ministerio de Justicia se negó a entregar dicha información. En agosto de 2008 se efectuó un nuevo pedido de información a la UIF –también en los términos del Decreto 1172/03- dada la falta de fundamentos de la negativa a brindar la información solicitada, que no ha sido contestado hasta la fecha.**

La denegación de brindar información no alcanzada por el deber de confidencialidad es un aspecto delicado que no contribuye al mejoramiento de la participación ciudadana en el monitoreo y análisis de gestión sobre el funcionamiento de un organismo de especial importancia en lo que se refiere al seguimiento patrimonial de la actividad delictiva, especialmente cuando ella compromete a funcionarios públicos implicados en delitos financieros vinculados con la corrupción.

## **5. Conclusiones**

Como resultado de los análisis efectuados por el CIPCE se identificaron las siguientes deficiencias en el funcionamiento de la UIF en su carácter de órgano rector del sistema antilavado de activos.

1. Los Informes Anuales de Gestión elevados por la UIF al H. Congreso de la Nación no son lo suficientemente precisos a efectos de explicar con qué presupuesto cuenta la UIF, en qué porcentaje se ha ejecutado ni en qué conceptos se gasta el dinero recibido.
2. Se identifican diferencias entre la información brindada por la UIF y las partidas presupuestarias para los años 2004, 2006 y 2007, según lo que surge de la información provista por el Ministerio de Economía.
3. El presupuesto del año 2004 representa el 50% del total asignado para el período comprendido entre los años 2003-2008, inclusive. Este porcentaje desproporcionado podría obedecer a la realización de viajes al extranjero durante ese año.
4. La gestión de ROS es ineficiente:
  - ✓ El número de casos acumulados para el período 2002 – 2006 ascienden a un total aproximado de 3134 casos.
  - ✓ La UIF sólo logró resolver el 18,5 % del total ROS ingresados al 31 de Diciembre de 2008. El valor es muy bajo en comparación con el incremento interanual en la cantidad total de casos ingresados a la unidad que se observa.
  - ✓ El 11,7% de los ROS recibidos demora entre seis meses y un año y el 31,1% más de un año en llegar a la UIF<sup>41</sup>.
  - ✓ El 69,8% fueron presentados de modo incompleto<sup>42</sup>.
  - ✓ 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<sup>43</sup>.
  - ✓ Al 31 de Diciembre de 2008 la UIF no ha impuesto ninguna sanción por incumplimientos al deber de información por parte de los sujetos obligados a informar. No obstante, en el Informe de Gestión Anual correspondiente a dicho año se hacía referencia al inicio de actuaciones sumariales tendientes a determinar la existencia de posibles incumplimientos e imponer sanciones.
5. La UIF no ha avanzado considerablemente en materia de fortalecimiento de bases de datos. Las bases que utiliza en su mayoría son de carácter público y hasta el presente no ha desarrollado una base propia sobre personas políticamente expuestas (PEP's). Sin perjuicio de ello, el Informe de Gestión Anual correspondiente al año 2008 permite presumir que en el futuro se implementarían acciones en tal sentido, aún cuando se desconocen los plazos.

---

<sup>41</sup> Información según estadísticas correspondientes al año 2006. Ver nota al pie n° 25.

<sup>42</sup> Idem nota al pie N° 44.

<sup>43</sup> Idem nota al pie N° 44

6. La cantidad de acuerdos celebrados por la UIF Argentina con otras UIF es exigua. Sólo se celebraron 17 acuerdos con otras unidades<sup>44</sup>, mientras que el Grupo Egmont cuenta hoy con un total de 108 miembros.
7. La UIF aún no ha puesto en funcionamiento las Agencias Regionales y el expediente por el que esta cuestión tramita ante el Ministerio de Justicia se encuentra paralizado
8. La UIF obstaculiza el acceso a la información respecto de datos de carácter metodológico y estadístico argumentando deber de confidencialidad sobre información que no está comprendida dentro de este concepto.

**De todo lo expuesto se desprende que existen elementos objetivos que permiten presumir que el funcionamiento de la UIF, en tanto nexo institucional entre los distintos sujetos del sistema de prevención y represión de lavado de activos en Argentina, presenta serios problemas que repercuten negativamente sobre el funcionamiento de todo el sistema anti-lavado.**

---

<sup>44</sup> Información al 31/12/08. La cantidad de acuerdos asciende a 19 si se toman en cuenta los que se habría celebrado el 05/03/09 con Israel y Francia.